

# Pactos para la igualdad

Hacia un futuro sostenible



2014

---

Trigésimo quinto  
período de sesiones  
de la CEPAL



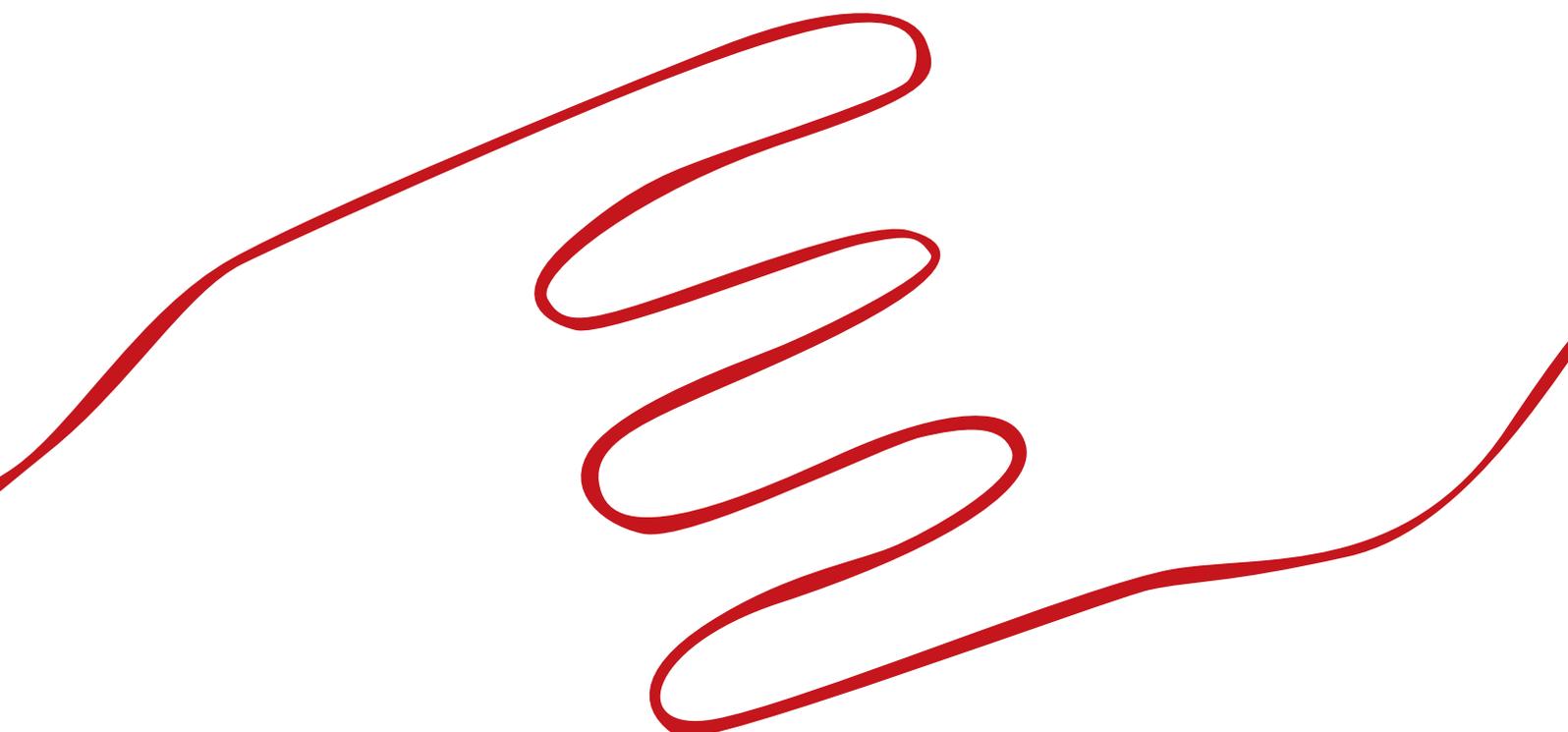
NACIONES UNIDAS

CEPAL

Lima, 5 a 9 de mayo

# Pactos para la igualdad

Hacia un futuro sostenible



2014

---

Trigésimo quinto  
período de sesiones  
de la CEPAL

Lima, 5 a 9 de mayo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

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

En el grupo de redacción participaron Verónica Amarante, Martín Hopenhayn y Gabriel Porcile, de la CEPAL.

Colaboraron en la preparación de este documento los directores de las divisiones sustantivas, sedes subregionales y oficinas nacionales de la CEPAL, a saber: Jürgen Weller, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Económico, Pascual Gerstenfeld, Director de la División de Estadísticas, Dirk Jaspers\_Fajier, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Osvaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración, Jorge Máttar, Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Mario Cimoli, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Ricardo Sánchez, Oficial a cargo de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género, Daniel Titelman, Director de la División de Financiamiento para el Desarrollo, Hugo Beteta, Director de la sede subregional de la CEPAL en México, Diane Quarless, Directora de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe, Juan Carlos Ramírez, Director de la oficina de la CEPAL en Bogotá, Carlos Mussi, Director de la oficina de la CEPAL en Brasilia, Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, e Inés Bustillo, Directora de la oficina de la CEPAL en Washington, D.C.

En particular se agradece la colaboración de los siguientes funcionarios y exfuncionarios de la CEPAL: Jean Acquatella, José Eduardo Alatorre, Vianka Aliaga, Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Omar Bello, Mariela Buonomo, Leandro Cabello, Manlio Coviello, Carlos de Miguel, Fabiana del Popolo, Ernesto Espíndola, Jimmy Ferrer, Fernando Filgueira, Juan Alberto Fuentes, Luis Miguel Galindo, Marco Galván, José Javier Gómez, Daniela González, Francis Jones, Ricardo Jordán, Alejandro López, Xavier Mancero, Karina Martínez, Laetitia Montero, Wilson Peres, Mauricio Pereira, Esteban Pérez, Orlando Reyes, Nieves Rico, Monica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Jorge Rodríguez, Miryam Saade, Lucía Scuro, Fernando Sossdorf, Humberto Soto, Osvaldo Sunkel, Varinia Tromben, Daniela Trucco, Heidi Ullman, Pamela Villalobos, Pablo Villatoro, Gordon Wilmsmeier, Pablo Yanes, Luis Yáñez y Romain Zivy.

Colaboraron asimismo los siguientes consultores de la CEPAL: Mario Acuña, Malena Arcidiácono, Humberto Campodónico, David Candia, Guillermo Cruces, Nincen Figueroa, Leonardo Gasparini, Felipe Hugo, Benjamín Infante, Ricardo Infante, David Jaume, Mirentxu Jiménez, Luciano Losekann, Roxana Maurizio, Carlos Monge, Miguel Ojeda, Gustavo Pereira, Javiera Rauld, Andrés Rius, Víctor Rodríguez Padilla, Carolina Román, Silvana Sánchez Di Doménico, Monserrat Serio, Ann-Kathrin Sotz, Víctor Toledo, Beatriz Tovar de la Fe, Emmanuel Vázquez, Andrea Vigorito.

#### **Notas explicativas**

- En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:
- Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.
- La referencia a Centroamérica incluye los siguientes países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	13
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	19
<b>Parte 1</b>	
El escenario regional .....	25
<b>Capítulo I</b>	
Igualdad y sostenibilidad en la actual encrucijada del desarrollo en América Latina y el Caribe.....	27
A. Estructura e instituciones: un modelo para armar .....	27
1. La coevolución entre estructura e instituciones en la historia reciente de la región.....	28
2. Estructura productiva, capacidades y desigualdad .....	30
3. Desigualdad, impuestos y transferencias .....	32
4. Dinámicas sostenibles entre productividad e igualdad .....	38
B. Las amenazas a la sostenibilidad del desarrollo con igualdad.....	39
1. Sostenibilidad económica: entre los desequilibrios macroeconómicos y el cambio estructural.....	39
2. Igualdad y sostenibilidad en el ámbito social .....	47
3. La sostenibilidad ambiental .....	55
C. Comentarios finales.....	62
Bibliografía .....	63
Anexo.....	66
<b>Parte 2</b>	
Brechas sociales y laborales .....	67
<b>Presentación</b>	
Repensando la igualdad .....	69
<b>Capítulo II</b>	
Igualdad y desigualdad en América Latina y el Caribe.....	73
A. Igualdad de medios: la distribución del ingreso.....	74
1. Tendencias recientes en la evolución de la desigualdad del ingreso en la región.....	74
2. Desigualdad en el Caribe .....	76
3. Otras miradas sobre la desigualdad del ingreso .....	77
B. Igualdad en capacidades: algunos componentes fundamentales.....	81
1. Desigualdad en logros educativos .....	82
2. Desigualdad en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones.....	84
3. Desigualdad en nutrición .....	86
4. Desigualdades reproductivas.....	88
5. Desigualdad en la incidencia del hacinamiento .....	92
6. Desigualdad en el acceso a bienes duraderos.....	93
C. Aspectos relacionales: segregación escolar y residencial .....	95
1. Segregación escolar.....	95
2. Segregación residencial.....	102
D. Igualdad, autonomía y reconocimiento recíproco: los aportes desde la perspectiva de género .....	104
1. El feminismo ensancha el campo semántico y político de la igualdad .....	104
2. Mujeres, autonomía y disponibilidad de ingresos .....	106
3. Reconocimiento y espacios deliberativos .....	107
E. Desigualdades profundas: el caso de los pueblos indígenas .....	109
F. Igualdad, sociabilidad y conflictividad: cómo lo ve la gente.....	114
1. Percepciones sobre la distribución del ingreso .....	114
2. Confianza interpersonal .....	115
3. Percepción de conflictividad social entre ricos y pobres.....	115
G. Algunos desafíos para la medición de la igualdad .....	116
1. Riqueza.....	117
2. Captación de los altos ingresos a través de las encuestas de hogares .....	117
3. Información sobre movilidad intergeneracional y a lo largo del ciclo de vida.....	118

4. Limitaciones de información en el Caribe .....	118
5. Más allá de la igualdad de medios .....	119
H. Comentarios finales .....	119
Bibliografía .....	121
Anexo .....	124
Anexo metodológico .....	137
<b>Capítulo III</b>	
El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad .....	139
A. Evolución reciente del mercado de trabajo: empleo, ingresos y productividad .....	139
B. Una mirada estructural a las brechas de productividad .....	147
C. El rol del salario mínimo en la mayor igualdad de ingresos .....	152
D. Desigualdades de género: inserción e ingresos .....	160
1. Participación, empleo y desempleo .....	160
2. La segregación ocupacional .....	166
3. Diferencias salariales .....	169
E. Trabajo no remunerado .....	171
F. Mercado laboral y pueblos indígenas: desigualdades étnicas y de género .....	175
G. La afiliación a pensiones .....	181
H. Trabajo, estructura productiva e igualdad: brechas por cerrar .....	183
Bibliografía .....	184
Anexo .....	187
<b>Parte 3</b>	
Patrones de consumo, medio ambiente y recursos naturales .....	189
<b>Presentación</b>	
Cruce de miradas frente a la sostenibilidad del desarrollo .....	191
<b>Capítulo IV</b>	
Igualdad, sostenibilidad y bienestar en el mundo del consumo .....	195
A. El consumo en el pensamiento de la CEPAL .....	196
B. Consumo, crecimiento y desarrollo .....	197
1. Consumo en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados .....	197
2. Endeudamiento de los hogares .....	211
C. Consumo por estratos socioeconómicos .....	218
1. Gasto y consumo: niveles y desigualdad .....	218
2. Estructura del gasto .....	221
3. El acceso a bienes duraderos .....	224
D. Consumo de servicios de provisión pública y privada .....	227
1. Educación .....	228
2. Salud .....	233
E. Comentarios finales .....	234
Bibliografía .....	236
Anexo .....	240
<b>Capítulo V</b>	
Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente .....	247
Introducción .....	247
A. Patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente .....	248
1. Energía, bienes duraderos y residuos peligrosos .....	249
2. Automóviles, combustibles y contaminación atmosférica .....	252
B. El medio ambiente en las agendas nacionales y mundiales .....	258
1. El reto del agua .....	258
2. Bosques y biodiversidad: un activo natural en riesgo .....	263
3. Fragilidad de la región frente al cambio climático .....	265
4. Desastres causados por fenómenos naturales .....	267
5. Conclusión .....	269
Bibliografía .....	271

**Capítulo VI**

Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad.....	275
A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad: hacia un círculo virtuoso.....	276
1. Recursos naturales, igualdad y reconocimiento.....	278
2. Recursos naturales y cambio estructural.....	280
3. Recursos naturales e infraestructura.....	282
B. La propiedad de los recursos naturales.....	283
1. Aspectos estratégicos de la propiedad de los recursos naturales.....	283
2. Propiedad de los recursos en los sectores minero y petrolero.....	284
3. Mecanismos de participación del Estado en los sectores minero y petrolero.....	286
C. Participación del Estado en las rentas de los recursos naturales entre los años 2000 y 2012.....	287
1. Participación del Estado en la renta del sector minero.....	288
2. Participación del Estado en la renta del sector de los hidrocarburos.....	291
D. Distribución y uso de los recursos fiscales provenientes de los sectores de la minería y los hidrocarburos, 2000-2012.....	294
1. Legislación sobre la distribución y el uso de los recursos fiscales provenientes de rentas extractivas.....	294
2. Tendencias en la distribución territorial y sectorial de los ingresos fiscales provenientes de la renta extractiva.....	298
E. Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015.....	302
Bibliografía.....	303

**Parte 4**

A modo de cierre.....	309
-----------------------	-----

**Capítulo VII**

Política y políticas: la importancia de pactar.....	311
A. Razones y condiciones del pacto social por la sostenibilidad y la igualdad.....	312
1. ¿Por qué son necesarios los pactos sociales?.....	312
2. Ciudadanía y realización progresiva de los derechos como fundamentos del pacto social.....	313
3. La diversidad de los pactos y de los actores políticos y sociales.....	314
4. Participación e institucionalidad del pacto para la igualdad.....	316
B. Contenidos estratégicos de los pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural.....	320
1. Pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad.....	321
2. Pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo.....	322
3. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo.....	326
4. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos.....	327
5. Pacto para la sostenibilidad ambiental.....	331
6. Pacto para la gobernanza de los recursos naturales.....	333
7. Un pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015.....	335
Bibliografía.....	337

**Cuadros**

Cuadro I.1	Conceptos de ingreso utilizados para el análisis de la capacidad redistributiva.....	35
Cuadro I.2	América Latina (6 países): índice de Gini de diversas medidas de ingreso e impacto de las transferencias e impuestos.....	36
Cuadro I.3	Penetración de Internet y de la banda ancha fija y móvil, promedios, 2009-2011.....	46
Cuadro I.4	América Latina: indicadores del mercado laboral.....	48
Cuadro I.5	América Latina: variación del empleo y la productividad laboral, 2002-2011.....	49
Cuadro I.A.1	Efecto de los impuestos y transferencias en la distribución del ingreso.....	66
Cuadro II.1	América Latina (15 países): participación de la masa salarial en el producto interno bruto (PIB).....	77
Cuadro II.2	América Latina (14 países): participación en el PIB de la masa salarial y del ingreso laboral estimado.....	79
Cuadro II.3	América Latina (18 países): tiempo medio de escolaridad, población adulta, 2002-2011.....	83
Cuadro II.4	América Latina (18 países): índices de desigualdad en años de educación de la población adulta, 2002-2011.....	83

Cuadro II.5	América Latina (7 países): prevalencia de la desnutrición crónica según quintil de ingresos, años seleccionados .....	87
Cuadro II.6	El Caribe (4 países): prevalencia de la desnutrición crónica según quintiles de ingreso, 2006 .....	87
Cuadro II.7	América Latina (7 países): índice de concentración de la prevalencia de la desnutrición crónica .....	88
Cuadro II.8	América Latina (7 países): proporción de madres entre mujeres de 19 y 20 años según quintiles socioeconómicos extremos y zona de residencia, y razón entre las probabilidades de ser madre adolescente de los quintiles extremos, censos de las rondas de 2000 y 2010 .....	89
Cuadro II.9	América Latina (7 países): desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas de maternidad adolescente entre quintiles socioeconómicos extremos, décadas de 1990 a 2010 .....	91
Cuadro II.10	América Latina (18 países): incidencia del hacinamiento de la población .....	92
Cuadro II.11	El Caribe (5 países): incidencia del hacinamiento de la población .....	92
Cuadro II.12	América Latina (18 países): índices de desigualdad en hacinamiento, 2002-2011 .....	93
Cuadro II.13	América Latina (14 países): índice de bienes duraderos, 2002-2011 .....	94
Cuadro II.14	América Latina (20 ciudades): índice de disimilitud a nivel de divisiones administrativas menores (DAME), 2000 y 2010 y variación para tres grupos de educación, 2000-2010 .....	103
Cuadro II.15	América Latina (17 ciudades): índice de disimilitud a nivel de divisiones administrativas menores (DAME) en los dos deciles socioeconómicos extremos, 2000 y 2010 y variación, 2000-2010 .....	104
Cuadro II.A.1	América Latina (17 países): índice de Gini de la distribución del ingreso, 1990, 2002 y 2011 .....	124
Cuadro II.A.2	El Caribe (17 países y territorios): índice de Gini de la distribución del gasto, 1996-2004 y 2005-2011 .....	124
Cuadro II.A.3	América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada, 1992, 2000 y 2011 .....	125
Cuadro III.1	América Latina: composición del empleo por categoría ocupacional, 2002 y 2011 .....	140
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe (23 países): variación del PIB y los principales indicadores del mercado laboral, 2002-2011 .....	141
Cuadro III.3	América Latina: productividad laboral media por rama de actividad económica, 2002 y 2011 .....	148
Cuadro III.4	América Latina (18 países): asalariados como proporción del total de ocupados, según nivel de productividad, 2002 y 2011 .....	149
Cuadro III.5	América Latina (4 países): evolución del salario mínimo con relación a la distribución salarial .....	157
Cuadro III.6	América Latina (4 países): evolución de la cobertura del salario mínimo .....	158
Cuadro III.7	América Latina (4 países): impactos distributivos del salario mínimo .....	159
Cuadro III.8	América Latina (16 países): afiliación a los sistemas de pensiones entre los ocupados .....	165
Cuadro III.9	América Latina (18 países): ocupaciones femeninas, 2002 y 2011 .....	168
Cuadro III.10	América Latina (18 países): índice de Duncan del total de ocupados, de los asalariados privados y de los asalariados públicos, 2002 y 2011 .....	169
Cuadro III.11	América Latina (18 países): ingreso laboral medio de las mujeres respecto del de los hombres, 2002 y 2011 .....	170
Cuadro III.12	América Latina (11 países): tasas de participación económica de personas de 15 años o más según condición étnica, sexo y zona de residencia, alrededor de 2010 .....	176
Cuadro III.13	América Latina (10 países): personas ocupadas de 15 años o más según sector de actividad, condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010 .....	178
Cuadro III.14	América Latina (10 países): mujeres ocupadas de 15 años o más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010 .....	179
Cuadro III.15	América Latina (10 países): hombres ocupados de 15 años o más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010 .....	180
Cuadro III.16	América Latina (17 países): afiliación al sistema de pensiones .....	182
Cuadro III.A.1	América Latina (18 países): indicadores del mercado laboral, 2002 y 2011 .....	187
Cuadro IV.1	América Latina: tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB per cápita y del consumo privado per cápita, promedio, 1990-2012 .....	198
Cuadro IV.2	América Latina, países de la OCDE y países de renta media: promedio del consumo privado per cápita, 1990-2012 .....	201
Cuadro IV.3	América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de bienes de consumo, 1980-2010 .....	205

Cuadro IV.4	América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda de importaciones de bienes de consumo, 1990-2010 .....	205
Cuadro IV.5	América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de vehículos automotores de transporte de pasajeros, 1980-2010 .....	206
Cuadro IV.6	América Latina y el Caribe (32 países): cociente entre el consumo privado y el PIB, sobre la base de precios corrientes en moneda nacional, 1970-2012 .....	207
Cuadro IV.7	Ahorro, inversión y gasto como proporción del PIB, promedios ponderados, 2000-2012 .....	209
Cuadro IV.8	América Latina (países seleccionados): indicadores de endeudamiento de las familias .....	217
Cuadro IV.9	América Latina (17 países): índices de desigualdad de los ingresos, del gasto y del consumo per cápita de los hogares, alrededor de 2006 .....	220
Cuadro IV.10	América Latina (11 países): variación de los índices de Gini de los ingresos y del gasto .....	221
Cuadro IV.11	Unión Europea: estructura del gasto, alrededor de 2006 .....	222
Cuadro IV.12	América Latina (17 países): gasto en alimentos como proporción del gasto total, por decil de ingresos, alrededor de 2005 .....	222
Cuadro IV.13	América Latina (17 países): cociente entre la proporción del gasto por rubros en el gasto total del décimo decil de ingresos y del primer decil de ingresos, alrededor de 2006 .....	223
Cuadro IV.14	Unión Europea (países seleccionados): proporción de hogares con acceso a bienes duraderos seleccionados, alrededor de 2006 .....	225
Cuadro IV.15	América Latina (15 países): cocientes entre los porcentajes de acceso a bienes duraderos y servicios de los hogares de distintos deciles de ingresos, alrededor de 2011 .....	227
Cuadro IV.16	América Latina (17 países): gasto en educación como proporción del gasto total de los hogares, por decil de ingresos .....	232
Cuadro IV.17	América Latina (17 países): gasto en salud como proporción del gasto total de los hogares, por decil de ingresos .....	233
Cuadro IV.A.1	América Latina (14 países): asistencia de los menores de entre 4 y 18 años al sistema escolar público o privado, por decil de ingresos, 2011 .....	243
Cuadro IV.A.2	Américas: cobertura de salud según sector de oferta, años seleccionados .....	244
Cuadro V.1	Mundo y América Latina y el Caribe: elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda de energía .....	249
Cuadro V.2	América Latina y el Caribe (13 países): generación de desechos peligrosos, 2006-2011 .....	251
Cuadro V.3	América Latina (ciudades y países seleccionados): evolución de la tasa de motorización por 1.000 habitantes .....	254
Cuadro V.4	América Latina y el Caribe y países de la OCDE: elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda de combustibles .....	255
Cuadro V.5	Mundo: tendencias en deforestación .....	264
Cuadro V.6	Probabilidad de exceder un aumento de la temperatura con respecto al nivel preindustrial .....	266
Cuadro V.7	América Latina y el Caribe: estimaciones de daños y pérdidas por desastres según tipo de evento y área, 1972-2010 .....	268
Cuadro VI.1	Regiones y países seleccionados: indicadores de esfuerzo tecnológico en la estructura productiva, 2010 .....	281
Cuadro VI.2	América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores y aporte fiscal del sector de la minería, 2000-2012 .....	289
Cuadro VI.3	América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores y aporte fiscal del sector de los hidrocarburos, 2000-2012 .....	292
Cuadro VI.4	Mundo y América Latina y el Caribe: disponibilidad de hidrocarburos e impacto sobre el comercio, alrededor de 2012 .....	293
Cuadro VI.5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): marcos legales que rigen la distribución y el uso de los ingresos fiscales .....	295
Cuadro VI.6	América Latina (países seleccionados): uso de los ingresos provenientes de la renta extractiva distribuida a los gobiernos subnacionales según la legislación .....	297
Cuadro VI.7	América Latina (7 países): distribución centralizada y descentralizada de ingresos fiscales trienales por la explotación de recursos minerales, 2007-2009 y 2010-2012 .....	299
Cuadro VI.8	América Latina (7 países): distribución centralizada y descentralizada de ingresos fiscales trienales por la explotación de hidrocarburos, 2007-2009 y 2010-2012 .....	299
Cuadro VI.9	Colombia: distribución de los ingresos provenientes de la renta extractiva, 2011-2015 .....	300
Cuadro VI.10	Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú: uso efectivo de los ingresos procedentes de industrias extractivas por parte de los gobiernos subnacionales, en promedio, 2011-2012 .....	301

**Gráficos**

Gráfico I.1	Intensidad en conocimientos de la estructura productiva y distribución del ingreso.....	31
Gráfico I.2	Intensidad en conocimientos de la estructura productiva y educación .....	31
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 .....	33
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 .....	33
Gráfico I.5	América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones, alrededor de 2002 y 2011 .....	34
Gráfico I.6	América Latina y el Caribe: cobertura e inversión de los programas de transferencias condicionadas .....	34
Gráfico I.7	América Latina y países de la OCDE: índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias .....	37
Gráfico I.8	Productividad laboral y gasto social como porcentaje del PIB, alrededor de 1990 y 2010, y desigualdad, alrededor de 2010.....	38
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.....	40
Gráfico I.10	América Latina: tasa de variación del PIB y contribución al crecimiento de los componentes de la demanda agregada, 1980-2013 .....	41
Gráfico I.11	América Latina y el Caribe: evolución del balance en cuenta corriente y sus componentes, 1990-2013 .....	42
Gráfico I.12	América Latina y el Caribe: balance en cuenta corriente y componentes de la cuenta financiera, 1990-2013 .....	42
Gráfico I.13	América Latina y el Caribe: evolución de la deuda externa bruta total, 1990-2013.....	43
Gráfico I.14	América Latina: productividad relativa con respecto a la de los Estados Unidos, 1990-2011 .....	45
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.....	46
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 .....	49
Gráfico I.17	América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2013.....	50
Gráfico I.18	América Latina (17 países): distribución de la población según vulnerabilidad a la pobreza, alrededor de 2010 .....	51
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.....	53
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).....	53
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 .....	54
Gráfico I.22	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, por sectores, 1992-1993 a 2010-2011 .....	54
Gráfico II.1	América Latina (17 países): índice de Gini, 1990, 2002, 2011 .....	74
Gráfico II.2	El Caribe (17 países y territorios): coeficientes de Gini del gasto de los hogares, 1996-2004 y 2005-2011.....	76
Gráfico II.3	América Latina (13 países): variación de la participación de la masa salarial en el PIB e índice de Gini, 2002-2009.....	78
Gráfico II.4	América Latina (17 países): variación de índices de Gini absoluto y relativo, 2002-2011 .....	80
Gráfico II.5	América Latina (países seleccionados): uso de Internet según quintil de ingresos, 2011-2012.....	84
Gráfico II.6	América Latina (11 países): cociente entre el acceso a Internet en hogares del quintil de mayores ingresos y del quintil de menores ingresos (quintil V/quintil I), alrededor de 2005-2010 .....	85
Gráfico II.7	América Latina (11 países): hogares con acceso a Internet en áreas urbanas y rurales y a nivel nacional, alrededor de 2010.....	85
Gráfico II.8	América Latina (7 países): prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 5 años.....	86
Gráfico II.9	América Latina: evolución de la proporción de madres en el grupo de 15 a 19 años de edad y de la tasa global de fecundidad .....	88
Gráfico II.10	América Latina (6 países): desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas específicas de fecundidad entre adolescentes (grupo de 15 a 19 años de edad) de niveles socioeconómicos extremos en áreas urbanas, rondas censales de 2000 y 2010.....	90

Gráfico II.11	América Latina (6 países): desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas específicas de fecundidad entre adolescentes (grupo de 15 a 19 años de edad) de niveles socioeconómicos extremos en áreas rurales, rondas censales de 2000 y 2010.....	90
Gráfico II.12	América Latina (14 países): índice de Gini del acceso a bienes duraderos, 2002-2011 .....	95
Gráfico II.13	América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según promedios del índice de disimilitud, 1992, 2000 y 2011 .....	96
Gráfico II.14	América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según promedios del índice de aislamiento, 1992, 2000 y 2011 .....	97
Gráfico II.15	América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada en América Latina según promedios del índice de brecha por centiles, 1992, 2000 y 2011.....	97
Gráfico II.16	América Latina (14 países): segregación escolar en la educación primaria entre las redes pública y privada, 1992, 2000 y 2011.....	98
Gráfico II.17	América Latina (14 países): segregación escolar en la educación media entre las redes pública y privada.....	99
Gráfico II.18	América Latina (14 países): segregación escolar entre la red pública y la privada según el índice de disimilitud del primer quintil de ingresos, 1992, 2000 y 2011 .....	100
Gráfico II.19	América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según el índice de aislamiento del primer quintil de ingresos, 1992, 2000 y 2011.....	101
Gráfico II.20	América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada en América Latina según el índice de brecha por centiles, 1992, 2000 y 2011 .....	101
Gráfico II.21	América Latina (17 países): mujeres no estudiantes de 15 años y más sin ingresos propios, 2002 y 2011.....	107
Gráfico II.22	América Latina (18 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, según período presidencial, 2000-2012 .....	108
Gráfico II.23	América Latina (18 países): mujeres electas en los parlamentos nacionales, cámara única o baja, 2002 y 2012 .....	108
Gráfico II.24	América Latina (6 países): población indígena, según quintil de ingresos.....	110
Gráfico II.25	América Latina (6 países): distribución de la población indígena entre quintiles de ingresos.....	110
Gráfico II.26	América Latina (7 países): tasas de pobreza de las poblaciones indígena y no indígena.....	111
Gráfico II.27	América Latina (6 países): tasas de indigencia de las poblaciones indígena y no indígena .....	111
Gráfico II.28	América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación primaria de personas de 15 a 19 años pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena .....	111
Gráfico II.29	América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación primaria de personas de 15 años y más pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena .....	112
Gráfico II.30	América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación secundaria de personas de 20 a 24 años pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena .....	112
Gráfico II.31	América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación secundaria de personas de 20 años y más pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena .....	113
Gráfico II.32	Bolivia (República Bolivariana de), Colombia, Honduras y Perú: prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, según pertenencia o no a un pueblo indígena.....	113
Gráfico II.33	América Latina (18 países): percepción de que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta, 2002-2011 .....	114
Gráfico II.34	América Latina (18 países): percepción de que no se puede confiar en la mayoría de las personas, 2002-2011 .....	115
Gráfico II.35	América Latina (18 países): percepción de que el nivel de conflictividad es elevado o muy elevado, 2007-2010 .....	116
Gráfico II.36	Mundo (países seleccionados): participación en el ingreso total del 1% de la población que acumula mayor riqueza, alrededor de 2005.....	118
Gráfico II.A.1	Tendencias en la desigualdad del ingreso en el mundo: evolución del índice de Gini sobre la distribución del ingreso disponible per cápita.....	125
Gráfico II.A.2	Tendencias en la desigualdad del ingreso en el mundo: evolución del índice de Gini en promedio sobre la distribución del ingreso per cápita .....	126
Gráfico II.A.3	Mundo (regiones y agrupaciones de países seleccionadas): desigualdad del ingreso según el índice de Gini, 1990-2008.....	126
Gráfico II.A.4	América Latina (18 países): tasa de hacinamiento por percentiles de ingreso, 2002-2011 .....	127
Gráfico II.A.5	América Latina (14 países): índice de bienes duraderos por percentiles de ingreso, 2002-2011.....	130
Gráfico II.A.6	América Latina (18 países): años de educación formal de la población de 25 a 65 años por percentiles de ingreso, 2002-2011 .....	133

Gráfico II.A.7	América Latina (6 países): curvas de concentración de desnutrición crónica .....	136
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe: evolución del desempleo y el PIB, 2002-2012.....	140
Gráfico III.2	América Latina (17 países): variación del índice de Gini del ingreso total y del ingreso laboral, alrededor de 2002-2011 .....	141
Gráfico III.3	América Latina (18 países): evolución de la prima laboral por calificación en relación con el grupo sin educación, 2002 y 2011 .....	142
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe y otras regiones: PIB por ocupado, por región, 1991-2012 .....	143
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del PIB por ocupado, 2000-2012 .....	143
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (25 países): productividad laboral media, 2012 .....	144
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del valor agregado por ocupado, por rama de actividad, 2000-2011 .....	145
Gráfico III.8	América Latina y el Caribe (15 países): valor agregado anual por ocupado, por rama de actividad, 2011 .....	146
Gráfico III.9	América Latina y el Caribe (23 países): contribución de los cambios intersectoriales e intrasectoriales a la variación anual de la productividad laboral media, 1990-2002 y 2002-2011 .....	147
Gráfico III.10	América Latina (18 países): productividad relativa de distintos sectores, 2002 y 2011 .....	149
Gráfico III.11	América Latina (18 países): composición del PIB y el empleo según nivel de productividad de los sectores de actividad, 2002 y 2011 .....	149
Gráfico III.12	América Latina y el Caribe (22 países): variación media anual del salario mínimo en términos reales, 2002-2010 .....	153
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe (22 países): relación entre el salario mínimo y la línea de pobreza per cápita, 2002-2011 .....	154
Gráfico III.14	América Latina y el Caribe (22 países): salarios mínimos, 2002-2011 .....	155
Gráfico III.15	América Latina (países seleccionados): evolución del salario mínimo real, 2000-2012 .....	156
Gráfico III.16	América Latina y el Caribe (27 países): participación laboral según sexo, 2002 y 2011 .....	161
Gráfico III.17	América Latina y el Caribe (25 países): ocupación según sexo, 2002 y 2011 .....	162
Gráfico III.18	América Latina (18 países): horas de trabajo remunerado por semana, según sexo, 2002 y 2011 .....	163
Gráfico III.19	América Latina (18 países): trabajo a tiempo parcial según sexo, 2002 y 2011 .....	163
Gráfico III.20	América Latina y el Caribe (21 países): desempleo según sexo, 2002 y 2011 .....	164
Gráfico III.21	América Latina (17 países): brechas entre hombres y mujeres en materia de empleo y cotizaciones a pensiones, alrededor de 2011 .....	165
Gráfico III.22	América Latina (17 países): promedio simple de la distribución de los ocupados por rama de actividad y sexo, total nacional, 2011 .....	167
Gráfico III.23	América Latina (17 países): promedio simple de la distribución de las mujeres ocupadas por rama de actividad, total nacional, 2011 .....	167
Gráfico III.24	América Latina (17 países): índice de Duncan, 2002 y 2011 .....	168
Gráfico III.25	América Latina (17 países): brechas entre hombres y mujeres en materia de empleo y remuneraciones, alrededor de 2011 .....	170
Gráfico III.26	América Latina (9 países): tiempo destinado al trabajo remunerado y no remunerado, según sexo, alrededor de 2011 .....	172
Gráfico III.27	América Latina (9 países): tiempo de la población no ocupada de 15 años y más destinado al trabajo remunerado y no remunerado, según sexo, alrededor de 2011 .....	173
Gráfico III.28	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina y el Caribe (países seleccionados): correlación entre el empleo femenino y el tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado .....	174
Gráfico III.29	América Latina (9 países): tiempo destinado al trabajo no remunerado, según sexo, categoría profesional, edad, estado civil y presencia de niños .....	174
Gráfico III.30	América Latina (11 países): tasas de participación económica de personas de 15 años o más según condición étnica, alrededor de 2010 .....	176
Gráfico III.31	América Latina (11 países): ocupados de 15 años o más de edad con 13 años de estudio o más según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 .....	177
Gráfico III.32	América Latina (10 países): brechas entre mujeres de 15 años o más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica y área de residencia, alrededor de 2010 .....	181
Gráfico IV.1	América Latina: crecimiento medio anual del consumo privado per cápita y del PIB per cápita, 1991-2012 .....	198
Gráfico IV.2	América Latina (20 países): consumo privado per cápita, 1990, 2000 y 2012 .....	199

Gráfico IV.3	América Latina (países seleccionados): contribución del consumo al crecimiento del PIB y contribución de los términos de intercambio al crecimiento del ingreso nacional bruto, 1980-2012 .....	200
Gráfico IV.4	América Latina (países seleccionados): contribución del consumo al crecimiento del PIB y contribución de las remesas al crecimiento del ingreso nacional bruto, 1980-2012 .....	201
Gráfico IV.5	América Latina (18 países): importaciones de bienes de consumo y de vehículos automotores de transporte de pasajeros, per cápita, 1980-2010.....	202
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe y países de la OCDE: cociente entre el consumo privado y el PIB, promedios ponderados, 1970-2012 .....	207
Gráfico IV.7	América Latina y el Caribe: consumo de los hogares como proporción del PIB, promedio, 2010-2012.....	208
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe: volatilidad del consumo per cápita en comparación con la de los países de la OCDE, promedio, 1970-2012 .....	210
Gráfico IV.9	Mundo (124 países): volatilidad relativa del consumo per cápita y del PIB per cápita, promedio, 1970-2012 .....	211
Gráfico IV.10	América Latina y el Caribe: volatilidad relativa del consumo per cápita y del PIB per cápita, 1970-1990 y 1990-2012 .....	211
Gráfico IV.11	Brasil: endeudamiento de los hogares como proporción del ingreso disponible, enero de 2005 a julio de 2011.....	214
Gráfico IV.12	Brasil: tenencia de tarjetas de crédito, por percentil de ingresos de los hogares, 2003 y 2009 .....	214
Gráfico IV.13	Chile: evolución del número de tarjetas de crédito y del monto global de las líneas de crédito aprobadas para ese instrumento, 1991-2011.....	214
Gráfico IV.14	Perú: tasas de crecimiento anual del crédito a los hogares y del empleo, septiembre de 2009 a marzo de 2013.....	215
Gráfico IV.15	Chile: evolución del monto de crédito otorgado mediante tarjetas y del índice de remuneraciones reales, 1991-2011 .....	216
Gráfico IV.16	América Latina: deuda de los consumidores, 2011 .....	216
Gráfico IV.17	América Latina y Europa: PIB per cápita y cociente entre deuda e ingresos .....	217
Gráfico IV.18	América Latina (16 países): ingresos, gasto y consumo per cápita de los hogares, promedios, alrededor de 2006.....	218
Gráfico IV.19	América Latina (17 países): distribución del gasto de los hogares, por quintil de ingresos, alrededor de 2006.....	219
Gráfico IV.20	América Latina (17 países): índices de Gini de los ingresos y del gasto, alrededor de 2006 .....	220
Gráfico IV.21	América Latina (17 países): estructura del gasto, alrededor de 2006 .....	221
Gráfico IV.22	América Latina (17 países): PIB per cápita y proporción del gasto en alimentos, alrededor de 2006 .....	222
Gráfico IV.23	América Latina (12 países): gasto en alimentos como proporción del gasto total en áreas urbanas y rurales, alrededor de 2006 .....	223
Gráfico IV.24	América Latina (16 países): proporción de hogares con acceso a bienes duraderos, según tipo de bien, alrededor de 2011 .....	224
Gráfico IV.25	América Latina (13 países): variación de la proporción de hogares con acceso a automóvil, refrigerador y telefonía fija, entre alrededor de 1996 y alrededor de 2011 .....	226
Gráfico IV.26	América Latina y el Caribe: proporción de matrícula en la educación privada, por niveles educativos, 1999 y 2011 .....	228
Gráfico IV.27	Proporción de matrícula en la educación privada, por niveles educativos, 2000, 2005 y 2010 .....	229
Gráfico IV.28	América Latina (14 países): evolución de la proporción de matrícula en la educación primaria privada, 1990, 2000 y 2010.....	230
Gráfico IV.29	América Latina (14 países): evolución de la proporción de matrícula en la educación secundaria privada, 1990, 2000 y 2010.....	231
Gráfico IV.30	América Latina: asistencia de los menores de entre 4 y 18 años a centros educativos públicos o privados, por decil de ingresos, 2011 .....	232
Gráfico IV.A.1	América Latina (18 países): evolución de las importaciones de bienes de consumo y de vehículos automotores de transporte de pasajeros, per cápita, 1980-2010.....	240
Gráfico IV.A.2	América Latina (16 países): proporción del gasto en alimentos, según composición del hogar, alrededor de 2006.....	243
Gráfico V.1	América Latina (9 países): gasto de los hogares en energía (electricidad, gas y otros combustibles) como proporción del gasto total de los hogares y del gasto total de energía de uso doméstico, por quintil de ingreso.....	250

Gráfico V.2	América Latina y el Caribe (18 países): generación de residuos electrónicos per cápita, 2012 .....	251
Gráfico V.3	América Latina (16 países): generación de residuos sólidos urbanos por habitante y día, 2000 y 2010 .....	252
Gráfico V.4	Economías desarrolladas y América Latina (países seleccionados): relación entre la tasa de motorización y el PIB per cápita, 2003-2010 .....	253
Gráfico V.5	América Latina (6 países): ejemplos de subsidios a los combustibles fósiles, 2011 .....	253
Gráfico V.6	América Latina (9 países): gasto de los hogares en combustibles para transporte (gasolina, diésel y biodiésel) como proporción del gasto total de los hogares y del gasto total en combustibles para transporte, por quintil de ingreso .....	255
Gráfico V.7	América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): promedio anual de material particulado MP <sub>10</sub> , 2008-2009 .....	257
Gráfico V.8	América Latina (ciudades seleccionadas): concentraciones de material particulado MP <sub>2,5</sub> con respecto a las normas de salud, 2011 .....	258
Gráfico V.9	América Latina y el Caribe: disponibilidad de agua per cápita y distribución del uso del agua, 2011 .....	259
Gráfico V.10	América Latina y el Caribe: acceso a agua potable, 1990-2011 .....	260
Gráfico V.11	Ecuador (2009) y Perú (2010): proporción de mujeres y hombres que declaran acarrear agua .....	261
Gráfico V.12	Ecuador (2007) y Perú (2010): tiempo destinado por mujeres y hombres al acarreo de agua, según área geográfica .....	261
Gráfico V.13	América Latina y el Caribe: número de ecorregiones y proporción del total mundial .....	264
Gráfico V.14	Concentración atmosférica de gases de efecto invernadero, 1980-2010 .....	266
Gráfico V.15	América Latina y el Caribe: costos de desastres de origen climático y geológico, población afectada por tipo de evento y número de desastres, 1970-2009 .....	268
Gráfico VI.1	América Latina (8 países): participación de las regalías en el total de ingresos fiscales por minería, 2000-2003 a 2010-2012 .....	290

### Recuadros

Recuadro I.1	Ciudades: espacio de interrelaciones, espacio de sostenibilidades .....	61
Recuadro II.1	El debate sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la desigualdad .....	81
Recuadro III.1	Heterogeneidad estructural y empleo en el Perú .....	150
Recuadro III.2	El salario mínimo en México .....	153
Recuadro III.3	Salario mínimo, desigualdad y empleo .....	156
Recuadro III.4	Brechas salariales: estimaciones econométricas .....	171
Recuadro IV.1	Instituciones y consumo .....	210
Recuadro IV.2	Fuentes de información sobre el endeudamiento de los hogares .....	212
Recuadro V.1	América Latina: algunas medidas tributarias con efectos ambientales .....	254
Recuadro V.2	Experiencias de transporte público sostenible en países de América Latina .....	256
Recuadro V.3	Mobilización ciudadana, el derecho al agua y límites a las reformas impuestas “desde arriba”: las “guerras del agua” en la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia .....	263
Recuadro V.4	América Latina y el Caribe: principales impactos físicos proyectados para la región ante un aumento de temperatura de 2 °C .....	265
Recuadro VI.1	Los derechos de los pueblos indígenas .....	279
Recuadro VI.2	México y el Perú: cambios recientes que afectan los regímenes de propiedad de los hidrocarburos .....	285
Recuadro VI.3	Chile: fondo de estabilización y política anticíclica .....	296
Recuadro VII.1	La reforma tributaria en el Uruguay .....	321
Recuadro VII.2	Participación y diálogo en la estrategia nacional de cambio de la matriz productiva del Ecuador .....	323
Recuadro VII.3	Dos casos exitosos de financiamiento inclusivo y pymes .....	324
Recuadro VII.4	La construcción intersectorial de una política social inclusiva con lógica de ciclo de vida: el caso de “Incluir para Crecer” en el Perú .....	328
Recuadro VII.5	La construcción de un pacto para la creación de un pilar solidario: la reforma del sistema previsional de Chile, 2005-2008 .....	329
Recuadro VII.6	Pactos globales por la sostenibilidad ambiental: principios clave de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo .....	331
Recuadro VII.7	El pacto social de Noruega para la explotación sostenible de los recursos naturales .....	333

### Mapa

Mapa I.1	América Latina y el Caribe: síntesis de los patrones de cambio climático proyectados hasta 2100 .....	58
----------	---	----

## A. El escenario

América Latina y el Caribe está hoy en una encrucijada. Con diferentes velocidades y conforme a la profunda heterogeneidad que existe entre los países, se han logrado progresos significativos en la reducción de la pobreza y el desempleo y avances incipientes en la distribución del ingreso. Se han consolidado sistemas democráticos en países hasta hace algunos años devastados por guerras civiles o sometidos por regímenes dictatoriales. Se ha alcanzado mayor estabilidad macroeconómica, se ha reducido la deuda pública y se han aplicado políticas contracíclicas para mitigar los impactos de las crisis externas; además, han mejorado la matrícula y la progresión educacionales, así como el acceso a redes de protección social.

Sin embargo, estos avances están encontrando límites, ya sea para sostenerse o para expandirse. Se plantean grandes desafíos para mantener la ruta ascendente en el camino hacia la igualdad y para ampliarla a los ámbitos diversos en que dicha igualdad se juega. Se enfrentan, también, importantes retos de sostenibilidad económica, de cara a una fase menos dinámica del ciclo y a rezagos profundos en los patrones productivos. En materia de sostenibilidad ambiental, se conjugan los retos globales del cambio climático con dinámicas de consumo y concentración urbana cuyas acentuadas externalidades ambientales negativas impactan en la economía y en el bienestar de las personas.

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

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

Todo lo anterior plantea un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad. La complejidad del momento, así como del futuro de corto y mediano plazo, reclama un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad. En consecuencia, tal como se señala al final de este documento, es necesario rediseñar los equilibrios entre el Estado, el mercado y la sociedad para construir pactos

en que concurren aquellos actores que garanticen acuerdos políticos de largo alcance. Solo a partir de tales pactos es posible conformar una institucionalidad y una voluntad colectiva que abran este espacio de políticas y solo por medio de los pactos la sociedad hace propios el sentido y el contenido de dichas políticas. Así quedó planteado en los documentos *La hora de la igualdad*<sup>1</sup> y *Cambio estructural para la igualdad*<sup>2</sup>: se requiere una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, pertinente a cada realidad nacional, en que los actores, a través de los pactos, se apropien de estrategias de desarrollo y las hagan suyas. Solo estos pactos podrán restituir la soberanía de nuestros países para encontrar caminos propios, desde sus historias e identidades particulares, superando las injustas fronteras que secularmente han impuesto la cuna, la edad, el género o la etnia.

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

En este cruce entre los avances recientes y los problemas que se perciben para sostenerlos y profundizarlos en el mediano plazo, la CEPAL procura consolidar el enfoque del desarrollo que ha venido planteando a los gobiernos de la región en los últimos años. Y lo hace desde los valores más caros a la modernidad y al desarrollo, como son la igualdad, la sostenibilidad ambiental, el bienestar y la democracia, con una mirada de mediano y largo plazo y a la luz de los arduos aprendizajes históricos.

## B. El enfoque de la CEPAL: desde dónde hablamos

Proponer un modelo de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo ha sido una preocupación central de la CEPAL desde sus orígenes. Recientemente se ha replanteado sus pilares en vista de los desafíos actuales de la igualdad y la sostenibilidad, lo que se expresa sobre todo en los documentos presentados en los dos últimos períodos de sesiones (Brasilia, 2010, y San Salvador, 2012).

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

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

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

<sup>1</sup> CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.

<sup>2</sup> CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, 2012.

En *La hora de la igualdad* se revisan tres aspectos fundamentales referentes a la igualdad y la inclusión, a saber: las dimensiones territorial, del empleo y de la protección social. Estos aspectos no están desligados de la esfera productiva y es por eso que la CEPAL ha insistido en que “no solo en lo social se juega lo social”. El territorio, el empleo y la protección social están estrechamente asociados a un patrón productivo que configura la inclusión en la perspectiva territorial, determina la generación de empleo productivo y, de esa manera, aporta mayor solidez tanto fiscal como contributiva para fortalecer la protección social y el desarrollo de capacidades.

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

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

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

En la raíz de esta relación que bloquea el desarrollo sostenido se encuentran un conjunto de factores: la aceleración cíclica de los flujos de capital y la variación de los términos de intercambio, la dependencia de la región respecto de la exportación de materias primas, la ausencia de políticas industriales y tecnológicas que aprovechen estos ciclos en favor del cambio estructural, una mirada estrecha del ciclo y de la estabilidad nominal (que soslaya otras metas, como el empleo y la distribución) y la renuencia al uso de instrumentos de regulación y administración de los flujos internacionales de capital.

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

## C. Estado y desarrollo en la perspectiva de la sostenibilidad

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

La crisis de 2008 puso a prueba la capacidad de los Estados de paliar los impactos de un choque externo grave y preservar sus equilibrios, pero con una clara movilización de recursos políticos y financieros y con un criterio

contracíclico, mitigando costos sociales que en crisis anteriores se habían hecho sentir de manera brutal. Los países respondieron con sentido de oportunidad, combinando las urgencias sociales con las cautelas económicas. La prueba reveló una sorprendente maduración de la acción pública y de la resolución política. Quedó en evidencia que las recetas ortodoxas ya no operan como canon y se amplió el margen de maniobra desde la política y las políticas, con la profundización de la democracia.

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

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

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

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

Los indignados brasileños, los estudiantes chilenos que se manifestaron en las calles, los diversos movimientos cívicos, ambientalistas y de comunidades locales, así como los cambios en preferencias electorales y liderazgos, pueden parecer fenómenos de diferente naturaleza, pero remiten a una causa común: la dificultad de avanzar hacia un estilo de desarrollo que logre gobernar en forma inteligente los recursos naturales, que conjugue la expansión del bienestar con mejores servicios públicos para todos y que reduzca de manera sustancial la concentración de la riqueza y la desigual apropiación del crecimiento económico entre los distintos actores productivos.

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

La forma y medida en que tales retos puedan plasmarse en políticas dependen de decisiones colectivas, que son hoy y deben ser mañana parte del debate público y democrático en la región y en las que el Estado está llamado a cumplir un rol fundamental. La democracia ayuda a legitimar políticas mediante acuerdos y pactos con un horizonte estratégico, tal como se plantea en el capítulo final de este documento. También ayuda a preguntarse por el tipo de desarrollo que queremos, sin renunciar a opciones soberanas ni desconocer, por otra parte, las restricciones y posibilidades que presenta la inflexión histórica que vivimos.

## D. En síntesis

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

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

Un proyecto de igualdad y desarrollo en el futuro, como ha propuesto la CEPAL en los documentos citados y en el que aquí se presenta, requiere de una articulación virtuosa entre instituciones y estructuras: políticas industriales capaces de articular agentes públicos y privados para elevar la inversión y modificar la composición sectorial en aras de mayor productividad; gobernanza y aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas en recursos naturales para construir una economía diversificada con fuerte incorporación de conocimiento, de alto valor agregado y con mayor potencial inclusivo en el mundo del trabajo; regulación y encauzamiento de la expansión del consumo para armonizar la provisión de servicios públicos con el consumo privado, en consonancia con la sostenibilidad ambiental, y construcción de una estructura tributaria y de gasto público socialmente sostenible para lograr un alto impacto redistributivo y una expansión del desarrollo de capacidades hacia el conjunto de la sociedad. Solo una dialéctica virtuosa entre el cambio institucional y el cambio en las estructuras permitirá potenciar el desarrollo en la orientación estratégica que se propone en las páginas que siguen.

**Alicia Bárcena**

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



# Resumen ejecutivo

El presente documento plantea en diversas esferas los dos grandes retos que enfrenta el desarrollo en América Latina y el Caribe, a saber, lograr mayores grados de igualdad y procurar sostenibilidad en la dinámica del desarrollo, de cara a las nuevas generaciones.

En el capítulo I se resumen estas restricciones a la sostenibilidad en materia social, económica, ambiental y de gobernanza de los recursos naturales, y los desafíos que plantean en las opciones estratégicas de desarrollo. Para ello se destaca que es crucial una dialéctica virtuosa entre instituciones y estructuras, que hoy no está presente. Por ejemplo, una institucionalidad pública apoyada en una fiscalidad robusta que ofrece servicios de calidad en materia de transporte, salud, entretenimiento y uso del tiempo libre puede beneficiar la estructura del consumo, con efectos positivos sobre el medio ambiente, el uso de la energía y el acceso igualitario al bienestar. La buena gobernanza de los recursos naturales, por el lado de las instituciones, contribuye a la diversificación productiva, previene la corrupción y la captación de rentas y coadyuva a un mayor equilibrio entre la explotación de estos recursos, la generación de empleo de calidad y la preservación del medio ambiente. La confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas ayuda a enfrentar problemas endémicos de violencia y de exclusión social e, inversamente, la inclusión social mediante el empleo y las políticas sociales sirve de palanca para aumentar la confianza ciudadana en las instituciones y la adhesión a la ley y a las normas de convivencia democrática.

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

Tal como se plantea al comienzo del capítulo II, en materia de igualdad el enfoque de la CEPAL procura dialogar con las concepciones utilitaristas y de capacidades, pero a la vez dar un paso adicional, en sintonía con las visiones más amplias de la igualdad, donde esta se asocia a la igualdad “relacional”, a saber, la autonomía con reconocimiento recíproco. En esta visión, el género, la etnicidad y la sostenibilidad ambiental, tanto en términos epistemológicos como políticos, amplían a nuevas dimensiones la demanda y el clamor por la igualdad. Extienden las demandas de igualdad hacia el interior de los hogares y hacia las identidades colectivas y las generaciones futuras, y vinculan estrechamente los problemas de desigualdad en las esferas del poder, del trabajo y de la vida cotidiana, con sus raíces culturales en la discriminación.

La igualdad, tal como postula la CEPAL, incluye igualdad de medios, de oportunidades y de capacidades, pero en el marco de un sentido más profundo, que entiende la igualdad como igual dignidad ciudadana, en un orden de sujetos autónomos y vulnerables a la vez, que deben ser reconocidos mutuamente en ese doble carácter. Tal reconocimiento está instituido por la irreductibilidad de los derechos, pero también por la necesidad de mayor solidaridad colectiva y mayor pluralismo en la aceptación de la diversidad de grupos e identidades.

Esta concepción de igualdad, además, se amplía a la participación, pues la igual dignidad supone ser parte activa en los procesos de toma de decisiones que afectan a toda la sociedad y no solo gozar de recursos y prestaciones en virtud de dicha condición. La participación, sea directa o representativa, es fundamental para contar con espacios de deliberación que se plasmen en pactos sociales. A estos pactos que proveen de legitimidad política a la orientación del desarrollo debe concurrir, por distintas vías, en diversas formas y combinaciones, un amplio espectro de agentes de la sociedad y el Estado.

Esta noción más compleja de la igualdad se aborda en los capítulos II y III, sobre brechas sociales y laborales. En el capítulo II, de manera consistente con este planteo, se incluye el análisis de las brechas que se refieren a medios y capacidades (ingresos, condiciones de vida, salud y educación), pero también se incorpora el reconocimiento y los aspectos relacionales, tales como la conexión a redes o el nivel de segregación educacional y espacial, entendiéndose estas como potentes herramientas para asegurar el reconocimiento recíproco y las condiciones sociales que potencien la autonomía y la solidaridad entre distintos grupos de la sociedad.

Como se muestra en este capítulo, ciertos indicadores menos difundidos que el índice de Gini (relativo), como el indicador de desigualdad absoluta o el de desigualdad funcional del ingreso, muestran una evolución no tan favorable en la última década como la que revela el índice de Gini. De esta manera, el documento enriquece el análisis en cuanto a la profundidad de las mejoras distributivas. En términos de capacidades, el acceso a la salud y a la educación tiende a distribuirse más igualitariamente, como consecuencia de los avances de los grupos más desaventajados, pero persisten brechas enormes en la calidad de dicho acceso y en los logros y aprendizajes. En las dimensiones relacionales, no se identifican avances en términos de igualdad en cuanto a segregación educativa y los resultados son variados por país en cuanto a segregación espacial.

Finalmente, según los indicadores subjetivos, los latinoamericanos perciben que la distribución del ingreso es altamente injusta, que existe escasa confianza interpersonal en las sociedades y que el grado de conflicto social es alto. Esto sugiere, junto a la persistente segregación y las brechas en materia de desarrollo de capacidades y en el mundo del trabajo, una deuda pendiente en la igualdad entendida como pleno ejercicio de la autonomía con reconocimiento recíproco.

Tal como ha venido planteando la CEPAL, de fundamental importancia es el mundo del trabajo para entender las fábricas y eslabones de la desigualdad, así como la sostenibilidad en el camino de progresión hacia la mayor igualdad. En el capítulo III se analiza el mundo del trabajo como espacio fundamental en la concepción de igualdad de la CEPAL. El trabajo no es solo el lugar en que pueden reducirse brechas de ingresos y de acceso a la seguridad social, sino también un espacio fundamental para el reconocimiento recíproco mediante la interacción social, la extensión de la sociabilidad hacia ámbitos no domésticos y el desarrollo de potencialidades en aras de la mayor autonomía de las personas.

Considerando el período 2002-2011, al igual que en el capítulo II, se identifican los avances alcanzados durante esta última década en diversas dimensiones, pero también se señalan luces de alerta en cuanto a los componentes estructurales generadores de desigualdad (tanto productivos como sociales). Por el lado de los avances, se observa que la productividad laboral mostró un mayor dinamismo que en las dos décadas previas y que el salario mínimo y el salario real aumentaron, al tiempo que creció el empleo y cayó drásticamente el desempleo. El porcentaje de trabajadores que contribuye al sistema de pensiones creció y en la mayoría de los países la relación entre los afiliados del quintil superior e inferior se ha reducido, indicando una mayor igualdad en esta dimensión. Al considerar los ingresos, la caída de la desigualdad laboral ha sido el principal factor impulsor de la menor desigualdad del ingreso total.

Las luces de alerta se refieren a la ausencia de cambios estructurales en los ámbitos productivo y social. En el ámbito productivo, la mayor parte de la inversión ha estado dirigida a sectores no transables con mayor empleo, así como a sectores transables primarios (minería y agricultura) de productividad variable. Hay síntomas de la enfermedad holandesa, dada la insuficiente inversión destinada a la diversificación de la producción transable. Esto implica que, pese al aumento de la inversión, su aporte al cambio estructural, entendido como la reasignación de recursos desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, ha sido relativamente limitado en estos países. En términos comparativos, el avance que se produce en la región en términos de productividad fue menor, sobre todo, respecto al experimentado por Asia Oriental, y tampoco se cerró la brecha respecto a América del Norte (Estados Unidos y Canadá).

En cuanto a las estructuras sociales, a pesar de las tendencias igualadoras en términos de participación, ocupación y empleo entre hombres y mujeres, las diferencias continúan siendo muy significativas, más aún si consideramos los importantes avances en términos educativos de las mujeres: las capacidades de las mujeres aún no son aprovechadas cabalmente por los mercados de trabajo. En el capítulo se brinda abundante información que ilustra la persistencia de altos niveles de segregación ocupacional y techo de cristal para las mujeres, fenómenos que no muestran una tendencia a mejorar en la década. Tampoco se identifican tendencias positivas en relación con las significativas brechas salariales entre hombres y mujeres, lo cual concurre en un panorama poco alentador para las mujeres en general, y mucho más crítico cuando se considera a las mujeres indígenas. Finalmente, se mantiene incólume la asimetría en la carga de trabajo total entre hombres y mujeres. Las mujeres enfrentan una doble jornada: además de sus crecientes responsabilidades laborales, se hacen cargo del cuidado de otras personas (niños, ancianos), del mantenimiento de la casa y de las actividades asociadas a la reproducción social de las personas que viven en el hogar. En síntesis, las brechas en el mundo del trabajo claramente redundan en brechas de igualdad, donde la autonomía está muy desigualmente distribuida por sexo, y la productividad sigue siendo relativamente baja, con fuertes brechas y sin cambios estructurales que den sostenibilidad en el futuro a una reducción de brechas entre los distintos sectores que componen el mundo del trabajo.

Por otro lado, el incremento de ingresos laborales estos últimos años ha permitido elevar la capacidad de consumo de la sociedad en general, tema al que está dedicado el capítulo IV del documento. El incremento del consumo es positivo en la medida que implica que una gran parte de la población accede a bienes y servicios valorados por la sociedad y de los cuales estuvo secularmente privada. A ello concurre el incremento de ingresos del hogar, el mayor acceso al financiamiento y el abaratamiento de algunos productos por efecto de economías de escala, comercio abierto y la división internacional del trabajo.

El consumo se analiza en su vinculación con las esferas económica, social y ambiental. En relación con la esfera económica, supone considerar los mecanismos que conectan el consumo con variables clave (ingreso nacional, deuda privada, tasas de interés, importaciones), así como analizar su volatilidad. En relación con la esfera social, se incorporan en el análisis las exclusiones y privaciones de consumo y las desigualdades en los patrones de consumo, así como la eventual prevalencia de pautas de consumo imitativo en sociedades altamente desiguales. En relación con la esfera ambiental (que se retoma en el siguiente capítulo), se alerta sobre los riesgos de sostenibilidad ambiental que entraña la expansión del patrón de consumo vigente.

El consumo privado per cápita registró un marcado dinamismo en la última década, con un crecimiento que alcanzó el 2,6% acumulativo anual. Las luces de alerta están dadas por la composición de la demanda regional (el promedio ponderado del cociente entre el consumo y el PIB entre 1970 y 2012 fue del 66% según datos del Banco Mundial), si bien su peso ha disminuido a lo largo del período. También se destaca que la volatilidad del consumo de varios países de América Latina y el Caribe es mayor que la del PIB.

A pesar de esta expansión, los alimentos siguen representando una parte mayoritaria del gasto (en promedio el 40% del gasto total de los países de la región, mientras que en la Unión Europea representan un 25%). La alta desigualdad de la región en términos de ingreso se constata también cuando se considera el gasto. En efecto, la distribución del gasto per cápita de los hogares según el quintil de ingreso pone de manifiesto notorias disparidades: el quintil de mayores ingresos gasta entre cuatro y ocho veces más que el primer quintil. Por otra parte, la desigualdad del ingreso es mayor que la desigualdad del gasto y el consumo.

La expansión del consumo debe entenderse en parte como una potencial expansión del bienestar. Sin embargo, el fuerte énfasis en el consumo privado de bienes importados, con alta intensidad de gasto energético y contaminación del aire, enciende varias señales de alerta. La primera es el sesgo hacia el consumo privado, más estratificado según ingresos, en detrimento de la prestación de servicios públicos de calidad. Esto no aporta a la igualdad, menos a aquella relacionada con el reconocimiento recíproco y la atención a las vulnerabilidades mutuas. Tal sentido de la igualdad tiene más arraigo cuando el bienestar de la sociedad se aborda de manera conjunta y se plasma en pactos fiscales que luego se traducen en la prestación de servicios y bienes públicos que todos usan y consumen. Por otro lado, la “fuga” hacia el consumo privado, sobre todo en rubros como el transporte, la salud y la educación, no abona el terreno para lograr un pacto fiscal con sesgo redistributivo.

La segunda señal de alerta se refiere a la sostenibilidad económica y de transformación productiva, en la medida en que se consolidan un patrón de producción intensivo en materias primas y un patrón de consumo intensivo en bienes elaborados importados. Este fenómeno no es nuevo en la región, pero hoy adquiere redoblada fuerza.

La tercera señal de alerta es la del impacto sobre el medio ambiente. En contraste con el patrón sesgado hacia el consumo por vía privada, una solución pública, concertada, con énfasis en alternativas compartidas, generará menor emisión de gases y consumirá menos energía no renovable, al tiempo que propiciará una mayor disposición de los actores para establecer pactos en torno a matrices energéticas más amigables y sostenibles desde la perspectiva ambiental.

Este último problema se aborda en el capítulo V, en que se evalúan los problemas de sostenibilidad derivados de los patrones de consumo imperantes, algunas de cuyas externalidades negativas son la generación de residuos, la contaminación atmosférica, la destrucción del medio ambiente y una mayor explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. La tendencia secular al incremento del ingreso en el largo plazo conlleva una disminución de la importancia relativa de los alimentos en el gasto, ampliando espacios de consumo de otros bienes y servicios. Estos nuevos espacios de consumo serán decisivos para definir las opciones de un consumo sostenible. Reflexionar sobre los posibles riesgos que enfrenta o enfrentará la región es el objetivo de este capítulo, que profundiza en el análisis de aquellos aspectos del consumo privado que resultan más problemáticos en términos ambientales: automóviles y gasolinas, por un lado, y bienes durables asociados al consumo energético y la generación de residuos sólidos, por otro.

Un caso evidente es el predominio del transporte privado en la estructura del gasto de los quintiles altos. Esta estructura del consumo tiene, en muchas ocasiones, un gran impacto ambiental, que ocasiona fuertes externalidades negativas en congestión y contaminación urbanas. El incremento de la demanda de bienes durables también tiene consecuencias negativas directas, pues genera residuos sólidos y desechos peligrosos, e implica un mayor consumo de energía. El consumo regional de energía presenta, al igual que el de gasolinas, una alta elasticidad ingreso y una baja elasticidad precio en comparación con otras regiones. En términos prospectivos, cabe esperar que el crecimiento económico de América Latina y el Caribe lleve a un aumento persistente del consumo de energía y de la gasolina, que difícilmente pueda controlarse con un mecanismo de precios. Esto tiene impactos negativos en los ámbitos de la contaminación atmosférica y la salud en las zonas urbanas y también en términos de la contribución a las emisiones de CO<sub>2</sub> que ocasionan el cambio climático. De allí que son fundamentales el rol regulatorio del Estado y la búsqueda de alternativas a los actuales patrones de consumo y la oferta de servicios y bienes públicos.

Si el consumo plantea externalidades problemáticas de sostenibilidad ambiental, de pacto fiscal y de estructura productiva, sin duda la dinámica entre estructuras e instituciones adquiere ribetes aun más decisivos en lo relativo a los recursos naturales. A esto se aboca el capítulo VI del documento.

El período de auge de la demanda internacional de los bienes primarios (minerales, hidrocarburos, soja y otros productos básicos agrícolas) ha sido fundamental en la mejora del desempeño macroeconómico y de la posición fiscal de los países exportadores de la región desde 2003. La región no puede desconocer la dotación intensiva de recursos naturales con la que cuenta, pero debe estar alerta sobre los riesgos y problemas asociados con la producción intensiva en recursos naturales, otra de las posibles sombras para el desarrollo sostenible. Estos riesgos consisten en la apreciación de la moneda nacional que abarata el precio de los bienes importados (la “enfermedad holandesa”) y tiene un impacto negativo en la industria nacional; la “tentación rentista”, que desincentiva la puesta en marcha de políticas industriales para ampliar la base productiva y tecnológica del país, y los riesgos asociados al manejo de grandes rentas públicas en condiciones de debilidad institucional, poca transparencia y control social. La explotación intensiva de los recursos naturales también ha generado crecientes conflictos ambientales, sociales y étnicos en torno a las industrias extractivas situadas en territorios indígenas o sus cercanías.

La casuística muestra que persisten numerosos desafíos, entre ellos lograr una organización eficiente y contar con la institucionalidad necesaria para maximizar la contribución de estos sectores al desarrollo. Es imprescindible construir pactos para alcanzar una mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas por explotación de recursos naturales, particularmente en fases de elevados precios como durante el decenio reciente. Esto puede suponer modificaciones tributarias así como una mayor coordinación entre los países de la región en su tratamiento de la inversión en estos sectores, para evitar la competencia fiscal que actúa en sentido contrario, reduciendo el margen de los Estados para capturar un mayor porcentaje de la riqueza generada por la explotación de sus recursos.

Es necesario también establecer mecanismos institucionales que aseguren una inversión pública eficiente de las rentas generadas de la extracción de recursos naturales hacia inversiones específicas en desarrollo de capacidades (educación y salud), infraestructura e innovación y desarrollo tecnológicos. Finalmente, se debe crear la capacidad institucional necesaria para la gestión pública de los conflictos socioambientales que surgen en el desarrollo de los sectores de explotación de recursos naturales.

Por último, y más allá de la gobernanza de las rentas de los recursos naturales, persiste la necesidad de formular una política de Estado y una visión estratégica de diversificación productiva y cambio estructural de largo plazo que logre un progresivo desacople de las economías de una excesiva dependencia en los sectores extractivos.

El documento concluye en su capítulo VII con un conjunto de propuestas de política de mediano y largo plazo que debieran plasmarse en pactos. Un pacto social es un instrumento político para implementar, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder ante la encrucijada que actualmente enfrentan. Se trata de un acuerdo o una relación de cooperación de largo plazo entre actores políticos y sociales de un país, con posibles adaptaciones ante eventuales modificaciones de la coyuntura y con procedimientos acordados de difusión de información, consulta y negociación. Por este medio se puede construir viabilidad política para alcanzar una nueva trayectoria de crecimiento y cambio estructural que de manera sostenible asegure grados progresivos de igualdad, sobre la base de propuestas formuladas e implementadas de manera participativa y democrática, adaptándose según las condiciones propias de cada país. Así se procura superar el peligro de confinar las propuestas de cambio estructural para la igualdad al voluntarismo y a la expresión de buenas intenciones.

Los pactos que se plantean en la parte final del documento recogen las principales propuestas de política que figuran en los capítulos precedentes. En primer lugar se destaca la importancia de un pacto fiscal que permita dotar de los recursos necesarios al Estado para impulsar políticas en el horizonte estratégico de la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural. En segundo lugar se propone un pacto por la inversión y la política industrial, que constituye el instrumento político principal para que el Estado asuma un rol conductor en la dinámica del cambio estructural. En tercer lugar, se plantea la necesidad de un pacto en el mundo del trabajo, donde son fundamentales las reformas a la institucionalidad laboral para procurar articulaciones virtuosas entre institucionalidad y estructuras productivas en pro de mayor igualdad, y para evitar discriminaciones contra determinados grupos en la esfera del trabajo.

En cuarto lugar se propone un pacto por un mayor bienestar social y mejores servicios públicos. Se trata de avanzar hacia un uso más compartido y de mejor calidad de servicios de uso público, tales como el transporte, la educación, la salud y los servicios ambientales. En quinto lugar, se señala la importancia de un pacto por la sostenibilidad ambiental, que es clave en la solidaridad intergeneracional, en el reconocimiento de muy diversos grupos afectados por la degradación ambiental en sus múltiples formas y por el agotamiento de recursos no renovables. Estos pactos tienen dos rasgos particulares, a saber: que requieren a la vez de acuerdos en el ámbito nacional y global y que existe un fuerte involucramiento de la sociedad civil, también en ambas escalas, y por tanto su participación es crucial en los pactos.

De especial importancia es un pacto por la gobernanza de los recursos naturales. Se requiere, en este sentido, una institucionalidad en lo que atañe a regulación, propiedad y apropiación de rentas, que permita conjugar el momento propicio en la bonanza de mercados de recursos naturales con el uso de recursos derivados del sector para promover mayor diversificación productiva, más inversión en innovación y desarrollo, y fondos para la creación de capacidades y el mejoramiento del acceso a servicios diversos. Finalmente, se plantean las bases de un pacto mundial por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015, tal como hoy se discute en la comunidad internacional.

El documento procura, en síntesis, brindar a los países una visión del desarrollo para enfrentar la encrucijada actual, en que las restricciones de la coyuntura externa y los rezagos de las estructuras internas plantean desafíos profundos en materia de sostenibilidad e igualdad. Darle a la dinámica del desarrollo una orientación sostenible en el largo plazo, con progresión en términos de igualdad, es una tarea de largo plazo, pero que empieza hoy. Ese es el mensaje que se intenta transmitir.



# 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



## 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

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,

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.

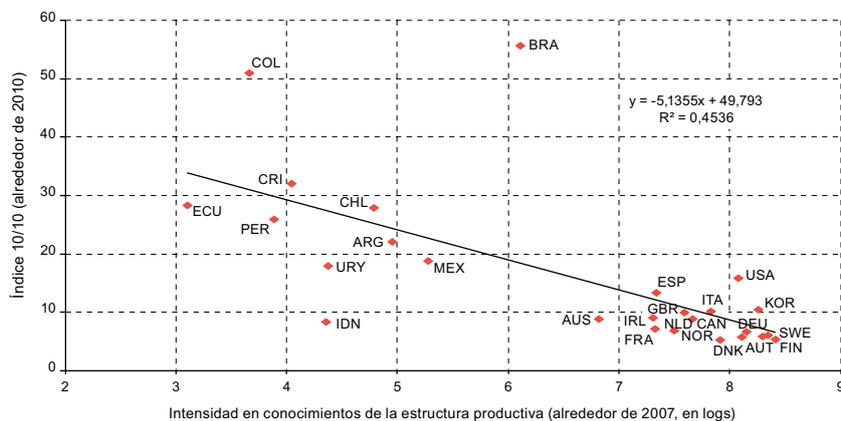
Las sociedades que cuentan con estructuras productivas más diversificadas suelen presentar menores niveles de desigualdad del ingreso. En efecto, las estructuras más complejas generan mejores oportunidades de trabajo y contribuyen a reducir el empleo informal; inversamente, las estructuras de enclave 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 1.2. 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>.

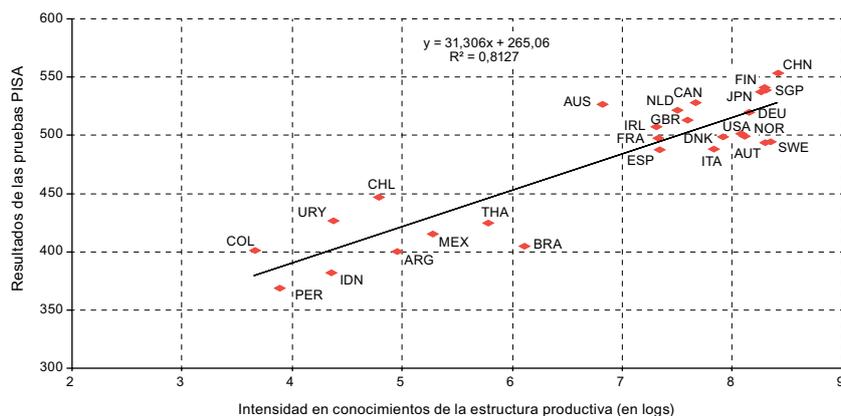
**Gráfico 1.1**  
Intensidad en conocimientos de la estructura productiva y distribución del ingreso <sup>a</sup>



**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/fsolt/swiid/swiid.html>; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), STAN Structural Analysis Database [en línea] <http://www.oecd.org/industry/ind/stanstructuralanalysisdatabase.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 1.2**  
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/stanstructuralanalysisdatabase.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.

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

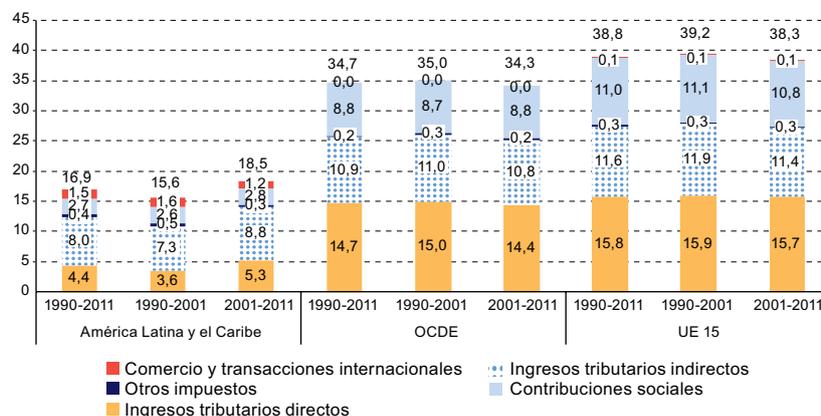
Las instituciones actúan sobre las estructuras sociales, y específicamente sobre la igualdad, en diversas instancias. En primer lugar, la distribución del ingreso resultante del mercado ya está afectada por la intervención estatal (o por su ausencia): el establecimiento de mínimos salariales, la negociación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

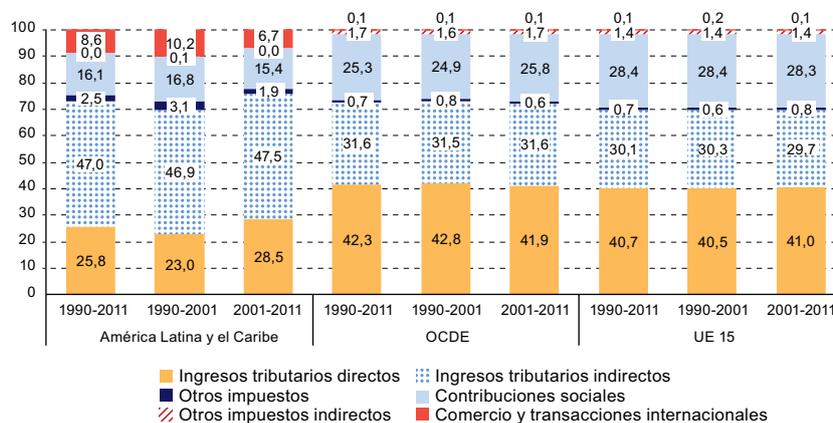
<sup>3</sup> La aplicación de estos mecanismos también afecta las decisiones y posibilidades de consumo de los hogares, en la medida en que la disponibilidad de servicios de educación y salud públicas de calidad puede liberar recursos para destinarlos a otros consumos (véase el capítulo IV).

**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)



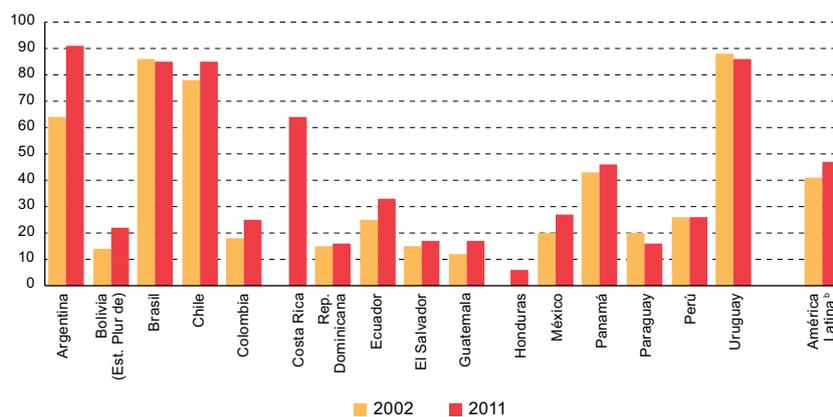
Fuente: J. C. Gómez Sabaini y D. Rossignolo "La tributación sobre las altas rentas en América Latina", serie *Estudios y Perspectivas*, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 2013, [en prensa].

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 redundará 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

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.

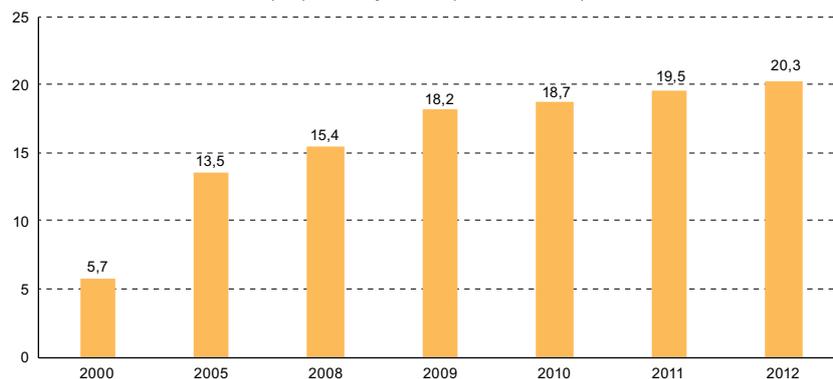
<sup>a</sup> Los datos de la Argentina, el Ecuador y el Uruguay corresponden a zonas urbanas.

<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**

A. Cobertura, 2000-2012  
(En porcentajes de la población total)

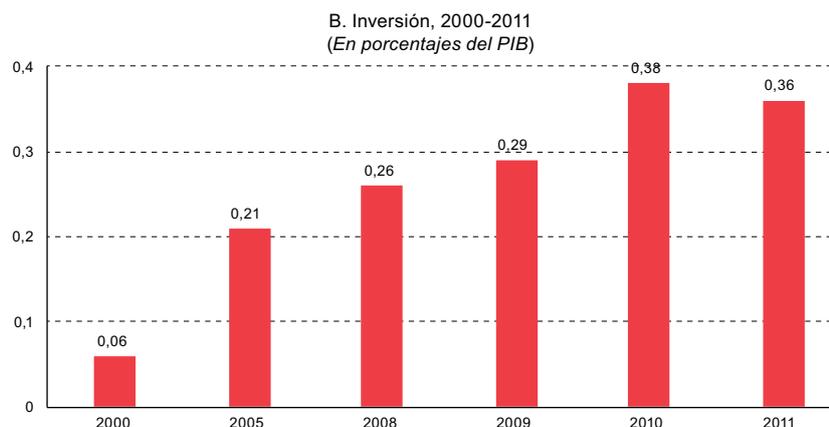


<sup>4</sup> Estudios recientes sobre los sistemas de pensiones en la región pueden encontrarse en CEPAL (2013a) y Roffman y Oliveri (2012).

<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. Côrtes 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*, N° 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.

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
		<b>Efecto de los impuestos directos y contribuciones</b>	<b>Efecto de las transferencias</b>	<b>Efecto de los impuestos indirectos</b>	<b>Efecto de las transferencias en especie</b>
<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.

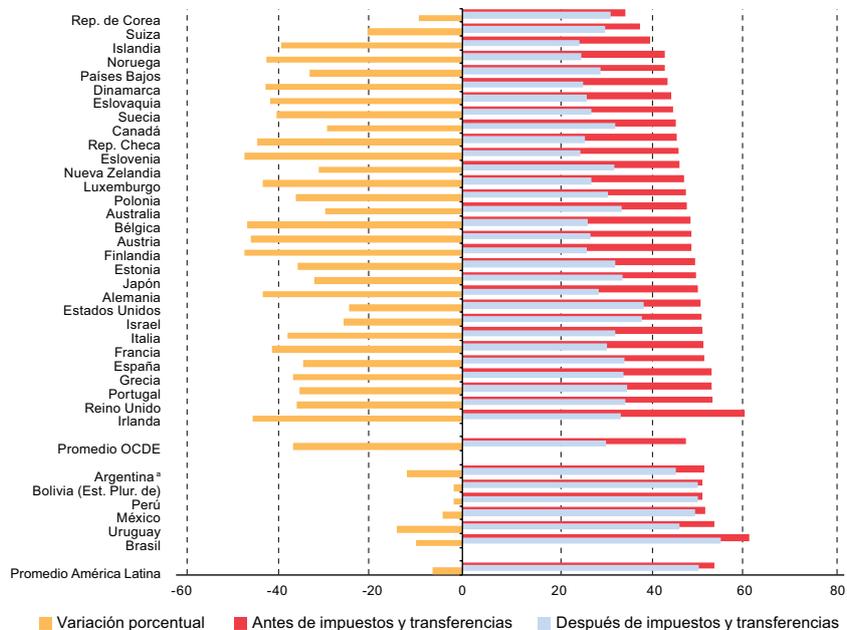
Sobre la base de la información disponible de los países de la OCDE se compara el ingreso de mercado con el ingreso disponible luego de impuestos y transferencias, considerando las transferencias públicas contributivas como parte de las transferencias y no del ingreso de mercado<sup>9</sup>. Más allá 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.

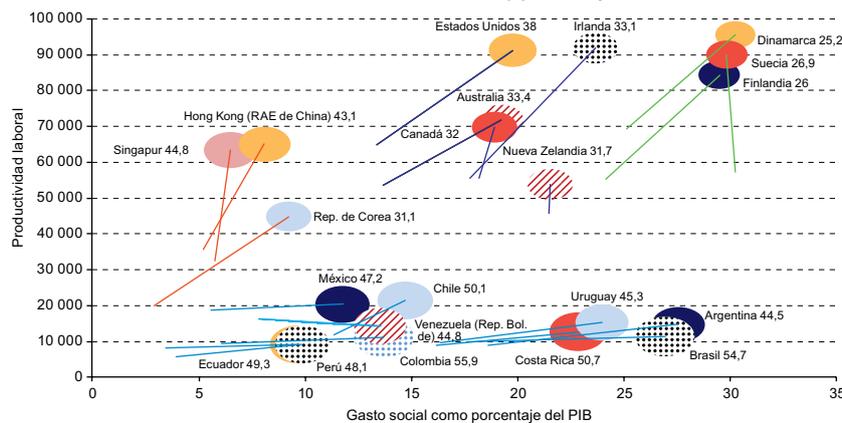
En resumen, en la región las instituciones no logran limitar (*ex ante*) las dinámicas de mercado que generan la concentración del ingreso, y la capacidad que tienen para corregirla (*ex post*) a través de transferencias monetarias e impuestos es restringida, especialmente si se compara con la experiencia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

## 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 1.8 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>.

**Gráfico 1.8**  
**Productividad laboral y gasto social como porcentaje del PIB, alrededor de 1990 y 2010,**  
**y desigualdad, alrededor de 2010<sup>a</sup>**  
*(En dólares constantes de 2005 y porcentajes)*



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

<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 1.8. 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.

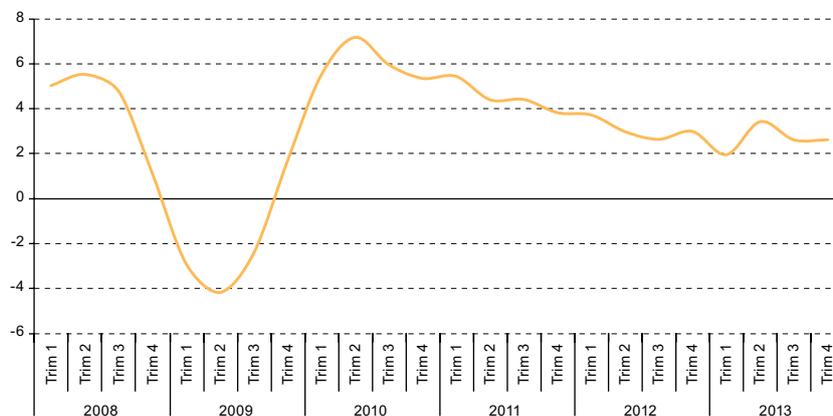
### **1. Sostenibilidad económica: entre los desequilibrios macroeconómicos y el cambio estructural**

#### **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.

**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.

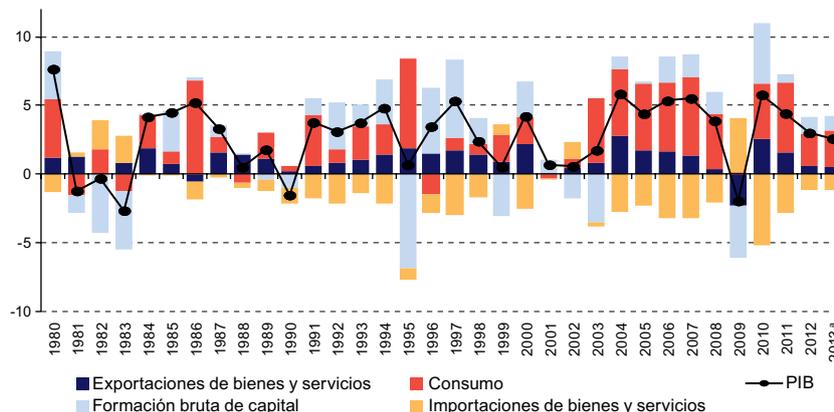
En primer lugar, el alza de las tasas de crecimiento que la bonanza externa trajo aparejada se tradujo en aumentos de empleo y reducción de la pobreza. Esto, sumado a los menores ritmos inflacionarios, condujo a un incremento de la masa salarial real y con ello del consumo privado, en particular de grupos 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.

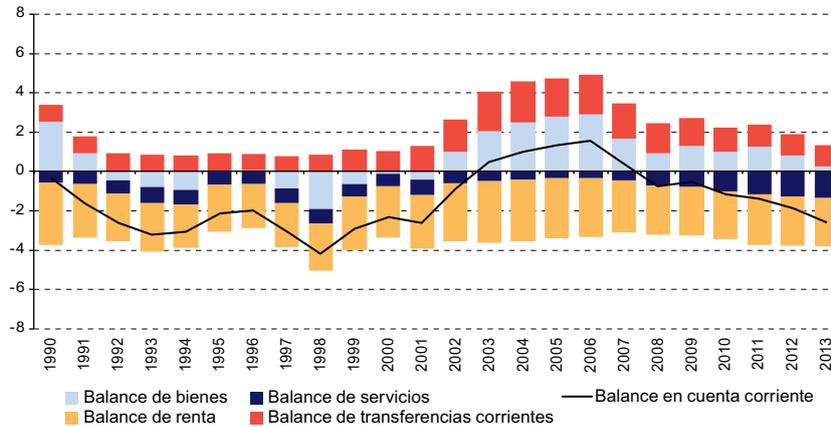
El alza de los precios de las exportaciones a partir de 2003, junto con la mayor inversión extranjera directa y el aumento de otros flujos financieros, elevó la disponibilidad de recursos externos y en varios países indujo una apreciación real de la moneda, que incentivó el aumento de las importaciones 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.

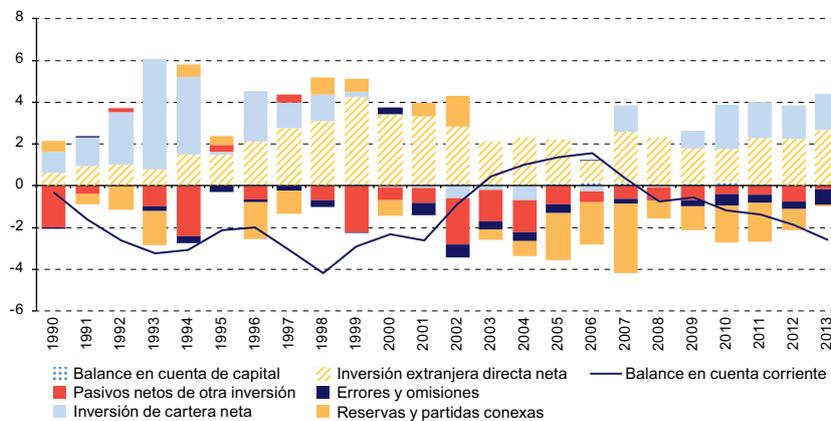
**Gráfico I.11**  
**América Latina y el Caribe: evolución del balance en cuenta corriente y sus componentes, 1990-2013**  
 (En porcentajes del PIB)



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.

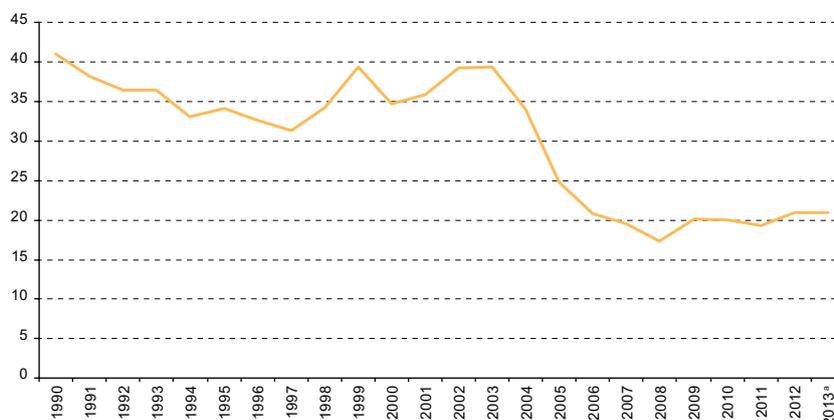
**Gráfico I.12**  
**América Latina y el Caribe: balance en cuenta corriente y componentes de la cuenta financiera, 1990-2013**  
 (En porcentajes del PIB)



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.

<sup>a</sup> 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.

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; Hausman y Gavin, 1996).

Uno de los canales a través de los cuales los choques de corto plazo afectan el desempeño de largo plazo es la inversión. En el gráfico 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

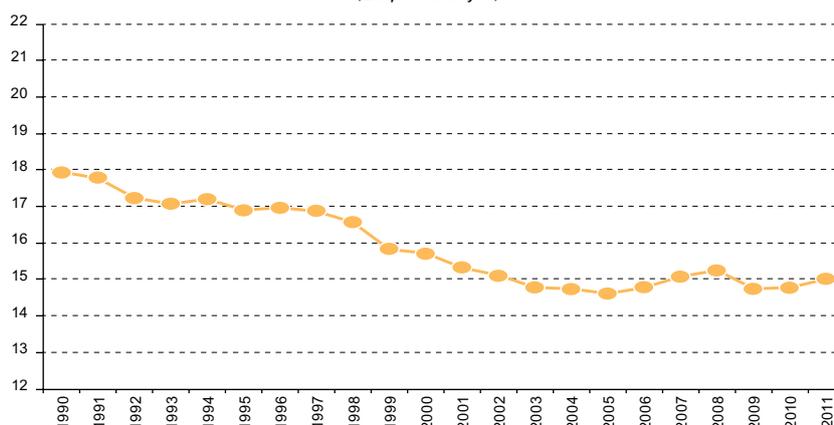
<sup>16</sup> Sobre la evolución de la inversión pública, véase Manuelito y Jiménez (2013) y sobre los déficits de infraestructura para el crecimiento, véase Sánchez y Perotti (2011).

<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.

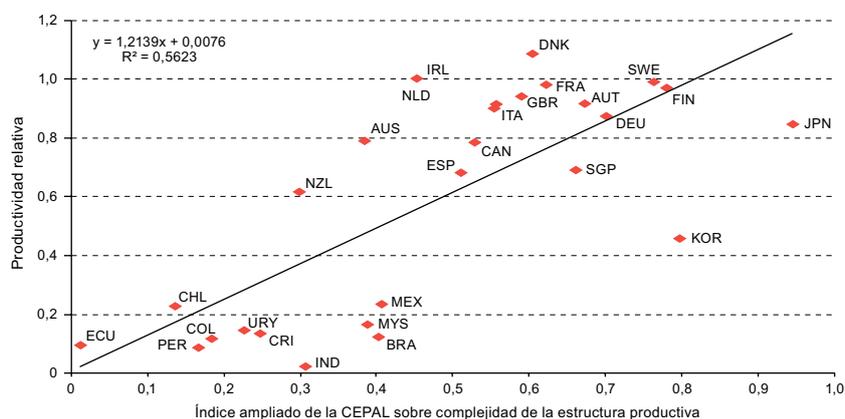
Para alcanzar la convergencia tecnológica y de productividad con los países desarrollados se requiere avanzar hacia estructuras productivas más intensivas en conocimiento. Productividad y estructura se mueven conjuntamente. La evolución de los diferenciales de productividad entre los países desarrollados 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

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:

- 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.
- Gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB.
- 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.
- Número de patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos por millón de habitantes.
- Exportaciones totales de manufacturas de mediana y alta tecnología (sobre la base de la clasificación de Lall) como porcentaje del total exportado.
- 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

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).

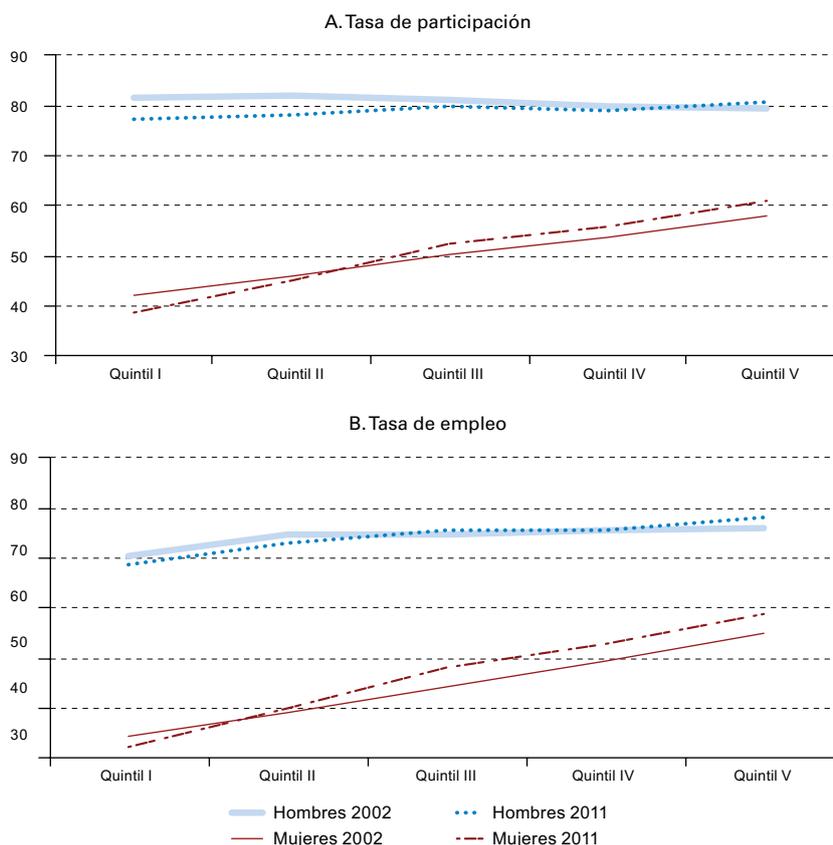
Como se ha señalado, de acuerdo con la última información disponible, el crecimiento económico no será tan dinámico como en fases anteriores y, según las proyecciones, el empleo permanecerá básicamente estancado en el corto plazo (CEPAL, 2013b). Cerca del fin de una coyuntura muy favorable, el balance 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.

**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.

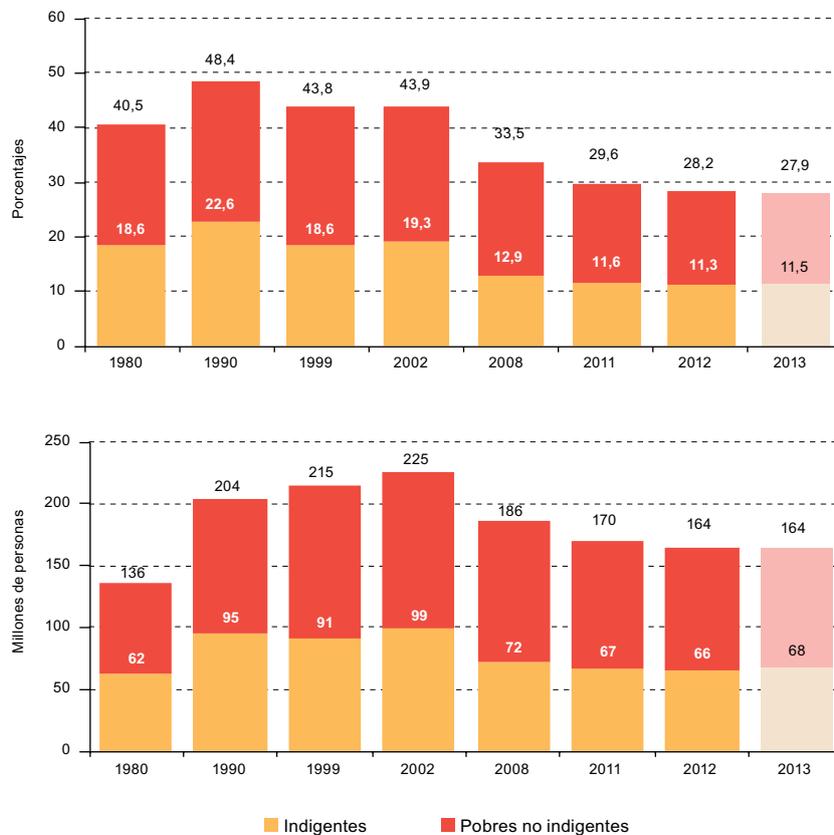
Para aquellas mujeres que logran insertarse en el mercado de trabajo, se mantiene la alta segregación ocupacional entre hombres y mujeres, al mismo tiempo que persiste la significativa brecha salarial. El empleo sigue altamente segmentado, con baja cobertura de la seguridad social e inequidades profundas 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

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)

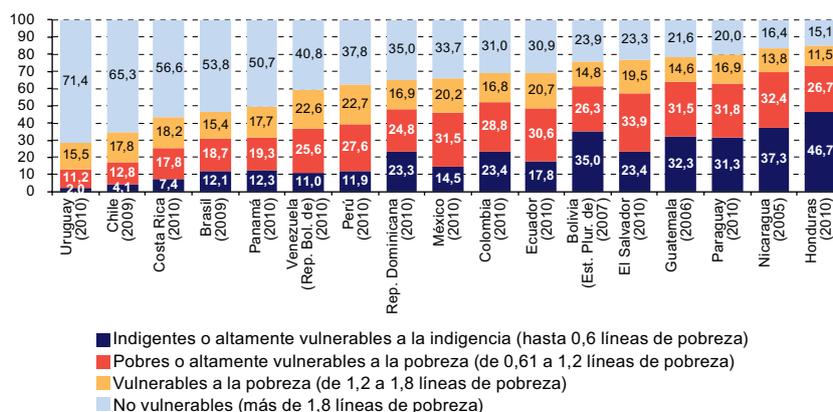


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

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 exagera 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, Nº 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.

### 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.

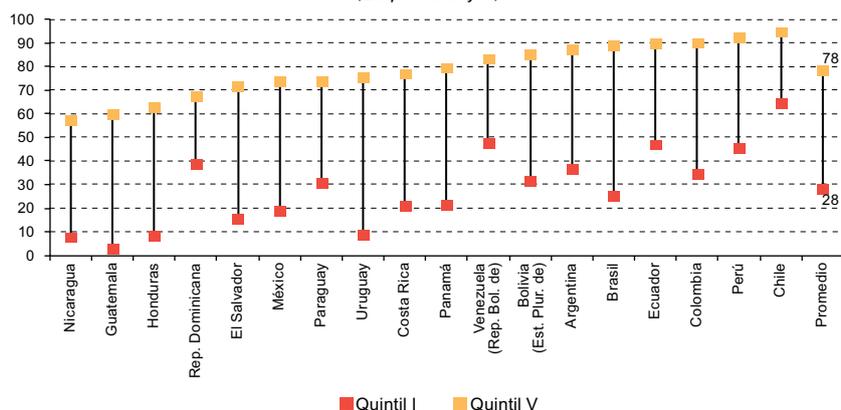
La consideración de la desigualdad en otras esferas, más allá del ingreso, trae nuevas luces de alerta sobre la situación regional. En educación, si bien es cierto que en América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos 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.

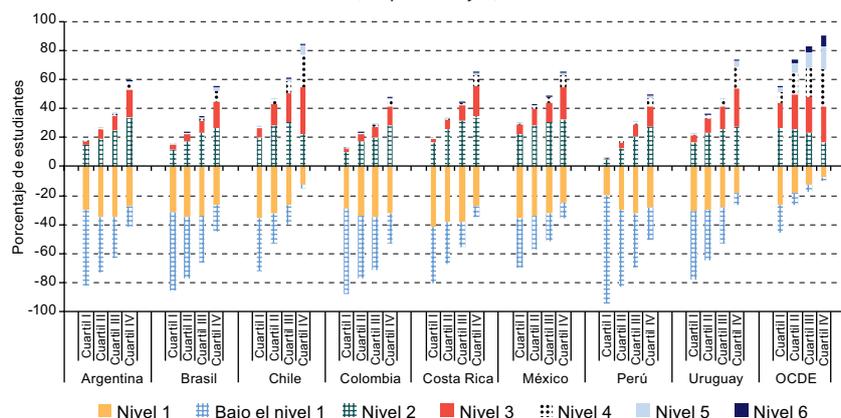
Además, en la medición PISA la diferencia entre los resultados de los países latinoamericanos y el promedio de los países desarrollados pertenecientes a la OCDE es muy significativa. La mayoría de los estudiantes del primer y segundo cuartil socioeconómico y cultural de los países de la región alcanzan 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.

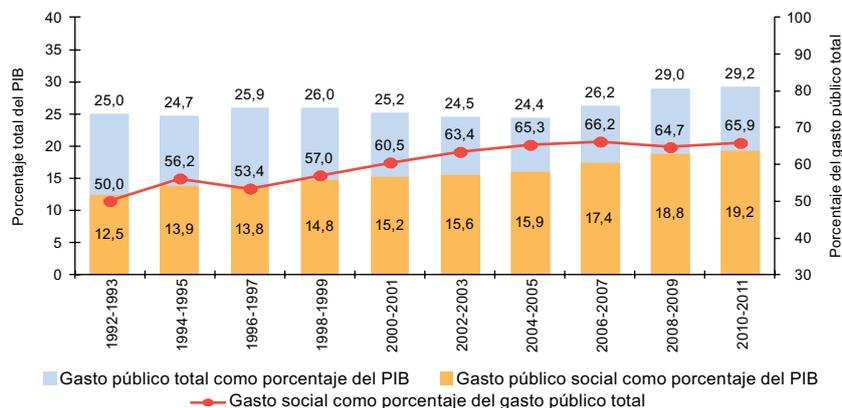
Las brechas en logros y aprendizajes refuerzan la fragmentación de las sociedades nacionales y vuelven más difícil la confluencia en torno a proyectos compartidos de desarrollo. No solo encienden luces de alerta sobre la sostenibilidad de la reducción de la desigualdad y el desarrollo de capacidades 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

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)

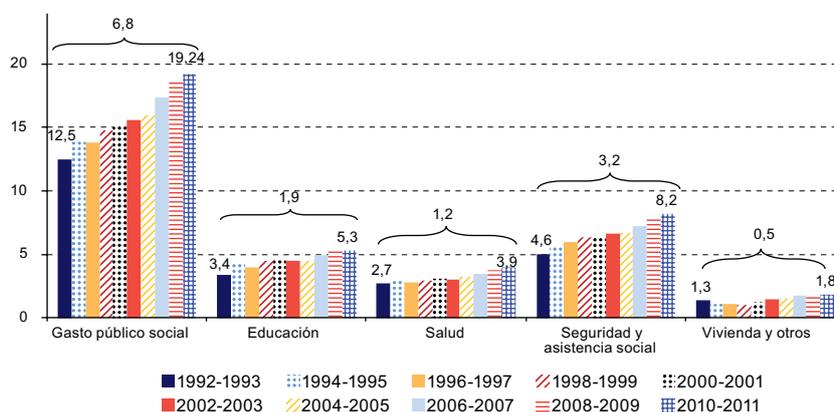


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

<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 periodo.

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.

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 cacahuate, el frijol, la calabaza, el tomate, el cacao y la quínoa, 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 puzle: 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 tranques 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.

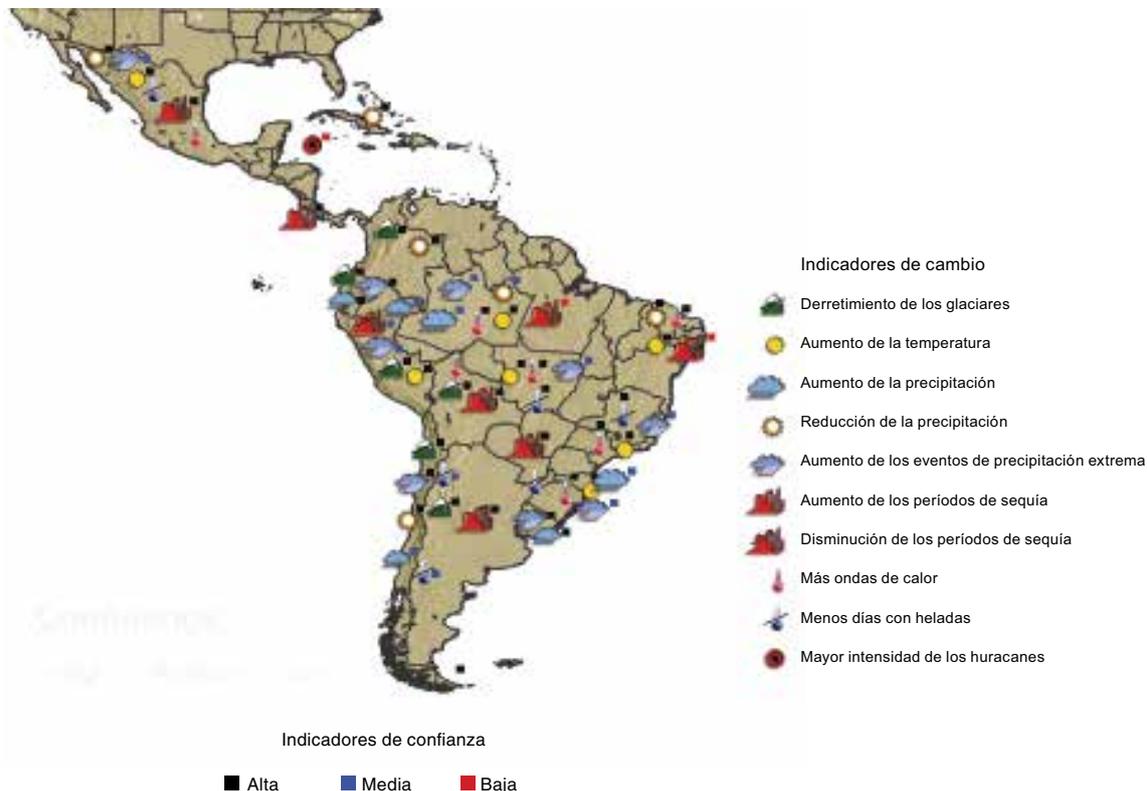
Aun cuando los países de la región han avanzado considerablemente en la creación de instituciones y marcos legislativos ambientales más restrictivos en lo que respecta a la explotación de los recursos mineros, hay deficiencias en su aplicación, sobre todo porque este tipo de industria proporciona enormes 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).

**Mapa I.1**  
**América Latina y el Caribe: síntesis de los patrones de cambio climático proyectados hasta 2100<sup>a</sup>**



**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 igualdad 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.

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 redundará 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 encaece 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 aun 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).

## 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*, N° 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*, N° 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*, N° 119 (LC/G.2570-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° 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.), Brasília, 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, N° 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, N° 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.

- (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*, N° 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, N° 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, N° 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, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 245 (LC/W.245), Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.
- Joumard, Isabelle, Mauro Pisu y Debbie Bloch (2012), “Tackling income inequality: the role of taxes and transfers”, *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2012, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 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*, N° 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.

## 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.

## Brechas sociales y laborales

### Presentación

### Capítulo II

#### Igualdad y desigualdad en América Latina y el Caribe

- A. Igualdad de medios: la distribución del ingreso
- B. Igualdad en capacidades: algunos componentes fundamentales
- C. Aspectos relacionales: segregación escolar y residencial
- D. Igualdad, autonomía y reconocimiento recíproco: los aportes desde la perspectiva de género
- E. Desigualdades profundas: el caso de los pueblos indígenas
- F. Igualdad, sociabilidad y conflictividad: cómo lo ve la gente
- G. Algunos desafíos para la medición de la igualdad
- H. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo

Anexo metodológico

### Capítulo III

#### El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad

- A. Evolución reciente del mercado de trabajo: empleo, ingresos y productividad
- B. Una mirada estructural a las brechas de productividad
- C. El rol del salario mínimo en la mayor igualdad de ingresos
- D. Desigualdades de género: inserción e ingresos
- E. Trabajo no remunerado
- F. Mercado laboral y pueblos indígenas: desigualdades étnicas y de género
- G. La afiliación a pensiones
- H. Trabajo, estructura productiva e igualdad: brechas por cerrar

Bibliografía

Anexo



## Repensando la igualdad

### 1. La visión de la igualdad según la propuesta de la CEPAL

Tal como la CEPAL manifestó en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, el valor de la igualdad nutre la modernidad desde sus fundamentos ideológicos. En primer lugar, la igualdad se invoca en el marco de la abolición de privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, independientemente de sus orígenes, condiciones y adscripciones. En segundo lugar plantea no solo la universalidad de derechos civiles y políticos sino también un horizonte de justicia distributiva en función del cual todos puedan disfrutar de los beneficios del progreso y ser reconocidos como iguales en derechos y dignidad.

Tal como se postuló en dicho documento, la mayor igualdad en derechos, oportunidades y bienestar promueve un mayor sentido de pertenencia a la sociedad, lo que a su vez contrarresta una modernidad tardía, que tiende a la fragmentación, el desarraigo y la exclusión. También se planteó que la igualdad estaba en el cruce entre crecimiento económico, inclusión social y reconocimiento de la diversidad y se insistió en la necesidad de alcanzar un desarrollo que vincule positivamente la mayor igualdad con incrementos en productividad, capacidades y sostenibilidad del crecimiento. Tal planteamiento fue desarrollado con nuevos matices en *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*.

La región enfrenta ahora grandes retos. Pese a los progresos recientes, sigue siendo la que padece la peor distribución del ingreso del mundo y a ello se suman múltiples desigualdades que se refuerzan entre sí, algunas de las cuales se analizan en este documento de manera pormenorizada: desigualdades de ingresos, brechas en materia de desarrollo de capacidades, de inserción en el mundo del trabajo, de acceso a los sistemas de protección social y a redes de relaciones, brechas de género, etnia y generaciones, brechas en el acceso al poder, a la visibilidad pública y a la participación en instancias de deliberación política, brechas de calidad de vida en lo relativo a ambientes saludables, disposición de tiempo y reconocimiento y respeto.

La igualdad como valor central fue excluida del léxico del desarrollo por décadas en que, ante la primacía de un modelo orientado a soluciones de mercado y reducción de las funciones sociales del Estado, el término mismo fue obviado. Hoy, sin embargo, la situación es distinta dado que, con diversos énfasis, la igualdad vuelve a estar en el tapete. No puede desconocerse que en América Latina y el Caribe los cambios en el mapa político y en las preferencias electorales, sumados a las movilizaciones ciudadanas, marcan un claro punto de inflexión que concurre en la demanda de mayor igualdad. En esta inflexión que conjuga a electores con actores, y a derechos con movilizaciones, la bandera de la igualdad retorna enriquecida con exigencias de reconocimiento, dignidad y autonomía de los sujetos colectivos. Sentirse secularmente vulnerado en cuanto a los derechos sociales, invisibilizado en condiciones de exclusión y segregado por un sistema que se percibe como de privilegios de unos en desmedro de otros, conduce a que el reclamo de la igualdad sea un reclamo de dignidad. O inversamente, desde la indignación se habla de la igualdad.

La igualdad asociada a la dignidad no es algo nuevo: está en los orígenes de la modernidad republicana y de la Ilustración. La igualdad, además, se amplía a la participación si se entiende que la igual dignidad, que puede

plasmarse en derechos, recursos, oportunidades o capacidades, implica ser parte activa en los procesos de toma de decisiones y no solo gozar de recursos y prestaciones. La visión de igualdad de la CEPAL se ubica en esta sintonía. La última parte de este documento trata precisamente de cómo llevar a la lógica de pactos entre distintos actores las visiones estratégicas de un desarrollo más igualitario y sostenible.

La igualdad implica el reconocimiento recíproco entre actores de igual dignidad, así como el reconocimiento de vulnerabilidades compartidas que es preciso abordar de manera conjunta. En esta parte 2 del documento se examina la igualdad en múltiples dimensiones. Se presenta información exhaustiva sobre distribución relativa y absoluta del ingreso, brechas en cuanto a las condiciones de habitabilidad y reproducción, salud, educación, inclusión en la sociedad de la información, segregación escolar y residencia, brechas de género y etnia, y las percepciones de la ciudadanía respecto de la igualdad y la desigualdad.

En el capítulo III se examinan las múltiples brechas relativas al mundo del trabajo y su funcionamiento como reproductores de desigualdad. Tal como en el capítulo II, se destacan avances recientes (en materia de ocupación, desempleo, ingresos y productividad) pero también se encienden luces de alerta respecto de brechas persistentes y dificultades para superarlas, en un escenario con mayores restricciones al crecimiento. Especial énfasis se pone aquí en las desigualdades que reflejan componentes estructurales propios del ámbito laboral, sobre todo en la vinculación del mercado de trabajo y la estructura productiva. Se evalúa también el salario mínimo como componente institucional y sus efectos sobre la desigualdad laboral y se profundiza en las brechas de desigualdad del mundo del trabajo desde la perspectiva de género, etnia, acceso a la seguridad social y trabajo no remunerado.

Plantearse la igualdad en términos prácticos lleva tanto a políticas de reconocimiento como a políticas redistributivas. El reconocimiento de las diferencias no puede ser un pretexto para aceptar la desigualdad. Es necesario, además, socializar riesgos y reducirlos de la manera más justa y oportuna. De allí que uno de los ejes en materia de políticas pro igualdad que la CEPAL ha venido proponiendo es la ampliación de los sistemas de protección social. Estas políticas se fundan en la convicción de que la igualdad implica formas de convivencia en que es prioritario reasignar recursos y servicios para reducir las brechas en cuanto a la plena titularidad de derechos.

## 2. La igualdad en clave de autonomía con reconocimiento recíproco

La autonomía es uno de los valores más caros a la modernidad y las visiones del desarrollo la incorporan en distintas acepciones: trátase del individualismo posesivo o del utilitarismo liberal, que vinculan la autonomía a la procura de la maximización de beneficios y funciones de utilidad personales; trátase del enfoque de desarrollo humano, que prioriza las capacidades y libertades de individuos y grupos para discernir entre alternativas mejores y peores (o de mayor valor ético) en proyectos personales y colectivos de vida. En este último sentido, y como se plantea tanto desde la tradición kantiana en filosofía moral como desde la obra de Rawls en filosofía política, las personas tienen la capacidad de gobernar su conducta por reglas que van más allá de su interés egoísta y de formular y acatar leyes para que todas puedan llevar adelante sus aspiraciones vitales, siempre que no impidan a las demás hacer lo mismo. Desde esta perspectiva, la autonomía supone tanto la búsqueda y realización de una idea de buena vida como el compromiso con la cooperación equitativa para universalizar este principio en la práctica.

Esta última idea de cooperación para la buena vida ha sido recogida en varias partes de este documento: respecto del mundo del trabajo remunerado y no remunerado, tal como se desarrolla en el capítulo III, en el ámbito del consumo y del medio ambiente, y respecto de los acuerdos entre actores para instituir formas más sostenibles e igualitarias de desarrollo.

Según esta visión de la autonomía, el reconocimiento recíproco y la vulnerabilidad diferenciada se consideran anverso y reverso de la misma moneda. Ampliar la protección frente a vulnerabilidades y riesgos, por un lado, y el desarrollo de capacidades y de opciones de vida, por otro, implica conjugar solidaridad y autonomía. Esto abarca un amplio mapa de políticas: desde reformas tributarias a políticas productivas, de protección social, de empleo, de educación, de conectividad y de acción afirmativa. En este marco, los mecanismos redistributivos deben reflejar el criterio de reconocimiento recíproco entre ciudadanos, brindando, a través de la acción pública, oportunidades a todos para la realización de vidas autónomas.

En la medida en que la autonomía tiene, precisamente, esta dimensión solidaria y de reconocimiento recíproco, la orientación del desarrollo que la promueve debe ubicar a la igualdad en el corazón mismo de la autonomía. Requiere

formas de organización y acuerdos que minimizan la vulnerabilidad a través de la cooperación y la distribución de recursos de muy diverso tipo. Tal principio está en la base de mecanismos tanto solidarios como contributivos en campos como la salud y la seguridad social. Así, la pertenencia a redes sociales surge precisamente de la necesidad de potenciar la autonomía junto a otros y mitigar la vulnerabilidad con otros.

La autonomía con reconocimiento recíproco es, según la perspectiva de desarrollo de la CEPAL, el valor constitutivo del sujeto al que, en última instancia, apuntan las políticas. Para eso es necesario combinar inclusión y reconocimiento en las políticas de desarrollo. Son las caras complementarias de la moneda de la intervención pública, toda vez que esta reconoce la importancia de desarrollar capacidades y oportunidades para ampliar proyectos valorados por las personas y a la vez admite que la dignidad es propia de todos y todas, y que esa dignidad supone el reconocimiento recíproco como “actores”, individuales y colectivos, de proyectos a los que estos atribuyen mayor valor.

La autonomía con reconocimiento recíproco implica una autocomprensión como iguales en dignidad, lo que constituye la base para un enfoque de derechos para el desarrollo. De allí que la igualdad de autonomía es muy consistente con la igualdad de derechos o más bien la presupone. Requiere, en consistencia con los derechos civiles, de la ausencia de coacción y pleno reconocimiento de las libertades civiles para que los sujetos puedan emprender proyectos de vida conforme a valores propios. Requiere, también, la libre acción de los ciudadanos en instancias de deliberación, participación y representación públicas, lo que surge sobre todo de los derechos políticos. En tercer lugar es necesario un acuerdo colectivo para atender las vulnerabilidades que traban la autonomía efectiva de los distintos actores de la sociedad. Esto lleva a plantear la plena vigencia de derechos sociales y su traducción a políticas de transferencias y prestaciones. Finalmente, la dimensión de reconocimiento como “iguales y diferentes” va de la mano con los derechos culturales, de identidad y reconocimiento de la diferencia, y su creciente presencia en las agendas de política.

Hablar de igualdad de derechos lleva también al debate los temas más postergados de la justicia social, a saber: cómo se distribuyen activos, prestaciones y recursos diversos a lo ancho del conjunto de la sociedad; cuál es el papel redistributivo que le corresponde al Estado como principal garante y promotor de la igualdad; cómo se apropian los distintos actores de los incrementos de productividad de la economía; cómo se plasma un marco normativo explícito de derechos sociales que requieren de pactos fiscales en torno a prestaciones universales, y en qué diversos campos del desarrollo se ve afectada la igualdad.

### 3. Igualdad y deliberación: conjugando inclusión y reconocimiento

La CEPAL ha planteado recientemente (véase la colección La Hora de la Igualdad) que la democracia deliberativa es clave para avanzar en pactos tendientes a lograr mayor igualdad y a la vez mayor reconocimiento. El reconocimiento forma parte de la deliberación entre actores diferentes, que procuran acordar mecanismos para la promoción de la igualdad. Al mismo tiempo, la deliberación supone el uso de las capacidades de las personas para participar de un diálogo y un intercambio de razones en aras de alcanzar acuerdos que permitan arbitrar diferencias y procurar mayor igualdad.

De esta manera, la capacidad social para iniciar o participar en una deliberación pública es un requisito mínimo para ser ciudadano pleno y es parte del ejercicio positivo de la autonomía. Por lo tanto, en este documento las propuestas de políticas para promover un estilo de desarrollo sostenible y con vocación igualitaria se plasman en forma de pactos que requieren el diálogo y la negociación entre distintos actores.

En contrapartida, la igualdad cívica requiere también restringir el poder de grupos de influencia, vale decir, contrapesar desequilibrios en cuanto a voz, visibilidad, influencia y otros recursos que tornan asimétrica la deliberación. El criterio de inclusión deliberativa de Young conjuga ambas exigencias, a saber, la del mínimo de capacidades de unos para la participación efectiva, y la limitación al poder y la riqueza de otros que puedan trabar o neutralizar el acceso a tal participación. En este punto importa considerar que la distribución de ingresos y riqueza puede ser de tal orden que culmine siendo percibida como el efecto de una situación de privilegios y poderes de unos frente a otros, afectando negativamente la autocomprensión de los ciudadanos como iguales. Voz política y privilegios económicos muchas veces van de la mano, y los gobiernos tienen el desafío de democratizar la voz y promover los derechos económicos, sociales y culturales. Este es el sentido último de los pactos que se proponen al final de este documento.



## Igualdad y desigualdad en América Latina y el Caribe

La concepción de igualdad planteada en las páginas precedentes va más allá de la consideración de la igualdad de medios, lo que no implica desconocer la importancia que esta tiene: la CEPAL ha contribuido sustancialmente a su análisis mediante la cuantificación de la desigualdad en el ingreso en las últimas décadas y el estudio de sus determinantes, tanto desde la teoría estructuralista como desde sus distintas vertientes desarrolladas en la propia institución.

Sin embargo, al considerar las cuestiones de reconocimiento, nuestra concepción de igualdad va más allá de la justicia distributiva —que suele reducir su alcance al reparto de medios transferibles y cuantificables— e incorpora otras dimensiones, tales como las capacidades. Estas se entienden en un sentido amplio, a saber, como habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos logran adquirir y les permiten emprender proyectos de vida que estiman valiosos. También importa, de acuerdo con la definición de igualdad planteada antes, considerar la igualdad en un contexto “relacional”, de socialización, autonomía y reconocimiento, e incorporar la dimensión subjetiva que hace referencia a cómo las personas perciben el orden en que viven en términos de igualdad y desigualdad.

En este capítulo se procura ofrecer información pormenorizada que refleje estos distintos sentidos de la igualdad, lo que a su vez abre el abanico de políticas que deben mobilizarse para responder, precisamente, a este enfoque multidimensional de la igualdad. Se aborda en primer lugar la igualdad de medios, considerando la evolución reciente de la desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe. Además de presentarse someramente las posibles explicaciones de la reducción de las disparidades durante la última década, se aportan también miradas novedosas sobre la desigualdad de ingresos, considerando la desigualdad funcional y la desigualdad en términos absolutos.

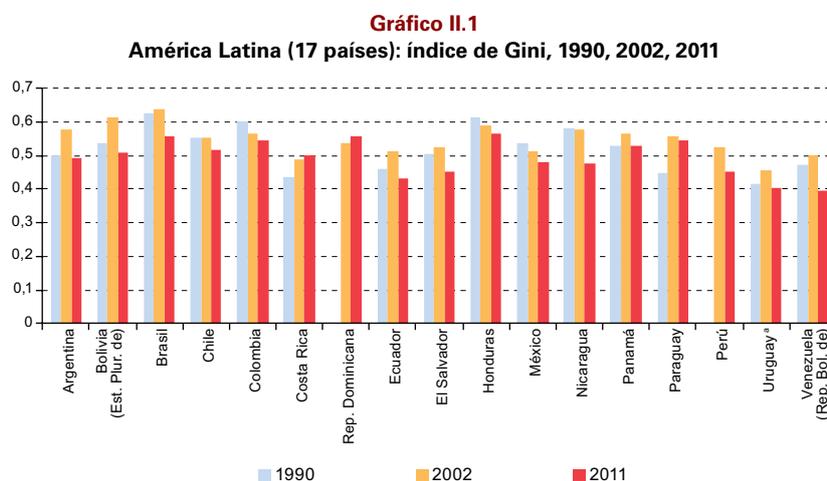
Se discuten a continuación otras dimensiones de la desigualdad, que pueden englobarse en un sentido amplio como capacidades, y que incluyen la educación, el acceso a conectividad en tecnologías de la información y las comunicaciones, la nutrición, las trayectorias reproductivas y condiciones de vida reflejadas a través del hacinamiento y el acceso a bienes duraderos. Por otro lado, el concepto de igualdad de la CEPAL abarca la pertenencia a redes sociales, grupos y espacios donde prime la intersubjetividad como herramienta clave para asegurar el reconocimiento recíproco y para potenciar las condiciones sociales que favorezcan la autonomía. En esa línea, en el tercer apartado de este capítulo se presentan dos mediciones adicionales y novedosas: la segregación escolar y la segregación residencial. En la cuarta parte se abordan la autonomía y el reconocimiento de las mujeres, en particular la disposición de ingresos propios y el acceso a instancias político-deliberativas. También se consideran la situación de los pueblos indígenas y algunas de las desigualdades que los afectan. Adicionalmente, en la sexta parte se intenta reflejar la percepción de los individuos acerca de diversos aspectos vinculados con el reconocimiento recíproco, a través de indicadores subjetivos, como la percepción de justicia distributiva, de confianza interpersonal y de conflictividad social. Tras esta amplia ilustración sobre la igualdad en la región, se incluye una reflexión sobre algunos desafíos de medición para mejorar los diagnósticos en las distintas dimensiones de la igualdad. Por último, a modo de conclusión se presentan los comentarios finales.

## A. Igualdad de medios: la distribución del ingreso

La igualdad de medios hace alusión principalmente a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades. Esa igualdad tiende hoy a evaluarse mediante un número reducido de indicadores consagrados de distribución del ingreso, sobre todo el coeficiente de Gini y la participación en el ingreso de los distintos estratos socioeconómicos. Esta práctica no implica desconocer que estas desigualdades se originan en la distribución de los activos y en la concentración del poder en las elites, aspectos fundamentales en las explicaciones estructuralistas sobre la desigualdad. En las siguientes páginas se analiza lo sucedido en la región en términos de desigualdad del ingreso, pero además se plantean otras formas de analizar la distribución del ingreso que complementan y enriquecen la visión de la igualdad de medios en la región.

### 1. Tendencias recientes en la evolución de la desigualdad del ingreso en la región

Durante los años noventa, en un contexto de reformas orientadas al mercado y de crecimiento económico moderado, los cambios en la distribución del ingreso en la región tendieron a una concentración en la mayoría de los países (véanse el gráfico II.1 y el cuadro II.A.1 del anexo). En 10 de los 15 países de los que es posible comparar el índice de Gini registrado a comienzos de la década de 1990 y alrededor de 2002 se detecta un incremento de la desigualdad. Se ha argumentado que esto obedece a que las personas más desfavorecidas desde el punto de vista de la distribución no parecen haberse beneficiado del crecimiento en la misma medida que otros sectores de la población durante la década (Morley, 2001; Székely, 2001). En términos generales, los países menos desiguales se desempeñaron peor en promedio que los más desiguales en esa década, como se señala en Gasparini (2003). En efecto, la desigualdad aumentó en la Argentina, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), que son economías con menores niveles de desigualdad, mientras que los países en que esta se redujo presentan en todos los casos altos niveles de desigualdad.



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

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 1992.

Los estudios en que se ha analizado esta evolución regresiva en la distribución del ingreso durante los años noventa coinciden en señalar que, en algunos países, esta tendencia ha sido impulsada principalmente por el aumento de la prima salarial para los trabajadores calificados, en un contexto de desempleo creciente. A esto se sumaron los efectos de las reformas estructurales (liberalización comercial, reforma financiera, reforma tributaria, privatizaciones y reforma laboral). En el caso de la apertura comercial la evidencia indica que ha contribuido al aumento de la desigualdad (véanse las revisiones de Taylor, 2005; Goldberg y Pavnick, 2007), mientras que las evaluaciones son menos contundentes en relación con las otras reformas.

A partir de comienzos de la década de 2000 se configura un nuevo escenario internacional. En los países de América Latina y Asia Sudoriental se revierte la tendencia anterior de crecimiento de la desigualdad y se empiezan a registrar descensos de los índices de Gini, mientras que en los países de Europa Oriental y China continúa el ascenso de la desigualdad (Cornia y Martorano, 2012) (véase el gráfico II.A.1 del anexo). Así pues, entre 2002

y 2003 se produce un cambio relevante en la tendencia de la desigualdad en la región, que configura un escenario promisorio, especialmente después de una década en que no habían mejorado los indicadores de distribución. Si bien América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo (véase el gráfico II.A.2 del anexo), al considerarse el período 2002-2011 se observa que 15 de los 17 países de la región muestran mejoras distributivas (véase el gráfico II.1). La reciente tendencia a la disminución de la desigualdad es estadísticamente significativa y ha tenido lugar en un contexto de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza en la región.

Esa inflexión distributiva ha sido ya objeto de diversas interpretaciones. En un ejercicio de descomposición microeconómica presentado en CEPAL (2011) se señala que el descenso se explica sobre todo por la evolución de los ingresos por adulto y, específicamente, de los provenientes del mercado laboral. El factor demográfico habría tenido un efecto modesto en la desigualdad, ya que la caída de la tasa de dependencia fue relativamente homogénea en todos los niveles de ingreso. Sobre la base de un análisis de cuatro países de renta media de la región (Argentina, Brasil, México y Perú), López-Calva y Lustig (2010) concluyen que la disminución de la desigualdad en los países obedece principalmente a dos factores: una reducción de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y de baja calificación, y, en menor medida, un aumento de las transferencias del gobierno a los hogares de menos ingresos. Esto los lleva a afirmar que en la famosa “carrera entre la educación y la tecnología”, según palabras de Tinbergen (Tinbergen, 1975), la primera ha tomado la delantera. Así, mientras que en la década de 1990 la demanda de competencias fue mayor que el aumento de la oferta, en los últimos años el crecimiento de la oferta de trabajadores calificados habría superado al de la demanda. También Azevedo y otros (2013), tras analizar la población ocupada en 15 países de la región, concluyen que la caída de la prima por educación está relacionada con la mayor oferta de trabajadores calificados.

Una visión diferente es la que proporcionan Gasparini y otros (2012), quienes estiman la contribución relativa de los factores de oferta y demanda para explicar las tendencias recientes de la prima por educación en 16 países de América Latina; muestran que la oferta relativa de trabajadores calificados y semicalificados ha ido en aumento desde los años noventa. Tanto en esa década como en la de 2000, los retornos a la finalización de la educación secundaria han disminuido, mientras que los retornos a la educación terciaria han aumentado durante los años noventa, aunque esta tendencia se revirtió en la década de 2000. Los autores argumentan que el incremento de la oferta de mano de obra calificada no es el único factor que explica el reciente descenso de la desigualdad, sino que también desempeña un papel importante la desaceleración de la demanda relativa de trabajo calificado en la última década. Este cambio de tendencia en la demanda relativa de trabajadores con educación terciaria estaría relacionado con el auge de los precios de los productos básicos, que habría favorecido la demanda de fuerza laboral no calificada e impulsado a la baja la prima salarial por educación. También De la Torre, Messina y Pienknagura (2012) subrayan la importancia de los cambios en el mercado laboral, concretados en el movimiento de trabajadores desde sectores manufactureros hacia sectores intensivos en servicios vinculados a la producción relacionada con los recursos naturales. También los estudios de casos presentados en Cornia (2014) muestran que la reciente caída de la desigualdad en la región ha sido facilitada por la evolución favorable de los precios de los productos básicos, especialmente en los países que más exportan estos bienes. Sin embargo, se señala que no ha sido esta la única causa, ya que en países semindustrializados o altamente dependientes de las remesas también disminuye la desigualdad.

Los hallazgos antes presentados resultan, cuanto menos, inquietantes. Sugieren que podría estar dándose una situación en que la composición sectorial, altamente condicionada en economías centradas en recursos naturales, esté generando una mayor demanda relativa de trabajadores de baja calificación, con lo que se reduce la brecha por retornos a la educación. En vez de ser un síntoma de conciliación de desarrollo con igualdad, revelaría que el estancamiento de la productividad, junto con el patrón de especialización, envían señales poco estimulantes para la progresión en educación y desarrollo de capacidades. Si bien la evidencia no es aún concluyente y el debate está abierto, es preciso considerar este posible escenario y valorar el alcance potencial de esta interpretación del reciente descenso regional en materia de desigualdad.

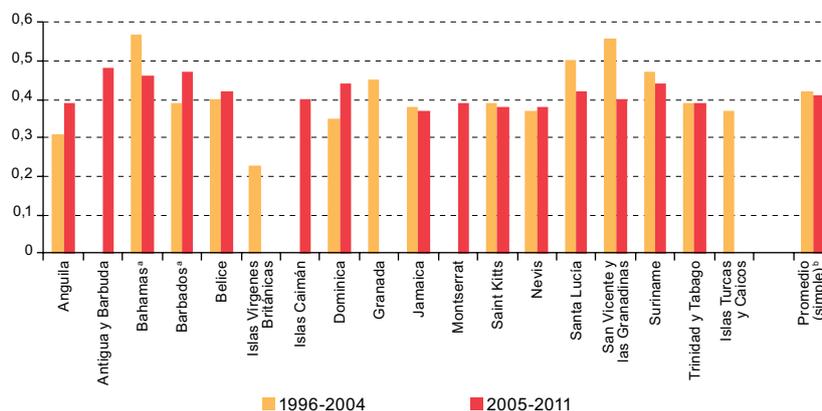
La dinámica política detrás de la reciente disminución de la desigualdad también ha sido relevante. La vida democrática ha llevado a nuevas preferencias electorales y a una mayor visibilización de las demandas sociales. Esto hace que, en un ciclo positivo de estabilidad económica, los gobiernos respondan a esas demandas de inclusión social con nuevas políticas de mayor vocación redistributiva. Se trata, en la mayoría de los casos, de reformas inspiradas por una “redistribución prudente con crecimiento” (Cornia, 2010), a través de políticas fiscales, laborales y de transferencias progresivas. En efecto, en términos generales el sistema fiscal es más redistributivo que antes,

aunque aún resulta limitado su aporte en esta dimensión (véase la sección I.A.1.c) del capítulo I). Las políticas redistributivas y las reformas sociales no han sido patrimonio exclusivo de los gobiernos de izquierda en la región, sino que la institucionalización de la competencia electoral en contextos de alta desigualdad económica y social parece haber conducido a que partidos y gobiernos de diverso perfil ideológico se esfuercen por responder a las demandas populares de igualdad e inclusión social (Roberts, 2014).

## 2. Desigualdad en el Caribe

La medición de la desigualdad en los países del Caribe se basa en el agregado del gasto de los hogares, en lugar del ingreso, ya que esa es la información que se recoge en las encuestas de la región. Las cifras de desigualdad del Caribe no resultan, por lo tanto, estrictamente comparables con las indicadas en la sección anterior para los países de América Latina. Sin embargo, en este documento se incluyen coeficientes de Gini para América Latina calculados sobre la base del gasto per cápita (véase el capítulo IV). Aun cuando la variable de bienestar es similar a la del Caribe (gasto), la comparación es compleja, ya que en el caso de América Latina se considera el gasto per cápita y para los países del Caribe se utiliza el gasto ajustado por escalas de equivalencia. Sin embargo, cabe resaltar con fines ilustrativos que el índice de Gini sobre la base del gasto equivalente de los hogares en el Caribe varía entre 0,37 y 0,48 (véanse el gráfico II.2 y el cuadro II.A.2 del anexo), mientras que en América Latina varía entre 0,39 y 0,55, siendo el promedio de 0,47 (véase el capítulo IV). Esta comparación sugiere que, aunque los niveles de desigualdad son también elevados en los países del Caribe, resultan algo inferiores a los de América Latina. Por otro lado, se observa una relativa estabilidad en el promedio de desigualdad de los países del Caribe en los últimos 20 años, aunque con variaciones de un país a otro.

**Gráfico II.2**  
El Caribe (17 países y territorios): coeficientes de Gini del gasto de los hogares, 1996-2004 y 2005-2011



**Fuente:** Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), *Strategic Plan 2010-2014*, mayo de 2010; CDB Country Poverty Assessments, varios años; Survey of Living Conditions de las Bahamas, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, 2001); MDG Progress Reports (Guyana y Suriname); Labour Force and Household Income Survey, Bahamas, 2011.

<sup>a</sup> Debido a diferencias metodológicas, las mediciones en estos dos momentos no son estrictamente comparables.

<sup>b</sup> Promedio de países con estimaciones en dos momentos del tiempo.

En los países del Caribe el impacto de la crisis financiera se sintió con mayor intensidad que en América Latina y ha sido más duradero. En muchos de estos países el contexto económico reciente ha sido de recesión o muy bajo crecimiento y aumento del desempleo. Al mismo tiempo, los niveles de deuda soberana son muy elevados, lo que ha limitado el margen de maniobra de los gobiernos de esta subregión para responder a través de gasto público social contracíclico. Aun cuando el Caribe no parece haber avanzado hacia la reducción de la desigualdad como América Latina, tampoco se han incrementado sus niveles de desigualdad a pesar del mayor impacto de la crisis financiera. A modo de ejemplo, en Jamaica el consumo per cápita cayó un 9% entre 2007 y 2009, pero el retroceso fue similar en todos los estratos de ingresos y, por lo tanto, la desigualdad no cambió. Por otro lado, en esta subregión el foco de las políticas públicas se ha orientado más a la reducción de la pobreza a través de políticas focalizadas.

### 3. Otras miradas sobre la desigualdad del ingreso

#### a) Desigualdad funcional

Además de la dinámica de la distribución del ingreso entre personas y hogares, resulta muy importante considerar la distribución entre agentes del proceso productivo, es decir, cómo se apropian del fruto del crecimiento.

El enfoque funcional para el análisis de la distribución del ingreso implica considerar el peso de los ingresos laborales en el total de ingresos (o PIB) generado en la economía. Esto puede medirse en el caso de los ingresos de los asalariados, ya que es una información que se incluye en los datos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN)<sup>1</sup>. Un análisis de esta información muestra que, si consideramos el último año del que hay datos disponibles (alrededor de 2009), la participación de la masa salarial varía desde el 24% en el Perú hasta el 56,7% en Costa Rica (véase el cuadro II.1)<sup>2</sup>. El análisis de la evolución de esta participación hasta 2009 indica que en la mayoría de los países se produce una caída, con excepción de Chile, Costa Rica, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de). El caso de Costa Rica es particular, ya que es en el único país en que se detecta una tendencia creciente y sostenida de la participación de los salarios. En Chile, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), tras un incremento entre 1990 y 2000, la participación de la masa salarial en el PIB cae en la última década.

**Cuadro II.1**  
**América Latina (15 países): participación de la masa salarial en el producto interno bruto (PIB)**  
(A costo de factores)

	Participación de la masa salarial en el PIB			Variación de la participación de la masa salarial en el PIB		
	Alrededor de 1990	Alrededor de 2000	Alrededor de 2009	2000-1990	2009-2000	2009-1990
Argentina	44,7	40,5	42,9	-4,2	2,4	-1,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38,2	41,9	34,5	3,8	-7,4	-3,6
Brasil	53,5	47,1	51,4	-6,3	4,3	-2,1
Chile	38,7	46,5	45,4	7,8	-1,1	6,7
Colombia	41,4	36,2	36,1	-5,3	-0,1	-5,3
Costa Rica	48,3	50,6	56,7	2,3	6,1	8,4
Guatemala	-	36,3	32,8	-	-3,5	-
Honduras	54,8	47,5	47,4	-7,3	-0,1	-7,4
México	32,3	34,5	32,2	2,2	-2,3	-0,1
Nicaragua	59,6	56,2	-	-3,4	-	-
Panamá	58,6	40,6	35,2	-18,0	-5,4	-23,4
Paraguay <sup>a</sup>	43,4	59,0	47,2	15,7	-11,9	3,8
Perú	28,7	27,0	24,0	-1,8	-3,0	-4,7
Uruguay	-	47,4	45,8	-	-1,6	-
Venezuela (República Bolivariana de)	31,1	35,6	33,5	4,5	-2,1	2,4

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

<sup>a</sup> El dato correspondiente a 1990 es un 50% inferior al promedio del indicador del período 1991-2009. Su consideración distorsionaba enormemente la evolución de la serie temporal, de manera que se optó por comenzar el análisis a partir de 1991 en este país.

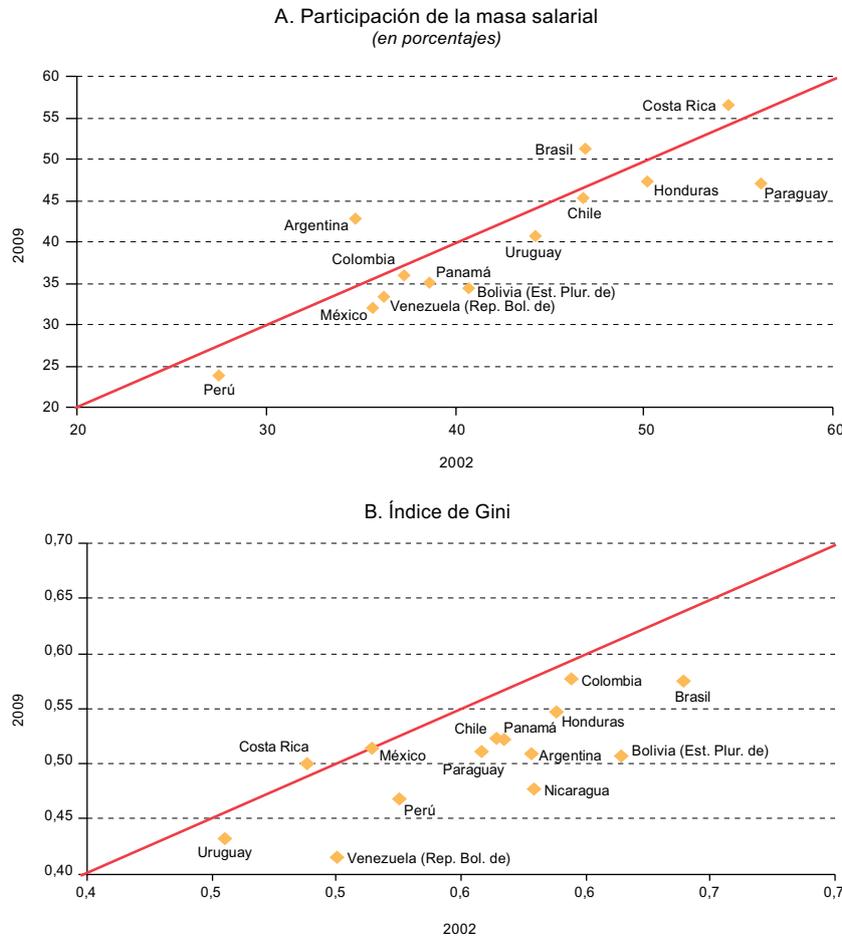
De este modo, y como se confirma en el gráfico siguiente, si bien a partir de 2002-2003 la desigualdad de ingresos se redujo (debido sobre todo a la mayor homogeneidad de los ingresos laborales en un contexto en que estos crecieron, como se discutió antes), este avance no se vio acompañado de una mayor participación de la masa salarial en el PIB total. En los países de la región, con excepción de Costa Rica, la desigualdad del ingreso cayó entre 2002 y 2009, mientras que solamente en la Argentina, el Brasil y Costa Rica aumentó la participación de la masa salarial en el PIB total (véase el gráfico II.3)<sup>3</sup>. Las mejoras distributivas en los hogares no han implicado en general un reparto más igualitario en cuanto a la apropiación del capital y el trabajo.

<sup>1</sup> Este cociente puede expresarse a precios de mercado o a costo de factores. Si en el PIB no se incluyen impuestos sobre producción y productos netos de subsidios, la medición es a costo de factores.

<sup>2</sup> El análisis presentado se basa en Abeles, Amarante y Vega (2013).

<sup>3</sup> No se incluye Guatemala en este gráfico porque el último dato disponible sobre el índice de Gini corresponde a 2006.

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



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

Sin embargo, en la medición de la participación de la masa salarial a partir de datos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) no se incluye el trabajo independiente, que engloba a trabajadores por cuenta propia y patrones y que en la región constituye una enorme proporción del empleo (casi un 32% en promedio en los países analizados). Para superar esta limitación se realizó una estimación utilizando datos de las encuestas continuas de hogares —lo que permite considerar la relación entre la masa de ingresos salariales y la masa de ingresos laborales de los trabajadores independientes— y, sobre la base de esta relación, corregir la participación de la masa salarial en el PIB<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Como primer paso se estimó el ingreso laboral que los trabajadores independientes recibirían teniendo en cuenta sus características personales y el sector de actividad de la economía. Esas estimaciones se realizaron a partir de los coeficientes de ecuaciones salariales para los asalariados privados que incluyen entre las variables dependientes el sexo, la edad y su expresión cuadrática, los años de escolaridad, además de variables binarias que distinguen por rama de actividad. Cuando las predicciones de ingreso laboral de los trabajadores independientes son inferiores al ingreso que declaran en las encuestas de hogares, se asume que esa diferencia corresponde a la retribución al capital. Se toma por lo tanto como ingreso laboral de esos trabajadores el dato predicho. En el caso de que el ingreso que se predice sea superior al ingreso declarado en las encuestas de hogares, se toma todo el ingreso declarado en las encuestas de hogares como ingreso laboral de los trabajadores independientes. Se estima así una relación entre la masa salarial y los ingresos laborales totales sobre la base de la información de las encuestas continuas de hogares. A partir de esa relación y de los datos de la masa salarial del Sistema de Cuentas Nacionales, se estima la masa de ingresos laborales, que se compara con el PIB.

Esta corrección implica un incremento significativo de la participación de los ingresos laborales cuando se la compara con los datos del SCN (véase el cuadro II.2)<sup>5</sup>. Los ingresos laborales abarcan un rango que va desde un 31% del PIB en el Perú hasta un 65% en Costa Rica. En promedio para todos los países considerados, el peso de los ingresos laborales aumenta 10 puntos porcentuales con respecto al que se obtiene si se consideran tan solo los ingresos salariales. Las variaciones de la masa salarial son relativamente similares, aunque se ven acentuadas en el caso de los países en que el trabajo independiente tiene una mayor presencia (por ejemplo, en Colombia).

**Cuadro II.2**  
**América Latina (14 países): participación en el PIB de la masa salarial y del ingreso laboral estimado**  
(En porcentajes)

		<b>Salarios/PIB</b>	<b>Ingresos laborales/PIB</b> (estimación)
Argentina	2000	40,5	45,7
	2006	41,5	48,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2000	41,9	56,9
	2007	34,5	47,0
Brasil	2001	47,7	56,9
	2009	51,4	59,7
Chile	2000	46,5	54,9
	2009	44,5	52,8
Colombia	2000	36,2	41,2
	2009	44,5	52,8
Costa Rica	2000	50,6	55,8
	2010	56,9	65,0
Guatemala	2003	35,5	46,6
	2007	33,5	44,4
Honduras	2010	47,5	65,5
México	2000	34,5	45,6
	2008	31,4	36,2
Panamá	2000	40,6	47,8
	2009	35,2	40,6
Paraguay	2001	58,5	84,3
	2007	47,2	68,0
Perú	2000	27,0	35,9
	2009	23,3	31,3
Uruguay	2000	47,4	57,0
	2010	45,8	54,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2000	35,6	46,5
	2010	38,4	44,5

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

La contracara de que los salarios pierdan importancia en el PIB es el aumento del peso del excedente de explotación. Cabe señalar que, si bien se podría considerar este excedente como una variable aproximada del ahorro corporativo privado, su mayor protagonismo en el PIB no se corresponde en su totalidad con el crecimiento de este tipo de ahorro, dado que en muchos países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)), el sector público desempeña un papel muy importante como productor de materias primas (CEPAL, 2013a).

## b) Desigualdad absoluta

En referencia a la desigualdad de ingresos puede haber al menos dos conceptos subyacentes que implican dos juicios de valor distintos. Uno se refiere a la desigualdad relativa, que depende de las diferencias proporcionales entre los ingresos, mientras que el otro guarda relación con las brechas de ingresos en términos absolutos y suele conocerse como desigualdad absoluta. La distinción entre una y otra se ha perdido casi totalmente en los estudios empíricos actuales sobre desigualdad, que refieren al concepto relativo, aunque en la literatura sobre medición de la desigualdad de la última década se ha discutido sobre la cuantificación de la desigualdad absoluta (Chakravarty y Tyagarupananda, 2009; Bosmans y Cowell, 2010)<sup>6</sup>.

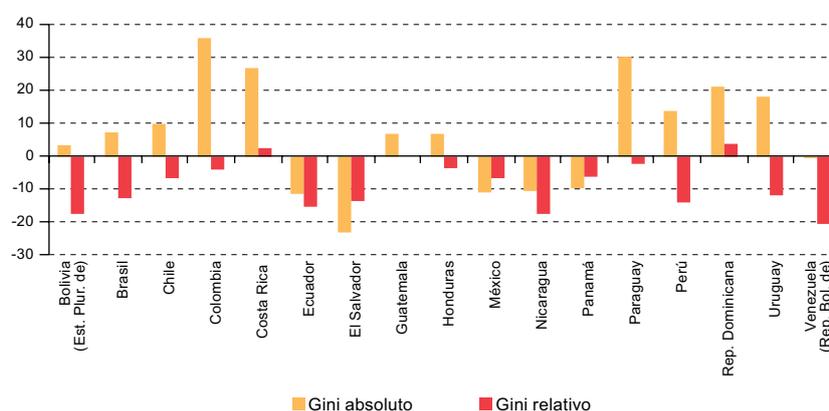
<sup>5</sup> Los resultados son considerablemente inferiores a los que surgen de la imputación del salario promedio para los trabajadores independientes, estrategia seguida para cálculos similares presentados en OIT (2013), por ejemplo (véase Abeles, Amarante y Vega, 2013).

<sup>6</sup> Una discusión pionera sobre el tema es la de Kolm (1974), quien argumenta que una visión “de derecha” prioriza la mirada relativa sobre la desigualdad, mientras que una visión “de izquierda” prioriza la mirada absoluta.

La desigualdad relativa depende de la relación entre los ingresos de los hogares y el ingreso medio de la economía: si todos los ingresos se incrementan en una misma proporción, la desigualdad no cambia. El índice de Gini, previamente mencionado en este capítulo, es una medida relativa de desigualdad. Si pensamos en términos de desigualdad absoluta, observamos que esta solo permanecerá inalterada si los ingresos de los hogares varían en el mismo monto (no en proporción), lo que es una condición sumamente exigente. Si los ingresos de quienes acumulan más riqueza tienen variaciones mayores en magnitud, la desigualdad absoluta se incrementará. Resulta pues mucho más probable que aumente la desigualdad cuando se está considerando la desigualdad absoluta. En la elección entre una y otra visión no se presupone que una sea teóricamente correcta o mejor, sino que ambas son aceptables y la decisión es finalmente valorativa (Ravallion, 2004; Atkinson y Brandolini, 2004)<sup>7</sup>.

Entre 2002 y 2011 el índice de Gini relativo solamente se incrementó en 2 de los 17 países considerados, como se analizó antes. Sin embargo, cuando se considera la evolución del índice de Gini absoluto, se detecta que este aumenta en la mayoría de los países y desciende solamente en cinco (véase el gráfico II.4).

**Gráfico II.4**  
**América Latina (17 países): variación de índices de Gini absoluto y relativo, 2002-2011**



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

En síntesis, ante la información pormenorizada se plantea una situación de “vaso medio lleno y vaso medio vacío”. Sin duda es noticia positiva la inflexión que desde hace una década ha llevado a los países de la región a una tendencia de mejoramiento en la distribución del ingreso. El incremento de los ingresos laborales y la mejora de su distribución, combinados con un rol más activo del Estado en políticas de transferencias y una reducción de las tasas de dependencia (en buena medida debido a la creciente incorporación de la mujer al empleo remunerado), son señales auspiciosas.

El “vaso medio vacío” está relacionado con otros frentes que obligan a ampliar la perspectiva. La reducción de brechas entre ingresos laborales es muy positiva cuando surge de pactos laborales y de una institucionalidad que vela por reducir las diferencias; pero es inquietante si responde a un perfil productivo dominado por la dinámica de la demanda de empleo no calificado.

También es motivo de inquietud la información que arrojan las estimaciones de distribución funcional y absoluta. En el primer caso no se observa un aumento generalizado de la participación de los ingresos laborales en el PIB, lo que resulta preocupante. La apropiación de los frutos del crecimiento y del aumento de la productividad por parte de los distintos agentes productivos requiere modificaciones para avanzar en este componente estructural de la distribución. Finalmente, la desigualdad absoluta no se reduce, sino que presenta incrementos en muchos países.

<sup>7</sup> El índice de Gini en su versión tradicional (al igual que los otros índices más conocidos de medición de desigualdad, como los de Theil o Atkinson) es una medida de desigualdad relativa. Entre otras propiedades, estos índices cumplen la de invarianza de escala, que implica que si todos los ingresos se multiplican por un cierto número (es decir, que aumentan lo mismo proporcionalmente), el indicador no varía. Para ilustrar la desigualdad absoluta se deben analizar los diferenciales absolutos entre estratos de ingresos o calcular lo que se conoce como índice de Gini absoluto, que surge del producto entre el índice de Gini y el ingreso medio de la distribución. En este caso, no se cumple la propiedad de invarianza a la escala, pero sí la de invarianza a traslaciones, es decir si se agrega un monto monetario igual a cada hogar, el índice no varía. Para la comparación en el tiempo del indicador se requiere realizar ajustes por inflación, mientras que para la comparación entre países es necesario realizar ajustes por paridad de poder de compra.

Sin duda, es más exigente plantearse una mejora de la distribución absoluta y no es ese el objetivo del análisis antes presentado. Por otra parte, en una visión compleja de la igualdad, como la que aquí se propone, implica una mayor amplitud en cuanto a los indicadores considerados.

### Recuadro II.1

#### El debate sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la desigualdad

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en 2000 plasmaron las bases de una agenda para el desarrollo suscrita por los Estados miembros de las Naciones Unidas a través de la Declaración del Milenio. Los diferentes objetivos, metas e indicadores fueron planteados como un nivel mínimo necesario de condiciones de vida para los habitantes del mundo. De este modo la comunidad internacional mostraba su preocupación central por superar las carencias críticas en diversas dimensiones constitutivas del desarrollo. En el reciente debate global sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 de las Naciones Unidas, en que se analizaron las posibles debilidades, insuficiencias o inadecuaciones de esos objetivos, surgió con fuerza la necesidad de incorporar explícitamente la consideración de la desigualdad en el marco de los lineamientos para el desarrollo futuro.

A lo largo de ese debate se han analizado las diferentes maneras de incluir esta perspectiva. Una opción sería la inclusión de un objetivo concreto de desigualdad, con una meta referida a mejoras en la distribución del ingreso. Otra sería la inclusión de consideraciones de desigualdad en cada uno de los demás objetivos, estableciendo metas específicas. Estas podrían referirse a la reducción de brechas entre distintos grupos en diferentes dimensiones (mortalidad, educación y acceso a agua y saneamiento, entre otras). En la misma línea se ha propuesto que los indicadores globales de logros en las distintas dimensiones estén ponderados por estratos socioeconómicos —por ejemplo, dándole mayor peso a los logros de los quintiles inferiores. También se podría extender la inclusión de metas específicas de progreso para los más pobres o para los grupos excluidos,

al estilo de la de educación para las niñas en los ODM. Todas estas opciones requieren de información estadística detallada para el monitoreo.

Si bien existe un acuerdo generalizado sobre la importancia de considerar la desigualdad en la agenda para el desarrollo futuro, ha habido controversias sobre la pertinencia de incluir un objetivo y metas de desigualdad concretas. Específicamente, en relación con la desigualdad del ingreso, se ha planteado que resulta mucho más dificultoso acordar metas compartidas sobre los niveles aceptables para este tipo de desigualdad, de manera que cada país debería definir sus propios objetivos al respecto. El riesgo es que las dificultades en la definición de una meta común se transformen en un obstáculo para el avance en el debate y que, a la vez, debiliten el esfuerzo por lograr los objetivos de metas mínimas. Adicionalmente, en caso de que se optara por incluir una meta específica de desigualdad de ingresos, se debería garantizar su coherencia con la meta de pobreza. En efecto, para una cierta proyección de crecimiento económico, la meta de pobreza define implícitamente cuánto debe variar la desigualdad, por lo que las especificaciones de metas de pobreza y desigualdad de ingreso deberían guardar consistencia.

En el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Post-2015 se sugirió que no se incluyeran metas explícitas de desigualdad del ingreso, en el entendido de que la mejor respuesta consistía en adoptar decisiones en los niveles nacionales y no una meta global sobre desigualdad. En cambio, sí se propone incluir metas específicas para subgrupos tales como quintiles socioeconómicos y grupos discriminados, entre otros.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, "Addressing inequalities: The heart of the post-2015 agenda and the future we want for all", mayo de 2012 [en línea] [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/10\\_inequalities.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/10_inequalities.pdf); "Joint Appeal to Address the Problem of Inequality in the Post-2015 Framework", 2013 [en línea] [http://www.networkideas.org/news/mar2013/pdf/Inequality\\_Letter.pdf](http://www.networkideas.org/news/mar2013/pdf/Inequality_Letter.pdf); A. Wasgtaff, "Should inequality be reflected in new international development goals?", 2013 [en línea] <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/should-inequality-be-reflected-in-the-new-international-development-goals>; Stephan Klasen, "No, we don't need an MDG for inequality", *The Broker*, diciembre de 2012 [en línea] <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Inequality-debate/No-we-don-t-need-an-MDG-for-inequality>; Martin Ravallion, "Let's avoid creating a dog's breakfast of MDGs", *The Broker*, febrero de 2013 [en línea] <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/inequality-debate/Let-s-avoid-creating-a-dog-s-breakfast-of-MDGs>; Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, 2013 [en línea] [http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport\\_Spanish.pdf](http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf).

## B. Igualdad en capacidades: algunos componentes fundamentales

El desarrollo de capacidades es clave para la igualdad cuando esta se asocia a espacios crecientes de autonomía de personas y grupos. Como antes se señaló, en el marco conceptual adoptado las capacidades refieren a habilidades, conocimientos y destrezas que amplían los márgenes de agencia y decisión, permiten una participación más proactiva en la sociedad y facilitan una realización más plena de potencialidades y proyectos de vida. De este modo, la igualdad implica también una distribución más justa de opciones para que todas las personas puedan desarrollar sus capacidades.

Hay distintos espacios para la formación de capacidades. Con la información disponible, en este apartado veremos cómo se distribuyen esos espacios. Hemos considerado la educación, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, y la nutrición. A estas dimensiones hemos incorporado tres más, cuya relación con el desarrollo de capacidades, aunque tal vez menos evidente, es igualmente significativa. En primer lugar, se considera la incidencia de la maternidad adolescente y su distribución por estratos socioeconómicos. El embarazo adolescente, con gran frecuencia no buscado, lleva a trayectorias de vida donde es muy difícil seguir en la dinámica de progresión educativa; suele darse en contextos sociales con pocas redes de apoyo y dificulta el desarrollo de capacidades y la agencia. Por lo tanto, si bien debe respetarse la decisión autónoma en comportamientos reproductivos, no puede pasarse por alto la importancia de situaciones que exacerban desigualdades tanto de ingresos como de capacidades a lo largo del ciclo de vida.

En segundo lugar, el hacinamiento constituye una realidad social en que las personas están muy expuestas a situaciones críticas de bienestar. La evidencia sugiere una estrecha relación entre hacinamiento y bajos logros educacionales. Finalmente, un último aspecto que se ha incorporado es la distribución de la tenencia de bienes duraderos, pues su conexión con el bienestar material es muy evidente ya que estos bienes facilitan la satisfacción de necesidades en lo cotidiano.

## 1. Desigualdad en logros educativos

La desigualdad en materia de educación tiene un efecto multiplicador negativo. Reproduce disparidades a lo largo de la vida laboral por diferencias en las tasas de retorno a los logros educacionales y por la calidad del empleo, que depende en buena medida también del nivel educativo. Asimismo, reproduce diferencias en capacidades para ejercer como ciudadano y ciudadana, lo que incluye disparidades en el acceso a redes sociales y al pleno ejercicio de derechos. Pero, sobre todo, la educación constituye un fin en sí mismo y debe valorarse de manera intrínseca por su calidad y por el disfrute de los procesos de aprendizaje.

Durante la década pasada en todos los países de la región se produjeron avances en el promedio de años de educación en todos los quintiles de la población adulta (entre 25 y 65 años). Sin embargo, las diferencias entre países continúan siendo muy marcadas: el promedio de años de educación de esta población varía entre 11,7 en la Argentina y 5 en Guatemala<sup>8</sup>. La información disponible sobre los países del Caribe indica que en años de educación tienden a ubicarse en un estrato intermedio al compararse con América Latina. En Belice el promedio de años de educación de la población adulta es de 8, mientras que en Granada alcanza 8,5, en Trinidad 9,2, en Tabago 9,3 y en Guyana —donde se registra el valor más alto— 9,6.

En América Latina, las diferencias absolutas entre los logros educativos de la población en los extremos de la distribución del ingreso (quintil V y quintil I) son considerablemente amplias, especialmente en Bolivia (Estado Plurinacional de), México y el Perú. La evolución de estas brechas entre 2002 y 2011 muestra un panorama variado, en que se registran disminuciones en 9 de los 18 países considerados (véase el cuadro II.3).

Al analizar la desigualdad en un indicador, como en este caso el de los logros educativos medido en años de escolaridad, es posible destacar las diferencias entre los grupos de mayores y menores ingresos, o bien analizar la distribución del indicador sin que el ingreso sea un condicionante. Esta última opción resulta también interesante y puede ejecutarse aplicando los índices que tradicionalmente se utilizan para analizar la desigualdad del ingreso. De ese modo se obtiene que los menores valores de los indicadores de desigualdad corresponden a la Argentina, Chile, Panamá, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el cuadro II.4). Acorde con la experiencia internacional, los países con mayores logros educativos en promedio son también los que presentan menores niveles de desigualdad (Thomas, Wang y Fan, 2000; Checchi y García-Peñalosa, 2004). En casi todos los países, con excepción del Ecuador y Honduras, se producen mejoras en la distribución de los logros educativos. En general, los aumentos del promedio de años de educación de la población adulta en la región han ido acompañados de una reducción de la desigualdad en la distribución de esos logros, aunque no se observa una tendencia generalizada a que las diferencias absolutas entre quintiles disminuyan.

<sup>8</sup> Similares resultados se encuentran en Cruces, Domenech y Gasparini (2014), donde se sugiere que, aunque las brechas en cuanto al acceso se están cerrando, las brechas en términos de calidad pudieran estar incrementándose.

**Cuadro II.3**  
**América Latina (18 países): tiempo medio de escolaridad <sup>a</sup>, población adulta, 2002-2011**  
*(En años)*

	Total		Quintil I		Quintil V		Diferencia entre quintiles (quintil V-quintil I)	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	10,2	11,7	7,5	9,3	13,1	14,1	5,6	4,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,2	8,7	3,2	4,6	11,2	11,9	8,0	7,3
Brasil	6,6	7,9	3,4	5,0	10,4	11,3	7,1	6,3
Chile	10,4	10,9	7,9	9,0	13,4	13,7	5,6	4,7
Colombia	7,5	8,4	4,3	4,8	11,6	12,2	7,3	7,4
Costa Rica	8,1	8,7	5,3	5,9	11,7	12,6	6,3	6,7
Ecuador	8,4	9,2	6,1	6,2	11,0	12,4	4,9	6,2
El Salvador	6,5	7,0	3,1	3,4	10,4	10,7	7,3	7,3
Guatemala	4,3	5,0	1,8	2,2	8,5	9,1	6,7	6,9
Honduras	5,3	5,9	3,1	3,1	8,0	9,7	4,9	6,7
México	7,5	8,7	3,8	5,4	11,4	12,3	7,7	7,0
Nicaragua	5,3	6,3	2,5	3,1	8,4	9,9	5,9	6,8
Panamá	9,1	10,2	5,3	5,7	12,3	13,7	7,0	7,9
Paraguay	7,4	8,8	4,5	5,6	10,8	11,7	6,3	6,2
Perú	8,6	9,8	4,1	5,4	12,4	13,0	8,3	7,5
República Dominicana	7,6	8,4	5,3	6,5	10,4	10,7	5,1	4,2
Uruguay	9,4	9,9	6,9	7,0	12,5	13,1	5,6	6,1
Venezuela (República Bolivariana de)	8,4	9,9	5,9	7,5	11,1	12,1	5,2	4,6
América Latina <sup>a</sup>	7,7	8,6	4,7	5,5	11,0	11,9	6,4	6,4

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

<sup>a</sup> Promedio simple.

**Cuadro II.4**  
**América Latina (18 países): índices de desigualdad en años de educación de la población adulta, 2002-2011**

País	Índice de Gini		Índice de Theil (GE (1))		Variación 2002-2011 (en porcentajes)	
	2002	2011	2002	2011	Gini	Theil
Argentina	0,22	0,19	0,08	0,07	-12	-18
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,34	0,30	0,18	0,15	-11	-17
Brasil	0,31	0,26	0,16	0,11	-17	-27
Chile	0,21	0,19	0,08	0,06	-11	-18
Colombia	0,31	0,30	0,16	0,15	-5	-8
Costa Rica	0,27	0,26	0,12	0,11	-3	-6
Ecuador	0,26	0,27	0,11	0,12	5	11
El Salvador	0,33	0,32	0,18	0,17	-4	-7
Guatemala	0,37	0,35	0,21	0,20	-4	-7
Honduras	0,30	0,32	0,15	0,17	9	19
México	0,30	0,27	0,14	0,12	-9	-16
Nicaragua	0,32	0,31	0,16	0,15	-3	-5
Panamá	0,26	0,24	0,11	0,10	-5	-9
Paraguay	0,31	0,29	0,16	0,14	-7	-13
Perú	0,30	0,26	0,15	0,12	-11	-18
República Dominicana	0,30	0,27	0,15	0,12	-10	-17
Uruguay	0,24	0,23	0,09	0,08	-4	-9
Venezuela (República Bolivariana de)	0,25	0,24	0,10	0,09	-6	-11

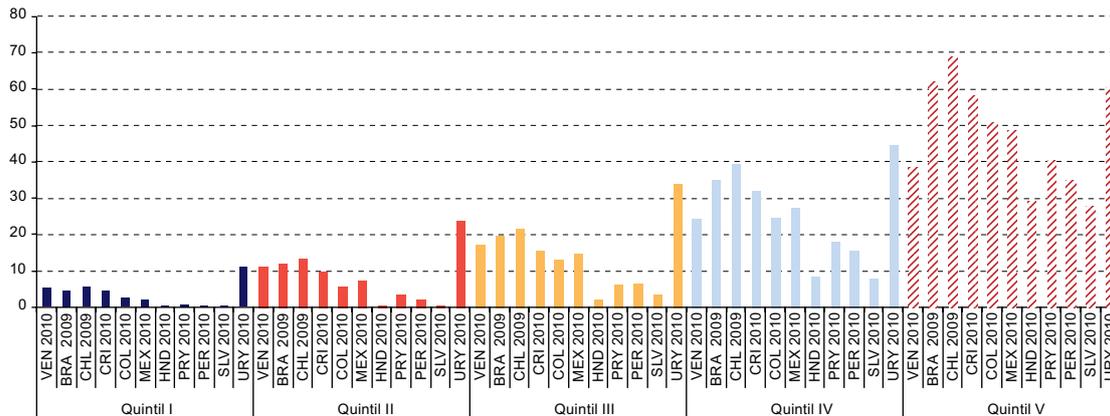
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

## 2. Desigualdad en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones

El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y, sobre todo, a la conectividad a través de ellas, resulta hoy vital para el desarrollo de capacidades, en numerosos sentidos: permite multiplicar opciones de aprendizaje, acceder a información y a la producción de conocimiento útil para la vida personal en diversos ámbitos, y potencia los recursos para participar en redes de relaciones con distintos objetivos (comunicación, gestión, deliberación, trabajo conjunto e intercambio de conocimientos, entre otros). Asimismo, la destreza en el manejo de estas tecnologías capacita para acceder a empleos y generar ingresos. Además, la comunicación en red democratiza el acceso a las posibilidades de tener voz, interlocución, visibilidad pública y, por lo mismo, poder para debatir, presionar e incidir en decisiones políticas. Así, la mayor igualdad de acceso a las TIC y a la conectividad es clave para avanzar hacia una mayor igualdad en el desarrollo de capacidades y, sobre todo, para potenciar el ejercicio de la autonomía tanto en lo individual como en lo colectivo.

Nunca antes en la historia humana en el lapso de una generación había convergido, como ahora, un conjunto de innovaciones tecnológicas para rearticular los procesos de producción, organización y comunicación. Sin una participación amplia en la sociedad de la información no es posible emprender el camino del cambio estructural con igualdad. Constituye, pues, una pieza estratégica para una transformación que no se limita a los sectores de frontera tecnológica y productiva, sino que permea a la sociedad en su conjunto. Dada esta relevancia, es importante reducir la heterogeneidad en el acceso a Internet de la población según el estrato socioeconómico, considerando que el quintil de mayores ingresos tiene, en algunos países, una tasa de uso hasta cinco veces mayor que la del quintil de menores ingresos. En el gráfico II.5 se observa que, para los nueve países de los que se dispone de información, los segmentos de mayores ingresos presentan una tasa media de uso del 64,9%, mientras que en los de bajos ingresos alcanza el 24,6%. Los países con mayor tasa de uso en los segmentos bajos son Chile, la Argentina, el Uruguay, Colombia y el Brasil, con una tasa media superior al 30%.

**Gráfico II.5**  
**América Latina (países seleccionados): uso de Internet según quintil de ingresos, 2011-2012**  
(En porcentajes)



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

### Notas:

Los datos de la Argentina incluyen solamente los hogares urbanos en localidades de 2000 y más habitantes.

En Chile y Colombia se refiere al uso de Internet de las personas de 5 años de edad y más.

En el Brasil y el Paraguay se refiere al uso de Internet en los últimos tres meses de la población de 10 años de edad y más.

En el Perú y el Uruguay se refiere al uso de Internet en el último mes para las personas de 6 años de edad y más.

En la Argentina se refiere al uso de Internet de las personas de 10 años de edad y más.

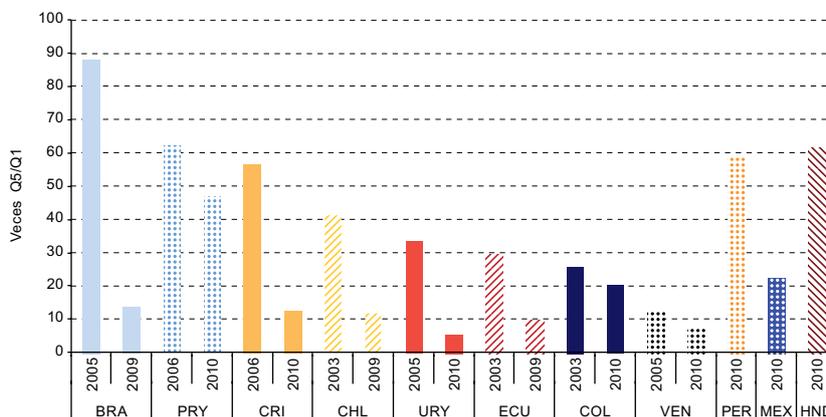
En el Estado Plurinacional de Bolivia se refiere al uso de Internet en los últimos 12 meses para la población de 5 años de edad y más y corresponden al año 2009.

Para Colombia, el Ecuador y la República Dominicana, la metodología de construcción de la variable de ingreso con la cual se definen los quintiles difiere del resto de países, lo que hace que los datos no sean comparables entre países.

Aunque persiste una alta desigualdad, el acceso a Internet en los hogares de menores ingresos ha aumentado en los últimos años, como resultado de las políticas públicas y de la reducción del costo de los equipos. En el gráfico II.6 se compara la evolución del acceso relativo del quintil más pobre respecto del más rico en el período 2005-2010. Se advierten avances importantes en el Brasil, Costa Rica, Chile, el Uruguay, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. En el primer país, la relación entre el acceso del quintil más rico y el más pobre se redujo de 88 veces

a 13 veces entre 2005 y 2009. El “vaso medio lleno” en esta evolución tiene que ver con una disminución relativa de la brecha; el “vaso medio vacío” lo constituye el hecho de que la brecha es aún muy grande (CEPAL, 2013b).

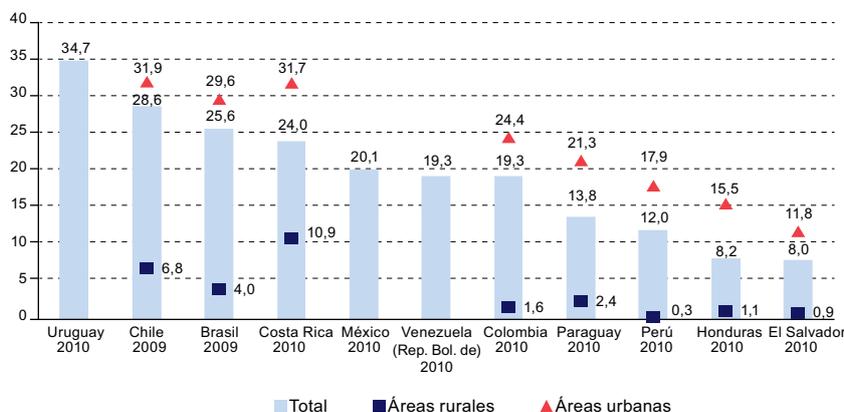
**Gráfico II.6**  
**América Latina (11 países): cociente entre el acceso a Internet en hogares del quintil de mayores ingresos y del quintil de menores ingresos (quintil V/quintil I), alrededor de 2005-2010**



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

Otra dimensión relevante de la desigualdad del acceso a Internet en los hogares es la localización, urbana o rural (véase el gráfico II.7). En este caso, destaca positivamente Costa Rica, donde el 10,9% de los hogares rurales contaba con acceso en 2010-2011. Sin embargo, en la perspectiva de la igualdad, es muy significativa la brecha por área geográfica entre hogares en cuanto al acceso a Internet, con clara desventaja de los hogares asentados en áreas rurales.

**Gráfico II.7**  
**América Latina (11 países): hogares con acceso a Internet en áreas urbanas y rurales y a nivel nacional, alrededor de 2010**  
*(En porcentajes)*



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

La difusión progresiva de las TIC, cuya velocidad y renovación no tienen parangón en tecnologías precedentes, es promisorio y a la vez inquietante. Su impacto multiplicador sobre distintas esferas de la vida personal y colectiva y el ritmo al que se renueva, fuerza a los Estados a plantearse formas novedosas para avanzar hacia la igualdad en conectividad. Hay elementos auspiciosos que pueden facilitar un uso difundido. Entre ellos destacan el abaratamiento de los bienes asociados a las TIC y la expansión de los servicios relacionados, lo que reduce las brechas digitales en los países y entre estos; el aprovechamiento de la escuela como lugar de conectividad para compensar la segmentación del acceso según hogares de origen; el carácter “amigable” de la utilización de las TIC, que permite en gran medida

“aprender usando”, lo que se traduce en una baja inversión para enseñar sus usos y una mayor autonomía para acceder a la información, la comunicación y la interlocución; la creciente convergencia entre distintos soportes y la mayor confluencia entre los ámbitos de recreación, aprendizaje, trabajo y participación en redes, así como la actual tendencia al almacenamiento “en la nube”, que permite subsanar brechas en el manejo y acopio de información.

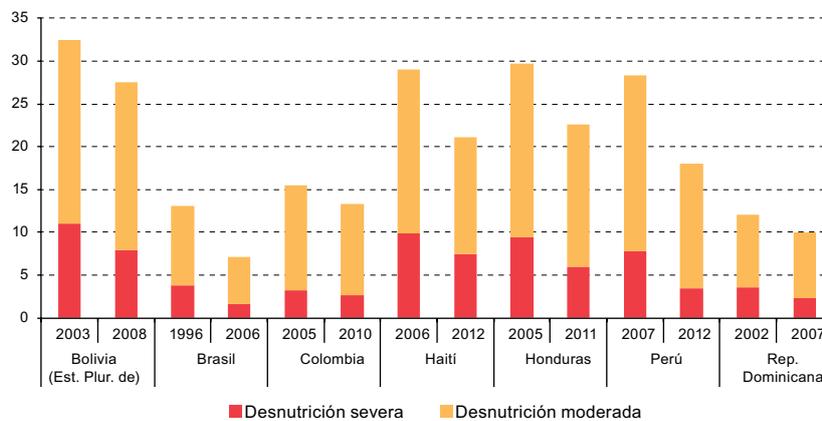
Pero existen también elementos inquietantes: las disparidades de acceso en hogares por nivel socioeconómico siguen siendo considerables en la región, y las capacidades desarrolladas por las personas fuera de la red son decisivas para los patrones y capacidades de uso de las TIC. Dicho de otro modo, la calidad y el aprovechamiento del uso de la Red, si bien parcialmente se revierte por las bondades del “aprender usando”, se reproduce por brechas “predigitales” en el aprendizaje.

### 3. Desigualdad en nutrición

La desnutrición, sobre todo en su carácter crónico, implica una severa restricción al desarrollo de capacidades, como lo demuestra la profusa evidencia en el campo de la salud y de la educación. La desnutrición crónica y el retraso en el crecimiento se miden considerando el indicador de talla para la edad en los niños menores de 5 años<sup>9</sup>. Este indicador, que refleja los efectos acumulados de una ingesta de nutrientes insuficiente y de episodios repetidos de enfermedades, tiene consecuencias directas en la mortalidad y la morbilidad, además de efectos sobre el desarrollo de las capacidades cognitivas de los individuos, y por lo tanto sobre sus posibilidades de culminar con éxito los ciclos educativos.

En este apartado se analiza la incidencia de la desnutrición crónica y su desigualdad, comparando su evolución en dos puntos en el tiempo en siete países de la región, sobre la base de las encuestas de demografía y salud (DHS): Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003 y 2008), Brasil (1996 y 2006), Colombia (2005 y 2010), Haití (2006 y 2012), Honduras (2005 y 2011), Perú (2007 y 2012) y República Dominicana (2002 y 2007)<sup>10</sup>. Todos estos países han logrado avances en los últimos años, tanto en la reducción de la desnutrición como de la desnutrición severa (véase el gráfico II.8). En este retraso de talla se observan niveles diferenciados por países, desde el 27% en Bolivia (Estado Plurinacional de) hasta el 6% en el Brasil<sup>11</sup>.

**Gráfico II.8**  
América Latina (7 países): prevalencia de la desnutrición crónica en menores de 5 años  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de demografía y salud (DHS).

<sup>9</sup> Se analiza el indicador denominado z score, que se define como la diferencia entre la talla de un individuo y la media de la talla de una población de referencia de la misma edad y sexo, dividida por la desviación típica de esa población. La referencia para la comparación surge de los estándares actualmente vigentes, recomendados por la Organización Mundial de la Salud (véase [en línea] [www.who.int/childgrowth/standards](http://www.who.int/childgrowth/standards)).

<sup>10</sup> Para el Brasil, la encuesta de 2006 fue realizada por el Ministerio de Salud.

<sup>11</sup> Sobre la base de diversas encuestas nacionales de nutrición se ha estimado que la desnutrición crónica en menores de 5 años asciende al 49% en Guatemala, que presenta la incidencia más alta en América Latina y la cuarta mayor a nivel mundial (UNICEF, 2010). En México, las estimaciones disponibles indican que la desnutrición crónica en menores de 5 años asciende al 13,6% (Rivera-Dommarco y otros, 2013). El análisis que se presenta en este apartado se limita a los países de la región de los que hay información reciente procedente de encuestas de demografía y salud.

Para analizar las diferencias por estrato socioeconómico, se considera el índice de riqueza incluido en las encuestas de demografía y salud<sup>12</sup>. Las diferencias han tendido a reducirse en la mayoría de los países, como refleja la relación entre los quintiles primero y quinto (véase el cuadro II.5). Las excepciones se dan en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, donde la disminución de la desnutrición crónica se produjo conjuntamente con un aumento del diferencial relativo por quintiles. Si bien es cierto que se registra una incidencia (aunque mucho menor) de desnutrición crónica (baja talla para la edad) en el quinto quintil, esta obedece probablemente a factores biológicos o asociados a enfermedades específicas.

**Cuadro II.5**  
**América Latina (7 países): prevalencia de la desnutrición crónica según quintil de ingresos, años seleccionados**

		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Quintil I/Quintil V
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2003	49,0	42,4	28,0	18,7	8,8	5,6
	2008	46,1	34,5	22,9	14,8	6,2	7,4
Brasil	1996	27,4	12,0	7,3	4,3	3,4	8,0
	2006	7,6	7,7	5,2	3,6	3,4	2,3
Colombia	2005	25,1	16,6	13,2	9,6	4,5	5,6
	2010	19,7	13,3	12,0	10,1	6,7	3,0
Haití	2006	40,1	37,5	33,3	18,7	7,9	5,1
	2012	30,8	25,6	20,4	15,2	6,5	4,7
Honduras	2005	50,5	38,6	24,8	14,8	6,9	7,3
	2011	42,6	25,6	15,6	11,7	7,7	5,5
Perú	2007	55,0	43,2	24,2	11,5	7,4	7,4
	2012	39,2	20,0	11,4	5,7	3,2	12,4
República Dominicana	2002	20,8	12,5	10,0	9,3	3,9	5,4
	2007	16,6	9,8	7,5	8,0	4,8	3,4

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de demografía y salud (DHS).

Para otros países del Caribe, es posible analizar los indicadores de desnutrición crónica que surgen de las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS). Los resultados señalan una menor prevalencia de este tipo de desnutrición, aunque también las diferencias por quintiles resultan significativas (véase el cuadro II.6)<sup>13</sup>.

**Cuadro II.6**  
**El Caribe (4 países): prevalencia de la desnutrición crónica según quintiles de ingreso, 2006**

	Desnutrición grave	Desnutrición moderada	Total	Quintil I	Quintil V	Quintil I/Quintil V
Belice	8,1	11,6	19,7	33,2	8,5	3,9
Guyana	10,5	8,2	18,6	24,2	21,9	1,1
Suriname	3,9	7,3	11,1	19,9	3,4	5,9
Trinidad y Tabago	2,9	1,8	4,7	7,6	1,1	6,9

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados.

Un método más ilustrativo de analizar el diferencial de desnutrición se basa en la consideración de las curvas de concentración y los índices asociados, lo que implica analizar la desigualdad en esta dimensión (condicionada al ingreso). Las curvas de concentración, que muestran la acumulación de la variable analizada (en este caso, la prevalencia de la desnutrición) a lo largo de la distribución, se encuentran para todos los países por encima de la línea de equidistribución, lo que muestra que esta condición se da sobre todo entre los niños más pobres (véase el gráfico II.A.6 del anexo). En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, la curva del año final domina a la del año inicial (se encuentra en todos los puntos más alejada de la línea de equidistribución), lo que indica que la distribución de la desnutrición se ha vuelto más desigual durante el período en estos dos países. En los casos del Brasil y la República Dominicana también se registra dominancia, pero en sentido inverso: la curva del año final se encuentra en todos los puntos por debajo de la del año inicial, lo que indica una mejora en la distribución. En los casos de Colombia, Haití, y Honduras, las curvas de concentración se cruzan y se hace imprescindible el cálculo

<sup>12</sup> Véase Rutstein y Johnson (2004) para conocer más detalles sobre la construcción de este índice. En términos metodológicos, es equivalente a los índices a los que se hace referencia en las secciones siguientes de este capítulo para analizar las desigualdades reproductivas y de acceso a bienes duraderos.

<sup>13</sup> Las encuestas MICS son iniciativa del UNICEF.

del índice de concentración para poder llegar a conclusiones sobre la evolución de la desigualdad. El índice de concentración brinda una idea de la magnitud de la desigualdad, pudiendo compararse en el tiempo y entre países<sup>14</sup>. Este índice, además de confirmar el aumento de la desigualdad en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, así como el descenso en el Brasil y la República Dominicana que se observa claramente en las curvas, indica que en Colombia y Haití la desigualdad en la distribución de la desnutrición disminuyó, mientras que en Honduras se produjo un descenso de muy escasa magnitud (véase el cuadro II.7).

**Cuadro II.7**  
**América Latina (7 países): índice de concentración de la prevalencia de la desnutrición crónica**

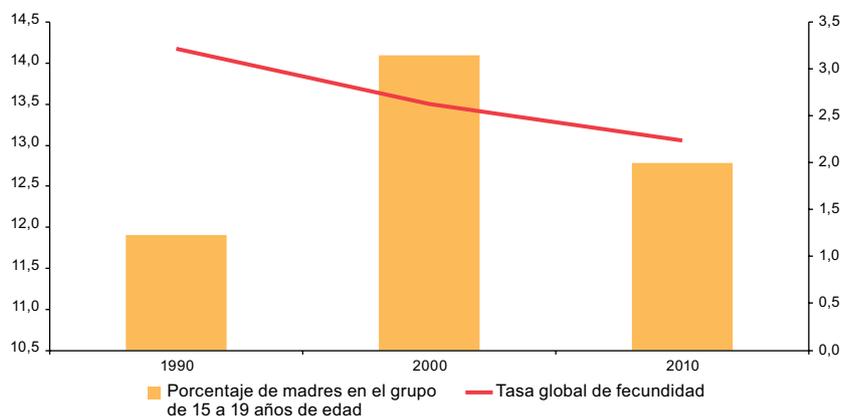
	Año inicial	Año final	Concentración
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003-2008)	-0,10	-0,14	Aumentó
Brasil (1996-2006)	-0,19	-0,14	Disminuyó
Colombia (2005-2010)	-0,05	-0,02	Disminuyó
Haití (2006-2012)	-0,08	-0,05	Disminuyó
Honduras (2005-2011)	-0,16	-0,16	Estable
Perú (2007-2012)	-0,20	-0,23	Aumentó
República Dominicana (2002-2007)	-0,05	-0,02	Disminuyó

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de encuestas de demografía y salud (DHS).

#### 4. Desigualdades reproductivas

El número de hijos por mujer en la región ha caído de manera marcada, tal como se observa en el gráfico II.9. Esto ha ocurrido a lo ancho de la sociedad, de modo que se han reducido las brechas en cuanto a niveles de fecundidad. Sin embargo, el calendario reproductivo, en particular el del primer hijo, sigue iniciándose relativamente temprano, sobre todo en adolescentes de sectores de menores niveles de ingresos y educación. Esto resulta inquietante debido a las adversidades que entraña tener hijos durante la adolescencia, más aún cuando un alto porcentaje refleja embarazos no elegidos. Tal como se ve en el gráfico II.9, el porcentaje de madres entre mujeres de 15 a 19 años de edad muestra un aumento en la década de 1990 y un posterior descenso en la década de 2000, que no alcanzó a compensar el incremento previo, por lo que la actual tasa de maternidad adolescente es superior a la de 1990.

**Gráfico II.9**  
**América Latina: evolución de la proporción de madres en el grupo de 15 a 19 años de edad y de la tasa global de fecundidad**  
(En porcentajes e hijos por mujer)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Informe anual 2012: Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago de Chile, 2013; y Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2010 Revision" [CD-ROM], Nueva York, División de Población, 2011.

<sup>14</sup> Este índice está directamente vinculado con la curva de concentración y es un indicador del grado de desigualdad socioeconómica para una cierta variable (Kakwani, Wagstaff y Van Doorslaer, 1997). Se define como el doble del área entre la curva de concentración y la línea de equidistribución. Si no existiera desigualdad asociada al nivel socioeconómico, el índice sería cero. Tiene un valor negativo cuando la curva de concentración está por encima de la línea de equidistribución, lo que indica una concentración desproporcionada de la variable entre los individuos más pobres.

En el cuadro II.8 se sistematiza la evolución de la probabilidad de ser madre en la adolescencia, medida a través del porcentaje de madres entre mujeres de 19 a 20 años, por quintiles socioeconómicos, sobre la base de información censal y distinguiendo entre zonas urbanas y rurales<sup>15</sup>. Se observan grandes diferencias entre quintiles. A modo de ejemplo, en la República Dominicana la probabilidad es cercana al 70% en el primer quintil en las zonas rurales, y en la República Bolivariana de Venezuela alcanza el 60%, mientras que en el quintil superior urbano es del 15,7% y el 10,8%, respectivamente. En el período intercensal, se reduce por lo general la probabilidad de ser madre adolescente en ambos quintiles (con escasas excepciones). Sin embargo, las diferencias entre estas probabilidades aumentan en la mayoría de los países. El caso del Uruguay llama la atención, pues se registra la mayor brecha relativa de maternidad adolescente entre los quintiles extremos, tanto en zonas rurales como urbanas. Esta disparidad resulta sorprendente en un país que ha tenido una transición demográfica temprana y cuya fecundidad total muestra una tendencia a la baja desde hace varios años (se sitúa por debajo del nivel de reemplazo desde 2004). Este fenómeno se ha interpretado como un reflejo de la escasa capacidad de elección entre proyectos de vida alternativos (Varela, 1999).

**Cuadro II.8**  
**América Latina (7 países): proporción de madres entre mujeres de 19 y 20 años según quintiles socioeconómicos extremos y zona de residencia, y razón entre las probabilidades de ser madre adolescente de los quintiles extremos, censos de las rondas de 2000 y 2010**  
*(En porcentajes)*

País	Año censal	Urbano			Rural		
		Quintiles socioeconómicos extremos	Proporción de madres de 19 y 20 años	Desigualdad (razón entre quintiles extremos)	Quintiles socioeconómicos extremos	Proporción de madres de 19 y 20 años	Desigualdad (razón entre quintiles extremos)
Brasil	2000	I	50,1	5,7	I	53,8	2,3
		V	8,9		V	23,3	
	2010	I	43,1	6,4	I	50,3	2,7
		V	6,8		V	18,9	
Costa Rica	2000	I	51,6	6,9	I	62,2	3,9
		V	7,5		V	15,8	
	2011	I	43,3	5,5	I	53,3	4,5
		V	7,9		V	11,9	
México	2000	I	46,4	5,8	I	54,5	2,4
		V	8,1		V	23,2	
	2010	I	46,1	4,8	I	50,5	2,2
		V	9,6		V	22,9	
Panamá	2000	I	47,0	5,2	I	65,6	3,1
		V	9,0		V	20,9	
	2010	I	44,9	5,5	I	60,6	3,5
		V	8,2		V	17,5	
República Dominicana	2002	I	51,9	3,7	I	58,2	2,5
		V	13,9		V	23,3	
	2010	I	60,8	3,9	I	69,7	2,5
		V	15,7		V	27,6	
Uruguay	1996	I	51,3	6,4	I	53,3	3,0
		V	8,0		V	17,7	
	2011	I	47,5	13,7	I	55,8	10,9
		V	3,5		V	5,1	
Venezuela (República Bolivariana de)	2001	I	57,1	5,1	I	68,5	2,1
		V	11,3		V	32,8	
	2011	I	51,5	4,8	I	59,7	2,0
		V	10,8		V	29,9	

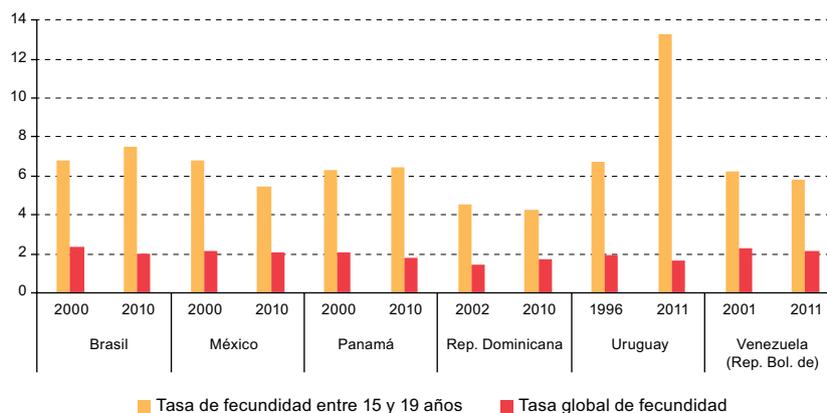
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los censos de población de los respectivos países.

En los gráficos II.10 y II.11 se ilustra la evolución en varios países de la región de la desigualdad entre niveles socioeconómicos, analizando la tasa específica de fecundidad adolescente (de 15 a 19 años de edad), entre censos

<sup>15</sup> Los quintiles socioeconómicos se construyeron sobre la base de un índice para el que se considera la disponibilidad de equipamiento en el hogar y la situación de hacinamiento.

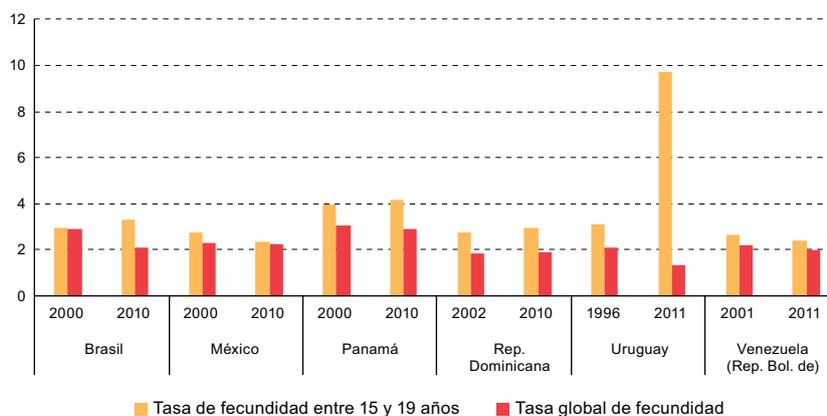
de la ronda de 2000 y de la ronda de 2010, junto con la desigualdad de las tasas globales de fecundidad por niveles socioeconómicos. Se confirma que la desigualdad es mayor en el caso de la fecundidad adolescente que en el de la tasa global, y esta diferencia es más marcada en el ámbito urbano. Mientras que en materia de desigualdad en fecundidad adolescente el panorama es diverso, la desigualdad entre tasas de fecundidad total disminuye de forma generalizada, sobre todo en las zonas rurales.

**Gráfico II.10**  
**América Latina (6 países): desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas específicas de fecundidad entre adolescentes (grupo de 15 a 19 años de edad) de niveles socioeconómicos extremos<sup>a</sup> en áreas urbanas, rondas censales de 2000 y 2010**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas (P/F de Brass) y quintiles socioeconómicos de hogares de las zonas urbanas sobre la base de las variables de equipamiento en el hogar y hacinamiento (véase el anexo metodológico para conocer más detalles).  
<sup>a</sup> Relación entre los quintiles socioeconómicos urbanos extremos, que son el primer y el quinto quintiles (correspondientes al menor y al mayor nivel socioeconómico, respectivamente).

**Gráfico II.11**  
**América Latina (6 países): desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas específicas de fecundidad entre adolescentes (grupo de 15 a 19 años de edad) de niveles socioeconómicos extremos<sup>a</sup> en áreas rurales, rondas censales de 2000 y 2010**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas (P/F de Brass) y quintiles socioeconómicos de hogares de las zonas rurales, sobre la base de las variables de equipamiento en el hogar y hacinamiento (véase el anexo metodológico).  
<sup>a</sup> Relación entre los quintiles socioeconómicos rurales extremos, que son el primer y el quinto quintiles (correspondientes al menor y al mayor nivel socioeconómico, respectivamente).

Para los países de la región de los que aún no hay datos censales disponibles, las encuestas especializadas permiten analizar la evolución de la tasa global de fecundidad y la maternidad adolescente, así como las desigualdades entre niveles socioeconómicos, a partir de un indicador estándar de riqueza sobre el que se construyen quintiles<sup>16</sup>. La

<sup>16</sup> Con estas encuestas se utiliza una metodología propia para generar los quintiles de bienestar. Es similar a la metodología empleada en censos pero se utilizan ponderadores provenientes de un análisis de componentes principales. El índice a partir del cual se definen los quintiles se calcula para zonas urbanas y rurales conjuntamente. Véase el índice de riqueza [en línea] [www.measuredhs.com/topics/Wealth-Index.cfm](http://www.measuredhs.com/topics/Wealth-Index.cfm) para obtener más información.

desigualdad es sistemáticamente mayor en cuanto a la precocidad del calendario reproductivo: el porcentaje de madres de 15 a 19 años del quintil socioeconómico inferior es entre 3 y 4 veces superior al del quintil socioeconómico superior, llegando a niveles extremos en el Perú, donde es de más de 9 veces superior (véase el cuadro II.9). En cambio, el cociente entre las tasas globales de fecundidad de los quintiles socioeconómicos extremos oscila entre 2 y 3 veces, siendo siempre más alta en el caso del quintil inferior. Respecto de la evolución de la desigualdad en el caso de la tasa global de fecundidad, predomina la tendencia a la baja (5 de 7 países), mientras que en el caso del porcentaje de madres adolescentes se registran principalmente aumentos (4 de 7 países).

**Cuadro II.9**  
**América Latina (7 países) <sup>a</sup>: desigualdad en tasas globales de fecundidad (TGF) y en tasas de maternidad adolescente entre quintiles socioeconómicos extremos, décadas de 1990 a 2010**

<b>País</b>	<b>Año de la encuesta</b>	<b>Desigualdad en TGF (quintil I/quintil V)</b>	<b>Desigualdad en tasas de maternidad adolescente (quintil I/quintil V)</b>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1994	3,0	3,7
	2008	3,3	4,8
Colombia	1990	2,9	4,9
	2010	2,3	4,3
Haití	2000	2,5	2,1
	2012	3,0	3,3
Honduras	2005	2,7	3,4
	2011	2,3	3,6
Nicaragua	1998	3,5	3,2
	2006-2007	1,7	2,8
Perú	1996	3,9	9,2
	2012	2,4	9,3
República Dominicana	1996	2,4	5,9
	2007	2,2	5,4

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento en línea de encuestas con StatCompiler [en línea] [www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com).

<sup>a</sup> Países en que se realizaron dos o más encuestas especializadas durante el período de referencia.

Dado que en la región casi un 20% del total de nacimientos proviene de madres adolescentes<sup>17</sup>, la elevada concentración de este fenómeno en el quintil más pobre tiene consecuencias significativas para la reproducción intergeneracional de la desigualdad. Las desigualdades reproductivas, en especial las referidas al calendario, están íntimamente ligadas a la alta incidencia de la pobreza infantil. De hecho, las cifras ofrecen una nueva perspectiva acerca de la amenaza que representa la persistencia de un calendario temprano de la fecundidad para los beneficios que puede brindar el descenso sostenido de la fecundidad entre las mujeres pobres. En el escenario extremo podría darse una igualación de la proporción de nacimientos en todos los quintiles socioeconómicos, pero en que los de bajo nivel socioeconómico tuvieran sus hijos a edades tempranas y los de alto nivel socioeconómico a edades más avanzadas, una vez cumplidas las fase clave de formación y acumulación de experiencia e iniciada la inserción laboral formal. En ese escenario extremo, bajo una aparente igualdad socioeconómica de la reproducción biológica se ocultaría una desigualdad profunda de las condiciones demográficas en que esta reproducción acontece.

Las desigualdades reproductivas pueden considerarse como una expresión de desigualdades sociales relativas a ingresos, activos y bienestar. El corolario de esta visión es que mientras esos fundamentos objetivos persistan, las disparidades se mantendrán. Distinta es la perspectiva, y sus consecuencias en políticas, al considerar que estas desigualdades se sustentan principalmente en limitaciones para el ejercicio de derechos y pueden superarse mediante políticas públicas, o en factores culturales que pueden modificarse y en desigualdades sociales y barreras de acceso a servicios que pueden eliminarse mediante programas específicos. La conclusión según esta visión es que en materia de patrones demográficos resulta factible un proceso de convergencia, que podría ser relativamente independiente de las tendencias de las desigualdades socioeconómicas estructurales vinculadas al acceso a los recursos productivos.

<sup>17</sup> Porcentaje superior al de cualquier continente del mundo. Véase [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/fertility.htm> para más información.

## 5. Desigualdad en la incidencia del hacinamiento

El hacinamiento obstaculiza el desarrollo de capacidades, lo que se refleja, por ejemplo, en la correlación negativa entre hacinamiento y logros educacionales (Kaztman, 2011). Además, genera problemas de convivencia y de salud que afectan la autonomía y el bienestar de las personas.

Entre 2002 y 2011 en la región disminuyó la incidencia del hacinamiento, con avances considerables en algunos países<sup>18</sup>. En efecto, las disminuciones fueron muy significativas en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Nicaragua y el Perú (véanse los cuadros II.10 y II.11). Entre los países que presentan un mayor nivel de hacinamiento se encuentran Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Guyana, México y Nicaragua. Por el contrario, Chile, la República Dominicana y el Uruguay evidencian los menores niveles de hacinamiento (inferiores al 5% de la población).

**Cuadro II.10**  
**América Latina (18 países): incidencia del hacinamiento de la población**  
(En porcentajes)

	Total		Quintil I		Quintil V		Diferencia entre quintiles (quintil I-quintil V)	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	14,8	10,9	39,8	28,9	0,4	1,3	39,5	27,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	41,1	30,0	53,0	43,1	14,6	9,9	38,5	33,3
Brasil	20,6	14,5	42,3	32,2	3,7	2,4	38,6	29,8
Chile	4,7	1,0	12,7	2,6	0,5	0,0	12,2	2,6
Colombia	17,1	9,7	33,7	24,8	2,5	0,6	31,2	24,2
Costa Rica	14,2	9,2	28,4	21,7	2,6	0,7	25,8	21,0
Ecuador	21,3	10,5	41,1	23,1	3,4	0,6	37,7	22,5
El Salvador	42,3	32,2	74,6	65,2	8,3	4,3	66,3	61,0
Guatemala	51,3	51,2	76,5	74,7	13,3	14,0	63,3	60,7
Honduras	38,6	34,1	64,1	56,1	10,1	10,2	54,1	46,0
México	36,7	33,0	68,8	61,7	9,0	6,8	59,8	55,0
Nicaragua	54,6	40,9	78,5	72,9	24,8	11,2	53,7	61,7
Panamá	20,2	...	58,7	...	1,4	...	57,3	...
Paraguay	25,1	15,6	57,6	37,1	2,6	1,2	55,0	36,0
Perú	26,1	16,3	49,5	31,2	5,7	4,0	43,7	27,3
República Dominicana	6,7	4,7	13,2	9,1	1,0	1,5	12,1	7,6
Uruguay	4,7	3,4	19,0	13,1	0,1	0,0	18,9	13,0
Venezuela (República Bolivariana de)	17,1	10,7	32,4	24,5	4,4	1,6	28,0	23,0
América Latina <sup>a</sup>	24,4	19,0	47,3	37,9	5,2	3,7	42,1	34,3

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

<sup>a</sup> Promedio ponderado.

**Cuadro II.11**  
**El Caribe (5 países): incidencia del hacinamiento de la población**  
(En porcentajes)

	Año	Total	Quintil I	Quintil V	Diferencia entre quintiles (quintil I-quintil V)
Antigua y Barbuda	2005	8,0	23,4	0,6	22,8
Belice	2006	31,6	63,8	5,9	57,9
Granada	2008	18,8	53,5	0,3	53,2
Guyana	2006	36,1	71,4	6,4	65,0
Trinidad y Tabago	2006	16,6	27,1	1,5	25,6

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

Las diferencias entre quintiles de ingreso son significativas. Asimismo, los países con mayores niveles de hacinamiento también presentan las diferencias más amplias entre los extremos de la distribución, sobre todo en El Salvador y Guatemala. Sin embargo, en todos los países las brechas absolutas entre quintiles en cuanto a las condiciones de hacinamiento han disminuido entre 2002 y 2011.

<sup>18</sup> Un hogar se considera hacinado si en la misma habitación duermen tres o más personas.

Al igual que ocurre con la educación, es posible analizar la distribución del hacinamiento como única variable, sin que esté condicionada por el ingreso, como sucede cuando se consideran diferencias por quintiles. Al hacerlo, se constata que la desigualdad es menor que la que corresponde al ingreso. Por otro lado, los dos índices utilizados (Gini y Theil) muestran avances en la distribución de esta dimensión en la mayoría de los países, aunque con variaciones menores. Las excepciones son Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y el Perú. En estos países disminuyen las brechas en términos de quintiles de ingresos, pero no mejora la distribución del indicador. En el caso de Nicaragua, ambos indicadores (brechas absolutas e índices de desigualdad) muestran una evolución desfavorable.

**Cuadro II.12**  
**América Latina (18 países): índices de desigualdad en hacinamiento, 2002-2011**

País	Gini		Theil (GE (1))		Variación 2002-2011 (en porcentajes)	
	2002	2011	2002	2011	Gini	Theil
Argentina	35,9	35,4	22,1	21,7	-2	-2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38,3	37,0	24,0	22,5	-4	-6
Brasil	23,1	22,1	9,2	8,5	-4	-7
Chile	27,9	24,9	13,9	10,6	-11	-24
Colombia	34,9	33,9	20,8	20,0	-3	-4
Costa Rica	25,9	25,9	11,6	11,8	0	2
Ecuador	38,0	31,8	24,8	17,8	-16	-28
El Salvador	40,4	39,0	26,5	25,0	-4	-6
Guatemala	37,8	37,6	23,0	22,7	-1	-1
Honduras	38,4	38,3	25,1	24,7	0	-2
México	29,4	29,7	14,3	14,9	1	5
Nicaragua	37,7	39,1	23,0	25,1	4	9
Panamá	41,4	...	31,5	...	...	...
Paraguay	37,9	34,5	24,1	20,2	-9	-16
Perú	35,6	36,4	21,2	23,0	2	8
República Dominicana	28,0	27,4	13,2	12,9	-2	-2
Uruguay	31,0	30,5	17,6	16,7	-2	-6
Venezuela (República Bolivariana de)	38,7	34,0	26,8	21,6	-12	-20

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

En el gráfico II.A.3 del anexo se ilustran las diferencias por percentiles en la incidencia del hacinamiento en los distintos países, así como los diferenciales en el indicador a lo largo de la distribución del ingreso entre 2002 y 2011. En el Brasil, Chile, Paraguay, el Perú y el Uruguay se evidencia un avance progresivo en esta dimensión. En síntesis, el hacinamiento, que es una variable relevante en relación con el bienestar material de los hogares, muestra una mejora en promedio y, a su vez —en términos generales y con algunas excepciones—, una tendencia más igualitaria en su distribución, al reducirse las diferencias absolutas entre quintiles.

## 6. Desigualdad en el acceso a bienes duraderos

Una manera de medir el bienestar material de los individuos es mediante el análisis del acceso a bienes duraderos (automóvil, refrigerador, lavadora, computadora, calentador y teléfono, entre otros). Disponer de estos bienes permite, además, potenciar capacidades, por cuanto facilitan la comunicación, la movilidad, la nutrición y la salud.

A continuación se analiza el acceso a bienes duraderos sobre la base de información de las encuestas continuas de hogares. El acceso a una gama de bienes duraderos puede sintetizarse a través de un índice compuesto, es decir, de un indicador que sintetiza en una sola cifra la disponibilidad en los hogares de múltiples bienes duraderos<sup>19</sup>. Los bienes que se consideran para la construcción del índice en cada país dependen de la disponibilidad de información, por lo que varían de un país a otro. Para cada economía se toman como referencia los mismos bienes

<sup>19</sup> El indicador es similar al índice de riqueza de las encuestas de demografía y salud utilizado en este capítulo para analizar las desigualdades en nutrición y al indicador socioeconómico que se emplea para analizar las desigualdades reproductivas. Se basa en la propuesta de Filmer y Pritchett (2001). Los detalles se presentan en el anexo metodológico.

en dos momentos distintos y se normaliza el índice. Es decir, los índices son comparables en el tiempo por país, pero no entre países<sup>20</sup>. Un primer aspecto que se evidencia es que, en promedio, los hogares de todos los países han progresado en el acceso a bienes duraderos durante este período de crecimiento del ingreso, como se evidencia por el incremento en el indicador (véase el cuadro II.13). Por otro lado, las diferencias entre los quintiles de ingreso son significativas y solamente en 5 de los 14 países se reducen en términos absolutos.

**Cuadro II.13**  
**América Latina (14 países): índice de bienes duraderos, 2002-2011<sup>a</sup>**

	Total		Quintil I		Quintil V		Diferencia entre quintiles (quintil V-quintil I)	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5	0,9	0,1	0,4	1,0	1,3	0,9	1,0
Brasil	1,2	1,5	0,6	1,0	1,8	1,9	1,2	0,9
Chile	1,2	1,6	0,6	1,2	1,9	2,1	1,3	1,0
Colombia	0,9	1,0	0,4	0,4	1,4	1,5	1,0	1,1
Costa Rica	1,0	1,2	0,6	0,7	1,5	1,8	0,9	1,1
El Salvador	0,8	1,1	0,3	0,4	1,4	1,8	1,1	1,4
Honduras	0,5	0,9	0,1	0,3	1,1	1,5	1,0	1,2
México	1,2	1,6	0,3	0,7	2,0	2,4	1,7	1,7
Nicaragua	0,4	0,9	0,1	0,3	0,8	1,5	0,7	1,2
Paraguay	0,6	1,2	0,2	0,5	1,3	2,0	1,1	1,4
Perú	0,6	1,1	0,1	0,3	1,3	1,8	1,3	1,5
República Dominicana	1,0	1,0	0,7	0,7	1,4	1,5	0,8	0,8
Uruguay	1,3	1,9	0,7	1,2	1,8	2,4	1,2	1,1
Venezuela (República Bolivariana de)	1,1	1,2	0,6	0,9	1,5	1,4	0,9	0,5

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

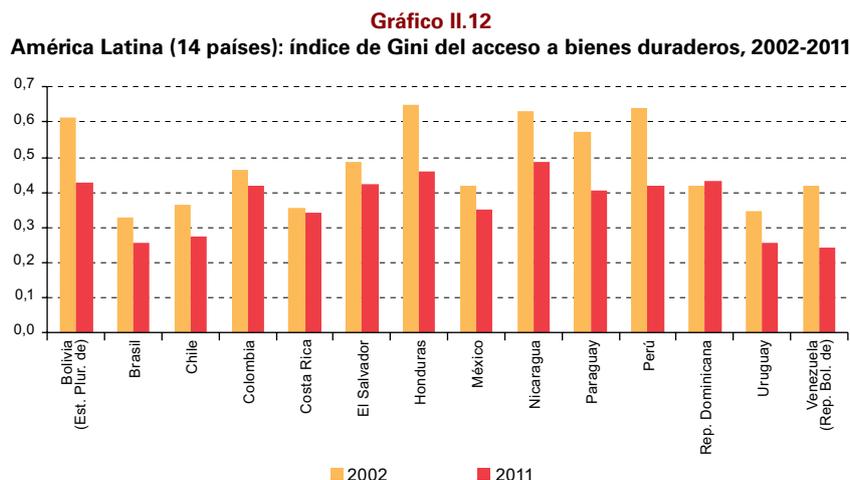
<sup>a</sup> El índice no permite comparar entre países porque varía la canasta de bienes duraderos según el país, pero sí permite comparar en cada país por quintiles extremos y a lo largo del tiempo.

Al considerarse la distribución del acceso a bienes duraderos sin condicionarlo al ingreso, a través del cálculo del índice de Gini (construido para el indicador sin estandarizar a fin de evitar la presencia de valores negativos), se observa que en todos los países de la región, con excepción de la República Dominicana, entre 2002 y 2011 este índice disminuye, lo que refleja mayores niveles de igualdad en el acceso a bienes duraderos. Los países con mejoras más significativas en este indicador son Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), que en general también presentaban una mayor desigualdad en ese terreno en 2002. Al final del período, los países que presentaron menores niveles de desigualdad en el acceso a bienes duraderos son el Brasil, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el gráfico II.12 se ilustran las variaciones del indicador a lo largo de la distribución para cada país. En términos generales, en la dimensión de acceso a bienes duraderos la región muestra avances tanto en acceso promedio como en términos distributivos, aunque en muchos países aumentan las brechas absolutas entre quintiles.

Sin duda, la expansión del acceso a bienes duraderos en los sectores de menores ingresos obedece a una combinación de factores: más posibilidades de financiamiento por vía de créditos de consumo, abaratamiento de los bienes para el hogar y aumento de ingresos familiares. En el capítulo IV se analiza la evolución del acceso a los distintos bienes y se discute otro aspecto del fenómeno, a saber, la problemática del “consumo de escaparate”, destacándose la debilidad de la provisión de servicios públicos en contraste con el aumento del consumo privado.

Las distintas brechas distributivas presentadas en este acápite permiten comprender la multidimensionalidad que subyace tras la igualdad en “clave de capacidades”. No es solo cuestión de cerrar brechas en cuanto al acceso en el sistema de educación formal para avanzar hacia una mayor igualdad en capacidades. Además de los aprendizajes, aspectos tan diversos como la conectividad en las TIC, la nutrición, los derechos reproductivos, el hacinamiento y el acceso a bienes duraderos configuran un panorama complejo donde distintos aspectos pueden interactuar, sea reforzando la desigualdad, sea revirtiéndola.

<sup>20</sup> Este indicador se calcula para 14 países. Las encuestas de la Argentina, el Ecuador, Guatemala y Panamá no permiten un análisis consistente de una cantidad razonable de bienes duraderos en los dos momentos del tiempo.



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

## C. Aspectos relacionales: segregación escolar y residencial

La concepción de igualdad de la CEPAL pone especial énfasis en el reconocimiento recíproco y los aspectos relacionales. En este marco, la pertenencia a redes, grupos y espacios donde la intersubjetividad puede ampliarse o restringirse es decisiva para la igualdad en la inserción en redes de relaciones que se establecen para una autonomía con mayor capacidad de agencia. Así, en esta perspectiva de la igualdad los espacios compartidos se vuelven decisivos. En las páginas que siguen se procura ilustrar algunos de estos aspectos, presentando dos mediciones adicionales y novedosas: la segregación escolar y la segregación residencial.

### 1. Segregación escolar

El sistema público educativo puede contribuir sustancialmente a la integración social, pues es uno de los pocos ámbitos donde personas provenientes de estratos sociales distintos tienen un contacto directo diario y realizan actividades parecidas en un contexto institucional común. En algunos países de la región existe la percepción de que ese papel integrador de la educación estatal se ha ido debilitando con el tiempo, debido a la creciente migración de los grupos con más recursos de la escuela pública a la privada. Esta migración selectiva va dando forma al fenómeno de segregación escolar, por el cual los niños de estratos socioeconómicos diferentes ya no se “mezclan” en la etapa educativa, al asistir a establecimientos de distinto tipo.

La distribución de alumnos entre educación pública y privada no es la única fuente de segregación, pero sí una de las principales. Dada su relevancia y atendiendo a la disponibilidad de información en las encuestas de hogares de la región, el análisis se concentra en ese aspecto particular de la segregación escolar, para el que se cuenta con información de 14 países de la región desde principios de los años noventa hasta principios de la década actual<sup>21</sup>.

Se estudian dos dimensiones de la segregación, denominadas comúnmente “similitud” y “exposición”. La primera de ellas se refiere a la tendencia de distintos grupos a distribuirse de manera desigual entre unidades organizativas tales como escuelas o vecindarios. De acuerdo con esta definición, se dice que un grupo está segregado si está sobrerrepresentado en algunas unidades organizativas y subrepresentado en otras. La segunda dimensión, la exposición, está asociada al grado de contacto potencial o posibilidad de interacción entre miembros de los distintos grupos

<sup>21</sup> El análisis de segregación escolar que se presenta se basa en Gasparini y otros (2013). Los cálculos surgen del procesamiento de microdatos de las encuestas de hogares de los países de América Latina, que forman parte de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata y el Banco Mundial. No en todos los países es posible confeccionar una serie que abarque las dos décadas íntegramente. Cuando existen lagunas, se extrapolan los indicadores para calcular promedios sobre un panel balanceado.

de una unidad organizacional. En este sentido, se dice que un grupo está segregado si tiene escasa probabilidad de encontrarse con miembros de los restantes grupos en la unidad organizativa a la que pertenece.

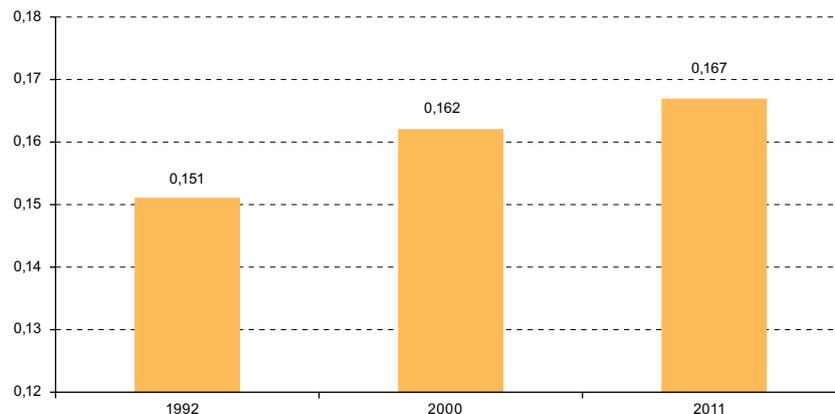
La aplicación al presente estudio de los índices de segregación tradicionales requiere la división de los estudiantes en grupos en función de su nivel socioeconómico. Sobre esa base se clasifica a los alumnos de enseñanza primaria y secundaria, distinguiendo entre los más pobres (pertenecientes al primer quintil de ingresos) y el resto, y se los divide según el tipo de establecimiento educativo al que asisten (público o privado).

Se utilizan tres indicadores para analizar la segregación escolar. El primero es el índice de Duncan o índice de disimilitud (véase el anexo metodológico), que refleja la proporción de estudiantes del grupo minoritario, catalogados en este caso como pobres, que deberían cambiar de tipo de centro escolar para que existiera una distribución homogénea entre los distintos establecimientos. Sus valores están comprendidos entre 0 y 1, donde 0 representa segregación nula y 1 la máxima segregación. El segundo índice es el de aislamiento, que puede interpretarse como la probabilidad de que un miembro del grupo minoritario (estudiantes del primer quintil en este caso) se encuentre en un establecimiento con un miembro de su grupo (véase el anexo metodológico). Al igual que el índice de disimilitud, el índice de aislamiento varía entre 0 y 1, siendo 1 la segregación máxima posible.

Un tercer indicador es el índice de brecha por centiles (CGI), propuesto por Watson (2009), que ayuda a solucionar el problema de arbitrariedad en la definición de los grupos que se presenta en los dos índices anteriores. Tanto el índice de disimilitud como el de aislamiento se basan en la definición de grupos relevantes, que quedan a criterio del investigador (Watson, 2009). En este trabajo se han definido dos grupos: pobres (alumnos pertenecientes al primer quintil de ingreso per cápita familiar) y no pobres (resto de los estudiantes). La brecha por centiles no se basa en la definición de grupos, sino que se utiliza información sobre ingresos para evaluar el promedio de las diferencias percentílicas entre los asistentes a cada unidad organizativa y el percentil mediano de cada una de ellas. Si los estudiantes estuvieran perfectamente integrados por su ingreso entre escuelas públicas y privadas, el índice tendría el valor 0. En el otro extremo, si los estudiantes estuvieran perfectamente segregados el índice tendría el valor 1. Así, cuanto mayor es el valor de cada uno de estos índices, mayor es el nivel de segregación escolar.

Los resultados sugieren que, en promedio, el grado de segregación escolar en el sistema primario y secundario en América Latina aumentó en las últimas dos décadas. En el gráfico II.13 se muestra el valor promedio (no ponderado por población) del índice de disimilitud, tomando el quintil más pobre de la población como potencial minoría segregada. Los valores del gráfico indican que en promedio este índice de segregación escolar aumentó de 0,151 a principios de los años noventa a 0,162 en el cambio de siglo y a 0,167 a principios de la década de 2010. De los 14 países incluidos en la muestra, en 10 se han registrado aumentos en los niveles del índice de disimilitud (véase el cuadro II.A.3 del anexo). En algunos de ellos los cambios han sido menores, puede que incluso no significativos desde el punto de vista estadístico. Sin embargo, aun en ese caso la ausencia de un patrón de disminución del grado de segregación no deja de ser potencialmente preocupante.

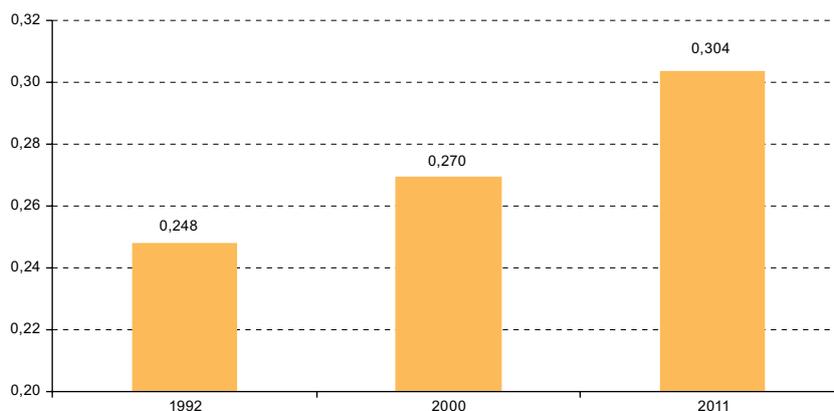
**Gráfico II.13**  
**América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según promedios del índice de disimilitud, 1992, 2000 y 2011**



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

Los resultados se confirman en el gráfico II.14, que ilustra el índice de aislamiento y en que también se considera el quintil inferior como grupo potencialmente segregado. Este índice ha crecido en promedio desde 0,248 a principios de los años noventa hasta 0,304 en la actualidad. Todas las economías analizadas experimentaron aumentos en el valor de este índice en el período de análisis considerado, aunque en algunos casos estos han sido modestos (véase el cuadro II.A.3 del anexo). Sin embargo, el incremento de este índice indica también mayores niveles de segregación escolar.

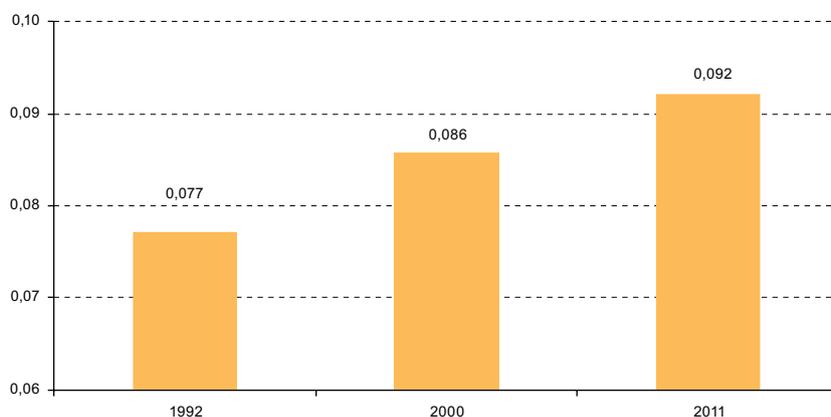
**Gráfico II.14**  
**América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según promedios del índice de aislamiento, 1992, 2000 y 2011**



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

El incremento del índice de brecha por centiles ha sido algo menor, particularmente en la década de 2000. De cualquier forma, también revela un aumento de la segregación escolar para el promedio de América Latina en los últimos 20 años.

**Gráfico II.15**  
**América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada en América Latina según promedios del índice de brecha por centiles, 1992, 2000 y 2011**



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

Los resultados no se alteran cualitativamente cuando se amplía el grupo focal de análisis de segregación del primer quintil a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso per cápita familiar. En contraste, sí se modifican al considerarse el quintil superior como potencialmente segregado. En este caso, el índice de disimilitud se estanca en la década de 2000 (0,380 en 2000 y 0,381 en 2011), mientras que el índice de aislamiento disminuye a lo largo de todo el período (0,277 en 1992, 0,279 en 2000 y 0,243 en 2011). Estos valores sugieren que los

estudiantes pertenecientes al quintil superior de la distribución del ingreso han reducido su aislamiento respecto del resto de la población. Este resultado es consistente con un fenómeno de extensión de la educación privada hacia los estratos medios de la población, que se han sumado a los estratos más altos, tradicionalmente aislados en esos establecimientos, con lo que se reduce el grado de segregación escolar en la parte superior de la distribución. Si bien este dato es potencialmente relevante, es importante aclarar que la información disponible no permite identificar las escuelas individualmente, sino simplemente su tipo de gestión: pública o privada. Si la migración de alumnos de estratos medios tiene como destino escuelas privadas diferentes a las tradicionalmente frecuentadas por las familias de estratos altos, estas estadísticas indicarán una reducción del grado de aislamiento del quinto quintil aunque el grado de segregación en la realidad no haya variado.

El análisis por niveles educativos revela algunas diferencias, pero el resultado general no se altera: la segregación escolar parece haber aumentado en promedio en la región tanto en el nivel primario como en el secundario, según todos los indicadores utilizados (véanse los gráficos II.16 y II.17). La evidencia sugiere que en promedio el aumento ha sido algo más marcado en el nivel primario al considerarse el índice de disimilitud, y ligeramente superior en el secundario cuando se utiliza el índice de aislamiento.

**Gráfico II.16**  
**América Latina (14 países): segregación escolar en la educación primaria entre las redes pública y privada, 1992, 2000 y 2011**

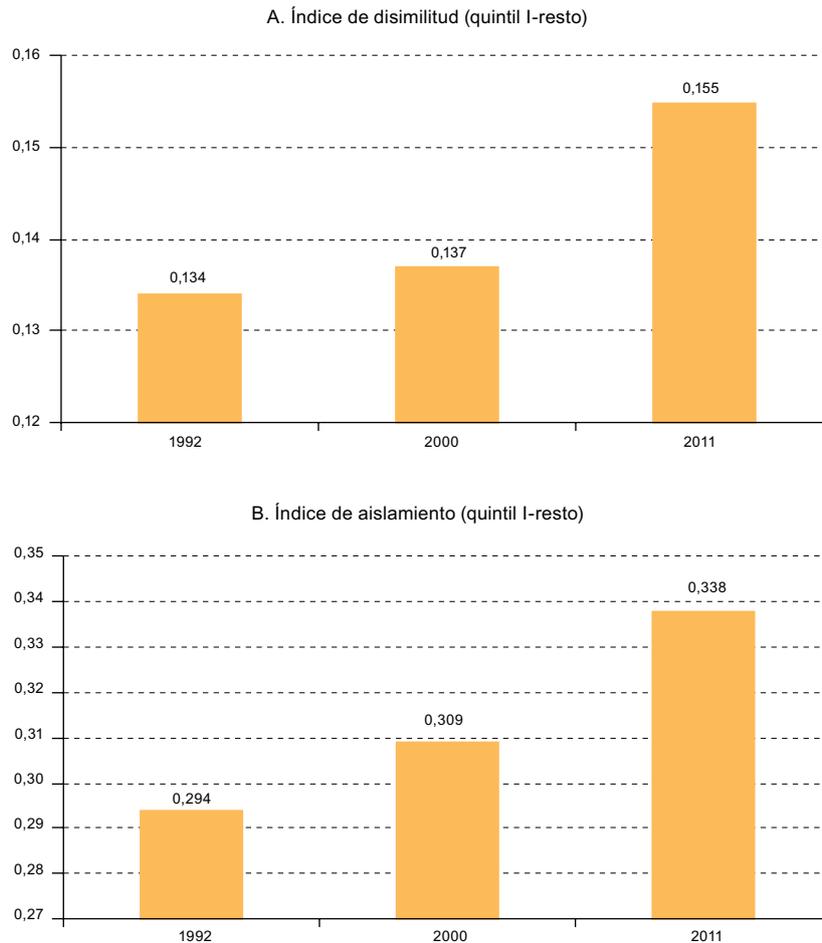
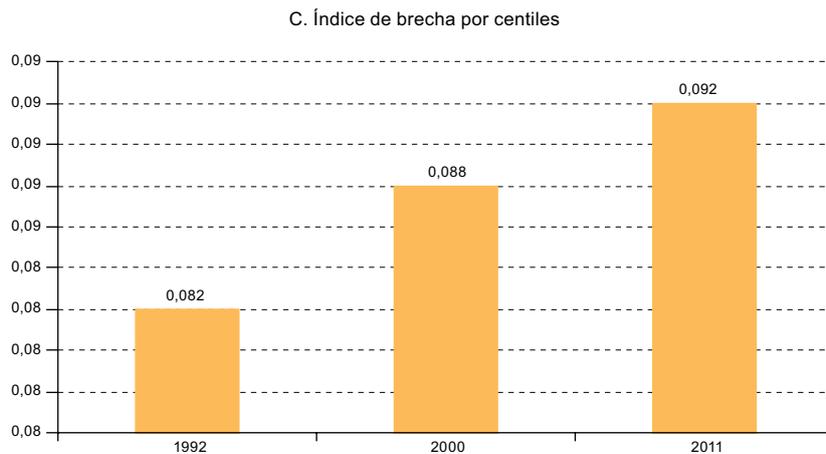


Gráfico II.16 (conclusión)



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

**Gráfico II.17**  
**América Latina (14 países): segregación escolar en la educación media**  
**entre las redes pública y privada**

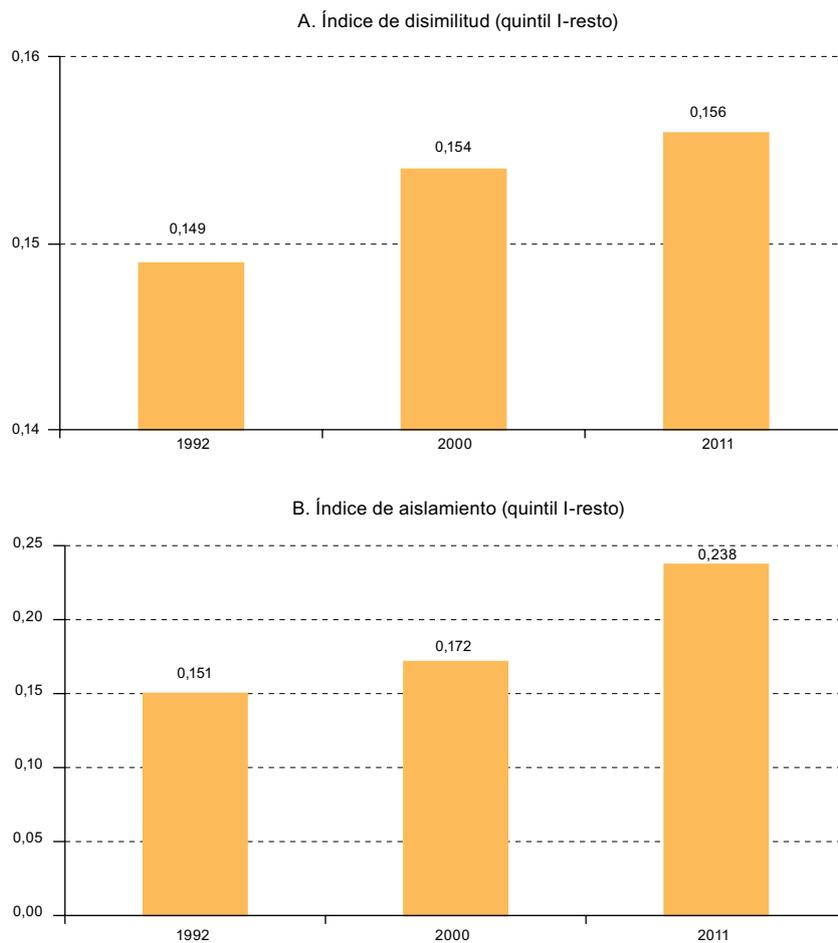
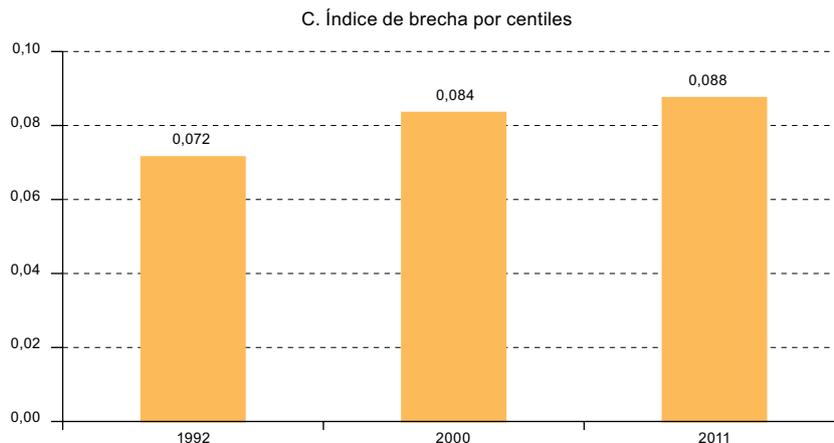


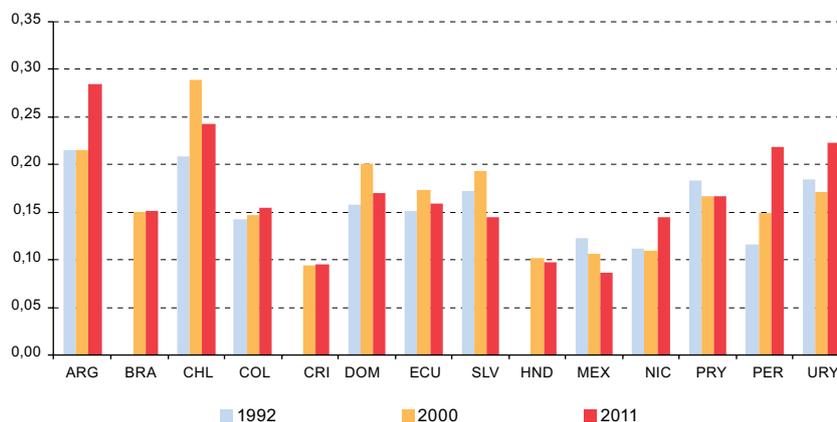
Gráfico II.17 (conclusión)



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

Las experiencias de los países son variadas y en algunos casos existen problemas relacionados con los datos y la comparabilidad de la información que afectan la confiabilidad de los resultados (véanse los gráficos II.18 a II.20 y el cuadro II.A.3 del anexo). En otros casos, en cambio, la evidencia que surge de las encuestas de hogares es clara. En la Argentina, por ejemplo, el grado de segregación escolar aumentó considerablemente en los últimos 20 años. Este resultado, que confirma lo documentado en Gasparini y otros (2011), coincidiendo parcialmente con una fuerte reducción de la desigualdad de ingresos una vez que el país superó la crisis de 2001-2002. Otros casos de claro aumento de los niveles de segregación escolar se produjeron en Colombia, el Ecuador, Nicaragua, el Perú y el Uruguay. Entre 1992 y 2011 el índice de aislamiento se incrementó en la Argentina de 0,274 a 0,391, en Colombia de 0,217 a 0,318, en el Ecuador de 0,244 a 0,301, en Nicaragua de 0,164 a 0,229, en el Perú de 0,236 a 0,338 y en el Uruguay de 0,332 a 0,382. Algunos países experimentaron un aumento de la segregación escolar entre la red pública y la privada en la década de 1990, tras lo cual siguió un descenso. En este grupo se inscriben Chile, el Salvador y la República Dominicana<sup>22</sup>. La comparación entre máximos y mínimos en estos países es ambigua y depende del índice considerado. Para el resto de los países de la muestra los cambios han sido moderados (el Brasil, Costa Rica y Honduras) o contradictorios entre índices (México y el Paraguay).

**Gráfico II.18**  
América Latina (14 países): segregación escolar entre la red pública y la privada según el índice de disimilitud del primer quintil de ingresos, 1992, 2000 y 2011

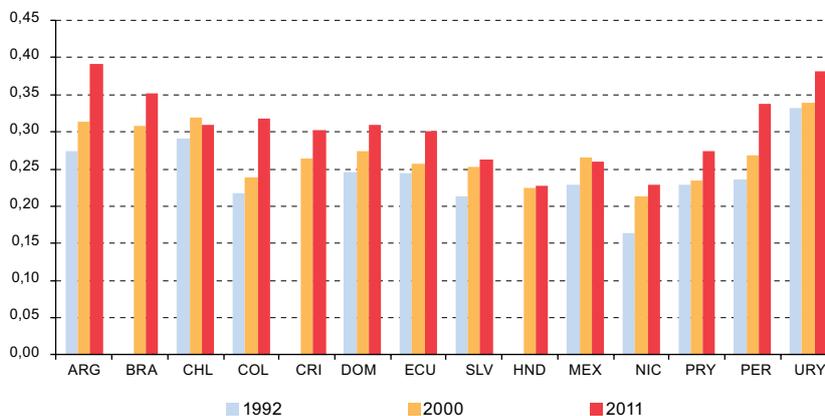


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de microdatos de las encuestas de hogares.

<sup>22</sup> También es el caso del Ecuador para el índice de disimilitud.

**Gráfico II.19**

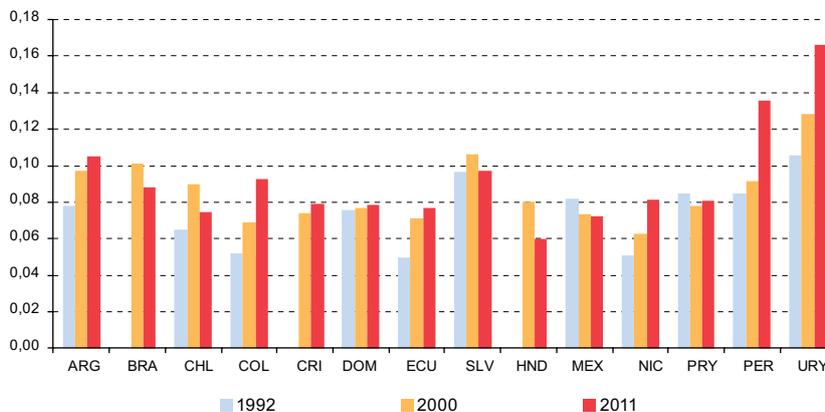
**América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada según el índice de aislamiento del primer quintil de ingresos, 1992, 2000 y 2011**



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

**Gráfico II.20**

**América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada en América Latina según el índice de brecha por centiles, 1992, 2000 y 2011**



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

Los resultados sugieren que en promedio aumentó el grado de segregación escolar entre la red pública y la privada en América Latina en las últimas dos décadas. Estos resultados son tanto más robustos por cuanto coinciden los tres índices utilizados. Sin embargo, el patrón no ha sido universal; en algunos países la evidencia es ambigua y depende del indicador considerado. Pero resulta importante remarcar que en ningún país de la región existe una tendencia clara de descenso de los niveles de segregación escolar entre la red pública y la privada que se haya extendido a lo largo de las últimas dos décadas. De hecho, en ningún país se han registrado reducciones significativas en todos los indicadores de segregación escolar durante la década de 2000, período en que todos los países experimentaron caídas en la desigualdad de ingresos y en otras dimensiones del bienestar.

Estos resultados pueden constituir un motivo de preocupación si se piensa en la dinámica distributiva y de cohesión social con miras al futuro. Tanto más si se tiene en cuenta que la segregación educativa también implica una segregación en redes de relaciones que más tarde pueden incidir en el acceso a empleos y a espacios de influencia. Por lo mismo, la segregación estratifica por doble partida o en dos tiempos: en primer lugar, durante el proceso educativo, por la socialización entre pares, las diferencias de calidad de la oferta y el clima educacional diferenciado según las escuelas y las zonas donde se asientan. En segundo lugar, la segregación discrimina posteriormente en el aprovechamiento de los logros educativos para la inserción en el mundo laboral, tanto por las brechas en cuanto a redes de relaciones adquiridas en la comunidad escolar y su extensión hacia las familias, como por la diferenciación en el reconocimiento simbólico y las brechas de prestigio según el lugar en que se estudia.

## 2. Segregación residencial

Otro ámbito relevante para la interacción social está constituido por el espacio residencial. La segregación residencial implica que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópolis viven de manera separada, con escasa o nula convivencia residencial. En el caso extremo, cada espacio residencial de una ciudad<sup>23</sup> presenta total homogeneidad socioeconómica y, a la vez, se diferencia completamente de los espacios donde residen los otros grupos socioeconómicos.

La desigualdad socioeconómica y la segregación residencial no son lo mismo. Para que haya segregación residencial debe haber desigualdad social, ya que en sociedades completamente igualitarias en términos socioeconómicos no hay grupos (clases o estratos) que puedan diferenciarse de acuerdo a su localización territorial. Pero pueden darse niveles altos de desigualdad socioeconómica tanto en ciudades segregadas como en no segregadas.

La concentración territorial, al igual que la desigualdad social, también tiende a “heredarse” y a reproducirse, en particular a través de mecanismos de mercado (el precio del suelo y de la vivienda), regulaciones urbanísticas, normas de financiamiento local y procedimientos y políticas públicas (sobre todo de vivienda y transporte). Pero por el carácter territorial de la segregación, la movilidad geográfica de la población se convierte en un factor clave, ya que puede modificar la situación residencial de las personas y, por efecto agregado, cambiar los niveles y patrones de la segregación residencial.

La segregación residencial tiene una connotación negativa, de exclusión y confinamiento perjudicial para un grupo social excluido o desaventajado. Por ello presenta encadenamientos hacia atrás y hacia delante con esa condición de desventaja. Pero la concentración territorial de población “acomodada” también ocurre y puede calcularse la intensidad de su “segregación residencial”. Esta concentración opera como un mecanismo de reproducción intergeneracional de la riqueza, pero su rasgo distintivo es que se trata del resultado de circunstancias y decisiones que favorecen la homogenización socioeconómica de las zonas en que viven los grupos de altos ingresos, sea por la salida de residentes de niveles socioeconómicos inferiores o por barreras a la llegada de personas y familias de menor nivel socioeconómico.

El análisis siguiente se basa en el índice de disimilitud de Duncan (véase el anexo metodológico). Se utilizan dos variables socioeconómicas: el nivel de educación del jefe de hogar y el nivel socioeconómico del hogar (sobre la base del equipamiento de este). En el caso de la educación, se controló la variable edad del jefe de hogar para asegurar que el patrón observado de segregación no resultaba de un efecto etario exógeno<sup>24</sup>. Se considera una decena de países de los que hay disponibles microdatos sobre los censos de las rondas de 2000 y de 2010<sup>25</sup>. En estos países se seleccionaron ciudades con más de un millón de habitantes (con la excepción de Cuenca, en el Ecuador, que no supera los 500.000 habitantes), que presentan situaciones urbanas distintas y por ello pueden ser representativas de las diferentes dinámicas metropolitanas de cada país.

En el cuadro II.14 se confirma un hecho estilizado que ya se documenta en la literatura especializada (Pérez-Campuzano, 2011; BID, 2011; Roberts y Wilson, 2009; Rodríguez, 2009; Dureau y otros, 2002). En todas las ciudades<sup>26</sup> se observa una mayor segregación para el grupo con educación alta (superior o más), lo que se refleja en la media simple de la muestra, que es del orden de 13, 7 y 22 en la ronda de 2010 para los grupos de menor, media y alta educación, respectivamente. Estos valores se interpretan como el porcentaje de población de cada grupo que habría que redistribuir territorialmente para lograr una segregación nula, lo que ocurre cuando la distribución territorial de los dos grupos que se comparan es idéntica. Estas cifras confirman el patrón de localización exclusiva de los grupos más acomodados en las ciudades de la región, que suelen residir en barrios bien conectados con los centros comerciales y financieros de sus ciudades, relativamente autosuficientes en materia de servicios y con precios de suelo y vivienda elevados, los que actúan como fuerza expulsora de hogares pobres o barrera de entrada para

<sup>23</sup> Municipios, localidades, comunas o distritos, barrios, asentamientos y manzanas.

<sup>24</sup> Para los cálculos se utilizaron dos niveles de desagregación geográfica: división administrativa menor (DAME) e inferiores (SUBDAME). Se presentan en el texto los resultados correspondientes a la escala más agregada. Los mensajes en ambos casos son coincidentes.

<sup>25</sup> Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Las ciudades se definieron territorialmente en términos de áreas metropolitanas, para lo cual se usaron los criterios oficiales, así como estudios académicos y otros insumos. La definición territorial usada es idéntica para ambos censos, lo que permite la comparabilidad intercensal, al menos a escala de DAME.

<sup>26</sup> Con la excepción del área de Tijuana (México), que es un caso especial porque se incluyen solo tres municipios de acuerdo con la definición usada en los cálculos.

personas u hogares pobres. Este relativo encapsulamiento de los grupos acomodados tiene serias repercusiones en su vinculación con el resto de la sociedad y además es un mecanismo poderoso de reproducción de la riqueza y de la concentración del poder económico.

**Cuadro II.14**  
**América Latina (20 ciudades)<sup>a</sup> : índice de disimilitud a nivel de divisiones administrativas menores (DAME), 2000 y 2010 y variación para tres grupos de educación, 2000-2010**

Ciudades y definiciones territoriales	Nivel de educación bajo			Nivel de educación medio			Nivel de educación alto		
	2000	2010	Variación 2000-2010	2000	2010	Variación 2000-2010	2000	2010	Variación 2000-2010
Buenos Aires	23,4	23,9	0,4	14,3	8,4	-5,8	42,2	41,4	-0,9
Lima	15,6	16,6	1,0	7,3	11,7	4,4	30,6	28,5	-2,1
Santo Domingo	10,3	10,6	0,3	5,0	4,4	-0,5	20,2	19,5	-0,7
Ciudad de Panamá	8,6	7,4	-1,2	2,7	3,1	0,4	10,9	7,7	-3,1
Ciudad de México	12,0	14,5	2,4	6,5	8,7	2,3	25,8	25,9	0,1
Monterrey (México)	8,1	11,1	3,0	12,2	16,2	4,1	20,7	19,7	-1,0
Guadalajara (México)	8,2	9,2	0,9	3,7	6,1	2,5	18,0	20,3	2,3
Toluca (México)	19,4	19,4	0,0	8,1	4,1	-3,9	29,7	30,3	0,6
Quito	4,1	3,9	-0,3	1,7	1,9	0,2	3,2	4,4	1,1
Guayaquil (Ecuador)	2,5	3,1	0,5	1,4	1,5	0,1	3,5	5,3	1,9
Cuenca (Ecuador)	32,6	31,7	-0,9	23,2	16,5	-6,7	32,2	30,6	-1,6
San José (31 cantones)	17,7	17,6	0,0	9,1	8,8	-0,3	21,2	18,9	-2,3
Montevideo	10,1	13,1	3,0	5,1	3,3	-1,9	12,9	15,0	2,1
Belo Horizonte (Brasil)	23,5	17,1	-6,4	14,0	6,1	-7,9	37,7	32,0	-5,7
Brasilia	20,0	15,7	-4,3	13,8	5,7	-8,1	27,8	25,8	-2,0
Curitiba (Brasil)	25,4	20,8	-4,6	14,4	6,1	-8,3	35,5	32,4	-3,1
Recife (Brasil)	13,1	9,6	-3,5	7,5	6,2	-1,3	25,5	26,1	0,6
Río de Janeiro (Brasil)	20,7	16,2	-4,5	8,1	2,9	-5,2	32,4	29,8	-2,6
Salvador (Brasil)	10,8	7,4	-3,4	8,8	3,7	-5,1	15,4	14,3	-1,1
São Paulo (Brasil)	11,1	7,0	-4,1	5,0	4,6	-0,4	19,3	17,2	-2,1
Promedio simple	14,5	13,3	-1,2	8,3	6,5	-1,8	22,9	21,7	-1,2

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

<sup>a</sup> Países con microdatos de censos de la ronda de 2010 disponibles.

Los índices calculados también reflejan que la segregación residencial disminuyó en los tres grupos educativos analizados, aunque este efecto se deriva de la baja sistemática observada en el Brasil, por cuanto en el resto de los países el panorama es más variado. Este hallazgo puede resultar sorprendente por la creciente presencia del tema en la agenda pública —aunque no lo es tanto si nos atenemos a la literatura especializada de la región— y, además, existe la posibilidad de que sea cuestionado metodológicamente por el cambio de peso relativo de los grupos involucrados en el análisis. Por consiguiente, se replicó el procedimiento utilizando una variable de clasificación socioeconómica que permite construir deciles<sup>27</sup>.

En el cuadro II.15 se presentan los resultados del índice de disimilitud para 2000 y 2010 usando los deciles socioeconómicos extremos —más alto y más bajo—, contruidos en función del índice socioeconómico *ad hoc*. Los resultados confirman los hallazgos previos, a saber: i) el índice de disimilitud del decil más pobre es menor que el del decil más rico, aunque la diferencia se redujo en el período de referencia; ii) el índice de disimilitud se redujo para ambos grupos, aunque a diferencia de lo observado antes, el descenso es más acusado para el decil socioeconómico de mayor nivel; vale decir, tanto el decil más pobre como el más rico se distribuyen territorialmente en la ciudad de una forma más parecida al resto de los deciles en 2010 que en 2000; iii) el Brasil es el país que marca la tendencia regional, tanto por el número de ciudades como por el hecho de que en estas se reduce de manera sistemática el índice de disimilitud de ambos deciles, y iv) en términos generales, en los otros países analizados también predominan los descensos, sobre todo en el decil de mayor nivel socioeconómico, pues en el caso del decil de nivel socioeconómico menor varias ciudades registran un aumento de la segregación.

<sup>27</sup> El indicador socioeconómico utilizado es similar al que se empleó para el análisis de las desigualdades reproductivas y nutricionales y para ilustrar el acceso a bienes duraderos a lo largo de este capítulo.

**Cuadro II.15**  
**América Latina (17 ciudades)<sup>a</sup>: índice de disimilitud a nivel de divisiones administrativas menores (DAME)**  
**en los dos deciles socioeconómicos extremos, 2000 y 2010 y variación, 2000-2010**

País	Ciudad y definición territorial	Decil más pobre			Decil más rico		
		2000	2010	Variación 2000-2010	2000	2010	Variación 2000-2010
Costa Rica	San José (31 cantones)	12,1	13,3	1,1	23,9	17,7	-6,2
Panamá	Ciudad de Panamá	3,8	8,0	4,1	19,7	19,2	-0,4
México	Ciudad de México	26,4	24,1	-2,3	29,4	28,3	-1,1
	Monterrey	19,7	18,9	-0,8	26,3	26,0	-0,3
	Guadalajara	21,8	24,1	2,4	19,5	23,3	3,8
	Toluca	30,5	29,7	-0,8	32,1	29,9	-2,1
Brasil	Belo Horizonte	20,3	18,7	-1,6	34,1	23,3	-10,8
	Brasilia	17,7	15,8	-1,9	29,0	21,6	-7,4
	Curitiba	28,7	26,8	-1,8	32,8	7,8	-25,0
	Recife	8,3	8,4	0,1	28,2	24,1	-4,0
	Río de Janeiro	21,0	16,2	-4,9	32,0	24,0	-8,0
	Salvador	10,7	10,3	-0,4	15,9	12,9	-3,0
Ecuador	Quito		18,5			61,2	
República Dominicana	Santo Domingo	11,2	8,6	-2,6	34,3	29,8	-4,5
Venezuela (República Bolivariana de)	Caracas	12,0	13,2	1,3	35,2	34,0	-1,2
	Maracaibo	6,4	11,5	5,1	19,2	19,3	0,1
<b>Promedio simple</b>		<b>16,7</b>	<b>15,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>26,9</b>	<b>23,6</b>	<b>-4,8</b>

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

<sup>a</sup> Países con microdatos de censos de la ronda de 2010 disponibles.

En síntesis, las variables de segmentación permiten ratificar la mayor selectividad residencial de los grupos de alto nivel socioeconómico y la caída del índice de disimilitud en la década de 2000, en particular en las ciudades del Brasil, ya que en los restantes países el cuadro es más variado (aunque también predomina el descenso).

Las segregaciones educacional y residencial plantean desafíos de política. Representan un obstáculo a la promoción de una mayor igualdad de medios, de capacidades y de autonomía con reconocimiento recíproco. Los distintos mecanismos de aislamiento territorial dificultan la pertenencia al conjunto de la sociedad y al disfrute de su progreso. Inhiben la comunicación ampliada que redundaría en beneficios desde la perspectiva del ejercicio de ciudadanía, del enriquecimiento cultural y de la ampliación de oportunidades para llevar a cabo proyectos de vida con autonomía. Restringen las redes de relaciones y, con ello, el paso de la autonomía formal a la agencia efectiva. La sociedad se priva del aprendizaje que brinda el reconocimiento entre distintos y se habitúa a asociar la homogeneidad del espacio con la estratificación de grupos sociales. El gran “perdedor” es el sentido de igualdad, como valor que no termina de internalizarse ni de plasmarse en la vida colectiva.

## D. Igualdad, autonomía y reconocimiento recíproco: los aportes desde la perspectiva de género

### 1. El feminismo ensancha el campo semántico y político de la igualdad

Las demandas de género y la reflexión desde el feminismo, inscritas en una visión crítica de las relaciones asimétricas de sexo y género, interpelan de manera radical tanto la visión del desarrollo como los alcances de la igualdad. La teoría feminista ha puesto en evidencia la distancia que existe entre los discursos normativos sobre la igualdad y las interacciones cotidianas, mostrando múltiples enclaves de reproducción de la desigualdad, entre los que se destaca la consideración del otro como inferior en rango y en derechos.

Al respecto, en la misma perspectiva de igualdad de derechos y autonomía con reconocimiento recíproco que se ha planteado en las páginas iniciales del capítulo, el enfoque de género resulta de suma pertinencia. Más aún, el feminismo ha contribuido especialmente al impulso de la autonomía con reconocimiento recíproco, enfatizando tanto los procesos de adquisición y desarrollo de aquella, como las circunstancias de opresión y dominación manifiestas en las relaciones sociales encarnadas tanto en las instituciones como en los vínculos intrafamiliares. Por otra parte, el pensamiento feminista ha articulado indisolublemente las nociones de igualdad y libertad, de distribución y reconocimiento como principios y objetos del desarrollo. De esta manera, ha mostrado que la igualdad solo puede ser ejercida con autonomía, es decir, si las decisiones, capacidades y desarrollo personal no dependen de otros. Además, el feminismo aporta una visión crítica a la noción individualista de autonomía y concibe dicha autonomía en su carácter relacional (MacKenzie y Stoljar, 2000).

Si bien ese enfoque aporta un espectro de ideas y propuestas que no podría agotarse en estas páginas, es importante destacar algunos de los elementos centrales en “clave de igualdad” y en “clave de autonomía con reconocimiento recíproco”. En primer lugar, la igualdad de medios y la igualdad de oportunidades resultan insuficientes desde una perspectiva de género. Dicho de otro modo, una política de igualdad de oportunidades debe contemplar las diferentes condiciones iniciales entre hombres y mujeres en cuanto a socialización, la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo y patrones socioculturales discriminatorios. No es, pues, solo cuestión de garantizar la igualdad en accesos básicos (por ejemplo, la educación), pues las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico. Además, las relaciones de género conspiran contra la igualdad a lo largo de todo el ciclo vital y las disparidades por motivo de género están internalizadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural. De allí la importancia de plantearse la autonomía con reconocimiento y la igualdad de derechos<sup>28</sup>.

En segundo lugar, y de acuerdo con lo anterior, las demandas de género plantean la necesidad de revertir desigualdades seculares mediante tratos diferenciales de acción positiva. Dicho paradójicamente, la igualdad requiere de fórmulas de desigualdad normativa a fin de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de las diferencias de hecho.

En tercer lugar, la perspectiva de género obliga a reformular el alcance de la ciudadanía en la relación entre lo público y lo privado. Desde esta perspectiva la igualdad de derechos no solo atañe a la esfera pública o de la sociabilidad extendida, como reza la concepción predominante, pues en el ámbito privado, y sobre todo doméstico, se dan relaciones entre actores cuyo poder es claramente asimétrico, en desmedro de las mujeres. “Lo personal es político” no es solo una máxima movilizadora: es una verdad que interpela sobre el alcance de la igualdad de derechos, pues las desigualdades “puertas adentro” no solo dependen de reglas consuetudinarias sino también de comportamientos de las personas. Precisamente porque es muy difícil que la igualdad de derechos, en su formulación institucional, garantice reciprocidad de trato en el ámbito privado (donde el derecho tiene más dificultades en normar las relaciones), es importante plantear la igualdad en términos de autonomía relacional. Esta es una contribución sustancial del enfoque de género a la igualdad.

Cabe recordar que la separación entre lo público y lo privado y la idea moderna de la diferencia radical entre hombres y mujeres fueron cruciales para los criterios de inclusión, exclusión y clasificación que han sustentado las formas de ciudadanía de nuestra época. En efecto, el Estado moderno se ha fundado en una tajante separación entre esfera pública y privada y en un orden jerárquico de géneros. Politizar lo privado (en el doble sentido de convertirlo en objeto de políticas y considerarlo como espacio de poderes y negociaciones) es parte de la agenda de la igualdad que aquí planteamos.

Un aspecto en que la desigual relación de poder entre hombres y mujeres pone en tensión esta dicotomía entre lo público y lo privado es el de la violencia contra las mujeres. Esta constituye la expresión extrema de la discriminación contra las mujeres y de su falta de autonomía, no solo de su autonomía física, sino también de la económica y en la toma de decisiones. Por ende, la violencia contra las mujeres no puede analizarse y enfrentarse de manera aislada, sino vinculada a los factores de desigualdad económica, social y cultural que operan en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, los que tienen su correlato en la desigualdad de recursos en el ámbito privado y en la esfera pública y están en directa relación con la desigual distribución del trabajo, especialmente el trabajo doméstico no remunerado.

<sup>28</sup> Un ejemplo claro es el derecho a la salud, en virtud del cual se reconocen cada vez más las implicaciones de las necesidades específicas de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos. Los efectos de la mortalidad evitable, el aborto inseguro, la violencia sexual, la transmisión del VIH entre mujeres “monógamas” y el cáncer reproductivo, entre otros factores, ilustran la centralidad de los derechos sexuales y reproductivos como determinantes y, al mismo tiempo, resultados del desarrollo.

Si bien el compromiso asumido por los Estados de la región se ha reflejado en la formulación de normativas a nivel internacional y nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y en la creación de diversos programas de atención e iniciativas de medición del fenómeno, aún persiste la necesidad de establecer arreglos institucionales con un abordaje integral que logren garantizar los derechos y el acceso a la justicia.

En cuarto lugar, la perspectiva de género coloca en el centro de la igualdad la cuestión del acceso a instancias de deliberación pública y de poder político. Al plantear que la mujer ha estado históricamente confinada al espacio privado y excluida del ejercicio del poder, pone en evidencia las asimetrías que se encuentran en la base de la reproducción del poder. Las demandas de paridad de género en altos cargos públicos apuntan, precisamente, a transformar la política en pro de una mayor igualdad deliberativa y de ejercicio del poder. Plantearlo desde la perspectiva de género no lo restringe a un tema de género, sino a un cuestionamiento más profundo de las asimetrías de poder como obstáculos al avance de la democracia.

En quinto lugar, desde una perspectiva de género también son fundamentales para la igualdad temas que tradicionalmente han estado invisibilizados, como la igualdad intrafamiliar o en el hogar<sup>29</sup>, la igualdad en la disposición de tiempo y la igualdad en la relación entre trabajo remunerado y no remunerado.

Un ejemplo claro se refiere al mundo del cuidado, que desde hace poco, gracias a la literatura feminista y al enfoque de género, no solo ha podido verse como clave de la reproducción social y el aporte a la economía, sino que además ha puesto en evidencia las agudas diferencias entre los géneros en cuanto a tiempo y esfuerzo dedicados esta actividad, así como la no consideración del cuidado como trabajo. Esta falta de consideración obedece a la tradicional división entre lo público y lo doméstico, según la cual el carácter doméstico de los cuidados constituye la base para su exclusión de los derechos ciudadanos y, por tanto, de los beneficios del desarrollo. Por lo mismo, plantear abiertamente esta “dimensión perdida” del desarrollo obliga, a su vez, a ampliar la noción de ciudadanía asociándola al reconocimiento de la importancia de los cuidados y las responsabilidades domésticas para la sociedad. Al limitar las responsabilidades del cuidado casi exclusivamente a la esfera privada, convirtiéndolo en un problema privado, resulta muy difícil convertir este tema en un objeto de derecho real (Fraser, 1997). Además, puesto que las mujeres invierten una proporción de su tiempo mucho mayor que los hombres en actividades de cuidado, finalmente padecen mayor “pobreza de tiempo”. Debido a esta situación, en la literatura feminista y en las demandas de género se ha puesto de relieve otra dimensión de la desigualdad, a saber, la desigualdad en la disponibilidad de tiempo entre hombres y mujeres, lo que sin duda redundará en desigualdad para un adecuado desarrollo de medios y capacidades.

En las páginas siguientes trataremos sobre dos ámbitos de la igualdad y desigualdad de género que ilustran claramente dos dimensiones relevadas en este documento: la autonomía y el reconocimiento recíproco. La primera, examinando la dinámica de la autonomía económica de las mujeres, expresada en la disposición de ingresos propios, que sin duda es clave para reducir asimetrías de autonomía entre hombres y mujeres. La segunda, considerando la dinámica de la autonomía política (como forma de reconocimiento recíproco), expresada en la progresiva incorporación de mujeres en los principales espacios deliberativos de la política. En el capítulo siguiente, donde se analiza el mundo del trabajo, se vuelven a considerar las diferencias de género.

## 2. Mujeres, autonomía y disponibilidad de ingresos

El indicador sobre población sin ingresos propios según sexo tiene como objetivo reflejar la falta de autonomía económica de las mujeres en América Latina. Este indicador no está exento de limitaciones, ya que los ingresos no garantizan autonomía cuando son insuficientes. Realizar un análisis con perspectiva de género a partir de las mediciones tradicionales de pobreza es difícil, ya que se basan en el ingreso per cápita del hogar. Eso implica suponer una distribución igualitaria de los ingresos dentro de los hogares, ocultando la falta de autonomía de las mujeres que no desempeñan actividades remuneradas debido a su dedicación al trabajo doméstico y al cuidado de otros (principalmente niños y familiares dependientes). Los ingresos individuales pueden provenir de la actividad laboral remunerada de los trabajadores (asalariados o independientes), de la renta derivada de la propiedad de patrimonio físico o financiero<sup>30</sup>, o bien de otros ingresos, como jubilaciones, pensiones, subsidios o transferencias, sean estas del gobierno hacia hogares y personas o de derivados entre los hogares.

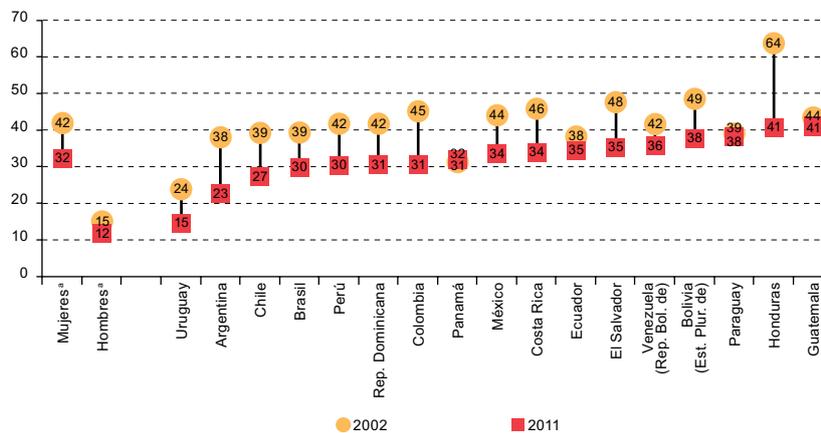
<sup>29</sup> Una visión compleja de la igualdad también requiere incorporar medidas de desigualdades de ingresos por género al interior de los hogares, si bien tal medición plantea serios problemas. Lo cierto es que, cuando se toma como medida la distribución del ingreso, habitualmente se supone que el ingreso total del hogar se distribuye de forma equitativa entre sus integrantes, lo que no permite tener información sobre la real situación diferencial de hombres y mujeres.

<sup>30</sup> Esta renta no se logra captar adecuadamente en las encuestas, ni en forma general ni con datos desagregados por sexo.

La proporción de mujeres sin ingresos propios en la región ha bajado desde el 42% en 2002 hasta el 32% en 2011, mientras que la de hombres en la misma situación se redujo desde el 15% hasta el 13% en igual período (véase el gráfico II.21)<sup>31</sup>. Sin embargo, un tercio de las mujeres de 15 años y más que no estudian no logran generar ingresos y son económicamente dependientes, lo que afecta gravemente su autonomía económica y, por ende, sus posibilidades de superación de la pobreza. Es importante comprender la dinámica interna de la variación del indicador, pues una reducción puede provenir de una disminución del número de mujeres sin ingresos propios o de un incremento de la proporción de mujeres de 15 años y más que no estudian.

Diez países presentan un descenso de la proporción de mujeres sin ingresos propios: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Para los demás países el descenso del indicador se explica únicamente por el aumento del número de mujeres de 15 años y más que no estudian. La caída de la proporción de mujeres sin ingresos propios es mucho mayor que el incremento de la participación laboral femenina (de hecho, la tasa de actividad femenina se mantuvo relativamente estable (véase el capítulo III), lo que implica que una gran parte de la disminución registrada en el indicador se debe a los ingresos provenientes de transferencias del Estado. Tal como se analiza en Cecchini y Madariaga (2011) y en CEPAL (2013c), los programas de transferencias condicionadas puestos en marcha en los países de la región en la primera década del siglo XXI se caracterizan por ser “feminizados”, en el sentido de que son las mujeres quienes principalmente reciben los beneficios. Si bien estos programas han permitido que las mujeres se convirtieran en actores esenciales de la política social, presentan características que dificultan la erradicación de las causas fundamentales de la desigualdad de género: reflejan una visión maternalista que consolida el rol de las mujeres como cuidadoras y como mediadoras entre el Estado y la familia sin promover mecanismos que les permitan una participación económica independiente de la asistencia. Por otra parte, un efecto que puede considerarse positivo y que se recoge en la literatura es que, dado que estas transferencias se dirigen de preferencia a las madres, pueden modificar la relación de poder en los hogares.

**Gráfico II.21**  
**América Latina (17 países): mujeres no estudiantes de 15 años y más sin ingresos propios, 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.  
<sup>a</sup> Promedio de América Latina.

### 3. Reconocimiento y espacios deliberativos

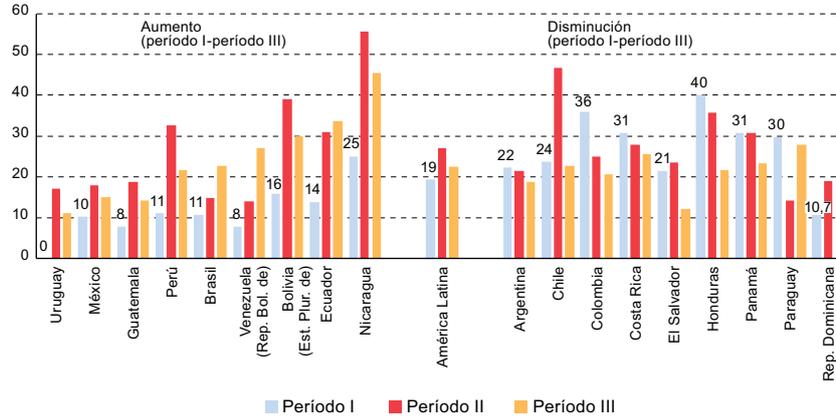
Una manera de analizar la autonomía en la toma de decisiones es a través de los indicadores sobre la presencia de mujeres en los diversos espacios deliberativos de los poderes del Estado (en las esferas ejecutiva, legislativa, judicial y local). Las medidas orientadas a promover la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres, cristalizadas en la agenda política, marcan la voluntad de los sectores políticos y sociales de “asegurar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales”<sup>32</sup>. El avance de la paridad en América Latina y el Caribe en este ámbito se puede analizar a partir de dos de los indicadores del Observatorio

<sup>31</sup> El indicador se define como la proporción de la población femenina (masculina) de 15 o más años de edad que no percibe ingresos monetarios individuales ni estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina (masculina) de 15 o más años de edad que no estudia. El resultado se expresa en porcentajes.

<sup>32</sup> Véase el Consenso de Santo Domingo, aprobado en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo, del 15 al 18 de octubre de 2013.

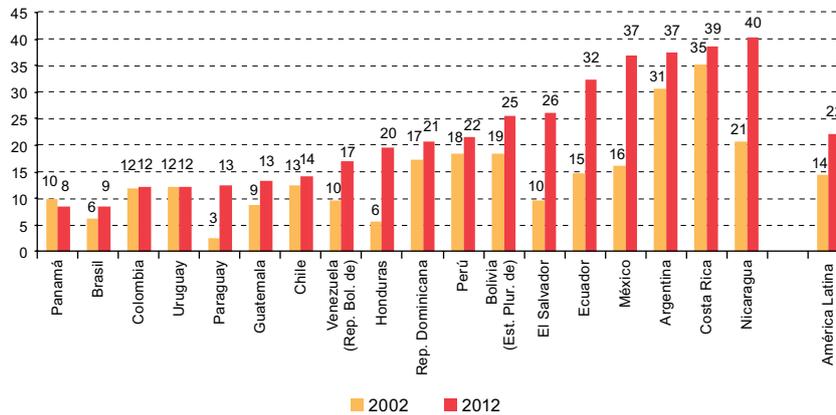
de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: el porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales (véase el gráfico II.22) y el porcentaje de mujeres en el principal órgano legislativo nacional (véase el gráfico II.23).

**Gráfico II.22**  
**América Latina (18 países): participación de mujeres en gabinetes ministeriales, según período presidencial, 2000-2012**  
(En porcentajes)



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

**Gráfico II.23**  
**América Latina (18 países): mujeres electas en los parlamentos nacionales, cámara única o baja, 2002<sup>a</sup> y 2012**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria.

<sup>a</sup> Información correspondiente a 2002, salvo en el caso del Ecuador, en que es de 2001.

La agenda sobre la paridad ha tenido un impacto heterogéneo en la composición de los gabinetes ministeriales: el nombramiento de ministras no se ha consolidado como una práctica común, sino que ha dependido de la decisión presidencial. En promedio, la presencia de mujeres en los gabinetes de la región ha aumentado desde un 18% en el período I (en torno al año 2000) hasta un 22% en el período III (en torno al año 2012)<sup>33</sup>. En el último período presidencial, los países donde se registró una presencia significativa de mujeres en los gabinetes fueron Nicaragua, con un 55% de ministras; el Ecuador, con un 33%; el Estado Plurinacional de Bolivia, con un 30%; el Paraguay, con un 28%, y Costa Rica, con un 26%. En el caso del Perú la composición del gabinete ministerial ha tendido hacia la paridad, condición alcanzada durante gran parte de 2013. En los tres primeros países la paridad o la igualdad de género se han incluido en las cartas constitucionales como medida para todos los niveles estatales de toma de decisiones. Se observa un aumento de la participación de mujeres en

<sup>33</sup> El indicador mide la evolución en la proporción de mujeres ministras durante los distintos períodos presidenciales. El inicio, la duración y el término de cada período varían, según su definición legal en cada país, existiendo períodos de 4, 5 y 6 años. A modo de referencia, el período I se encuentra en torno a 2000-2006; el período II en torno a 2006-2010 y el período III se inicia en torno a 2010.

los gabinetes ministeriales en diez países y una disminución en ocho países. Las ministras se concentran en el área social y cultural (un 55%), seguidas de las áreas económica (un 23%), política (un 14%) y de medio ambiente (un 4%).

En relación con la representación parlamentaria, la presencia femenina comienza a aumentar a partir de la década de 2000 como resultado de la implementación de las leyes de cuota. En 14 países de América Latina se ha tipificado la cuota o paridad para cargos legislativos de elección popular<sup>34</sup>. Hasta la fecha la han implementado 11 países; el Uruguay la implementará en 2014, México en 2015 y El Salvador en 2018. Durante la última década, la participación de las mujeres en las legislaturas ha aumentado en casi todos los países. En el promedio regional, la presencia femenina en los parlamentos ha aumentado desde el 14% en 2002 hasta el 22% en 2012. Los niveles de participación más altos se encuentran mayoritariamente en países que han implementado acciones positivas, como las leyes de cuota. Sin embargo, merecen especial atención países como Nicaragua, que logran un alto porcentaje de parlamentarias, y El Salvador, en que se duplica su proporción en los últimos 10 años. Diversos factores como la compatibilidad con los sistemas electorales, el acceso al financiamiento por parte de las mujeres y las prácticas internas de los partidos políticos siguen constituyendo limitantes para la plena participación femenina<sup>35</sup>.

## E. Desigualdades profundas: el caso de los pueblos indígenas

América Latina y El Caribe es una región de una gran diversidad étnica, lingüística y cultural en la que viven al menos 670 pueblos indígenas (CEPAL, 2006) y que en conjunto representaban, según estimaciones censales de la ronda de censos de 2000, entre 30 y 50 millones de personas (CEPAL, 2006). Sin embargo, en la ronda de censos de 2010, se ha incorporado, con diferentes alcances, la pregunta sobre autoidentificación o autoadscripción. El resultado, en general, ha sido una estimación mayor respecto del peso de la población indígena en países como México, en que esta pasaría de 6,1 a 16,9 millones de personas y, en términos relativos, de representar el 6,3% de la población nacional a poco más del 15% (CEPAL, 2013d).

La desigualdad afecta de maneras múltiples a los pueblos indígenas. A continuación se analizan algunas de estas dimensiones, mientras que en el capítulo siguiente se abordan las relativas al mercado laboral. En términos de igualdad de medios y de acceso al bienestar, sus ingresos son inferiores al promedio, la incidencia de pobreza y extrema pobreza los afecta de manera más intensa que al resto de la población, padecen un mayor nivel de desnutrición y tienen, en general, una expectativa de vida menor. En desarrollo de capacidades, muestran logros educativos por debajo de los promedios nacionales. En materia de reconocimiento y visibilidad, si bien se registran importantes avances, todavía padecen discriminación y el no reconocimiento de sus identidades colectivas. Esto se expresa en el contraste entre las legislaciones nacionales y el sistema internacional de los derechos humanos, por una parte, que reconocen sus derechos como pueblos, y por otra las precarias condiciones de vida en sus territorios, en las ciudades y como migrantes internacionales. Se manifiesta también en la dificultad de conjugar políticas de reconocimiento y de redistribución, con el riesgo de que la defensa de la diferencia cultural termine legitimando la desigualdad social (o inversamente, que la defensa de la igualdad legitime la homogenización cultural). Todo lo anterior permite afirmar que los pueblos indígenas sufren una situación de profunda desigualdad, pues a la magnitud de las brechas se agregan la perdurabilidad y reproducción de estas en múltiples esferas.

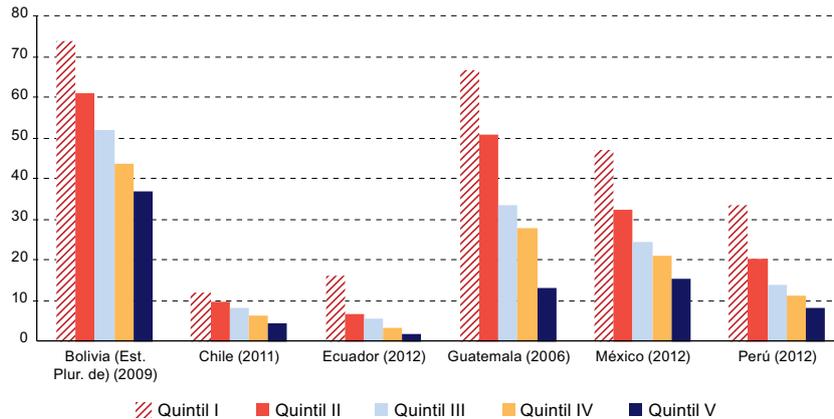
Para todos los países analizados, el porcentaje de población indígena por quintiles es decreciente a medida que aumentan los ingresos. Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala son los países de la región que tienen más población indígena, lo que se refleja en todos los quintiles, en contraste con los demás países de la muestra. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el porcentaje de población indígena en el primer quintil duplica al del quinto quintil (un 76% frente a un 36%).

<sup>34</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>35</sup> Las investigaciones apuntan que las mujeres tienen mayores posibilidades de ser elegidas en los sistemas de representación proporcional aplicados en circunscripciones plurinominales (los cargos electos se asignan de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido) que en los sistemas de mayoría en distritos uninominales (el partido que recibe el mayor número de votos obtiene todos los cargos en disputa). Esto se debe a que, en los primeros, al tener la posibilidad de obtener más escaños, los partidos intentan incluir diversos sectores sociales para llegar a un electorado más amplio. En los segundos, sin embargo, se busca un candidato con más posibilidades de ganar y en la mayoría de los casos el elegido suele ser un hombre (Llanos y Sample, 2008).

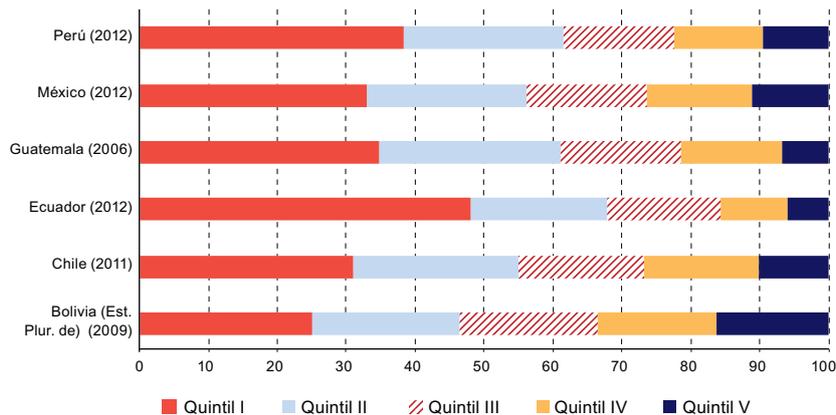
Se registra una alta concentración de población indígena en los quintiles inferiores. En los países analizados, más de la mitad de los indígenas pertenece a los dos primeros quintiles de ingresos. La única excepción es el Estado Plurinacional de Bolivia, que se caracteriza, además de por un alto porcentaje de población indígena, por una distribución relativamente homogénea entre quintiles. Se destaca por otra parte el caso del Ecuador, donde el 48% de la población indígena pertenece al primer quintil.

**Gráfico II.24**  
**América Latina (6 países): población indígena, según quintil de ingresos**  
*(En porcentajes)*



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

**Gráfico II.25**  
**América Latina (6 países): distribución de la población indígena entre quintiles de ingresos**  
*(En porcentajes)*

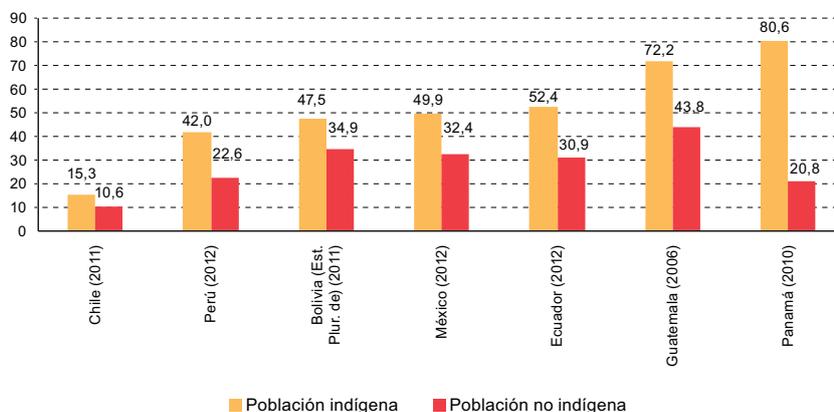


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta desigual distribución por quintiles se refleja en una mayor intensidad de la pobreza e indigencia en la población indígena que en la no indígena. Destacan Guatemala, en el extremo superior, con una tasa que sobrepasa ampliamente la media (un 72% frente al 46,5%) y Chile en el otro extremo, con una tasa del 15,3% de pobreza en la población indígena (véase el gráfico II.26). Por otro lado, la tasa de indigencia de la población indígena es de algo más del doble que la de la no indígena (un 24% frente a un 11%). La mayor diferencia se da en el Perú, donde la tasa de indigencia de los indígenas casi triplica a la de la población no indígena (el 12,7% frente al 4,7%).

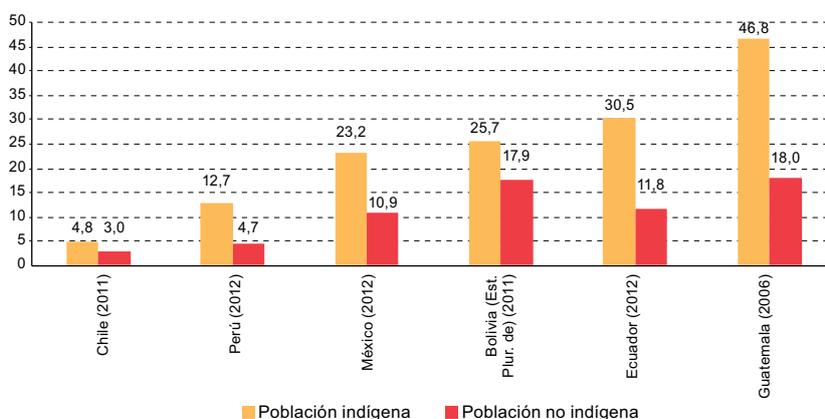
También en las dimensiones de educación y salud se detectan importantes brechas. En el primer caso resultan elocuentes las diferencias en cuanto a la conclusión de ciclos educativos, especialmente en la población adulta. Con respecto a la conclusión del ciclo primario, en todos los países de los que hay datos desagregados de las encuestas de hogares, tanto entre los jóvenes como en la población en edad de trabajar, el porcentaje de población indígena que finaliza el ciclo es menor. Sin embargo, en lo que respecta a los jóvenes se observan diferencias más moderadas entre los indígenas y los no indígenas, salvo en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el contraste es todavía muy significativo.

**Gráfico II.26**  
**América Latina (7 países): tasas de pobreza de las poblaciones indígena y no indígena**  
 (En porcentajes)



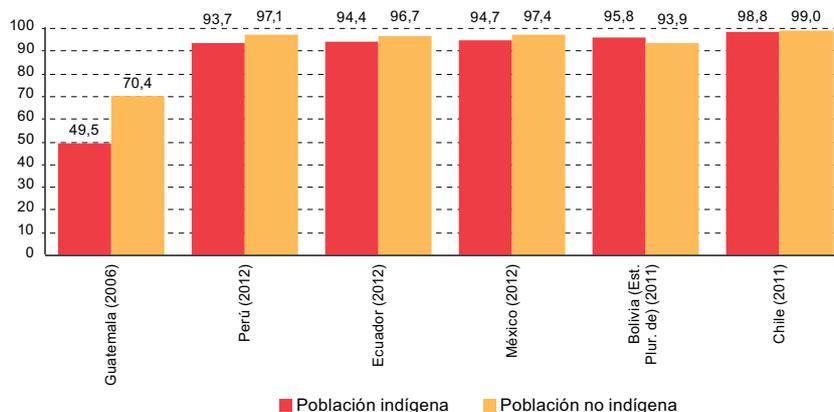
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Gráfico II.27**  
**América Latina (6 países): tasas de indigencia de las poblaciones indígena y no indígena**  
 (En porcentajes)



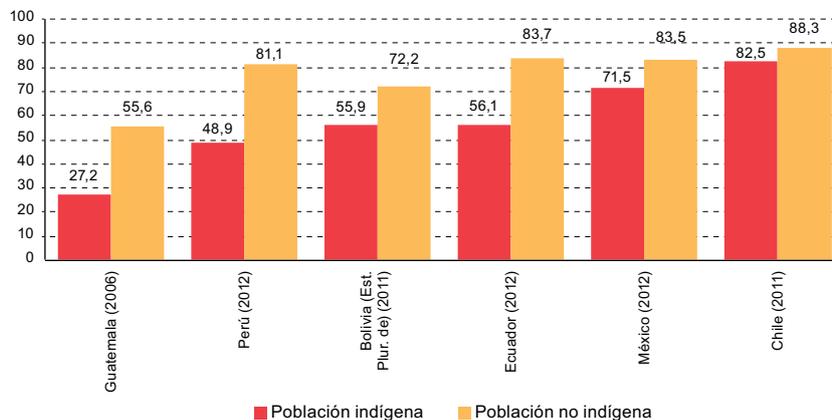
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Gráfico II.28**  
**América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación primaria de personas de 15 a 19 años pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena**  
 (En porcentajes)



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

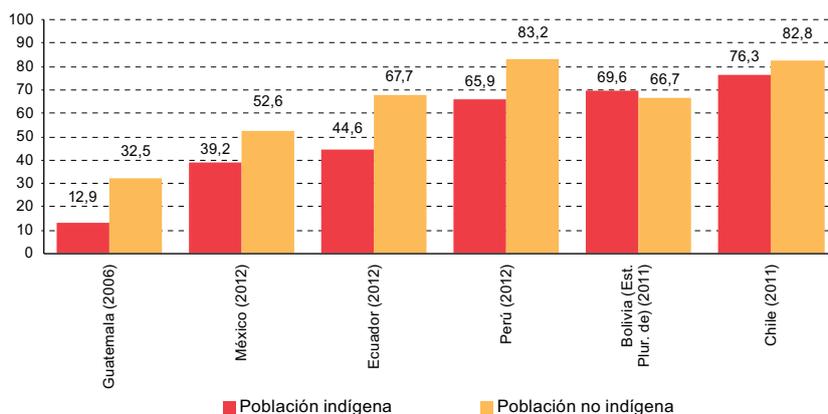
**Gráfico II.29**  
**América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación primaria de personas de 15 años y más pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena**  
*(En porcentajes)*



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

En el caso de la educación secundaria, nuevamente la tasa de conclusión del ciclo es mayor en el caso de los jóvenes: de un 51,4% entre los indígenas y de un 64,2% entre los no indígenas. La proporción es mucho menor y presenta mayores brechas en la población adulta en general, en que los porcentajes disminuyen hasta el 23,5% y el 45,2%, respectivamente.

**Gráfico II.30**  
**América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación secundaria de personas de 20 a 24 años pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena**  
*(En porcentajes)*

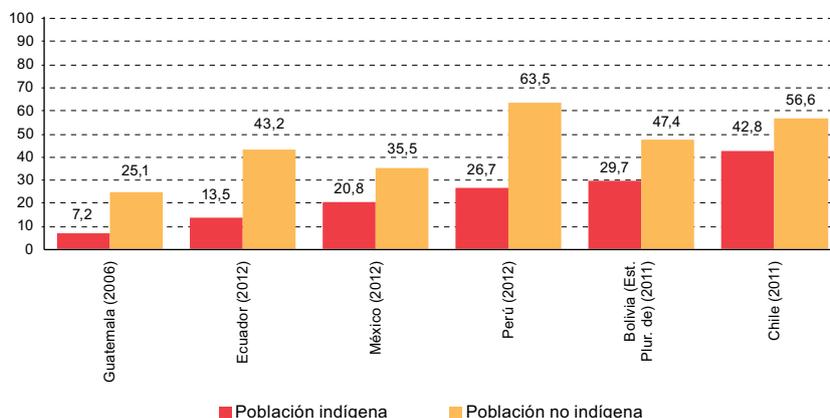


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En materia de salud, la desnutrición crónica —definida como el déficit de talla para la edad (véase la sección B.3)— afecta a aproximadamente al 16% de los niños no indígenas menores de 5 años, en contraste con el 31,5% de los niños de este rango etario pertenecientes a pueblos indígenas. Es decir, la prevalencia de la desnutrición crónica es casi el doble en niños indígenas que en no indígenas. La brecha entre indígenas y no indígenas es aún más llamativa en lo que se refiere a la desnutrición crónica severa: mientras que el 1,1% de los niños no indígenas sufren de desnutrición crónica severa, esta cifra supera el 9% entre los niños indígenas.

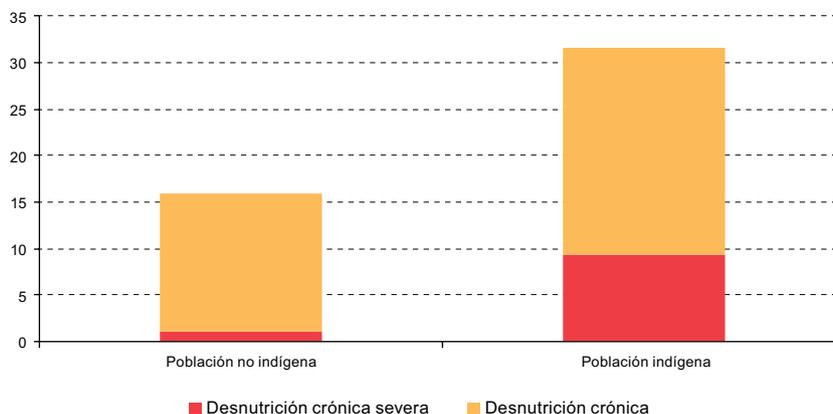
Las diferencias en cuanto a ingresos, incidencia de pobreza e indigencia, logros educativos y condiciones de salud y nutrición plantean la necesidad de conjugar políticas de reconocimiento con políticas redistributivas y de ampliación del acceso al desarrollo de capacidades y al bienestar para los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, para abatir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad que padecen los pueblos indígenas es necesario adecuar las políticas, pues en esa pobreza y desigualdad se combinan factores de discriminación económica, social y cultural.

**Gráfico II.31**  
**América Latina (6 países): tasas de conclusión de la educación secundaria de personas de 20 años y más pertenecientes a las poblaciones indígena y no indígena**  
*(En porcentajes)*



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

**Gráfico II.32**  
**Bolivia (República Bolivariana de), Colombia, Honduras y Perú: prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, según pertenencia o no a un pueblo indígena<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) para Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008; Colombia, 2010; Honduras, 2011-2012, y el Perú, 2012.

<sup>a</sup> Promedio ponderado.

En efecto, es necesario adecuar las políticas a los estándares actuales de derechos de pueblos indígenas, como condición inicial para garantizar el bienestar y la participación de los frutos del desarrollo en plena igualdad, lo que significa que no solo se requiere incrementar el acceso al empleo, la educación y los niveles de ingresos. En las políticas pro igualdad deben considerarse las formas de vida, la identidad y los valores de los pueblos indígenas, así como los aportes al desarrollo de la región. Esto supone, por ejemplo, avanzar en la implementación de los derechos territoriales y de integridad cultural —que incluyen el uso y fortalecimiento de los idiomas indígenas— y respetar las formas comunitarias de organización política y distribución de activos, la accesibilidad cultural de los servicios de salud así como el fortalecimiento de la medicina indígena, una nueva gobernanza de los recursos naturales que considere la plena participación de los pueblos indígenas en las acciones que les afectan, así como el deber estatal de consulta y el consentimiento libre, previo e informado.

Entre los progresos logrados en los últimos años se ha constatado un cambio de enfoque en la forma en que los Estados abordan las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. Se han superado las perspectivas integracionistas y asistencialistas, centradas exclusivamente en la condición de pobreza, la salud y la educación, y se ha avanzado hacia la creación de instituciones, leyes, políticas y programas que reconocen los derechos

colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, esos derechos siguen siendo insuficientes y limitados. Para la próxima Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebra en septiembre de 2014, y el proceso de definición de una agenda para el desarrollo después de 2015, es fundamental que los pueblos indígenas se incorporen de manera explícita y que ello constituya una prioridad para los Estados y la comunidad internacional.

## F. Igualdad, sociabilidad y conflictividad: cómo lo ve la gente

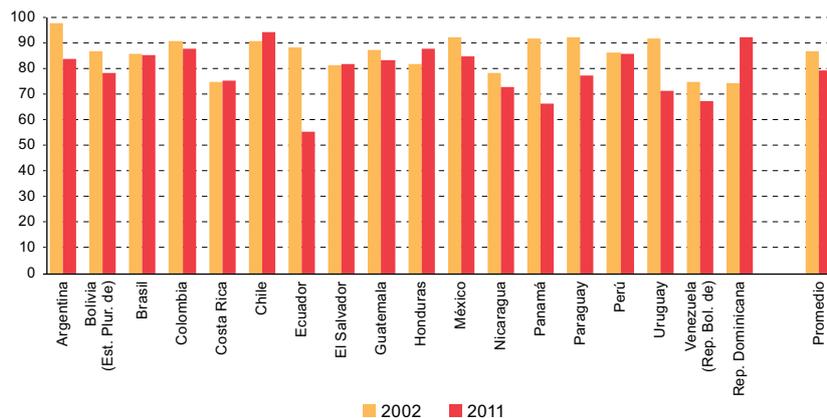
Anteriormente se señalaba que en la concepción de igualdad de la CEPAL se otorga un papel preponderante al reconocimiento recíproco y a la autonomía “en movimiento”, es decir, como ejercicio de capacidades por parte de los sujetos, individuales y colectivos para desarrollar sus potencialidades, ejercer sus libertades y emprender sus proyectos. En esta visión de la igualdad vinculada estrechamente a la autonomía, es importante considerar cómo evalúan el entorno los propios sujetos: ¿perciben la sociedad como favorable a la igualdad, como espacio de confianza para el reconocimiento recíproco y la “autonomía relacional”, como campo de confluencia entre ciudadanos iguales en derechos.

En este apartado se intenta ilustrar la percepción de los individuos acerca de estos aspectos, utilizando información de la encuesta Latinobarómetro. En primer lugar, se discute la percepción de los individuos acerca de la distribución del ingreso y a continuación se analizan indicadores subjetivos de confianza interpersonal y conflictividad social.

### 1. Percepciones sobre la distribución del ingreso

Un primer aspecto destacable es la opinión negativa que tienen los ciudadanos acerca de la justicia en la distribución del ingreso en la región, lo que concuerda con los altos niveles de desigualdad registrados. En 2011 el 79% de los encuestados consideraba que la distribución de ingresos era injusta o muy injusta (véase el gráfico II.33). Sin embargo, la percepción ha mejorado ligeramente con respecto a 2002, en que la proporción ascendía al 87%. Si se observa este indicador en el marco de la evolución de los indicadores de desigualdad absoluta y relativa, se constata que la mayor parte de la población piensa en términos relativos, ya que percibe una mejora de la distribución acorde con la disminución de la desigualdad relativa.

**Gráfico II.33**  
América Latina (18 países): percepción de que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta, 2002-2011<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de la base de datos Latinobarómetro, 2002 y 2011.

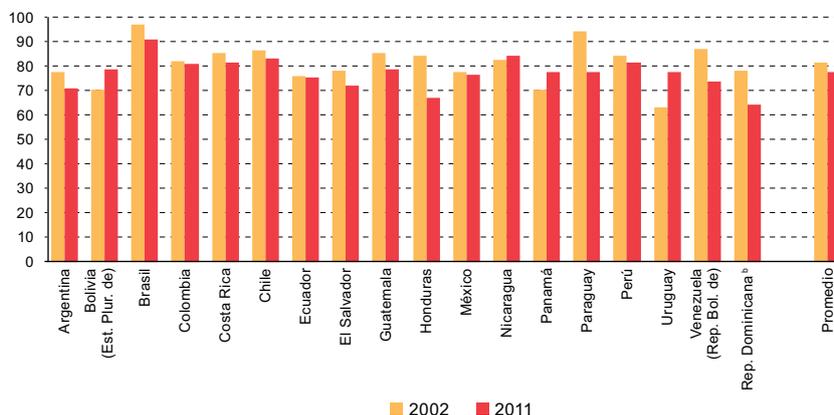
<sup>a</sup> La pregunta fue la siguiente: “¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en (país)?”. Los datos para la República Dominicana del año 2002 corresponden a 2007. Las barras representan la suma de las categorías de percepción de una distribución injusta y muy injusta.

Solamente en tres países (Chile, Honduras y la República Dominicana) la valoración con respecto a la justicia de la distribución de ingresos ha empeorado entre 2002 y 2011. Cabe señalar que en la República Dominicana la distribución del ingreso no mejoró en el período. Se destaca también el caso del Ecuador por la notoria variación de la percepción negativa sobre la distribución, que también resulta coherente con la considerable reducción de la desigualdad relativa. Es decir que, en términos generales, los cambios de la percepción de los individuos han estado alineados con los cambios en el índice de Gini. Las excepciones son El Salvador y Honduras. En el primer caso el índice de Gini pasó de 52,5 a 45,4 entre 2002 y 2011, mientras que la percepción de una distribución de ingresos injusta o muy injusta aumentó. En Honduras, la percepción de una distribución injusta aumentó 6 puntos porcentuales, mientras que el índice de Gini disminuyó levemente (de 58,8 a 56,7). Al analizar las percepciones por terciles socioeconómicos o por nivel educativo no se detectan patrones claros de asociación.

## 2. Confianza interpersonal

El porcentaje de personas que expresa desconfianza hacia otras personas es elevado en todos los países de la región. Sin embargo, al igual que lo que ocurre con la percepción sobre justicia distributiva, el resultado es más positivo en 2011 que en 2002, ya que la proporción de personas que expresan desconfianza desciende del 81% al 77%<sup>36</sup>. Las excepciones se encuentran en el Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y Nicaragua, países en que el porcentaje de desconfianza evidenció un aumento. En términos de percepciones por terciles socioeconómicos o por nivel educativo no se detectan patrones de asociación claros.

**Gráfico II.34**  
**América Latina (18 países): percepción de que no se puede confiar**  
**en la mayoría de las personas, 2002-2011<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de la base de datos Latinobarómetro, 2002 y 2011.  
<sup>a</sup> En respuesta a la pregunta: "Hablando en general, ¿diría que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?".

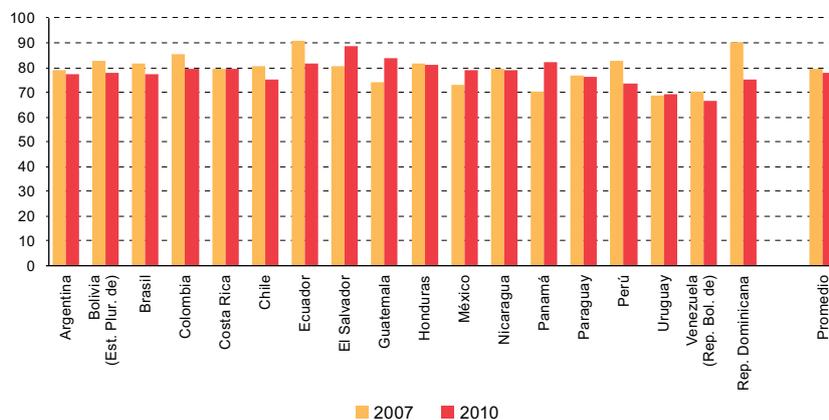
<sup>b</sup> Los datos de 2002 corresponden a 2007.

## 3. Percepción de conflictividad social entre ricos y pobres

Los ciudadanos de la región perciben que el grado de conflictividad social entre ricos y pobres es muy alto. En este caso, solamente es posible analizar la información de 2007 y 2010. En ambos años, casi el 80% de los encuestados señalan que el nivel de conflictividad social es elevado o muy elevado. Destaca el hecho de que en el período considerado la percepción solo empeoró en 5 países y en otros 12 se incrementó el porcentaje de personas que no consideraban que la conflictividad es elevada ni muy elevada en sus respectivos países. No obstante, en el promedio agregado este descenso de la percepción de conflictividad es muy moderado.

<sup>36</sup> Se refiere al porcentaje de la población de la región que opinaba en esos años que "uno nunca es cuidadoso en el trato con los demás" frente a aquellos que señalaban que "se puede confiar en la mayoría de las personas".

**Gráfico II.35**  
**América Latina (18 países): percepción de que el nivel de conflictividad es elevado o muy elevado, 2007-2010<sup>a</sup>**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de la base de datos Latinobarómetro, 2007 y 2010.

<sup>a</sup> En respuesta a la pregunta: "En todos los países hay diferencias o incluso conflictos entre diferentes grupos sociales. En su opinión, ¿cuán fuerte es el conflicto entre los diferentes grupos que le voy a mencionar, o no existe conflicto? ¿Diría Ud. que el conflicto entre ricos y pobres es muy fuerte (1), fuerte (2), débil (3), o no existe conflicto (4)?"

Los datos de las encuestas demoscópicas resultan sintomáticos, si bien deben considerarse con cautela, dado que recogen opiniones y juicios que pueden a su vez depender de condiciones anímicas, interpretaciones erróneas de las preguntas o determinaciones culturales que trascienden la circunstancia en que se sitúa la encuesta. Con todo, constituyen una referencia oportuna. Al respecto destaca en la información presentada una percepción crítica de la ciudadanía latinoamericana respecto de la igualdad distributiva vigente, la interacción social y la conflictividad por la desigualdad de ingresos. En general, estas percepciones son menos negativas en países europeos donde existen encuestas análogas.

La buena noticia, en contrapartida, es la evolución positiva registrada durante la última década y, en el caso de la conflictividad, en el período 2007-2010. Esto puede asociarse a la dinámica positiva a lo largo de ese tiempo en todos los indicadores sociales, incluida la distribución del ingreso. Por otra parte, sorprende un descenso, aunque menor, en la percepción crítica de la conflictividad y la confianza interpersonal, en un período en que una de las principales preocupaciones de la ciudadanía ha sido la inseguridad y se ha experimentado un alto nivel de conflictividad política en varios países. Esta tendencia no se da en Mesoamérica: en El Salvador, Guatemala y México la percepción sobre la conflictividad aumentó entre 2007 y 2010.

Desde la perspectiva de las políticas, las encuestas demoscópicas aportan información significativa e invitan a recoger las visiones de la ciudadanía más allá de la oferta en la competencia electoral. Las percepciones críticas sobre la igualdad, la confianza y el conflicto debieran inducir, precisamente, a realizar esfuerzos adicionales para generar espacios de mayor comunicación y cohesión social. Probablemente la segregación educativa y territorial analizadas en el apartado anterior o la persistencia de importantes brechas en diversas dimensiones poco ayudan a promover la confianza entre los ciudadanos y a mejorar la percepción sobre las dinámicas distributivas.

## G. Algunos desafíos para la medición de la igualdad

El análisis de la desigualdad en América Latina y el Caribe debe enfrentar diversas complejidades relacionadas sobre todo con la disponibilidad de información. Pese a los avances de la región durante las últimas dos décadas en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos —en particular en lo que atañe a indicadores sociales— son aún muchos los desafíos por enfrentar, incluso para el estudio de la desigualdad de medios. La opción planteada en esta propuesta, que implica comprender la igualdad en sus diversos sentidos y extenderla al reconocimiento recíproco y la autonomía "relacional", añade complejidad a estos desafíos. En efecto, estamos todavía lejos de poder construir métricas capaces

de capturar adecuadamente estas dimensiones más complejas, y más aún de contar con la información necesaria para cuantificarlas. A continuación se discuten sintéticamente algunas de las dificultades que enfrenta la región en lo que respecta a la métrica de la desigualdad.

## 1. Riqueza

La riqueza es probablemente un mejor indicador del acceso que tienen los hogares a recursos que el ingreso, ya que incluye la consideración de los activos financieros y no financieros que pueden transarse en el mercado<sup>37</sup>. Se trata de una variable de existencia que es a la vez generadora de flujos de ingresos. A través de las herencias, la riqueza es también un poderoso medio de transmisión intergeneracional. Los países en desarrollo han realizado notables esfuerzos por cuantificar la desigualdad en la riqueza, a partir de información de registros tributarios o de encuestas especiales donde se releva la tenencia de activos y deudas (encuestas financieras)<sup>38</sup>. En los países de los que existe información, los estudios señalan que la desigualdad en la distribución de la riqueza es considerablemente mayor que en la distribución de los ingresos (Davies y Shorrocks, 2000). Lamentablemente, en la región no hay disponible en forma generalizada información que permita analizar la distribución de la riqueza. Avanzar hacia la recolección de datos sobre riqueza en la región es, por tanto, una agenda pendiente.

## 2. Captación de los altos ingresos a través de las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares, principal fuente de información para la estimación del ingreso de los hogares y de la desigualdad del ingreso, presentan algunas limitaciones en lo que se refiere a la captación del ingreso. Probablemente la más importante sean los problemas para capturar adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución, lo que puede deberse a un truncamiento —al no incluirse los hogares más ricos en el relevamiento— o a la subdeclaración de ingresos. Esta subdeclaración puede obedecer a que los hogares más ricos no quieran notificar su ingreso o a que cometan errores al hacerlo, por derivarse de una variedad de activos con rendimientos variables. En cualquier caso, el resultado es que los altos ingresos se encuentran subestimados en las encuestas de hogares, lo que afecta las medidas de desigualdad del ingreso obtenidas. En particular, si se producen variaciones en el patrón de subestimación de los altos ingresos o cambios significativos —y no captados por las encuestas— de los ingresos superiores, podría repercutir en la medición de la desigualdad.

Desafortunadamente, no hay una solución satisfactoria para resolver estos problemas. Un intento por mejorar la estimación del ingreso de los hogares consiste en realizar un ajuste entre los datos de las encuestas de hogares y los del Sistema de Cuentas Nacionales. La CEPAL ha recorrido este camino en las últimas décadas, de acuerdo con la propuesta de Altimir (1987).

Una alternativa que se ha utilizado progresivamente en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos, en particular sobre ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias, que permiten analizar la concentración en los grupos de altos ingresos (véanse Piketty, 2003, Atkinson y Piketty 2007, 2010)<sup>39</sup>. Este tipo de estudios se ha realizado para algunos países de la región (Alvaredo, 2010a; Alvaredo y Londoño, 2013; Burdín, Esponda y Vigorito, 2013). Alrededor de 2005, el 1% superior captaba un 19,7% del total del ingreso en Colombia y un 15,8 % en la Argentina. En el Uruguay, la captación del 1% superior es considerablemente menor, ubicándose en el 14% del ingreso total en 2009. En general, el nivel de captación es relativamente alto, similar por ejemplo al de los Estados Unidos (véase el gráfico II.36).

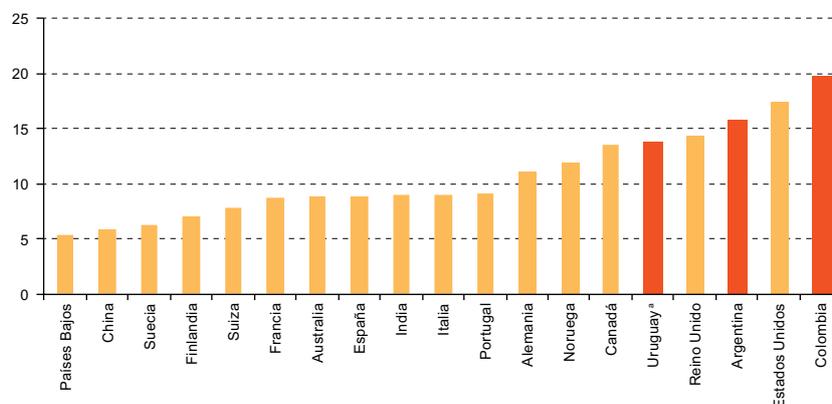
Estos estudios para la región muestran que el índice de Gini corregido, incorporando la información del 1% superior a partir de datos tributarios, es siempre superior al que surge de las encuestas de hogares. Sin embargo, la evolución de ambos índices (el original procedente de las encuestas de hogares y el corregido con registros tributarios) resulta similar. El resultado reviste importancia, ya que nos indica que la debilidad para captar los ingresos superiores en las encuestas de hogares no es la razón que explica el reciente descenso de la desigualdad.

<sup>37</sup> Las definiciones usuales de riqueza incluyen los activos que pueden venderse en el mercado y excluyen las deudas. En algunos casos comprenden los derechos de pensiones.

<sup>38</sup> En la mayoría de los casos, en las muestras de estas encuestas se opta por sobrerrepresentar los hogares más ricos. Véase el recuadro IV.2 del capítulo IV.

<sup>39</sup> Véase <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/> para obtener información sobre este proyecto.

**Gráfico II.36**  
**Mundo (países seleccionados): participación en el ingreso total del 1% de la población que acumula mayor riqueza, alrededor de 2005**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Atkinson, T. Piketty y E. Saez, "Top Incomes in the Long Run of History," *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1, 2011; F. Alverdo y J. Londoño, "Ingresos altos y tributación personal en una economía en desarrollo: Colombia 1993-2010," 2013, inédito; F. Alvaredo, "The rich in Argentina over the Twentieth Century," *Top Incomes: A Global Perspective*, Anthony Atkinson y Thomas Piketty (eds.), Oxford University Press, 2010; y G. Burdín, F. Esponda y A. Vigorito, "Desigualdad y altos ingresos en Uruguay. Un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011," <http://www.cef.org.uy/images/TallerDesigualdad2013/desigualdadyaltosingresos.pdf>.

<sup>a</sup> Los datos del Uruguay corresponden a 2009.

### 3. Información sobre movilidad intergeneracional y a lo largo del ciclo de vida

Otra limitación importante para realizar un análisis de la desigualdad desde una perspectiva más amplia es la escasez de datos de panel de largo alcance que permitan observar la trayectoria de los individuos y los hogares en un período suficientemente prolongado. En el primer caso se analizan los movimientos considerando dos momentos de la vida del individuo, mientras que en el segundo se tienen en cuenta los movimientos entre generaciones (padres e hijos). Tradicionalmente, en la literatura sociológica se ha tratado la movilidad tomando como referencia las clases sociales o los grupos ocupacionales, mientras que los economistas suelen analizar la movilidad en términos de ingreso (o educación). Para analizar la movilidad tanto entre generaciones como a lo largo del ciclo de vida de los individuos, es deseable contar con información longitudinal. Los datos de panel disponibles en la región son escasos y, en la mayoría de ocasiones proceden de paneles rotatorios de las encuestas de hogares, que se caracterizan por un número reducido de rondas o no se recogen sistemáticamente<sup>40</sup>. Ejemplos de esta clase de información son las encuestas de panel rotatorio de la Argentina, el Brasil, Chile, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (Amarante, 2013). Este tipo de datos es útil para analizar la movilidad laboral, pero no la transmisión intergeneracional. También en esta área hay un desafío importante para mejorar la investigación sobre mecanismos de trasmisión de la desigualdad en la región.

### 4. Limitaciones de información en el Caribe

Durante casi 20 años, la pobreza y la desigualdad se han medido en el Caribe a través de los estudios de evaluación de la pobreza (*Country Poverty Assessments (CPA)*), coordinados fundamentalmente por el Banco de Desarrollo del Caribe. Estos estudios se han basado en encuestas de gastos o de condiciones de vida de los hogares. Más recientemente, en los estudios se han comenzado a incluir métodos cualitativos para incorporar las visiones de las personas en situación de pobreza (estudios de pobreza participativos). Se pretende así elaborar planes de acción que contribuyan a la identificación de políticas, estrategias, programas y proyectos para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población. Desde mediados de los años noventa, se han llevado a cabo aproximadamente 30 estudios de evaluación de la pobreza en los países de habla inglesa del Caribe. Para la mayoría hay al menos dos CPA, y uno para gran parte de los territorios. El único país que dispone actualmente de estadísticas de pobreza y desigualdad es Jamaica, donde el Instituto de Planificación realiza desde 1989 una encuesta anual sobre las condiciones de vida.

<sup>40</sup> En diversos estudios sobre movilidad en la región se ha intentado resolver esta limitación mediante otras aproximaciones metodológicas. Véase en Azevedo y Bouillon (2009) una síntesis de la evidencia sobre este tema.

Aun cuando se registran variaciones en los contenidos de las encuestas de un país a otro, así como algunas diferencias de metodología, las encuestas presentan un enfoque común y consistente para todos los países. Las estadísticas que permiten obtener son una valiosa fuente de información sobre la subregión caribeña que se debe seguir fortaleciendo y expandiendo en los próximos años. Por otro lado, esta información podría aprovecharse mejor y contribuir a progresar más en los diagnósticos y la discusión sobre políticas si estuviera disponible con fines de investigación (obviamente, respetando la confidencialidad de los datos). No es una práctica generalizada poner los datos a disposición de los usuarios, aunque hay diferencias según el país. Si los datos estuvieran disponibles y hubiera una mayor armonización, se lograrían importantes avances en la discusión sobre diversos aspectos socioeconómicos. También podrían mejorar las estadísticas de pobreza y su comparabilidad si se consiguiera una mayor armonización de los criterios, por ejemplo para el cálculo de las líneas de pobreza.

La mayor debilidad en el caso del Caribe es la casi completa inexistencia de estadísticas sobre ingresos del hogar, que dificulta la comparación de las mediciones de pobreza y desigualdad de esta subregión con los países de América Latina, por ejemplo. La ausencia de esta información tampoco permite calibrar los efectos que pueden tener en el bienestar de los hogares las políticas públicas de transferencias o de impuestos, ni analizar los ingresos laborales.

## 5. Más allá de la igualdad de medios

La operacionalización de las distintas concepciones de igualdad y el cálculo de indicadores que permitan apreciar su evolución resultan tareas difíciles cuando se amplía la visión más allá de la igualdad de medios. La discusión sobre las capacidades relevantes y la manera de medir la igualdad con respecto a estas capacidades es profusa (véanse Nussbaum, 2001 y Robeyns, 2005, entre otros), aunque se trata de un debate abierto. Nociones más complejas, como la agencia y la autonomía, resultan aún más difíciles de cuantificar y el avance en esta dirección es mucho más reciente. Con la medición presentada en este capítulo sobre autonomía económica femenina se intenta progresar en esa línea. Otros ejemplos de este tipo de iniciativas, en este caso en relación con la agencia, pueden encontrarse en Alkire (2005) e Ibrahim y Alkire (2007). Falta mucho camino por recorrer aún para que se puedan introducir métricas capaces de capturar las relaciones de reconocimiento recíproco. Todas estas dificultades deben servir de estímulo para redoblar esfuerzos con el fin de concretar una métrica adecuada para concepciones más amplias de igualdad, evitando caer en el reduccionismo que implicaría confinar la noción de igualdad a los aspectos estrictamente cuantificables (en la actualidad los medios, sobre todo). Los desafíos abarcan tanto la creación de nuevos indicadores como la generación de nueva información estadística que permitan calcularlos. Probablemente, esa tarea deberá provenir sobre todo de las iniciativas de la investigación de ámbito regional.

## H. Comentarios finales

¿De qué hablamos cuando hablamos de la igualdad? En este capítulo se pretende abordar esa pregunta en toda su potencial exhaustividad. Entendiendo, desde el lado conceptual, que la igualdad alude a medios, capacidades, agencia, autonomía, protección frente a vulnerabilidades y reconocimiento recíproco, nos ha parecido necesario construir, en la lectura de la realidad, un diagnóstico que pudiera guardar cierta correspondencia con este concepto de igualdad compleja. Ya en CEPAL (2010) planteamos la igualdad en términos de ciudadanía, vale decir, como igualdad de derechos. Ahora se ha querido dar un paso más, porque es precisamente en el valor complejo de la igualdad donde se juega la riqueza del desarrollo.

La comprensión de las distintas facetas de la desigualdad en la región y de su evolución requiere una mirada amplia que incorpore diferentes dimensiones e indicadores. Es conocida la reducción de la desigualdad del ingreso experimentada en la última década en los países de la región, aun cuando todavía no sean claros los principales determinantes. Esa reducción es una buena noticia, pero permanece rodeada de interrogantes. En términos de sostenibilidad, son altas las probabilidades de que esté vinculada sobre todo al ciclo económico y por lo tanto sea susceptible de revertirse fácilmente en el corto plazo. En cuanto al indicador mismo, es necesario matizarlo con otros en que los diagnósticos no son tan auspiciosos. Así, por ejemplo, la distribución funcional del ingreso, así como la desigualdad del ingreso en términos absolutos, no muestran la misma evolución favorable durante la década. Esto obliga a ampliar la perspectiva para ver qué está ocurriendo con la concentración de la riqueza y la apropiación de los frutos del crecimiento.

Lo anterior no desmerece los logros alcanzados recientemente en varios frentes. En las páginas precedentes se muestra que disminuye el hacinamiento, se acortan las distancias entre grupos socioeconómicos y se distribuyen más igualitariamente los ingresos. También mejora el acceso a bienes duraderos y se aminora la desigualdad en la distribución de este acceso, aunque las brechas absolutas entre grupos socioeconómicos no se reducen. Aumenta el número de años de educación de la población adulta y se acortan distancias en ese terreno, así como en conectividad, aunque persisten fuertes desigualdades absolutas. Mejoran los indicadores nutricionales de los niños menores de 5 años, pero en algunos de los países considerados la desnutrición se concentra en la población pobre en mayor medida que antes. La probabilidad de ser madre adolescente sigue siendo alta, pero desciende de manera incipiente, aunque las brechas absolutas en este ámbito se incrementan.

Junto a esta perspectiva pormenorizada de los avances y brechas de igualdad en el desarrollo de capacidades, la dimensión más “relacional” de la igualdad muestra sus perfiles críticos y también auspiciosos. Hemos visto que la segregación en el sistema educativo se incrementa en la mayoría de los países cuando se considera el quintil más pobre de la población como minoría. Por otra parte, respecto de la segregación residencial se observan algunas mejoras, sobre todo si se toma como referencia el caso del Brasil. La autonomía y el reconocimiento recíproco, claves de la igualdad, no son fáciles de medir. En este capítulo se ha procurado hacerlo a partir de dimensiones de igualdad de género, como son la autonomía económica —considerando la disposición de ingresos propios— y la autonomía o reconocimiento en instancias de poder —como es la presencia de mujeres en instancias consagradas de deliberación—. En ambos casos se observan progresos a lo largo de la última década, si bien todavía es clara la asimetría entre sexos, en desmedro de las mujeres.

Especial consideración merece, desde una perspectiva ampliada de la igualdad, la situación de los pueblos indígenas, pues muestra, de manera inequívoca, cómo se vincula la falta de reconocimiento de su identidad colectiva con la falta de acceso a activos que permitan a esos pueblos una mayor participación en los frutos del desarrollo. Destaca, pues, la importancia de articular políticas de reconocimiento con políticas redistributivas, sobre todo cuando se define la igualdad, como aquí se ha hecho, en términos de autonomía y de interdependencia.

Todos estos matices de la igualdad y la desigualdad componen el mosaico que la ciudadanía vive, internaliza y cuestiona. Así, la percepción ciudadana es también de luces y sombras. Según las encuestas comparables en el tiempo se observa una evolución positiva, aunque incipiente, a lo largo de la década pasada, respecto de cómo la gente ve la desigualdad, la interacción social y la conflictividad. Pero todavía es muy alto el porcentaje de la población que considera que vive en sociedades muy desiguales, de interacción social difícil y alta conflictividad.

Sin duda esta perspectiva multidimensional reclama, a su vez, un correlato en materia de políticas a fin de progresar hacia una mayor igualdad para desarrollar capacidades y utilizarlas en la esfera productiva y en proyectos de vida, tanto personales como colectivos. A la interrelación en los hechos debe corresponder un enfoque integrado de políticas que permita potenciar sinergias y mitigar círculos viciosos. Así, por ejemplo, las políticas habitacionales para prevenir el hacinamiento pueden redundar en una mayor igualdad de logros y aprendizajes en educación; las políticas de infraestructura en las escuelas pueden llevar a una mayor difusión de acceso a las TIC para niños y jóvenes de familias de escasos recursos; las políticas para el pleno ejercicio de los derechos reproductivos pueden prevenir la deserción escolar de adolescentes e, inversamente, las políticas de retención y progresión escolar amplían las posibilidades en cuanto a proyectos de vida de las y los adolescentes; la extensión de servicios de guarderías y de educación inicial puede acompañarse de programas nutricionales para niños en situación de riesgo, mientras que los programas de control nutricional en el primer año influyen, más adelante, en el aprendizaje escolar.

Ante el panorama aquí planteado resulta pertinente volver a formular las preguntas planteadas ya en el prólogo y en el primer capítulo de este documento, respecto de la igualdad y sostenibilidad con miras al futuro en América Latina y el Caribe, así como la necesidad de emprender transformaciones profundas para armonizar ambos imperativos de manera sinérgica. Esas transformaciones deben conjugar un patrón productivo con un mayor nivel de inclusión social y sostenibilidad ambiental, en un Estado con capacidad redistributiva que amplíe el acceso al bienestar, promueva el desarrollo de capacidades y acompañe con señales positivas la igualdad por el reconocimiento recíproco y el ejercicio difundido de la autonomía, tanto individual como colectiva.

## Bibliografía

- Abeles, Martín, Verónica Amarante y Daniel Vega (2013), "La distribución funcional del ingreso en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Alkire, S. (2005), "Subjective quantitative studies of human agency", *Social Indicators Research*, vol. 74, N° 1.
- Altimir, Oscar (1987), "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", *Review of Income and Wealth*, vol. 33, N° 2.
- Alvaredo, Facundo (2010a), "A note on the relationship between top income shares and the Gini Coefficient, *C.E.P.R. Discussion Papers*, N° 8071.
- (2010b), "The rich in Argentina over the Twentieth Century", *Top Incomes: A Global Perspective*, Anthony Atkinson y Thomas Piketty (eds.), Oxford University Press.
- Alvaredo, Facundo y Juliana Londoño (2013), "Ingresos altos y tributación personal en una economía en desarrollo: Colombia 1993-2010", inédito.
- Amarante, Verónica (2013), *Income inequality in Latin America. Data challenges and availability from a comparative perspective* (LC/L.3695), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, Anthony B. y Andrea Brandolini (2004), "I cambiamenti di lungo periodo nelle diseguaglianze di reddito nei paesi industrializzati", *Rivista Italiana degli Economisti*, N° 3.
- Atkinson, Anthony B. y Thomas Piketty (2010), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford University Press.
- (eds.) (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century: a contrast between continental European and English-Speaking countries*, Oxford University Press.
- Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty y Emmanuel Saez (2011), "Top incomes in the long run of History", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1.
- Attanasio, Orazio, Pinelopi K. Goldberg y Nina Pavcnik (2004), "Trade reforms and wage inequality in Colombia", *Journal of Development Economics*, vol. 74, N° 2, agosto.
- Azevedo, Viviane y Cesar Bouillon (2009), "Social mobility in Latin America: a review of existing evidence", *Research Department Working Paper*, N° 4634, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Azevedo, Joao Pedro y otros (2013), "Fifteen years of inequality in Latin America : how have labor markets helped ?", *Policy Research Working Paper*, N° 6384, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Berman, E. y S. Machin (2000), "Skill-biased technology transfer around the world", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, N° 3, 1 de septiembre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), "Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe", Washington, D.C. [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35786040>.
- Bosmans, Kristof y Frank A. Cowell (2010), "The class of absolute decomposable inequality measures", *Economics Letters*, vol. 109, N° 3.
- Burdin, Gabriel, Fernando Esponda y Andrea Vigorito (2013), "Desigualdad y altos ingresos en Uruguay. Un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011" [en línea] <http://www.cef.org.uy/images/TallerDesigualdad2013/desigualdadyaltosingresos.pdf>Casacuberta, Carlos y Marcel Vaillant (2002), "Trade and wages in Uruguay in the 1990's", *Economic Papers*, N° 0902.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile.
- (2013b), *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago de Chile.
- (2013c), *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago de Chile.
- (2013d), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2006), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.

- Chakravarty, Satya y Swami Tyagarupananda (2009), "The subgroup decomposable intermediate indices of inequality", *Spanish Economic Review*, vol. 11, N° 2.
- Checchi, Daniele y Cecilia García-Peñalosa (2004), "Risk and the distribution of human capital", *Economics Letters*, vol. 82, N° 1.
- Cornia, Giovanni Andrea (2014) (ed.), *Falling Inequality in Latin America. Policy changes and lessons*, Oxford, Oxford University Press.
- (2010), "Income distribution under Latin America's new left regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, N° 1.
- Cornia, Giovanni y Bruno Martorano (2012), "Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010", *UNCTAD Discussion Papers*, N° 210, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Cruces G., C. Domenech y L. Gasparini (2014), "Inequality in education: evidence for Latin America", *Falling Inequality in Latin America. Policy changes and lessons*, Giovanni Andrea Cornia (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Davies, James B. y Anthony F. Shorrocks (2000), "The distribution of wealth", *Handbook of Income Distribution*, Anthony B. Atkinson y François Bourguignon (eds.), Elsevier.
- De la Torre, Augusto, Julian Messina y Samuel Pienknagura (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*, LAC Semiannual Report, N° 11884, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dureau, Françoise y otros (eds.) (2002), *Metrópolis en movimiento una comparación internacional*, Bogotá, Alfaomega.
- Filmer, Deon y Lant H. Pritchett (2001), "Estimating wealth effects without expenditure data-or tears: an application to educational enrollments in States of India", *Demography*, vol. 38, N° 1.
- Fraser, Nancy (1997), *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Galiani, Sebastian y Pablo Sanguinetti (2003), "The impact of trade liberalization on wage inequality: Evidence from Argentina", *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2.
- Gasparini, Leonardo (2003), "Different lives: inequality in Latin America and the Caribbean", *Inequality in Latin America and the Caribbean Breaking with History?*, David M. De Ferranti y otros (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gasparini, Leonardo y otros (2013), "La segregación escolar público privada en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2012), "Educational upgrading and returns to skills in Latin America: evidence from a supply-demand framework, 1990-2010", *IZA Discussion Papers*, N° 6244, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- (2011), "La segregación escolar en Argentina. Reconstruyendo la evidencia", *Documento de Trabajo*, N° 0123, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Gindling, T. H. y Donald Robbins (2001), "Patterns and sources of changing wage inequality in Chile and Costa Rica during structural adjustment", *World Development*, vol. 29, N° 4.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou y Nina Pavcnik (2007), "Distributional effects of globalization in developing countries", *Journal of Economic Literature*, vol. 45, N° 1.
- Ibrahim, S. y S. Alkire (2007), "Agency and empowerment: a proposal for internationally comparable indicators", *Oxford Development Studies, Taylor and Francis Journals*, vol. 35, N° 4.
- Kakwani, N., A. Wagstaff y E. van Doorslaer (1997), "Socioeconomic inequalities in health: Measurement, computation, and statistical inference", *Journal of Econometrics*, vol. 77, N° 1.
- Katzman R. (2011), "Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", *Documentos de Proyecto*, N° 431 (LC/W.431), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Kolm, S-Ch. (1974), "Rectificances et dominances integrales de tous degrés", *Technical Report*, París, CEPREMAP.
- Llanos, Beatriz y Kristen Sample (2008), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Lima, Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press.
- Mackenzie, C. y N. Stoljar (eds.) (2000), *Relational Autonomy. Feminist Perspectives on Autonomy, Agency and the Social Self*, Nueva York, Oxford University Press.
- Morley, Samuel A (2001), "The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean", *Libros de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2127-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.20.

- Nussbaum, M. (2001), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Nueva York, Cambridge University Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Informe Mundial sobre Salarios 2012/13: los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra.
- Pérez-Campuzano, Enrique (2011), "Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 26, N° 2.
- Piketty, Thomas (2003), "Income inequality in France, 1901-1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5.
- Ravallion, Martin (2004), "Competing concepts of inequality in the globalization debate", *Policy Research Working Paper*, N° 3243, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Reventa, Ana (1997), "Employment and wage effects of trade liberalization: the case of Mexican manufacturing", *Journal of Labor Economics*, vol. 15, N° 53.
- Rivera-Dommarco, Juan Ángel y otros (2013), "Desnutrición crónica en México en el último cuarto de siglo: análisis de cuatro encuestas nacionales", *Salud Pública de México*, vol. 55, N° 2.
- Roberts, Kenneth M. (2014), "The politics of inequality and redistribution in Latin America's post-adjustment era", *Falling Inequality in Latin America. Policy changes and lessons*, G.A. Cornia (ed.), Oxford University Press.
- Roberts, Bryan y Robert H. Wilson (2009), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Robeyns, Ingrid (2005), "The capability approach: a theoretical survey", *Journal of Human Development*, vol. 6, N° 1.
- Rodríguez, J. (2009), "Dinámica demográfica y asuntos de la agenda urbana en América Latina: ¿Qué aporta el procesamiento de microdatos censales?", *Notas de Población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.09.
- Rutstein, S.O. y K. Johnson (2004), "The DHS Wealth Index", *DHS Comparative Reports*, N° 6.
- Székely Pardo, Miguel (2001), "The 1990s in Latin America: another decade of persistent inequality, but with somewhat lower poverty", *Working Paper*, N° 454, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Taylor, L. (2005), "External liberalization, economic performance and distribution in Latin America and elsewhere", G.A. Cornia (ed.), *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, Oxford, Oxford University Press.
- Thomas, Vinod, Yan Wang y Xibo Fan (2000), "Measuring education inequality: Gini coefficients of education", Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2525>.
- Tinbergen, Jan (1975), "Substitution of academically trained by other manpower", *Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv)*, vol. 111, N° 3.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *UNICEF Annual Report. 2010 Guatemala* [en línea] [http://www.unicef.org.gt/1\\_recursos\\_unicefgua/informes/Unicef%20Annual%20Report%202010%20Guatemala.pdf](http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/informes/Unicef%20Annual%20Report%202010%20Guatemala.pdf).
- Varela Petito, C. (1999), "La fecundidad adolescente: una expresión del cambio del comportamiento reproductivo en el Uruguay", *Revista Salud Problema – Nueva Época*, N° 6, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM).
- Watson, Tara (2009), "Inequality and the measurement of residential segregation by income in American neighborhoods", *NBER Working Paper*, N° 14908, National Bureau of Economic Research.

# Anexo

**Cuadro II.A.1**  
**América Latina (17 países): índice de Gini de la distribución del ingreso, 1990, 2002 y 2011**

	1990	2002	2011
Argentina	0,501	0,578	0,492
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,537	0,614	0,508
Brasil	0,627	0,639	0,559
Chile	0,554	0,552	0,516
Colombia	0,601	0,567	0,545
Costa Rica	0,438	0,488	0,501
Ecuador	0,461	0,513	0,434
El Salvador	0,507	0,525	0,454
Honduras	0,615	0,588	0,567
México	0,536	0,514	0,481
Nicaragua	0,582	0,579	0,478
Panamá	0,53	0,567	0,531
Paraguay	0,447	0,558	0,546
Perú	...	0,525	0,452
República Dominicana	...	0,537	0,558
Uruguay <sup>a</sup>	0,416	0,455	0,402
Venezuela (República Bolivariana de)	0,471	0,5	0,397

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

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 1992.

**Cuadro II.A.2**  
**El Caribe (17 países y territorios): índice de Gini de la distribución del gasto, 1996-2004 y 2005-2011**

	1996-2004	2005-2011
Anguila	0,31	0,39
Antigua y Barbuda	...	0,48
Bahamas <sup>a</sup>	0,57	0,46 <sup>b</sup>
Barbados <sup>a</sup>	0,39	0,47
Belice	0,40	0,42
Dominica	0,35	0,44
Granada	0,45	...
Islas Caimán	...	0,40
Islas Turcas y Caicos	0,37	...
Islas Vírgenes Británicas	0,23	...
Jamaica	0,38	0,37
Montserrat	...	0,39
Nevis	0,37	0,38
Saint Kitts	0,39	0,38
San Vicente y las Granadinas	0,56	0,40
Santa Lucía	0,50	0,42
Suriname	0,47	0,44
Trinidad y Tabago	0,39	0,39
Promedio <sup>c</sup> (simple)	0,42	0,41

**Fuente:** Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) Strategic Plan 2010-2014; Country Poverty Assessments; Survey of Living Conditions Reports (Bahamas 2001, Barbados, Jamaica and Trinidad and Tobago); MDG Progress Reports (Guyana y Suriname); Labour Force and Household Income Survey (Bahamas, 2011).

<sup>a</sup> Debido a diferencias metodológicas, las mediciones en estos dos momentos no son estrictamente comparables.

<sup>b</sup> Coeficiente de Gini del ingreso del hogar.

<sup>c</sup> Promedio de países de los que hay estimaciones en dos momentos del tiempo.

**Cuadro II.A.3**  
**América Latina (14 países): segregación escolar entre las redes pública y privada, 1992, 2000 y 2011**

		ARG	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	ECU	SLV	HND	MEX	NIC	PER	PRY	URY
Índice de disimilitud	1992	0,215		0,209	0,143		0,158	0,152	0,173		0,123	0,112	0,116	0,184	0,184
	2000	0,216	0,15	0,289	0,147	0,094	0,201	0,173	0,194	0,101	0,106	0,109	0,149	0,167	0,171
	2011	0,284	0,152	0,243	0,154	0,095	0,17	0,16	0,145	0,097	0,086	0,145	0,218	0,166	0,223
Índice de aislamiento	1992	0,274		0,291	0,217		0,246	0,244	0,214		0,229	0,164	0,236	0,229	0,332
	2000	0,313	0,308	0,319	0,239	0,265	0,274	0,257	0,253	0,224	0,265	0,213	0,269	0,235	0,339
	2011	0,391	0,351	0,309	0,318	0,302	0,309	0,301	0,263	0,228	0,26	0,229	0,338	0,274	0,382
Índice de brechas de centiles	1992	0,078		0,065	0,052		0,076	0,05	0,096		0,082	0,051	0,085	0,085	0,106
	2000	0,097	0,101	0,09	0,069	0,074	0,077	0,071	0,106	0,08	0,074	0,063	0,092	0,078	0,128
	2011	0,105	0,088	0,075	0,093	0,079	0,079	0,077	0,097	0,06	0,072	0,081	0,136	0,081	0,166

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

**Gráfico II.A.1**  
**Tendencias en la desigualdad del ingreso en el mundo: evolución del índice de Gini sobre la distribución del ingreso disponible per cápita**



Fuente: Giovanni Cornia y Bruno Martorano, "Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010", *UNCTAD Discussion Papers*, N° 210, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2012.

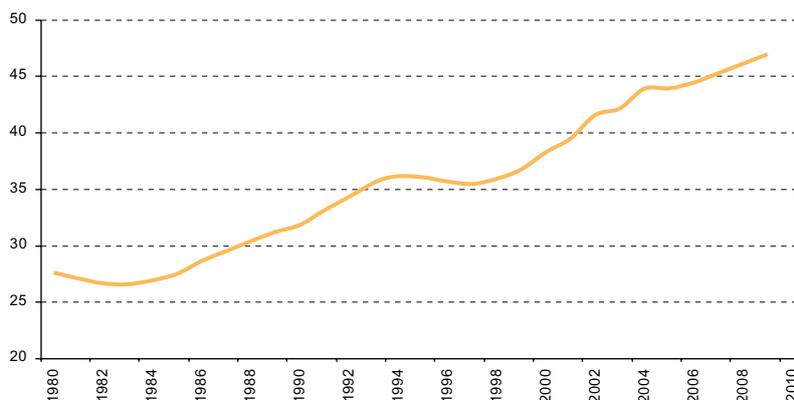
**Gráfico II.A.2**

**Tendencias en la desigualdad del ingreso en el mundo: evolución del índice de Gini en promedio sobre la distribución del ingreso per cápita**

A. Economías de transición de Europa Oriental y la ex Unión Soviética (21 países), 1980-2009



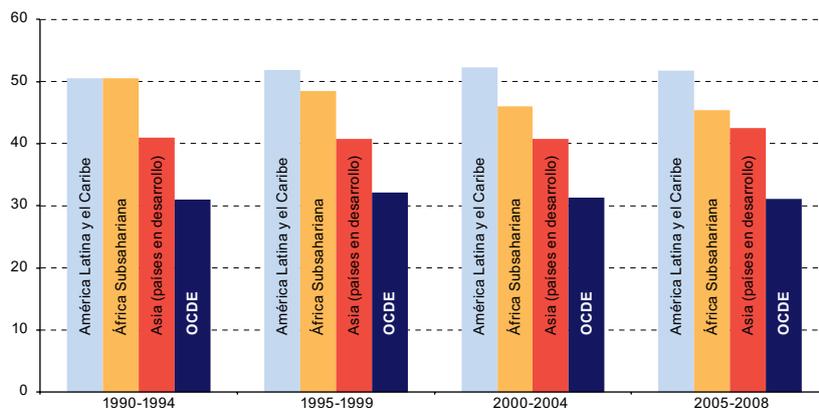
B. China, 1980-2009



Fuente: Giovanni Cornia y Bruno Martorano, "Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980-2010", *UNCTAD Discussion Papers*, N° 210, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 2012.

**Gráfico II.A.3**

**Mundo (regiones y agrupaciones de países seleccionadas): desigualdad del ingreso según el índice de Gini, 1990-2008**



Fuente: Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo/Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), World Income Inequality Database, [base de datos en línea] [http://www.wider.unu.edu/research/Database/en\\_GB/database/](http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/), 2013.

**Gráfico II.A.4**  
**América Latina (18 países): tasa de hacinamiento por percentiles de ingreso, 2002-2011**  
*(En personas por habitación)*

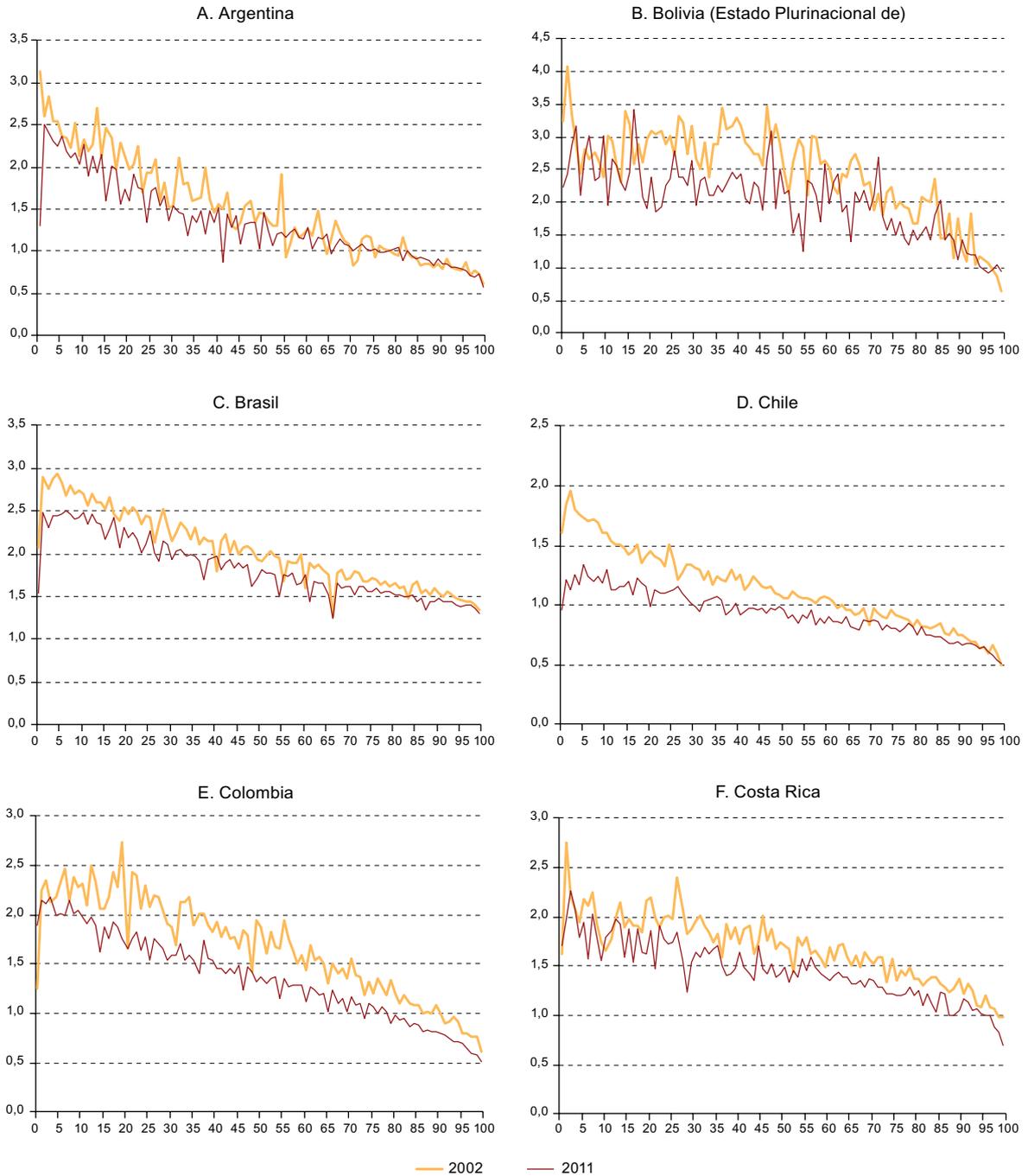
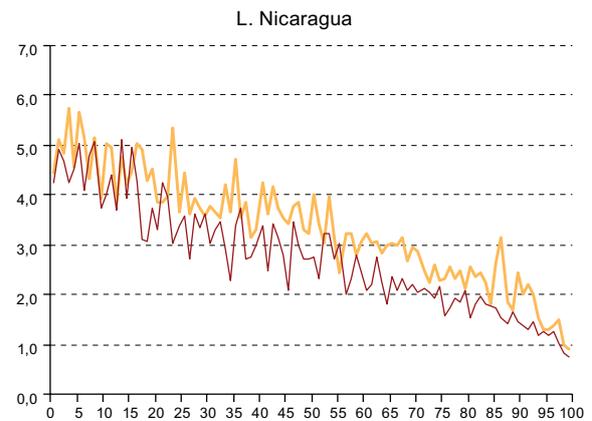
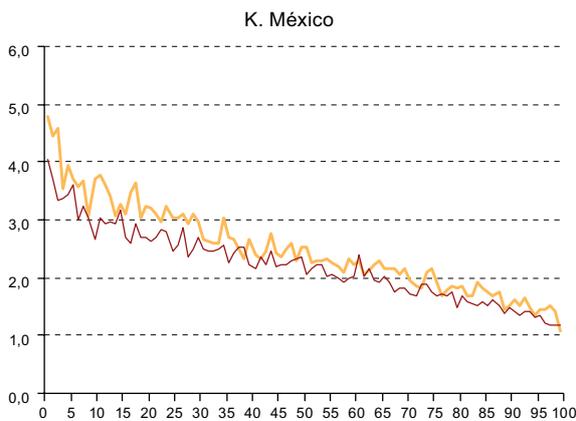
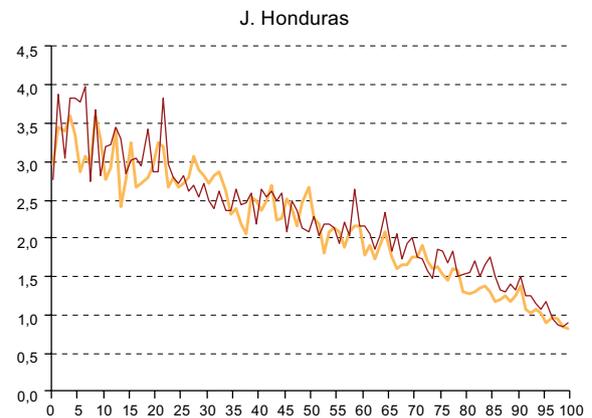
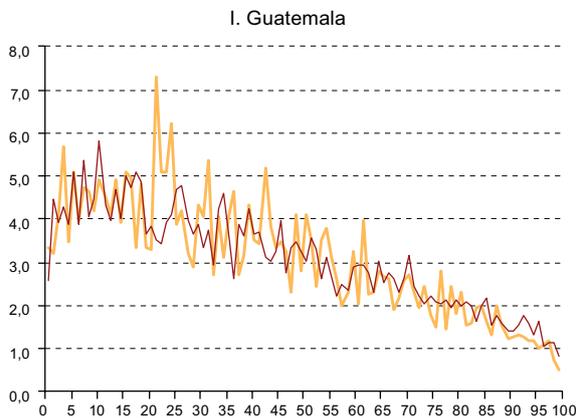
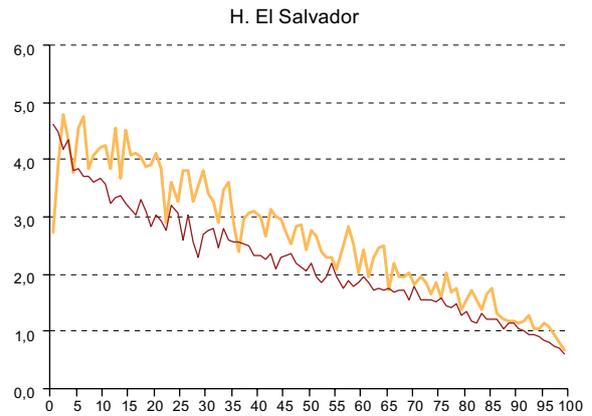
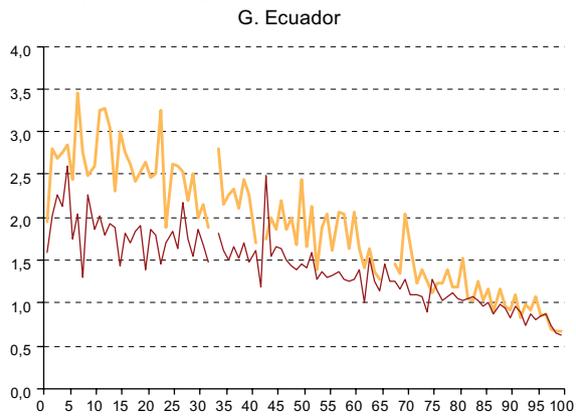
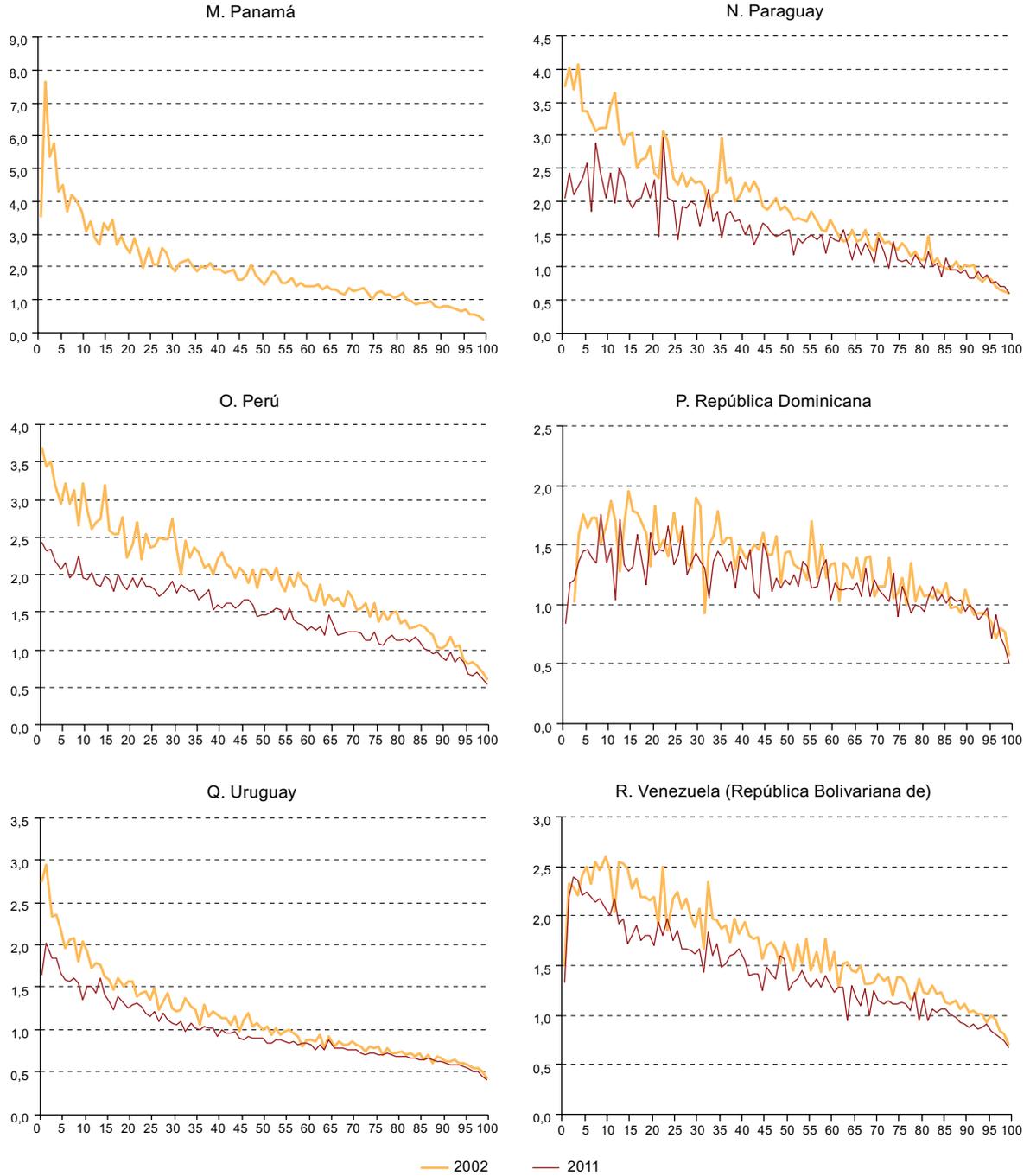


Gráfico II.A.4 (continuación)



— 2002 — 2011

Gráfico II.A.4 (conclusión)



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

**Gráfico II.A.5**  
**América Latina (14 países): índice de bienes duraderos por percentiles de ingreso, 2002-2011**

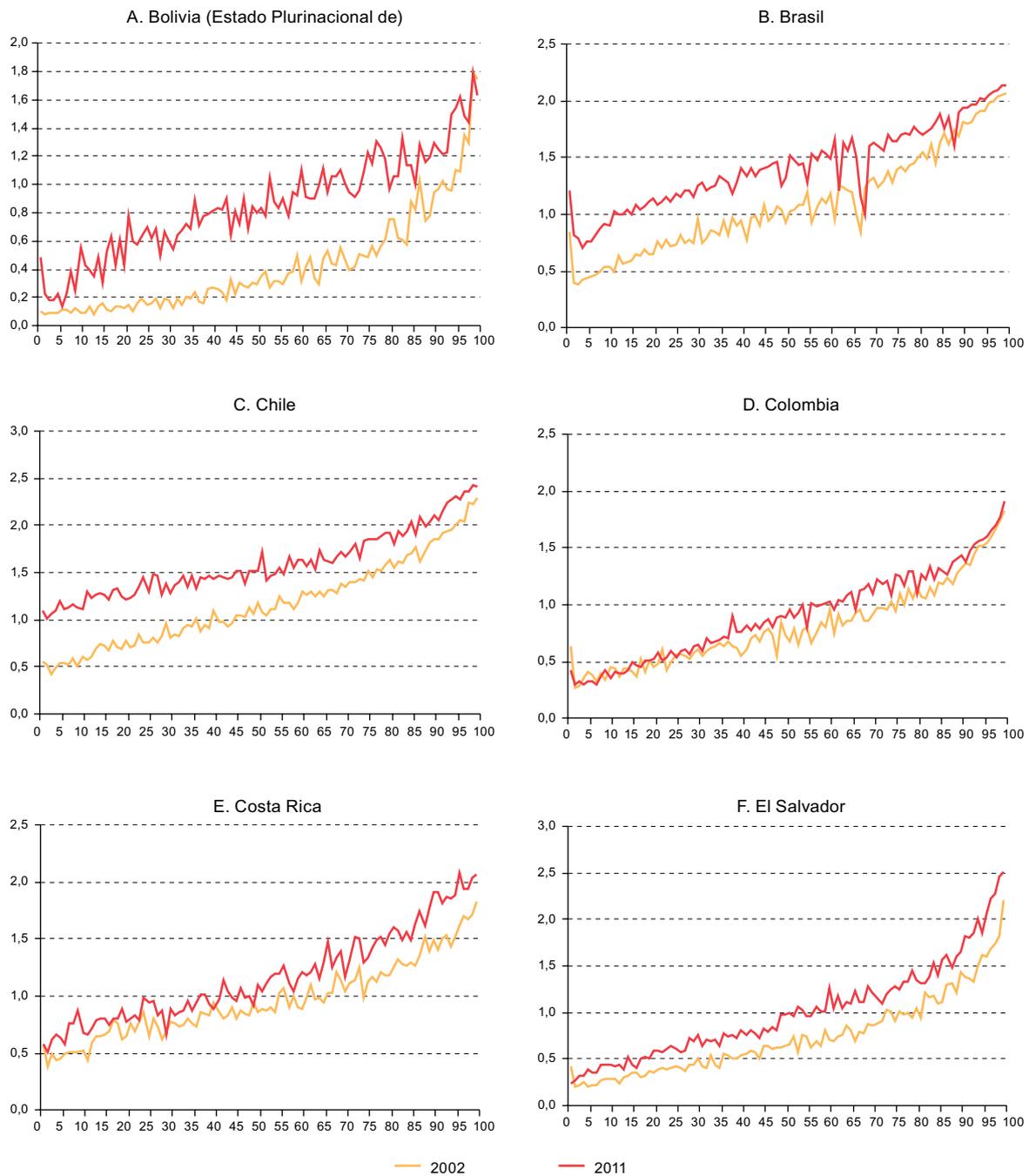
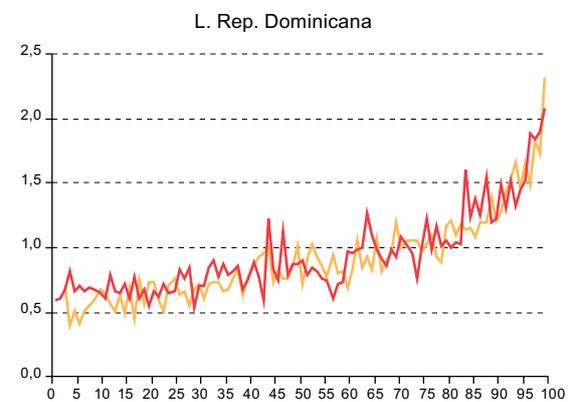
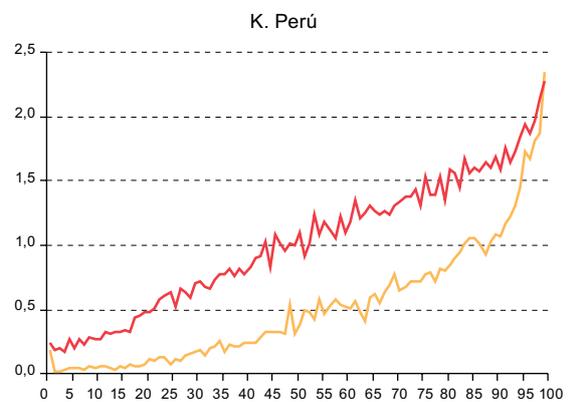
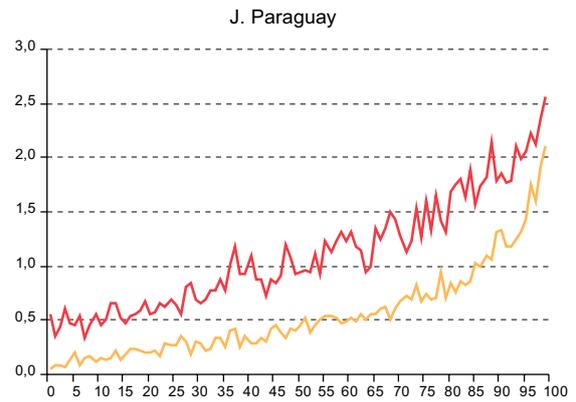
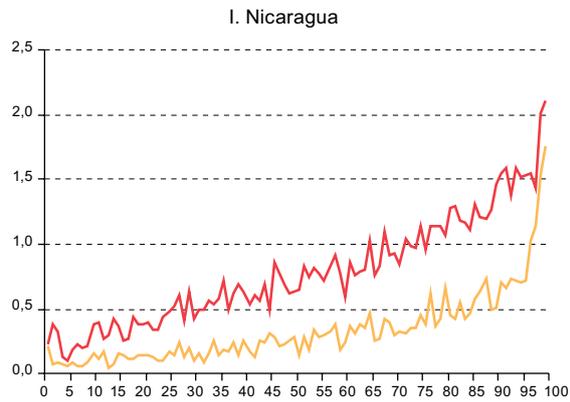
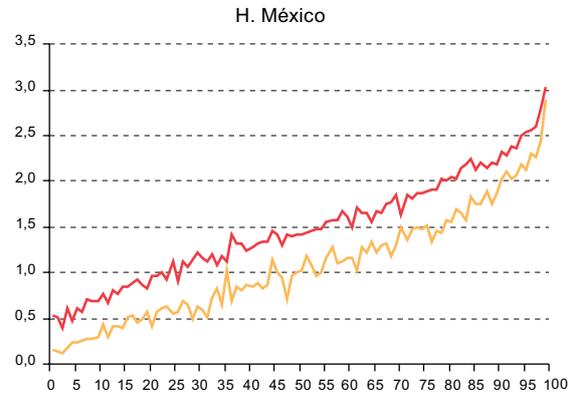
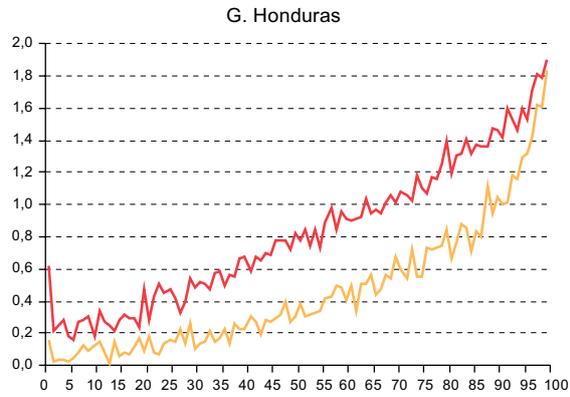


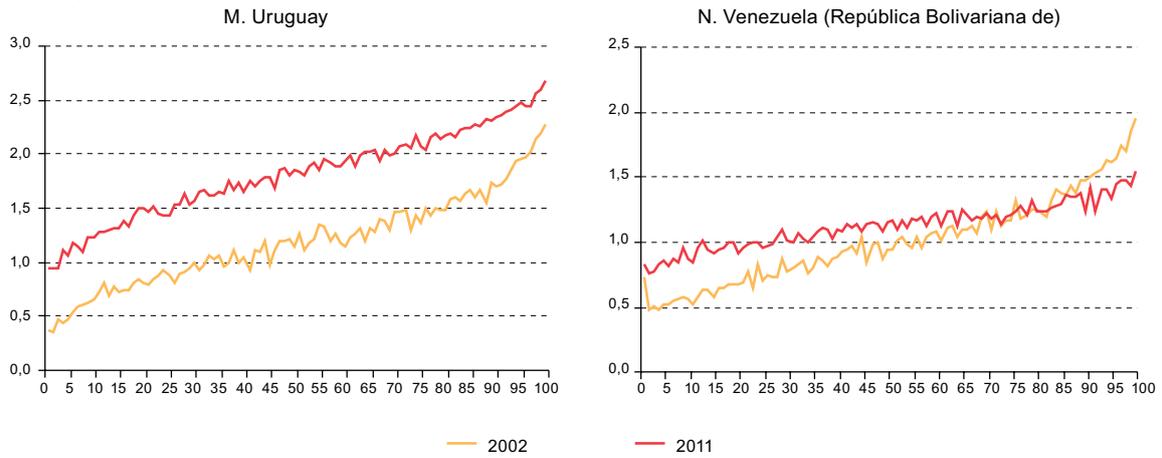
Gráfico II.A.5 (continuación)



— 2002

— 2011

Gráfico II.A.5 (conclusión)



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

**Grafico II.A.6**  
**América Latina (18 países): años de educación formal de la población de 25 a 65 años**  
**por percentiles de ingreso, 2002-2011**  
 (En años)

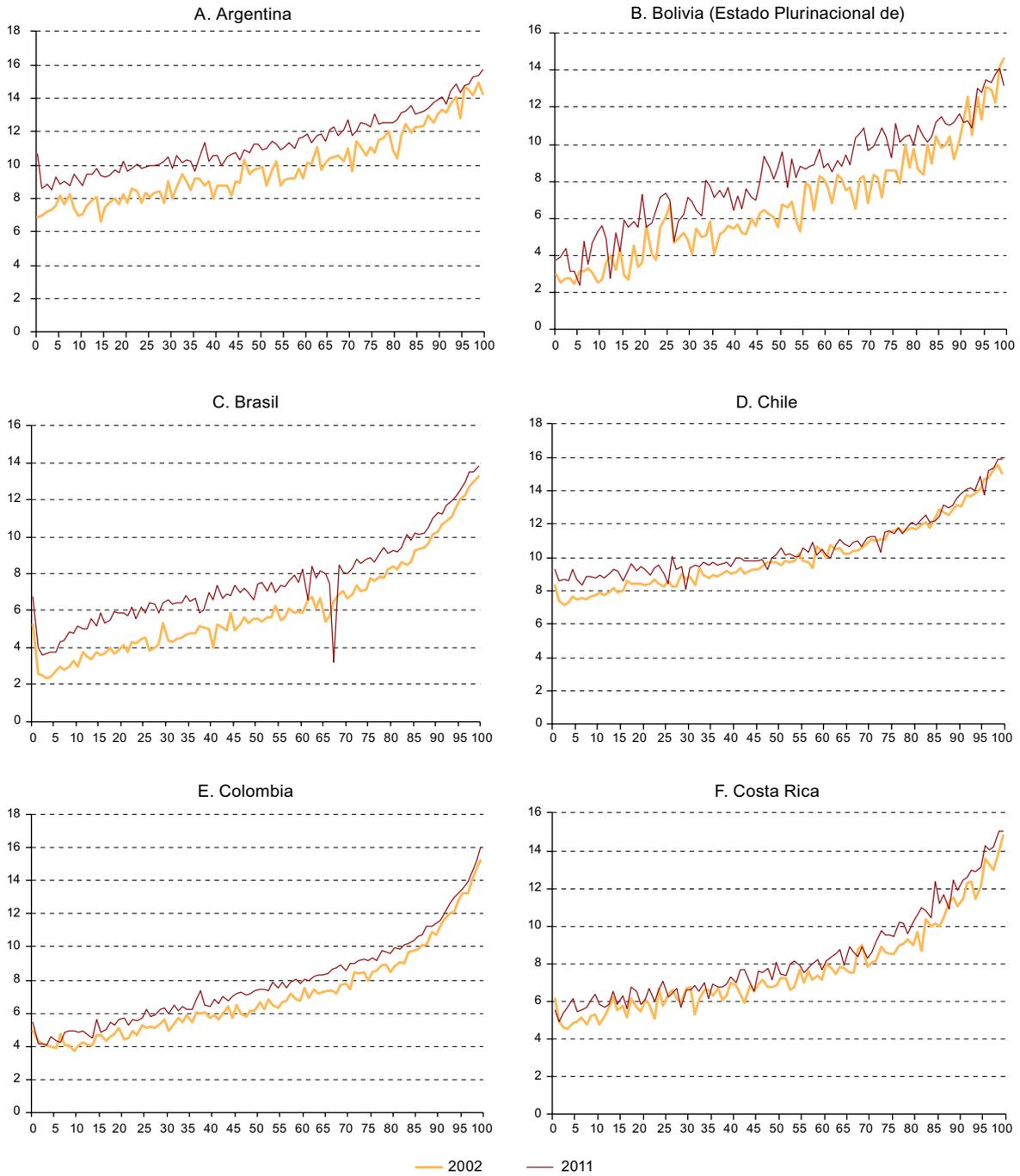


Gráfico II.A.6 (continuación)

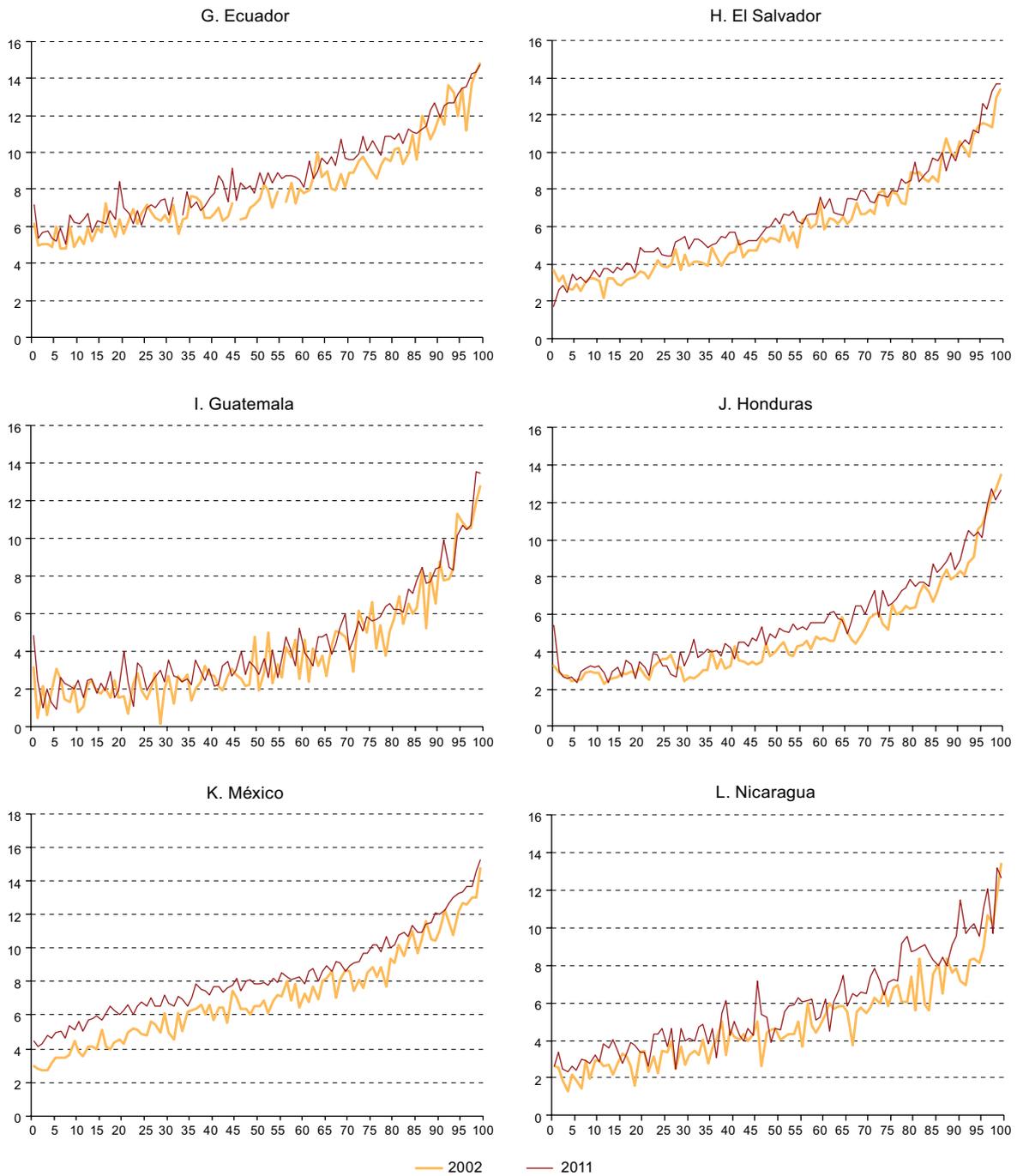
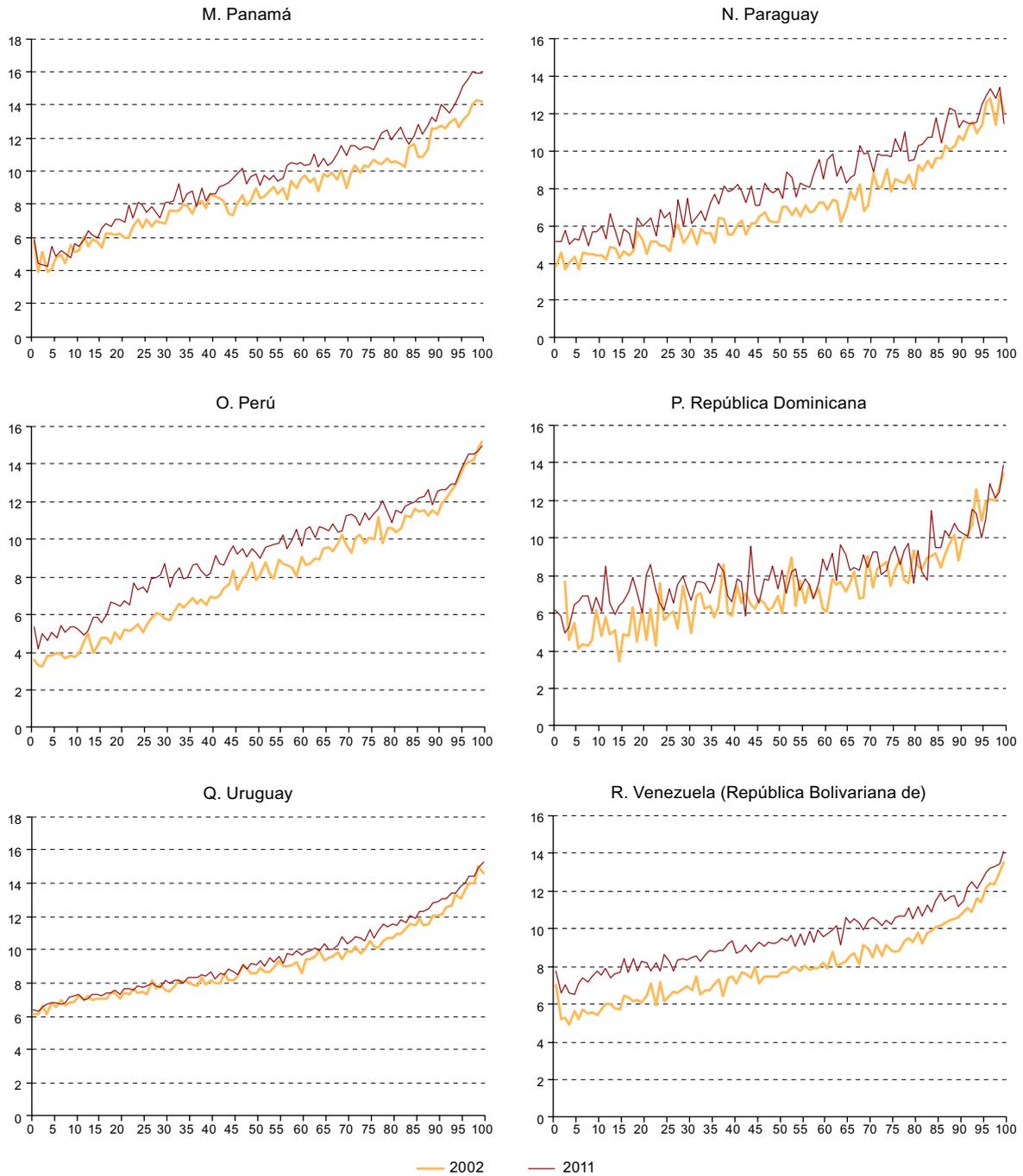
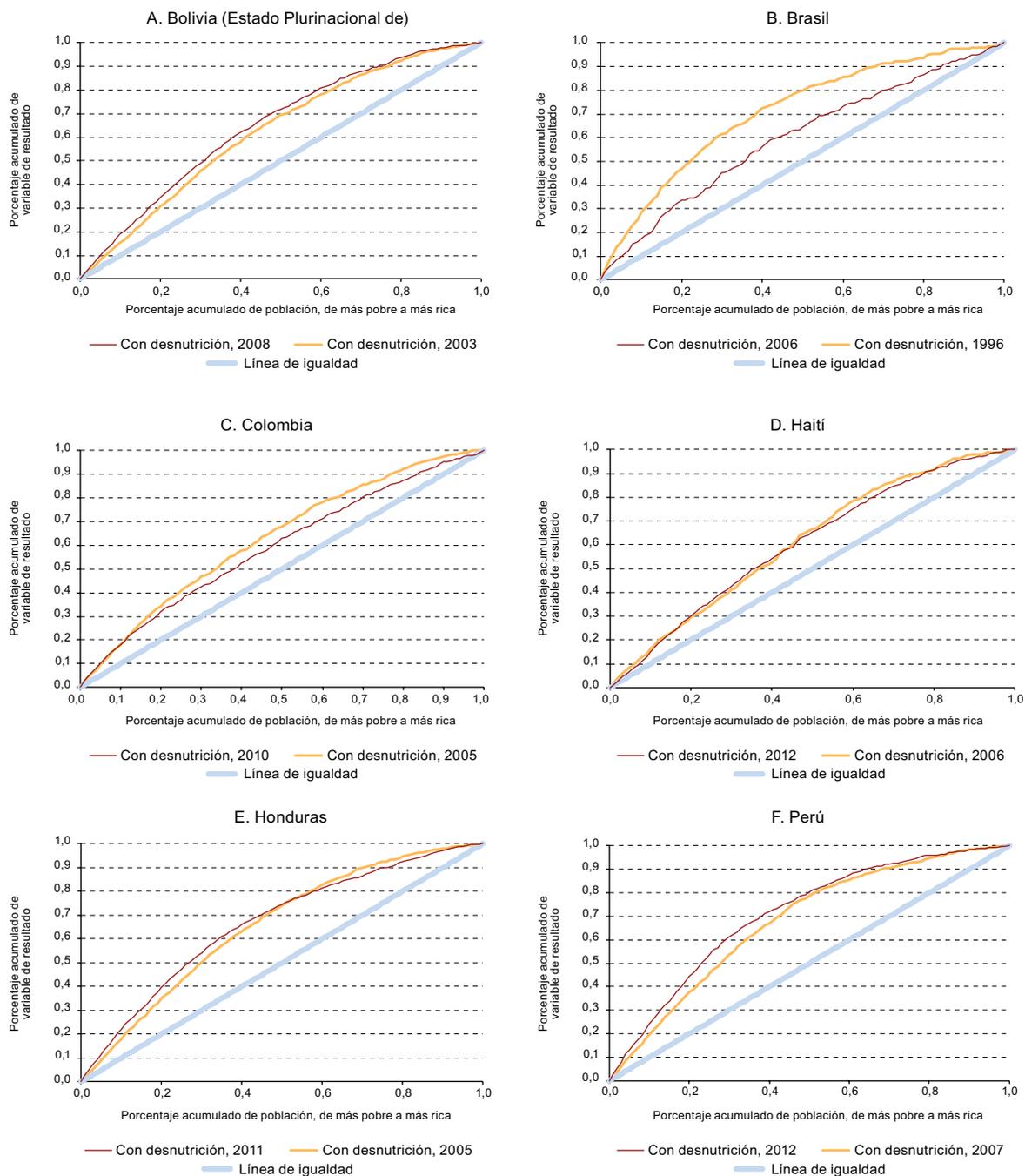


Gráfico II.A.6 (conclusión)



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

**Grafico II.A.7**  
**América Latina (6 países): curvas de concentración de desnutrición crónica**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS).

# Anexo metodológico

## 1. Índice de Duncan

El índice de disimilitud o índice de Duncan se define como:

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k \left| \frac{x_{1i}}{X_1} - \frac{x_{2i}}{X_2} \right|,$$

donde  $i$  indexa en este caso el tipo de establecimiento escolar (público o privado),  $x_{1i}$  representa el número de alumnos pobres en el tipo de establecimiento  $i$ ,  $X_1$  el total de alumnos pobres,  $x_{2i}$  el número de alumnos no pobres en el tipo de establecimiento  $i$  y  $X_2$  el total de alumnos no pobres. Este índice se utiliza además para medir la segregación en términos residenciales o de ocupaciones (en el capítulo III se presentan cálculos de segregación ocupacional).

## 2. Índice de aislamiento

El índice de aislamiento se define como:

$$A = \sum_{i=1}^k \frac{x_{1i}}{X_1} \frac{x_{1i}}{T_i},$$

donde  $T_i$  es el total de alumnos en el tipo de establecimiento  $i$ . Este índice puede interpretarse como la probabilidad de que un miembro del grupo minoritario (alumnos pobres, en este caso) se encuentre en un establecimiento con otro miembro de su grupo. Al captarse el grado de contacto potencial de los alumnos pobres con otros alumnos pobres en lugar de alumnos no pobres, el resultado se ve afectado por la participación relativa del grupo minoritario en la población total de alumnos. Al igual que  $D$ , este índice varía en el rango  $[0,1]$ , siendo 1 la segregación máxima posible.

## 3. Índice de brecha por centiles (CGI)

Se define como:

$$CGI = \frac{0,25 - \frac{1}{N} \sum_{j=1}^N |p_j - p_{medj}|}{0,25},$$

donde  $p_j$  es el percentil al que pertenece el alumno  $j$  y  $p_{medj}$  es el percentil al que pertenece el alumno mediano en la unidad organizacional a la que asiste el alumno  $j$ , escuela pública o privada. Si los alumnos estuvieran perfectamente integrados por su ingreso entre escuelas públicas y privadas, cada unidad reproduciría la distribución general (percentiles de 0 a 1), la diferencia promedio entre una familia y la mediana en su unidad sería 0,25, con lo que el índice tomaría el valor 0. En el otro extremo, si los alumnos estuvieran perfectamente segregados, cada unidad contendría en el límite individuos con el mismo ingreso y en el mismo percentil, por lo que el índice asumiría en este caso el valor 1.

## 4. Índice de tenencia de bienes de Filmer y Pritchet (2001)

La propuesta de Filmer y Pritchet (2001) consiste en construir un índice de tenencia de bienes mediante la implementación de un análisis de componentes principales. Este índice guarda una alta correlación con el nivel de ingresos de los hogares. Se puede representar mediante la fórmula que se presenta a continuación:

donde

$$A_j = \sum_{i=1}^n f_i \frac{(x_{ji} - \bar{x}_i)}{s_i}$$

$A_j$  es el índice de bienes duraderos para cada uno de los hogares

$\bar{x}_i$  es el promedio del bien  $i$  que compone el índice

$s_i$  es la desviación típica del bien  $i$  que compone el índice

$x_{ji}$  es el promedio del bien  $i$  para todos los hogares de la muestra

$f_i$  representa el peso determinado por el primer componente principal de cada bien en el índice

Es decir, el índice se representa por la sumatoria del producto entre el peso del bien en el índice y la puntuación  $Z$  de los hogares respecto a la tenencia de cada uno de los bienes. La ventaja de este método es que permite determinar el peso de cada bien en el indicador con criterios estadísticos que dan coherencia interna y robustez al índice. De esta manera, permite la extracción desde un conjunto de variables de una combinación lineal ortogonal que captura la mayor información común entre las variables. La información del peso de cada bien en el índice se extrae desde el primer componente principal que resulta del análisis estadístico y que en ocasiones se denomina ponderador o *scoring factor*.

## El mundo del trabajo: llave maestra para la igualdad

El mundo del trabajo cumple un rol fundamental en la generación y perpetuación de las desigualdades que caracterizan a las sociedades latinoamericanas. En este espacio se generan la mayor parte del ingreso de los hogares de la región y las desigualdades inherentes a su distribución. Pero es además el origen de otras desigualdades igualmente relevantes, que van mucho más allá de los ingresos, y que tienen que ver con la participación y el acceso a las diferentes ocupaciones y puestos de trabajo, dimensiones en las que las asimetrías de género y etnia son muy significativas. El mundo del trabajo resulta además un espacio fundamental en la concepción de igualdad de la CEPAL, que prioriza las relaciones sociales y el reconocimiento recíproco. En este espacio se produce una mediación de reconocimiento entre los individuos y los actores colectivos, por ejemplo, cuando una persona es reconocida por el Estado al garantizársele un salario mínimo o al ser incorporada al sistema de seguridad social.

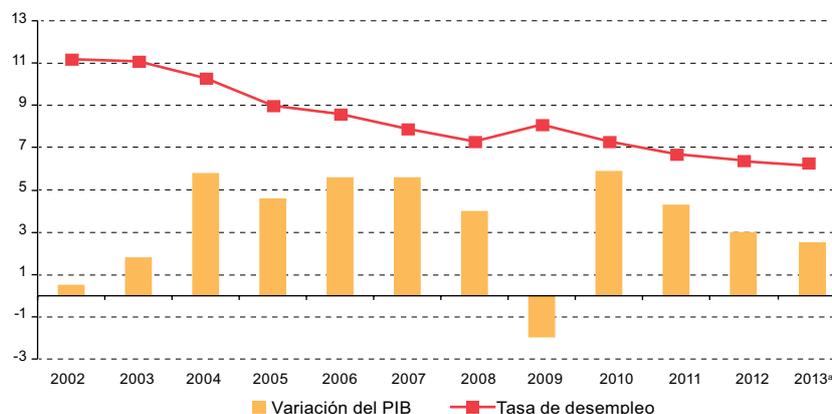
Este mundo del trabajo no solo está constituido por el trabajo remunerado, sino que incluye también el trabajo no remunerado, y las decisiones y posibilidades de participación en estas dos esferas están estrechamente vinculadas. Por lo mismo, una mirada comprensiva sobre la desigualdad, como la que se adopta aquí, debe incluir las desigualdades en el trabajo no remunerado, que remiten al ámbito doméstico, donde también los aspectos relacionales y de reconocimiento recíproco tienen un papel relevante.

En este capítulo se presenta un análisis detallado de la evolución del mundo del trabajo en la última década. En primer lugar, se sintetiza la evolución reciente de los principales indicadores del mercado laboral (ocupación, desempleo, ingresos y productividad). Se profundiza luego en la vinculación entre el mercado laboral y la estructura productiva, analizando lo sucedido en la última década. Se aborda más adelante el análisis del salario mínimo y sus posibles efectos sobre la desigualdad laboral, sobre la base de datos novedosos de cuatro países de la región. Seguidamente, se profundiza el análisis de las desigualdades en el mercado laboral, desde el punto de vista de género, de etnia y de acceso a la seguridad social. A continuación, se consideran las desigualdades en el trabajo no remunerado y, por último, se exponen los comentarios finales. Al igual que en el capítulo anterior, se identifican los avances de la última década pero también las luces de alerta. Estas se relacionan con desigualdades que persisten en los componentes estructurales del mundo del trabajo.

### A. Evolución reciente del mercado de trabajo: empleo, ingresos y productividad

La última década se ha caracterizado en la región por un crecimiento sostenido del PIB per cápita (con excepción de 2009), que se ha reflejado en una evolución muy favorable de los principales indicadores del mercado laboral. La tasa de desempleo de los países de la región cayó del 11,2% al 6,3% entre 2002 y 2013 (véase el gráfico III.1), mientras que la tasa global de ocupación pasó del 52% a 57% en ese período.

**Gráfico III.1**  
**América Latina y el Caribe: evolución del desempleo y el PIB, 2002-2012**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.  
<sup>a</sup> Cifras preliminares.

El crecimiento del empleo total en la región se ha traducido en un aumento de la participación de los trabajadores asalariados y de los empleadores en la composición total del empleo y, en contrapartida, en un descenso del porcentaje de trabajadores por cuenta propia (véase el cuadro III.1). En efecto, un hecho estilizado de los mercados laborales de la región consiste en la evolución procíclica del empleo asalariado. En cambio, el trabajo por cuenta propia presenta dinámicas menos nítidas y, en la mayoría de los países, guarda una correlación negativa con el crecimiento económico, operando como una estrategia de supervivencia ante situaciones críticas y adoptando dinámicas contracíclicas (Weller y Kaldewei, 2013).

**Cuadro III.1**  
**América Latina: composición del empleo por categoría ocupacional, 2002 y 2011**  
 (En porcentajes)

	2002	2011
Asalariados	54,6	58,9
Trabajadores por cuenta propia	28,7	26,5
Servicio doméstico	5,5	5,0
Empleadores	4,5	5,0
Otros	6,7	4,6
Total	100,0	100,0

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

El dinamismo del mercado laboral de la región en la última década, así como las importantes diferencias existentes por país, se ilustran en el cuadro III.2 y el cuadro III.A.1 del anexo. En términos generales, el crecimiento del empleo y la caída del desempleo han tenido lugar simultáneamente con el aumento de los ingresos laborales en general y del salario en particular. Se destaca también el marcado crecimiento del salario mínimo en la mayoría de los países, aspecto sobre el que se profundiza más adelante.

Una de las características distintivas de la evolución de los ingresos laborales ha sido la caída de la desigualdad. Como se señaló en los capítulos anteriores, el reciente descenso de la desigualdad del ingreso de los hogares en América Latina y el Caribe se debe fundamentalmente a lo sucedido con los ingresos laborales. En casi todos los países de la región se verifica una evolución similar en el índice de Gini de ambas variables (las excepciones son Honduras y la República Dominicana (véase el gráfico III.2).

Durante el período analizado, el promedio de años de escolaridad de la fuerza de trabajo de la región continuó con su tendencia creciente. Al mismo tiempo, los retornos a la educación entre los ocupados, medidos como diferenciales en relación con el grupo sin educación, disminuyeron en los países de la región (véase el gráfico III.3). Si bien la evolución de estos diferenciales salariales muestra patrones claros y similares para los países, que se producen conjuntamente con un aumento de los niveles educativos de la población (y de los ocupados), resulta difícil comprender si la evolución de esos retornos obedece principalmente a cambios en la demanda relativa de trabajadores

calificados o en su oferta relativa. Las múltiples experiencias nacionales en términos de políticas implementadas y de impactos diferenciales del contexto internacional tornan el análisis aún más complejo<sup>1</sup>. Como se discute en el capítulo II, una interpretación posible, que enciende una luz de alerta, es que la caída de los diferenciales de ingreso haya sido causada, al menos en alguna medida, por el aumento de la demanda relativa de trabajo no calificado. Dicho de otro modo, la alerta giraría en torno a la falta de cambio estructural.

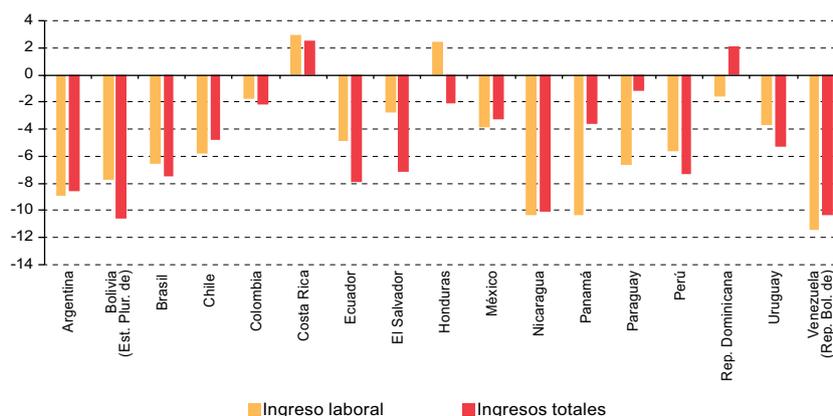
**Cuadro III.2**  
**América Latina y el Caribe (23 países): variación del PIB y los principales indicadores del mercado laboral, 2002-2011**  
(En porcentajes)

	PIB	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Tasa de participación	Salario real	Salario mínimo
Argentina	95	18	-60	5		
Bahamas	3	-14	50	-6	...	-19
Barbados	12	-2	9	-1	...	...
Belice <sup>a</sup>	46	8	53	15	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	47	1	-25	-1	-15	13
Brasil	41	2	-28	-1	4	59
Chile	34	3	-26	0	20	22
Colombia	53	8	-30	2	10	10
Costa Rica	54	0	20	2	12	8
Ecuador	48	-2	-44	-6		51
El Salvador	18	1	1	1	-10	7
Guatemala	36	-16	16	-16	-8	20
Honduras	46	2	4	2		104
Jamaica	6	-4	-12	-5	...	-16
México	22	-3	93	0	8	-5
Nicaragua	37	0	-39	-5	3	73
Panamá	99	9	-67	-1	2	1
Paraguay	48	1	-27	-1	13	2
Perú	76	7	-23	6	8	20
República Dominicana	63	3	-9	1		-10
Trinidad y Tabago	50	7	-51	1	...	-5
Uruguay	71	23	-63	9	19	157
Venezuela (República Bolivariana de)	50	3	-52	-6	-22	-2

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

<sup>a</sup> Los datos de Belice refieren al período 2002-2012.

**Gráfico III.2**  
**América Latina (17 países): variación del índice de Gini del ingreso total y del ingreso laboral, alrededor de 2002-2011**  
(En porcentajes)

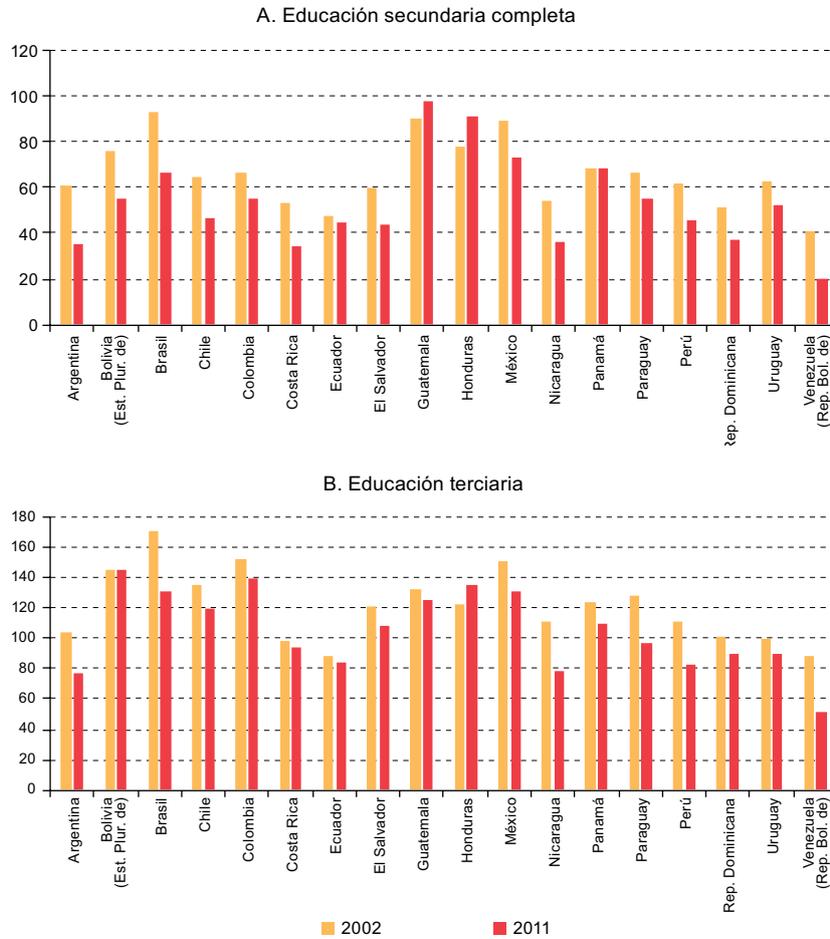


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>1</sup> La discusión sobre estos aspectos puede encontrarse en CEPAL (2011); Azevedo y otros (2013); Cornia (2013); De la Torre, Messina y Pienknagura (2012); Gasparini y otros (2011); López-Calva y Lustig (2010), y Lustig y otros (2013).

Gráfico III.3

**América Latina (18 países): evolución de la prima laboral por calificación en relación con el grupo sin educación, 2002 y 2011**  
(En porcentajes)



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

En síntesis, el dinamismo del mercado laboral en la última década tuvo lugar conjuntamente con una tendencia igualadora de ingresos, que ha contribuido de manera fundamental al descenso de la desigualdad del ingreso analizada en el capítulo II. Aún no hay total claridad sobre los factores que ocasionan este fenómeno. Más adelante se analiza un factor que podría haber contribuido a la caída de la desigualdad de los ingresos laborales: los importantes cambios del salario mínimo.

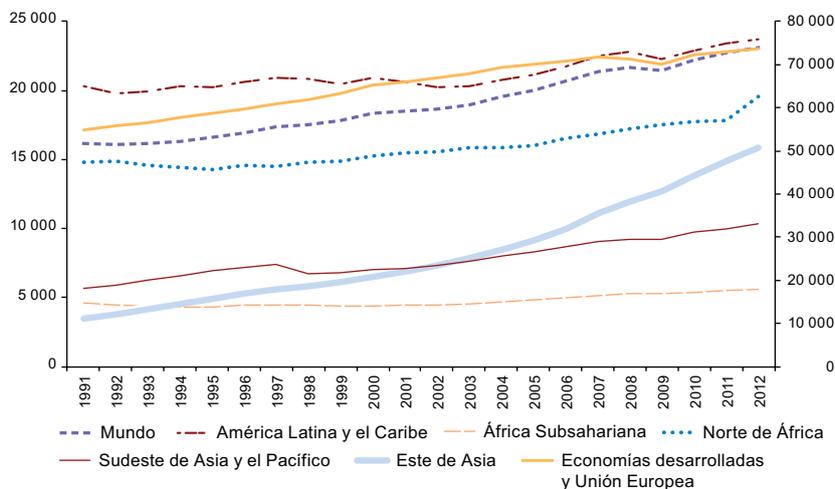
La productividad del trabajo también muestra una evolución favorable en el período, como se analiza a continuación sobre la base de Weller y Kaldewei (2013). La productividad aparente del trabajo (PIB por ocupado) de la región en conjunto creció un 1,6% por año entre 2002 y 2012, una evolución algo más favorable que durante el período 1990-2002 (-0,1% por año). Sin embargo, el avance regional del último decenio fue menor, sobre todo si se compara con el de los países asiáticos (véase el gráfico III.4). Tampoco se cerró la brecha respecto de América del Norte (Canadá y Estados Unidos), lo que implica que se redujo la productividad laboral relativa de la región, en comparación con el promedio mundial.

Este mayor dinamismo de la productividad regional en relación con la década anterior fue diferenciado entre los países y subregiones<sup>2</sup>. En efecto, la productividad laboral creció de manera más pronunciada en los países sudamericanos: en el promedio simple la subregión acumula un crecimiento del 22% (véase el gráfico III.5). Por otra parte, en los cinco países del norte de la región (México y Centroamérica) se observa un crecimiento de la productividad laboral más tenue: la subregión acumula un aumento del 17%. Por último, los cuatro países del Caribe con información destacan

<sup>2</sup> Véase al respecto Weller y Kaldewei (2013). Sin embargo, como era esperable, la crisis de 2008-2009 incidió negativamente en el nivel de la productividad puntual en la mayoría de los países.

por su heterogeneidad. Trinidad y Tabago registró un fuerte crecimiento hasta 2007, pero el nivel de productividad se ha estancado en los años siguientes. Barbados y la República Dominicana han un tenido un desempeño intermedio, mientras que el nivel de productividad laboral de Jamaica en 2012 estuvo por debajo de lo alcanzado en 2002.

**Gráfico III.4**  
**América Latina y el Caribe y otras regiones: PIB por ocupado, por región, 1991-2012<sup>a</sup>**  
*(En dólares constantes de 2000)*



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

<sup>a</sup> El eje derecho aplica a las economías desarrolladas y a la Unión Europea, mientras el izquierdo a todas las demás.

**Gráfico III.5**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del PIB por ocupado, 2000-2012<sup>a</sup>**  
*(Índice 2002=100)*

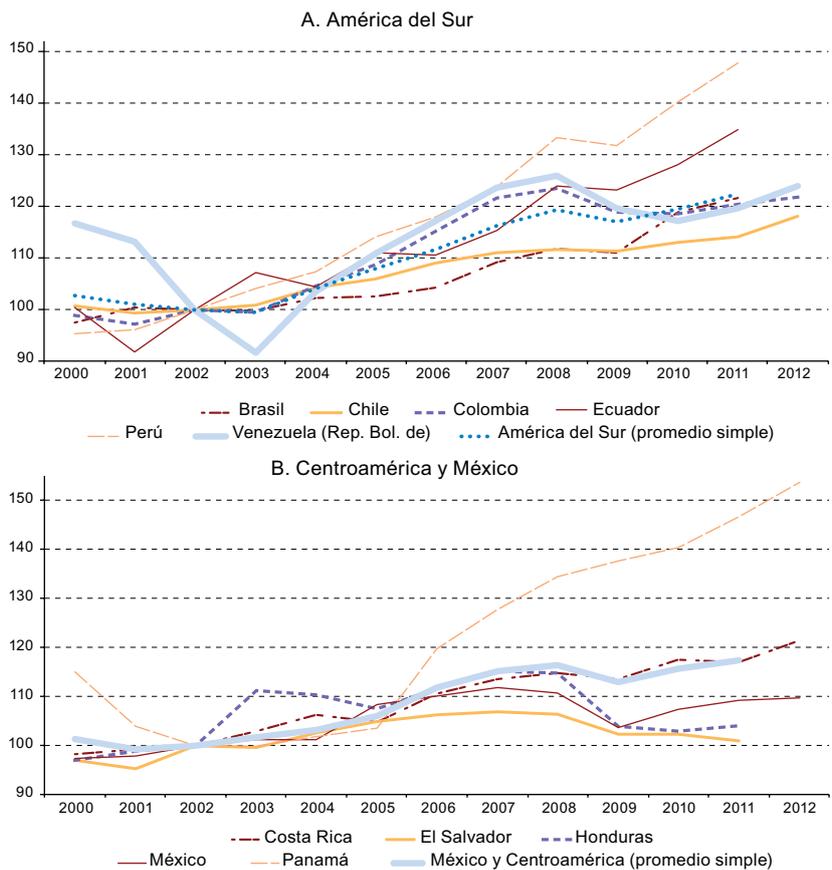
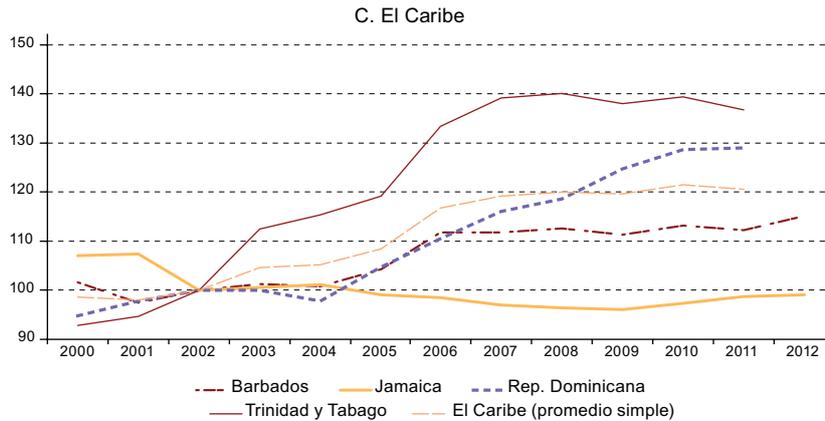


Gráfico III.5 (conclusión)

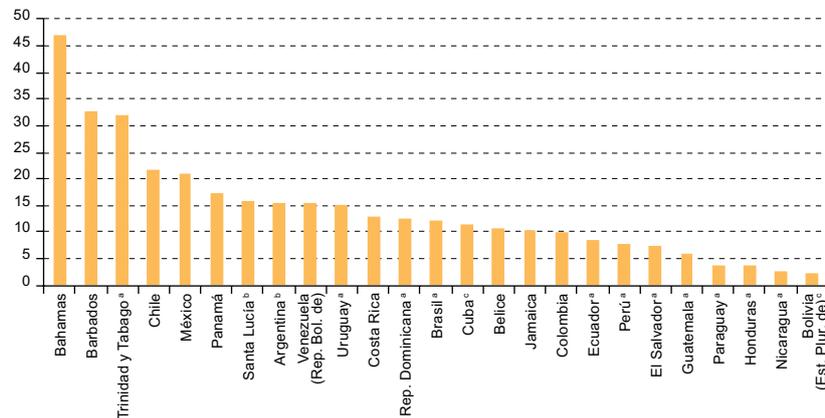


**Fuente:** J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

<sup>a</sup> Se incluye a los países sobre los cuales se dispone de series a nivel nacional.

Más allá de estos cambios recientes, en la región se han mantenido las grandes diferencias de productividad de un país a otro (véase el gráfico III.6). Entre los países con mayores niveles de productividad laboral, destacan algunos del Caribe con economías basadas en los servicios (Bahamas y Barbados), mientras que en el otro extremo se ubican Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua.

**Gráfico III.6**  
**América Latina y el Caribe (25 países): productividad laboral media, 2012**  
(En miles de dólares de 2005)



**Fuente:** J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

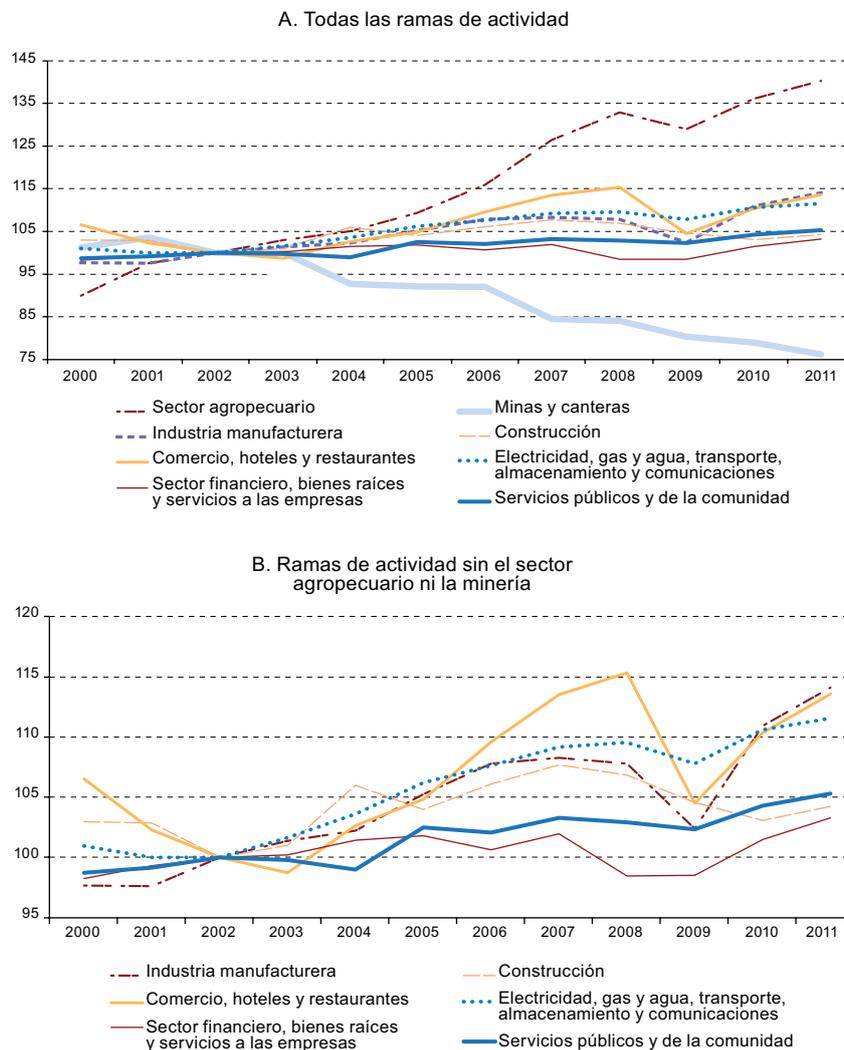
<sup>a</sup> Datos de 2011.

<sup>b</sup> Datos de 2010.

<sup>c</sup> Datos de 2009.

Respecto de la evolución sectorial de la productividad laboral, llama la atención el comportamiento opuesto de dos ramas de actividad —la agricultura y la minería— en el agregado regional (véase el gráfico III.7). La agricultura registra los mayores incrementos del producto por ocupado, como resultado de un estancamiento o, en muchos años, de una caída del número absoluto de sus ocupados. La causa de ello sería la contracción relativa de la economía campesina que enfrenta restricciones en el acceso a los recursos productivos, lo que incentiva la emigración, sobre todo de los jóvenes, a otras actividades económicas. Además, en varios países se llevaron a cabo transformaciones de la agricultura empresarial que contribuyeron a importantes aumentos de la producción, frecuentemente orientada a la exportación, lo que incidió en un incremento del producto por ocupado. Por otra parte, el producto por ocupado de la minería sufrió una caída significativa, como resultado del pronunciado incremento del número de ocupados en esta rama de actividad. El motivo de esta evolución podría relacionarse con los elevados precios de los minerales observados en los últimos años, que habrían inducido al inicio de la explotación de yacimientos marginales que a precios más bajos no resultaban rentables. La menor productividad de este tipo de minería habría afectado el promedio de la productividad laboral del sector.

**Gráfico III.7**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del valor agregado por ocupado, por rama de actividad, 2000-2011**  
*(Índice 2002=100)*



**Fuente:** J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

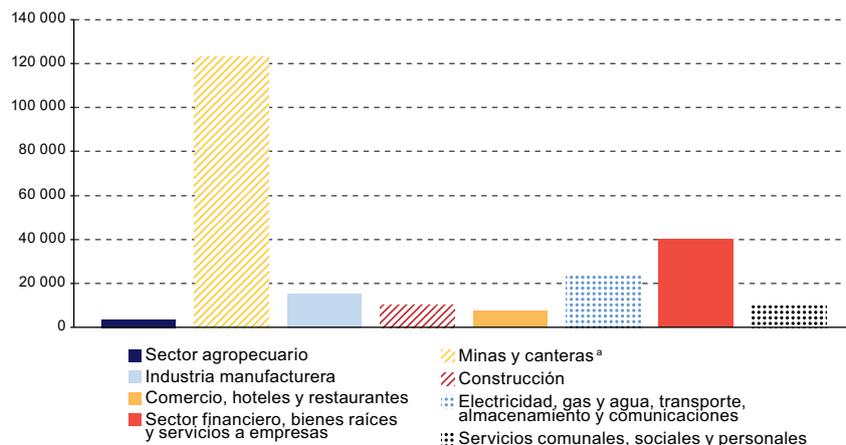
En la mayoría de las otras ramas de actividad se registraron incrementos moderados de la producción por ocupado, los cuales se interrumpieron en 2009 y se reanudaron en 2010 y, en el caso de la construcción, en 2011. En el período completo, destacan los aumentos de la productividad de los servicios básicos (ramas de electricidad, gas y agua, y transporte, almacenamiento y comunicaciones); el comercio, los restaurantes y hoteles, y la industria manufacturera. En cambio, los avances fueron modestos en los servicios comunales, sociales y personales; los servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas, y la construcción<sup>3</sup>.

Hay indicios de alguna convergencia en productividad entre los distintos sectores de actividad ya que la agricultura, el sector con el mayor avance durante los últimos años, es también el que presenta la productividad media más baja (véase el gráfico III.8). Al mismo tiempo, la minería, el sector que muestra por lejos la productividad media más elevada, ha mostrado la mayor caída. Los resultados del comercio (segundo nivel más bajo de la

<sup>3</sup> Cabe recordar que la medición de la productividad laboral en el sector de servicios está limitada por las dificultades metodológicas de determinar el producto sectorial.

productividad media, pero con un aumento reciente significativo) y los servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas (segundo nivel más alto, con estancamiento reciente) siguen la misma dirección. En cambio, los servicios básicos tienen el tercer nivel más alto, y también últimamente mostraron un elevado incremento de la productividad.

**Gráfico III.8**  
**América Latina y el Caribe (15 países): valor agregado anual por ocupado, por rama de actividad, 2011**  
 (En dólares constantes de 2005)



**Fuente:** J. Weller y C. Kaldewei, "Empleo, crecimiento sostenible e igualdad," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

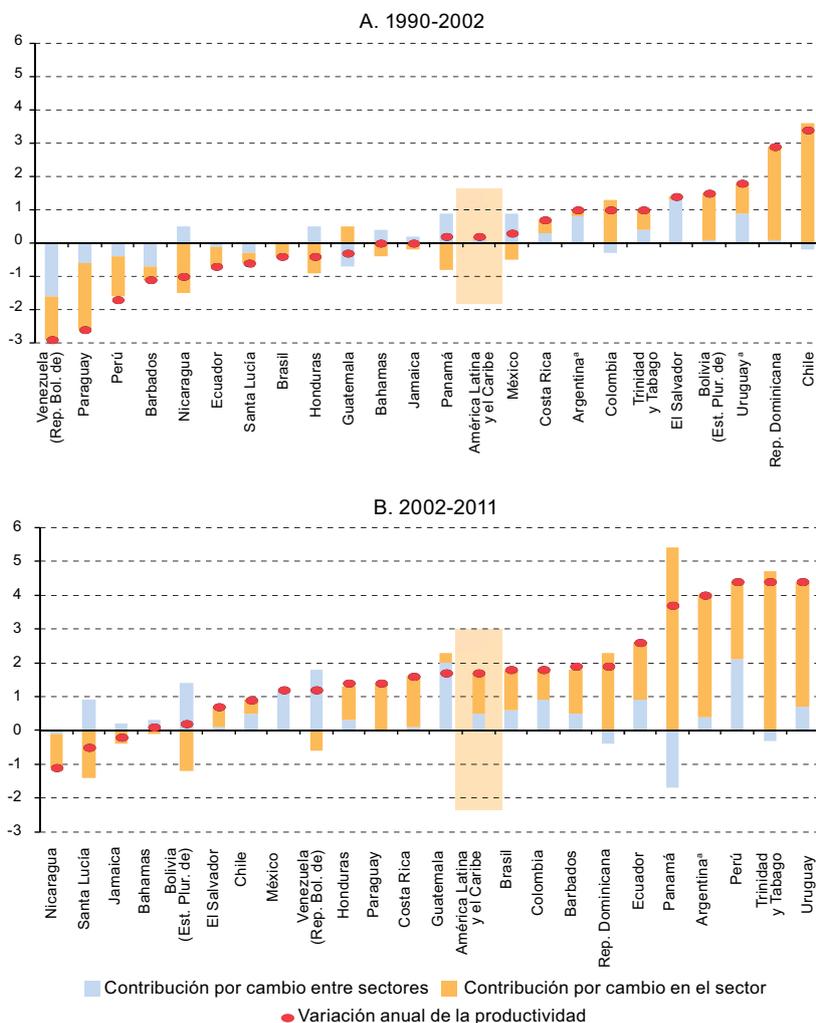
\* Excluye Barbados.

Las variaciones de productividad pueden dividirse en cambios intrasectoriales, por ejemplo, por la incorporación de nuevas tecnologías, y cambios intersectoriales, que se reflejan en la migración de trabajadores desde sectores de baja productividad a otros sectores y que en el caso de un proceso de cambio estructural positivo tendrían niveles de productividad más altos. Mientras en el período 1990-2002 ambos procesos fueron débiles en la región en conjunto, entre 2002 y 2011 ambos contribuyeron positivamente al incremento de la productividad laboral media. Sin embargo, en términos generales, los aportes del cambio intersectorial fueron modestos, equivalentes a alrededor de un tercio de la variación total de la productividad en promedio (véase el gráfico III.9).

La evolución de la productividad laboral media está vinculada a lo sucedido con la formación bruta de capital. A partir de 2003, el crecimiento de la formación bruta de capital fijo se aceleró en los sectores no transables, mientras que su incremento fue menor en los sectores transables<sup>4</sup>. El análisis de la situación de algunos países de la región (Argentina, Brasil, Chile y México) indica que este comportamiento es causado por la apreciación real del tipo de cambio, que ha favorecido más a la inversión en los sectores no transables que en los transables (excepto en el Brasil) (CEPAL, 2013a). La mayor parte de la inversión ha estado dirigida a estos sectores no transables y a sectores transables primarios (minería y agricultura). Esto sugiere la existencia de síntomas de la enfermedad holandesa, con insuficiente inversión dirigida a la diversificación de la producción transable. En consecuencia, pese al aumento de la inversión, el aporte al cambio estructural, entendido como la reasignación de recursos desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, ha sido positivo pero relativamente limitado en estos países. La alta heterogeneidad estructural y sus efectos sobre el mercado de trabajo continúan caracterizando a las economías de América Latina y el Caribe, como se muestra a continuación.

<sup>4</sup> Entre los sectores transables se incluyeron la minería, la agricultura y la industria; en los no transables se incluyeron los demás. Esta manera de conformar ambos sectores no refleja el hecho de que algunos servicios se han vuelto transables, aunque todavía predominan fuertemente los componentes no transables dentro del sector terciario en general.

**Gráfico III.9**  
**América Latina y el Caribe (23 países): contribución de los cambios intersectoriales e intrasectoriales a la variación anual de la productividad laboral media, 1990-2002 y 2002-2011**  
 (En puntos porcentuales)



**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, gráfico III.9, pág.143.

<sup>a</sup> Zonas urbanas.

## B. Una mirada estructural a las brechas de productividad

La CEPAL ha postulado que la característica distintiva de las economías de la región es la alta heterogeneidad de su estructura productiva, que se manifiesta en grandes diferencias en la productividad de los trabajadores. Esas diferencias en productividad se traducen en brechas salariales —mediadas, por supuesto, por la acción de las instituciones del mercado de trabajo—, y son estas las que determinan, en gran medida, las desigualdades del ingreso de los hogares (CEPAL, 2012a).

Se pueden distinguir dos enfoques para abordar la heterogeneidad estructural (Infante, Chacaltana e Higa, 2014). El enfoque sectorial enfatiza en las diferencias de productividad entre los sectores o ramas de actividad de la economía, mientras que el enfoque de la estructura empresarial considera el tamaño de las empresas como el factor determinante del funcionamiento de la estructura económica. De esta manera, el enfoque empresarial o por unidad

productiva se centra en el carácter intrasectorial de la estructura económica, señalando que los estratos productivos están conformados por empresas de distinto tamaño, con profundas diferencias de productividad entre las empresas grandes y un amplio y variado espectro de unidades pequeñas, en las que se concentra el grueso del empleo. Ambas perspectivas de la heterogeneidad resultan complementarias e ilustrativas para comprender el fenómeno de la heterogeneidad estructural en la región. La perspectiva empresarial o de tipo de unidad productiva requiere la utilización de información sobre producción y empleo por tamaño de empresa, la que no está disponible en todos los países de la región a lo largo del tiempo. Es por eso que en este apartado se aborda solo la heterogeneidad sectorial, presentando información sobre el aporte al PIB y al empleo que realizan distintos sectores de la economía, diferenciados de acuerdo con su grado de productividad<sup>5</sup>.

A efectos del análisis, se diferenciaron los sectores de actividad en tres grupos, considerando su productividad laboral media (en dólares a paridad del poder adquisitivo (PPA)): el sector de baja productividad, donde se agrupa la agricultura, el comercio y los servicios; el sector de productividad media, que abarca la construcción, la manufactura y el transporte, y el sector de alta productividad, que incluye la actividad financiera, la electricidad y la minería (véase el cuadro III.3). Entre 2002 y 2011, la productividad de los sectores de baja productividad creció un 30%, mientras que el aumento en los de alta productividad fue del 18%. Las variaciones fueron de menor magnitud en los sectores de productividad media.

**Cuadro III.3**  
**América Latina: productividad laboral media por rama de actividad económica, 2002 y 2011**  
(En dólares PPA y porcentajes)

		2002	2011	Variación porcentual
Baja	Agricultura	6 395	9 390	47
	Comercio	15 430	17 043	10
	Servicios	13 493	18 041	34
	Subtotal	12 045	15 625	30
Media	Construcción	20 459	20 947	2
	Manufactura	28 066	30 591	9
	Transporte	36 465	38 119	5
	Subtotal	27 737	29 508	6
Alta	Actividad financiera	58 091	72 648	25
	Electricidad	82 684	162 369	96
	Minería	329 452	223 201	-32
	Subtotal	76 907	91 029	18
<b>Total</b>		<b>20 616</b>	<b>24 969</b>	<b>21</b>

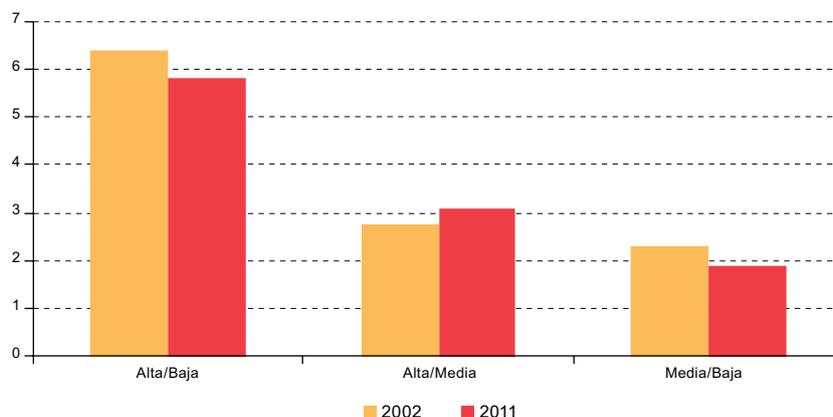
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

El producto por ocupado del sector de alta productividad equivalía en 2002 a 6,4 veces el del sector de baja productividad, pero la brecha disminuyó en 2011 a 5,8 veces (véase el gráfico III.10). Si comparamos el producto por ocupado del sector de alta productividad con el del sector de productividad media, la proporción pasa de 2,8 a 3,1 entre 2002 y 2011. Finalmente, la proporción del producto por ocupado del sector medio respecto del sector de baja productividad pasó de 2,3 en 2002 a alrededor de 2,0 en 2011. Estas cifras muestran la alta diferenciación de productividad por sector de actividad en la región, aunque también confirman la tendencia a la convergencia sectorial señalada en el apartado anterior.

En términos de generación del PIB y del empleo, el sector de baja productividad generaba un 40% del PIB en 2002, y concentraba un 69% del empleo, mientras que en 2011 su participación en el PIB y en el empleo ascendió al 41% y al 65%, respectivamente (véase el gráfico III.11). Estas estructuras son muy similares a las que se evidenciaban en 2002. En el otro extremo, el sector de alta productividad genera un 28% del PIB, y concentra solamente un 7% del empleo. Aun cuando, a nivel de ramas de actividad, las diferencias en productividad han disminuido levemente, el grado de heterogeneidad de la economía continua siendo elevado al final del período. Si en el análisis se aplica un enfoque intrasectorial, que permite identificar en cada sector de actividad las diferencias de productividad según el tamaño de las empresas, la heterogeneidad se hace más evidente (véase el recuadro III.1).

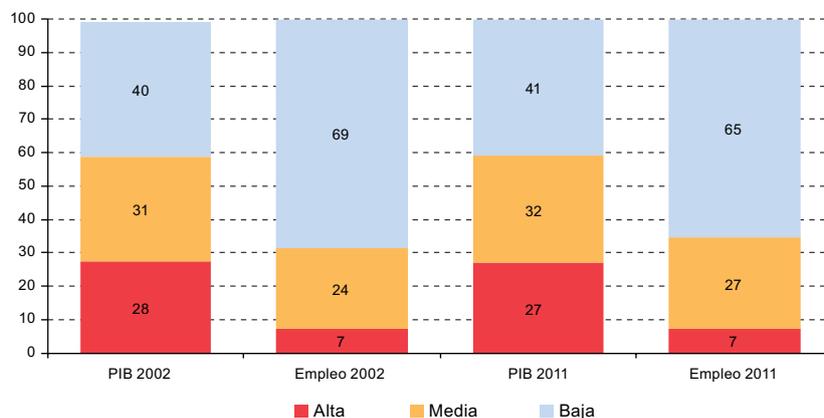
<sup>5</sup> El enfoque empresarial se abordó en CEPAL (2012a) y, para el caso específico del Perú, se retoma en el recuadro III.1.

**Gráfico III.10**  
**América Latina (18 países): productividad relativa de distintos sectores, 2002 y 2011**  
*(En proporciones)*



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

**Gráfico III.11**  
**América Latina (18 países): composición del PIB y el empleo según nivel de productividad de los sectores de actividad, 2002 y 2011**  
*(En porcentajes)*



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

El porcentaje de asalariados aumenta según el nivel de productividad del sector considerado (véase el cuadro III.4). En 2011, las ramas de actividad del sector de alta productividad están compuestas por casi un 80% de trabajadores asalariados. En las ramas de productividad media, los asalariados representan el 67% del total de ocupados, mientras que en las ramas de productividad baja, casi la mitad de los trabajadores no perciben salario.

**Cuadro III.4**  
**América Latina (18 países): asalariados como proporción del total de ocupados, según nivel de productividad, 2002 y 2011**  
*(En porcentajes)*

	2002	2011
Alta	78,0	79,4
Media	67,7	67,2
Baja	47,5	52,2

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

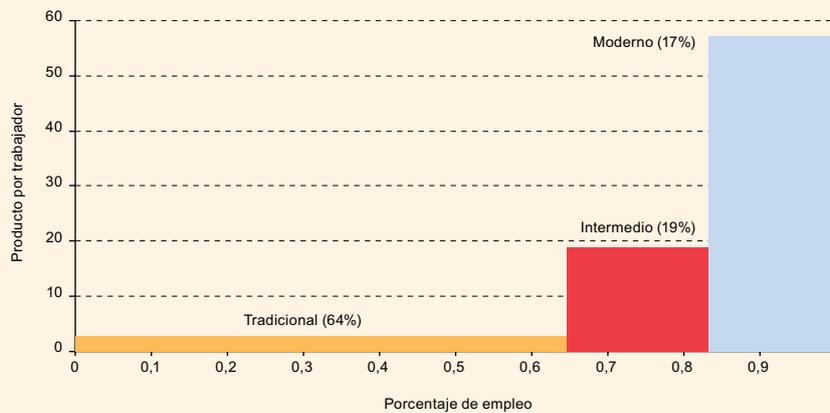
**Recuadro III.1****Heterogeneidad estructural y empleo en el Perú**

En los recientes trabajos de Infante, Chacaltana e Higa (2014), y Távora, Olarte y Del Pozo (2014), se presenta un análisis detallado de la heterogeneidad estructural en el Perú.

En el primer caso, los autores postulan que la estructura económica está formada por tres estratos de productividad con diverso acceso a la tecnología y a los mercados. El estrato moderno incluye a las empresas con 200 o más trabajadores, nacionales y extranjeras, de gran escala operativa y niveles tecnológicos y de dotación de capital por persona ocupada relativamente altos, que muchas veces tienen un grado de productividad cercano al de la frontera internacional, pero cuentan con escasos encadenamientos con el resto de la economía nacional y, en algunos casos, muestran una escasa capacidad de generación de innovaciones.

En 2011, este estrato está representado por aproximadamente 794 empresas (un 0,1% del universo empresarial) que generan un 62,4% del PIB con un escaso 16,6% del empleo. Su nivel de productividad supera 3,8 veces el promedio y 17,6 veces la del estrato tradicional de baja productividad. El estrato intermedio está

integrado por las empresas medianas (de 51 a 199 trabajadores) y pequeñas (de 5 a 50 trabajadores) que tienen dificultades para acceder a los recursos necesarios, especialmente tecnológicos y financieros, y a determinados mercados de factores. En 2011, este estrato con alrededor de 236.861 empresas genera un 23,8% del PIB con un 18,9% del empleo y tiene, por tanto, una productividad que es casi un 30% superior al promedio de la economía. El estrato tradicional, asociado al sector informal, estaba constituido en 2011 por aproximadamente 574.457 microempresas (de 2 a 4 empleados), 5,4 millones de trabajadores por cuenta propia y, también, trabajadores familiares auxiliares y servicio doméstico. Este estrato presenta la productividad relativa más baja, opera casi sin utilizar ningún tipo de mecanización, con una densidad muy baja de capital y tecnologías extraordinariamente atrasadas. Incluye a la gran mayoría de los ocupados (64,5%) y su contribución al PIB es reducida (8,8%). De allí que su productividad equivalga apenas a un quinto del promedio y a un dieciochoavo de la registrada por el estrato moderno.

**Gráfico 1****Perú: producto por trabajador según estrato productivo, 2011***(En porcentajes y miles de soles de 1994)*

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2013 e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio Estadístico*, Lima, 2012.

Al analizar con este enfoque el crecimiento económico del Perú, que alcanzó el 5,8% anual en el período reciente (2000-2011), se observa una marcada diferenciación en las tasas de crecimiento del producto de los estratos (véase el gráfico siguiente). El aumento del producto del estrato de grandes empresas (7,8%) lidera el crecimiento económico, es más elevado que el del estrato intermedio (5,2%) y supera significativamente el del tradicional (0,5%). Como resultado, cambia la composición del producto en favor del estrato moderno, cuya participación en el PIB aumenta del 50,8% en 2000 al 62,4% en 2011 (11,6 puntos porcentuales), en tanto que la de los estratos intermedio y tradicional disminuye 1,3 y 10,4 puntos porcentuales, respectivamente. Por otra parte, el crecimiento del empleo total en el período (2,4% anual) es impulsado por el gran dinamismo de la ocupación en los estratos moderno (5,5%) e intermedio (5,1%), en tanto el estrato tradicional permanece casi estancado (1,2%). Este patrón de crecimiento, con un rápido aumento tanto del producto como de la demanda de empleo de los estratos moderno e intermedio, posibilita que “migre”

a estos estratos una parte de los trabajadores ocupados en el estrato tradicional, elevando así la productividad del conjunto de la economía.

Si bien el crecimiento del PIB alcanzó el 5,8% anual entre 2000 y 2011, la masa de ingresos laborales aumentó a un ritmo menor (4,4%). En este período se produjo una caída de la participación del trabajo en el producto cuya contracara fue el aumento de la proporción del excedente de explotación, lo que evidencia un proceso de redistribución de ingresos desde el trabajo hacia el capital.

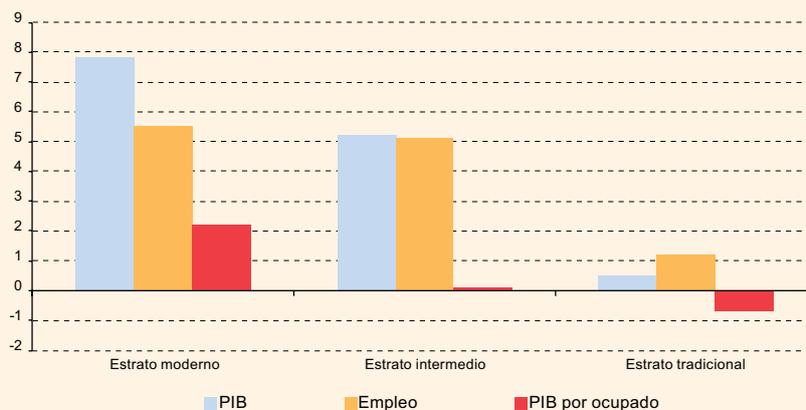
En suma, los autores concluyen que el rápido crecimiento de la economía peruana en la última década se ha sustentado fundamentalmente en la elevada expansión del producto del estrato moderno el que, incluso contribuyendo a la generación de nuevos empleos, aumenta su productividad a un ritmo muy superior al del resto de los estratos de la economía, lo que amplía la brecha de productividad. En consecuencia, el grado de heterogeneidad estructural, que ya era elevado a comienzos del período, continuó elevándose durante esos años. El hecho

Recuadro III.1 (continuación)

de que el crecimiento económico fuera liderado por el estrato de las grandes empresas, con escasos vínculos con el resto de la estructura económica, limitó el desarrollo de la producción de los estratos intermedio y tradicional, y en consecuencia afectó la utilización de la capacidad productiva y la generación de empleos de calidad. Al mismo tiempo, dado que el estrato moderno ocupa una reducida proporción del empleo total, solo

unos pocos trabajadores se beneficiaron del aumento de la productividad y los salarios. En definitiva, la persistencia de la heterogeneidad productiva a que está conduciendo este patrón de crecimiento económico, al limitar tanto el crecimiento como las posibilidades de reducir la desigualdad, podría constituir un obstáculo para alcanzar un desarrollo dinámico e inclusivo en el futuro.

**Gráfico 2**  
Perú: crecimiento del PIB, el empleo y la productividad por estratos productivos, 2000-2011  
(En porcentajes)

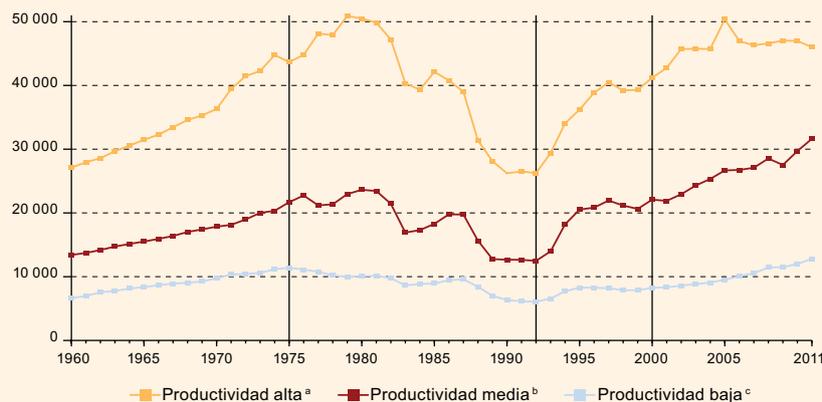


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Central de Reserva del Perú, 2013; Encuesta Nacional de Hogares, 2013 y Ministerio de la Producción del Perú, 2011.

El trabajo de Távora, Olarte y Del Pozo (2014) se basa en el enfoque sectorial para analizar la productividad de la economía peruana. Los sectores de actividad económica se dividen en tres grupos, según su productividad sea alta, media o baja. Los autores muestran que durante la fase de expansión de la economía peruana (1960-1975), e incluso hasta 1980, las brechas de productividad entre estos sectores se ensancharon. Luego, durante la etapa de estancamiento y de crisis, las brechas se redujeron debido a que el grupo de

sectores con mayor productividad registró una disminución más marcada, seguido del grupo de productividad media. Posteriormente, al empezar la fase de expansión en 1992, las brechas volvieron a aumentar. Considerando las tres etapas en su conjunto (1960-2011), la curva inferior del gráfico muestra que la productividad más baja correspondiente al tercer grupo —comercio mayorista y minorista; servicios sociales, personales y de gobierno, y agricultura, pesca y silvicultura— se mantiene virtualmente estancada.

**Gráfico 3**  
Perú: evolución de la productividad por grupos de sectores, 1960-2011, valor agregado por trabajador  
(En soles de 1994)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, Encuestas nacionales de hogares, 2004 a 2011; y Groningen Growth and Development Centre, "GGDC 10-Sector Database".

<sup>a</sup> Incluye minería y extracción; electricidad y agua, y finanzas, seguros e inmobiliarias.

<sup>b</sup> Incluye construcción, manufactura y transporte, almacenamiento y comunicación.

<sup>c</sup> Incluye agricultura, pesca y silvicultura; servicios sociales, personales y de gobierno, y comercio mayorista y minorista, incluidos hoteles y restaurantes.

## Recuadro III.1 (conclusión)

Durante el primer período analizado (1960-1975), los sectores de alta productividad solamente contribuyeron con un 10% al crecimiento de la productividad agregada, mientras que los de media y baja productividad aportaron un 42% y un 48%, respectivamente. En cambio, entre 1992 y 2011 la contribución de los sectores de alta productividad al crecimiento de la productividad agregada casi se duplicó, en desmedro de

la contribución de los sectores de media y baja productividad. Por último, cabe destacar que más de la mitad de la contracción de la productividad agregada, registrada entre 1975 y 1992, se originó en los sectores de baja productividad, que son los que sufren con mayor intensidad el impacto del estancamiento y la crisis económica, y al mismo tiempo son los que generan más empleo.

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

	Período			
	1960-1975	1975-1992	1992-2011	1960-2011
Productividad alta <sup>a</sup>	10,2	9,2	20,5	21,4
Productividad media <sup>b</sup>	41,6	34,4	36,8	41,3
Productividad baja <sup>c</sup>	48,2	56,4	42,7	37,3
Crecimiento total	100	100	100	100

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, Encuestas nacionales de hogares, 2004 a 2011; y Groningen Growth and Development Centre, "GGDC 10-Sector Database".

<sup>a</sup>Incluye electricidad y agua, minería y finanzas.

<sup>b</sup>Incluye construcción, manufactura y transporte y comunicaciones.

<sup>c</sup>Incluye comercio mayorista y minorista; servicios sociales, personales y de gobierno, y agricultura, pesca y silvicultura.

Sin embargo, a pesar del aumento de la heterogeneidad intersectorial, la estructura o distribución del empleo en la economía peruana muestra una notable estabilidad durante todo el período de análisis, considerando los mismos grupos de alta, media y baja productividad. En efecto, los sectores de alta productividad generan menos del 10% del empleo total,

mientras que los de baja productividad dan cuenta del 70% al 80%. Si bien la participación de los sectores de baja productividad en el empleo se ha reducido 5 puntos porcentuales durante los últimos siete años, Távara, Olarte y Del Pozo (2014) señalan que aún no se advierte un cambio significativo en la estructura del empleo desde una perspectiva de largo plazo.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, Juan Chacaltana y Minoru Higa, "Perú: aspectos estructurales del desempeño macroeconómico. Situación actual, perspectivas y políticas", *Hacia un desarrollo Inclusivo. El caso del Perú*, Santiago de Chile, CEPAL/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2014; y J. Távara, E. González de Olarte y J. M. Del Pozo (2014), "Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias", *Hacia un desarrollo Inclusivo. El caso del Perú*, Santiago de Chile, CEPAL/OIT, 2014.

## C. El rol del salario mínimo en la mayor igualdad de ingresos

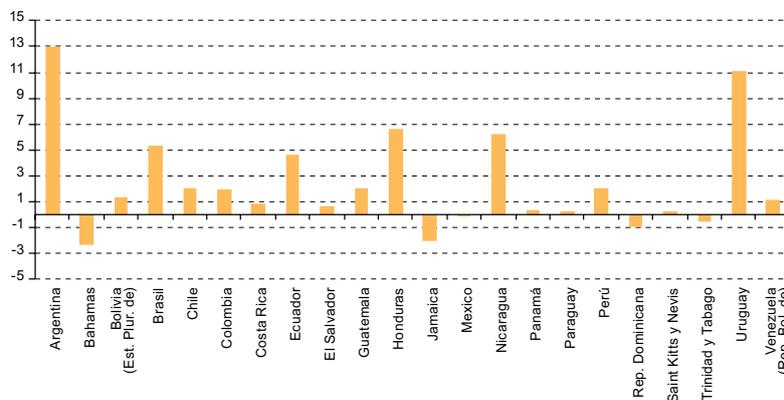
En varios países de la región el salario mínimo ha sufrido un importante aumento real (véase el gráfico III.12). En la última década, creció significativamente en la Argentina, el Brasil, Cuba, el Ecuador, Honduras, Nicaragua y el Uruguay<sup>6</sup>. En los otros países, las variaciones son menores, e incluso se producen descensos en las Bahamas, Jamaica, México, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) (con relación a México, véase el recuadro III.2). En los países del Caribe de habla inglesa, el aumento de los niveles del desempleo desde 2007-2008 ha dificultado el aumento del salario mínimo. En Jamaica y Trinidad y Tabago, el valor real del salario mínimo se redujo drásticamente en la segunda mitad de la década pasada, antes de los aumentos de 2011. Con respecto a las Bahamas, el salario mínimo no ha aumentado desde su introducción en 2002.

Para algunos países, estas variaciones implican un cambio relevante en el manejo de este instrumento. Como señalan Marinakis y Velasco (2006), durante los años ochenta, en numerosos países el salario mínimo fue utilizado como una herramienta de la política macroeconómica, en contextos de alta inflación, para dar señales al mercado mediante incrementos salariales moderados y contribuir así a la desindexación de las economías. En los países en que el salario mínimo estaba relacionado con las prestaciones sociales, su manejo también se orientaba a reducir el déficit fiscal. Durante los años noventa, en el marco de las políticas de liberalización y apertura de mercados, muchos países optaron por debilitar el salario mínimo como piso de la escala salarial. En esta última década, en algunos países de la región el salario mínimo ha vuelto a ser una institución relevante para el mercado laboral<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> En este documento, las variaciones reales de las cifras de la Argentina se calculan utilizando un índice ponderado de los índices de precios de cinco provincias a partir de 2007.

<sup>7</sup> La indexación de diversas prestaciones (e inclusive del resto de los salarios) sobre la base del salario mínimo está vigente en el Brasil y México, pero fue eliminada en la Argentina en 1991 y en el Uruguay en 2004. En este último país, esta decisión facilitó el posterior proceso de recuperación del salario mínimo real.

**Gráfico III.12**  
**América Latina y el Caribe (22 países): variación media anual del salario mínimo en términos reales, 2002-2010**  
*(En porcentajes)*



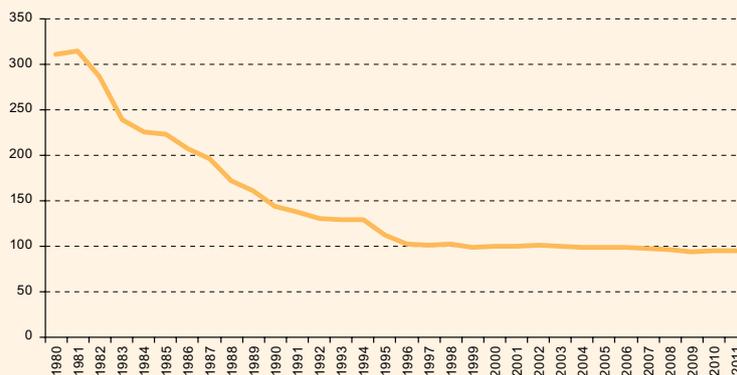
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Recuadro III.2**  
**El salario mínimo en México**

México es uno de los países de la región donde el salario mínimo no muestra una recuperación en la última década. Si bien a mediados de los años noventa se detuvo el sostenido descenso que venía experimentando desde los años ochenta, la última década está pautada por su relativa estabilidad

(véase el gráfico siguiente). La última información disponible muestra que casi un 14% de los ocupados reciben un ingreso inferior al salario mínimo, mientras que alrededor de 2 de cada 5 ocupados percibe hasta dos salarios mínimos (véase el cuadro inferior)<sup>a</sup>.

**México: evolución del salario mínimo real, 1980-2011**  
*(Índice anual medio 2000=100)*



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

**México: distribución de los ocupados por niveles de ingreso con relación al salario mínimo, segundo trimestre de 2013**  
*(En porcentajes)*

	Porcentaje del total de ocupados	Porcentaje de ocupados con ingresos <sup>a</sup>
Hasta 1 sueldo mínimo	13,6	14,7
1 a 2 sueldos mínimos	24,7	26,8
2 a 3 sueldos mínimos	20,1	21,8
3 a 5 sueldos mínimos	15,5	16,8
Más de 5 sueldos mínimos	7,5	8,1
Sin ingresos	7,9	...
Ingreso no especificado	10,7	11,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2013.

<sup>a</sup> No incluye a los trabajadores dependientes no remunerados ni a los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades agrícolas de subsistencia.

## Recuadro III.2 (conclusión)

El salario mínimo tiene una importante función de ancla nominal para el mercado de trabajo y para la economía en general, dado que algunos beneficios sociales, las pensiones y las becas, entre otros, se expresan con relación al valor del salario mínimo. También influye en la determinación de los salarios a lo largo de toda la distribución, ya que suelen fijarse como múltiplos del salario mínimo (véase Fairris, Popli y Zepeda, 2006; Kaplan y Pérez Arce, 2006)<sup>9</sup>. En un estudio reciente sobre los efectos del salario

mínimo en México, en el que se explora la variación de su valor en las diferentes municipalidades, se descubrió que una parte significativa del incremento de la desigualdad en México entre fines de los años ochenta y comienzos de la década de 2000 se debe a la fuerte caída del salario mínimo real en ese período (Bosch y Manacorda, 2010). Más aún, esta evolución explica prácticamente todo el incremento de la desigualdad en los quintiles inferiores de la distribución de ingresos durante los años noventa.

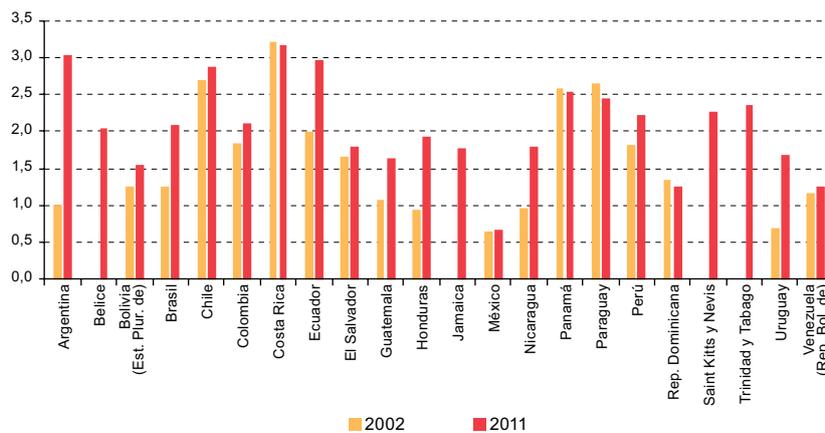
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2013; D. Fairris, G. Popli y E. Zepeda, "Minimum wages and wage structure in Mexico", N° 400, University Library of Munich, 2006; D. Kaplan y F. Pérez Arce Novaro, "El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (1), N° 289, 2006; y M. Bosch y M. Manacorda, "Minimum wages and earnings inequality in urban Mexico", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, N° 4, 2010.

<sup>a</sup> En México coexisten los salarios mínimos diferenciados por municipalidad y los salarios mínimos profesionales, que se aplican a una ocupación o trabajo especial. Los trabajadores deben recibir el monto máximo entre ambos.

<sup>b</sup> En diversos países de América Latina la evidencia sugiere que los salarios mínimos sirven como unidad de referencia para la fijación de salarios a lo largo de toda la distribución salarial, tanto en el sector formal como en el informal (Maloney y Nuñez, 2003).

La relación entre el salario mínimo y el valor de la línea de pobreza per cápita demuestra la capacidad de compra del salario mínimo<sup>8</sup>. Esta relación presenta una gran variación entre países, desde 0,66 en México hasta 3,18 en Costa Rica en 2011. Dado que este salario debe cubrir las necesidades del trabajador y su familia, para que un hogar de cuatro miembros, dos de ellos perceptores de ingresos, logre superar el umbral de pobreza, la relación debe ser superior a dos. Esto sucede en 8 de los 17 países considerados en 2011, mientras que en 2002 solamente ocurría en 5. México es el único país, al final de la década analizada, donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de pobreza per cápita. La relación se ha incrementado significativamente en el Brasil, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Uruguay. En los países del Caribe sobre los cuales existen datos, los salarios mínimos superan alrededor de dos o más veces la línea de pobreza anual para adultos, excepto en el caso de Jamaica, donde en 2009 la proporción fue de 1,8 (véase el gráfico III.13).

**Gráfico III.13**  
América Latina y el Caribe (22 países): relación entre el salario mínimo y la línea de pobreza per cápita, 2002-2011<sup>a</sup>



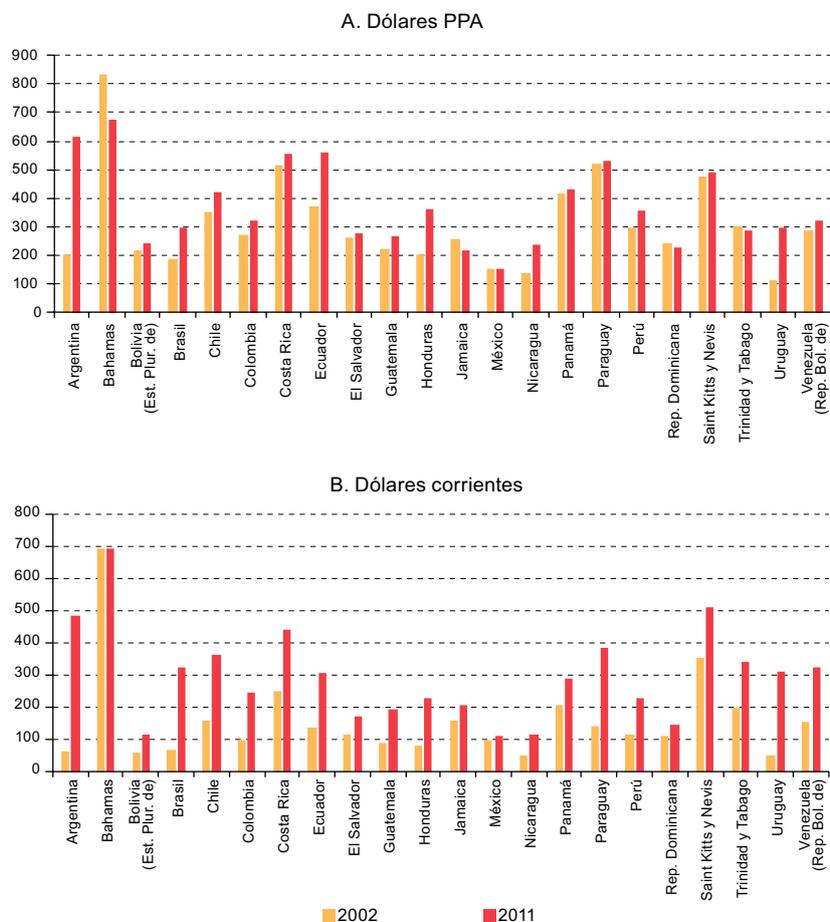
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

<sup>a</sup> Los datos para los países del Caribe corresponden a los años siguientes: 2009 (Belize y Jamaica), 2008 (Saint Kitts y Nevis) y 2005 (Trinidad y Tabago).

En el período analizado (2002-2011), hubo una tendencia general a la apreciación cambiaria en la región, con el consecuente incremento de los salarios en dólares (véase el gráfico III.14). El promedio simple de los salarios mínimos pasó de 158 a 298 dólares, alcanzando el valor máximo para el final del período en Bahamas (693 dólares) y el mínimo en México (112 dólares). La consideración del salario mínimo expresado en dólares corregidos por PPA muestra un ordenamiento de países similar al que surge al considerar el poder adquisitivo en relación con la línea de pobreza. Se destacan las Bahamas, Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay como los países donde el salario mínimo tiene mayor poder adquisitivo en términos de dólares PPA, y México como el caso opuesto (véase el gráfico III.14).

<sup>8</sup> Se utiliza el valor de la línea en la que la CEPAL basa sus cálculos de pobreza.

**Gráfico III.14**  
**América Latina y el Caribe (22 países): salarios mínimos, 2002-2011**  
 (En dólares PPA y corrientes)



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

Los potenciales efectos de los incrementos del salario mínimo sobre distintas variables del mercado laboral son controvertidos (véase el recuadro III.3). Es por ello que resulta importante contar con evaluaciones de los impactos de esta política. Como se discutió antes, en distintos países se produjo simultáneamente un incremento de los salarios mínimos y una disminución de la desigualdad salarial, en un contexto de crecimiento del empleo. Se presenta a continuación un análisis en profundidad de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, donde la recuperación de este instrumento ha sido particularmente notoria, y de Chile, donde el crecimiento ha sido menos intenso<sup>9</sup>.

En la Argentina, tras mantenerse el salario mínimo en el mismo y reducido valor nominal y real desde 1993 y sufrir una caída significativa en 2002, a partir de 2003 se llevó a cabo una intensa política de actualización que implicó un fuerte incremento real superior al 200% entre ese año y 2012. Sin embargo, esta tendencia positiva comenzó a debilitarse en gran medida a partir de 2007, cuando la aceleración de la inflación redujo la capacidad que tenía esta herramienta para incrementar su poder adquisitivo (véase el gráfico III.15)<sup>10</sup>. En el caso del Brasil, si bien la recuperación comenzó hacia mediados de la década de 1990, tomó mayor impulso durante la década de 2000, incrementándose en términos reales alrededor del 100% entre 2000 y 2012. Una dinámica similar, aunque de menor intensidad, se observó en Chile, donde el salario mínimo creció alrededor del 40% en igual período. Por último, como sucedió en

<sup>9</sup> Esta sección se basa en Maurizio (2013). Es necesario advertir que este análisis cubre países de informalidad relativamente baja en la región. En países de alta informalidad el salario mínimo como precio puede afectar más los ingresos de informales y tender a mantener barreras de segmentación.

<sup>10</sup> Esta variación real se calcula utilizando un índice ponderado de los índices de precios de las provincias.

materia distributiva, el Uruguay ha sido el país que comenzó más tardíamente el fortalecimiento del salario mínimo: el valor real de este instrumento venía cayendo de manera sostenida en las últimas décadas, pero a partir de fines de 2004 se inició un proceso de marcado incremento de su poder adquisitivo, que creció un 180% entre 2005 y 2012.

**Recuadro III.3**  
**Salario mínimo, desigualdad y empleo**

Los efectos del salario mínimo sobre el empleo y la desigualdad salarial son ambiguos en términos teóricos, por ello resulta de suma importancia contar con evidencia empírica al respecto. Bajo el modelo estándar de competencia perfecta en el mercado de trabajo, el establecimiento del mínimo por encima del salario de equilibrio generará una reducción del empleo, que afectará negativamente a aquellos individuos para los cuales el salario mínimo resulta operativo (jóvenes y trabajadores poco calificados). Sin embargo, en modelos de competencia imperfecta, el salario está por debajo de la productividad marginal del trabajo, por lo que un aumento del valor del mínimo no necesariamente implica una disminución del empleo, pudiéndose observar un efecto neutro o incluso un incremento (Dickens, Machin y Manning, 1999; Manning, 2003; Eyraud y Saget, 2008).

En relación con la desigualdad salarial, puede ocurrir que aquellos trabajadores que en ausencia del salario mínimo obtendrían un salario inferior a este, bajo su vigencia perciban un monto cercano al salario mínimo, lo que producirá una compresión de la distribución salarial (hipótesis de efecto de censura). Pero los impactos sobre la desigualdad pueden ser más bajos si el salario mínimo funciona como unidad de referencia para fijar el resto de los salarios, dando lugar a impactos proporcionales a lo largo de la distribución salarial y manteniendo básicamente inalterable la desigualdad salarial. Finalmente, si el salario mínimo tuviera efectos negativos sobre el empleo, la pérdida de empleos de baja remuneración también podría, de hecho, hacer más igualitaria la distribución (hipótesis de efecto de truncamiento).

Cuando se incorpora al análisis el sector informal, aparecen otros potenciales resultados. Si el salario mínimo afecta solamente a los trabajadores formales, los incrementos de su valor generarán

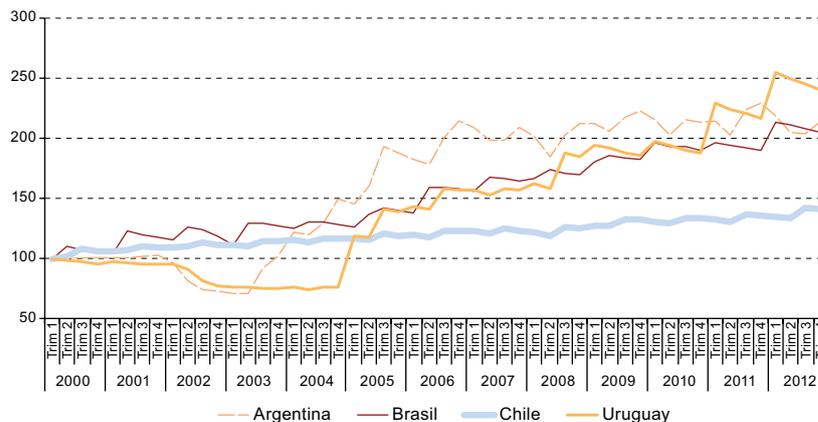
una compresión salarial dentro de este conjunto, pero a la vez podrían ampliar la brecha salarial entre ambos grupos, con resultados netos a priori ambiguos. Si, por el contrario, los impactos de esta institución se extienden hacia la porción informal del mercado de trabajo, los resultados distributivos podrían ser superiores. Por otra parte, un aumento del salario mínimo podría afectar negativamente los salarios del sector no cubierto por esta legislación, como consecuencia de los flujos de trabajadores que pierden su empleo en el sector protegido y se trasladan hacia el no protegido, con lo que se incrementaría la oferta laboral en este sector y se reducirían los salarios.

Como ya se indicó, debido a estas ambigüedades teóricas, es de suma relevancia contar con evidencia empírica. En relación con el empleo, diversos autores encuentran que las repercusiones del salario mínimo en la generación de puestos de trabajo son nulas o incluso positivas, mientras otros encuentran una relación negativa entre ambas variables. Sin embargo, aun en los casos en que se encuentran resultados negativos, en general estos suelen ser de baja magnitud. Entre los estudios sobre los impactos distributivos del salario mínimo en los países desarrollados, la evidencia no es tan controvertida y, en general, la recuperación del salario mínimo ha estado asociada con disminuciones de la desigualdad salarial.

Contrariamente a lo que se observa en el mundo desarrollado, en América Latina existen escasos estudios sobre el impacto distributivo del salario mínimo, especialmente en los años recientes. La evidencia existente indica que los salarios mínimos tienen impacto a lo largo de toda la distribución (efecto de faro) y también que los aumentos reales han tenido efectos distributivos igualadores.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Maurizio, "Instituciones laborales y desigualdad: el impacto distributivo del salario mínimo en América Latina en el nuevo milenio"; Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013; R. Dickens, S. Machin y A. Manning, "The effects of minimum wages on employment: theory and evidence from Britain", *Journal of Labor Economics*, vol. 17, N° 1, 1999; A. Manning, *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton, Princeton University Press, 2003; F. Eyraud y C. Saget, "The revival of minimum wage setting institutions"; *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Palgrave MacMillan, 2008.

**Gráfico III.15**  
**América Latina (países seleccionados): evolución del salario mínimo real, 2000-2012**  
(En moneda de cada país, a precios de la última observación)



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

Las posibilidades de los gobiernos de utilizar el salario mínimo como instrumento de política laboral dependen del grado en que la economía esté indexada según el valor de aquel. Dos casos en que el salario mínimo ha estado vinculado a la determinación de beneficios y prestaciones sociales son el Brasil y el Uruguay. En el primer caso, la Constitución de 1988 estableció que el salario mínimo constituye el piso de los beneficios sociales. En el Uruguay, hasta 2004, servía de referencia para definir el otorgamiento y el valor de un conjunto extenso de prestaciones sociales, con sus consecuentes efectos fiscales, y el proceso de incremento de su valor real solo pudo producirse a partir de esta desindexación. Por el contrario, en la Argentina y Chile, el salario mínimo no es utilizado en la fijación de otros niveles salariales o prestaciones sociales, por lo que sus incrementos no redundan de manera directa en mayores costos fiscales.

La relación entre el salario mínimo y los salarios efectivamente pagados en cada economía y su evolución se presentan en el cuadro III.5, mediante el cociente entre el salario mínimo y diversas medidas de la distribución (el salario medio, la mediana —índice de Kaitz— y los percentiles más bajos de la distribución salarial). En los países analizados, el salario mínimo representa alrededor del 50% de la mediana en el año más reciente, excepto en el Uruguay, donde la proporción es menor. En todos los países, la recuperación del salario mínimo se verificó con mayor intensidad que la exhibida por los otros indicadores de la escala salarial, llevando al incremento de las relaciones. Esto indica que este instrumento se ha vuelto más operativo para todos los países. En términos relativos, el mayor salario mínimo corresponde a la Argentina —ya que equivale al salario del décimo percentil— y el menor al Uruguay (el 74% del salario del décimo percentil).

**Cuadro III.5**  
**América Latina (4 países): evolución del salario mínimo con relación a la distribución salarial**  
(En proporciones)

		Salario mínimo/salario medio	Salario mínimo/mediana	Salario mínimo/percentil 10	Salario mínimo/percentil 20
Argentina	2003	0,30	0,39	0,79	0,61
	2012	0,47	0,53	1,06	0,81
Brasil	2003	0,25	0,44	0,88	0,65
	2011	0,30	0,50	0,86	0,72
Chile	2000	0,31	0,49	0,92	0,82
	2011	0,37	0,60	0,84	0,82
Uruguay	2004	0,13	0,18	0,43	0,31
	2012	0,30	0,37	0,74	0,59

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

Para que el salario mínimo efectivamente cumpla su rol no alcanza con registrar valores adecuados en relación con la distribución salarial, sino que se debe asegurar su cumplimiento efectivo. Esto se demuestra al analizar la composición del empleo según tramos del salario mínimo, considerando los años que se utilizarán para la simulación que se presenta más adelante<sup>11</sup>. Alrededor del 8% del total de asalariados de la Argentina obtenía un salario inferior al mínimo legal en 2012 y un porcentaje similar se situaba en el entorno de su valor. El restante 84% obtenía un salario superior al establecido por la legislación. Dentro de los afiliados al sistema de pensiones, que se denominarán trabajadores formales, solo el 2% se encontraba por debajo del mínimo, y la cifra alcanzaba al 27% entre los informales. El porcentaje de trabajadores formales cuyo salario se ubicaba en el entorno del mínimo era muy bajo (4%) mientras que el 20% de los trabajadores informales se encontraba en este tramo. Ello implica que en 2012, el 94% de los asalariados registrados obtenían un salario superior al mínimo legal. Esta cifra era de casi el 100% en 2003 debido al muy bajo valor del salario mínimo, que lo volvía totalmente inoperativo.

En el caso del Brasil, el cumplimiento de esta normativa parece ser superior al observado en los tres casos restantes. En efecto, en 2011 solo el 1,3% de los asalariados obtenía un salario inferior al mínimo, mientras que el 8% percibía un monto cercano a este. Por lo tanto, el 90% de los trabajadores tenía ingresos superiores al salario mínimo. El porcentaje de asalariados no registrados con ingresos inferiores al mínimo también es muy reducido (8,3%), significativamente más bajo que el registrado, por ejemplo, en la Argentina (27%). Además, en el Brasil la

<sup>11</sup> Para determinar si los trabajadores se ubican por encima, en el mismo valor o por debajo del salario mínimo, se establecieron los siguientes criterios: i) se considera que un determinado valor salarial es inferior al mínimo si es menor del 90% del valor legal; ii) se considera que coincide con el salario mínimo si se encuentra entre el 90% y el 110% de su valor, y iii) se considera superior al salario mínimo si es igual o mayor del 110% de su valor.

distribución de los trabajadores, asalariados y no asalariados, con relación al valor del salario mínimo no se ha modificado sustancialmente, aun en un período de fortalecimiento de esta herramienta. Ello sugiere que en este país el salario mínimo es un valor de referencia en la fijación del salario de los trabajadores informales, por lo que sus incrementos se traducen en aumentos salariales efectivos para ellos, confirmando la evidencia previa del efecto de faro<sup>12</sup>. En Chile alrededor del 3% de la fuerza de trabajo asalariada obtiene un salario inferior al mínimo legal, mientras que un porcentaje similar se ubica en torno a dicho valor. Junto con el Brasil, registra los porcentajes más bajos de asalariados informales que perciben salarios inferiores al mínimo. Sin embargo, en Chile también un reducido porcentaje de estos trabajadores (alrededor del 7,5%) percibe un monto cercano.

Por último, el Uruguay registra los porcentajes más elevados de asalariados con ingresos superiores al salario mínimo (95%) mientras que solo el 3% obtiene ingresos inferiores. Ello refleja el hecho de que casi la totalidad de asalariados registrados se encuentra en la primera situación. Sin embargo, en lo que se refiere a los trabajadores informales, el Uruguay se ubica en una situación intermedia, con un porcentaje de alrededor del 20% por debajo del mínimo, el doble del valor de Chile y el Brasil y siete puntos porcentuales más bajo que en la Argentina.

De lo anterior se infiere que las diferencias entre los cuatro países respecto de la distribución de los asalariados según los tramos del salario mínimo se deben mayormente a lo que sucede con los trabajadores informales, ya que el porcentaje de trabajadores formales que perciben este monto o una cifra menor es relativamente similar, y muy bajo, en los cuatro casos. En particular, entre el 94% y el 97% de estos trabajadores obtienen salarios que superan el mínimo legal.

**Cuadro III.6**  
**América Latina (4 países): evolución de la cobertura del salario mínimo**  
(En porcentajes)

		Total de asalariados			Asalariados formales			Asalariados informales		
		Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo	Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo	Inferior al salario mínimo	Igual al salario mínimo	Superior al salario mínimo
Argentina	2003	4,7	2,8	92,5	0,7	0,8	98,5	13,3	7,0	79,7
	2012	8,5	7,9	83,6	2,2	3,9	93,9	27,5	19,9	52,6
Brasil	2003	1,3	7,2	91,5	0,2	4,7	95,1	5,0	15,5	79,5
	2011	1,3	8,0	90,7	0,2	6,9	92,9	8,3	14,7	77,1
Chile	2000	4,3	6,9	88,8	2,6	5,8	91,6	13,9	13,1	73,0
	2011	3,4	3,9	92,7	2,1	3,4	94,4	14,0	7,5	78,5
Uruguay	2004	0,6	0,5	98,9	0,4	0,2	99,5	1,9	2,4	95,7
	2012	2,9	2,0	95,1	1,8	1,5	96,7	19,9	9,9	70,3

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

Nota: Significación calculada a partir de errores estándares que surgen de bootstraps para 1.500 submuestras: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Para estimar los impactos de los cambios del salario mínimo en la desigualdad salarial, se utiliza la metodología propuesta por DiNardo, Fortin y Lemieux (1996). Esta consiste en estimar funciones de densidad contrafactuales que permiten evaluar cómo habría sido la distribución salarial del momento inicial si, manteniendo constantes los atributos de los trabajadores, el salario mínimo fuera el del momento final. A partir de esta nueva distribución contrafactual de salarios, se estiman diferentes indicadores de desigualdad, como el índice de Gini, el índice de Theil o la relación entre percentiles. De este modo, dado que se están simulando solo variaciones del salario mínimo manteniendo constantes otras posibles causas de los cambios distributivos, es posible deducir el impacto distributivo del aumento del salario mínimo comparando los indicadores de desigualdad observados en el momento inicial con los que resultan de la simulación<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Souza y Baltar (1979); Neri, Gonzaga y Camargo (2000); Lemos (2004).

<sup>13</sup> Véanse más detalles sobre los aspectos metodológicos en Maurizio (2013). Una limitación de esta metodología es que no incluye los posibles efectos negativos en el nivel de empleo. Sin embargo, resulta importante señalar que en este período se produce un elevado crecimiento del empleo en los países estudiados, y un fuerte proceso de formalización (con excepción de Chile). La combinación de un sostenido incremento del empleo y de los puestos formales sugeriría que el aumento del salario mínimo no habría tenido efectos adversos en esta variable. Por otra parte, solo aquellos individuos con ingresos inferiores al salario mínimo son afectados por este. La ausencia de efectos de derrame implica resultados conservadores, ya que podrían existir efectos mayores siempre y cuando la intensidad de los efectos del salario mínimo fuera decreciente a lo largo de la distribución.

Los principales resultados se presentan en el cuadro III.7. La primera y tercera columna muestran el valor inicial y final del salario promedio (expresado en la moneda de cada país, a precios del inicio del período), la relación entre percentiles (percentil 90/percentil 10, percentil 50/percentil 10 y percentil 90/percentil 50), el índice de Gini y el índice de Theil. La segunda columna muestra la densidad contrafactual, que es la que habría prevalecido en el inicio si el salario mínimo al momento inicial hubiera sido el del momento final. De esta manera, la diferencia entre ambas columnas muestra el efecto atribuible a la modificación del salario mínimo (variación absoluta y relativa). En todos los casos, el incremento del salario mínimo ha implicado un aumento del salario medio, de entre un 1% y un 4% según el país. En todos los países se evidencia también un efecto igualador del salario mínimo, aunque no resulta significativo en Chile. En la Argentina, el Brasil y el Uruguay, la reducción de la desigualdad se debe exclusivamente a compresiones en la parte baja de la distribución.

**Cuadro III.7**  
**América Latina (4 países): impactos distributivos del salario mínimo**

	Promedio e indicadores de desigualdad	Año inicial <sup>a</sup> (1)	Densidad contrafactual (sin incremento del salario mínimo) (2)	Año final <sup>a</sup> (3)	Variación absoluta (2)-(1)	Significación <sup>b</sup>	Variación relativa (2)/(1)	Porcentaje del cambio originado por el salario mínimo (2)-(1)/(3)-(1)
Argentina (2003-2012)	Promedio	749	782	1 031	33	***	4%	12%
	Percentil 90/percentil 10	5,00	4,10	3,75	-0,90	*	-18%	72%
	Percentil 50/percentil 10	2,14	1,76	2,00	-0,39	***	-18%	271%
	Percentil 90/percentil 50	2,33	2,33	1,87	0,00		0%	0%
	Índice de Gini	0,37	0,35	0,29	-0,03	***	-7%	32%
	Índice de Theil	0,27	0,24	0,15	-0,03	***	-10%	23%
Brasil (2003-2011)	Promedio	840	861	1 058	21	***	2%	10%
	Percentil 90/percentil 10	6,67	4,47	5,50	-2,20	***	-33%	189%
	Percentil 50/percentil 10	2,08	1,40	1,83	-0,69	***	-33%	276%
	Percentil 90/percentil 50	3,20	3,20	3,00	0,00	No significativo	0%	0%
	Índice de Gini	0,48	0,45	0,45	-0,02	***	-5%	84%
	Índice de Theil	0,47	0,44	0,42	-0,03	***	-6%	66%
Chile (2000-2011)	Promedio	249 762	255 025	276 915	5 263	***	2%	19%
	Percentil 90/percentil 10	6,25	5,97	4,55	-0,28	*	-4%	16%
	Percentil 50/percentil 10	2,00	1,91	1,50	-0,09	No significativo	-4%	18%
	Percentil 90/percentil 50	3,13	3,13	3,04	0,00	No significativo	0%	0%
	Índice de Gini	0,45	0,45	0,43	0,00	No significativo	0%	6%
	Índice de Theil	0,42	0,42	0,39	0,00	No significativo	-1%	13%
Uruguay (2004-2012)	Promedio	8 012	8 060	11 094	47	***	1%	2%
	Percentil 90/percentil 10	6	5,42	4,79	-0,58	No significativo	-10%	48%
	Percentil 50/percentil 10	2,32	2,12	2,05	-0,21	***	-9%	77%
	Percentil 90/percentil 50	2,59	2,56	2,33	-0,02	No significativo	-1%	9%
	Índice de Gini	0,42	0,42	0,35	0	***	-1%	7%
	Índice de Theil	0,34	0,33	0,22	-0,01	***	-2%	5%

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

<sup>a</sup> Los promedios se expresan en la moneda de cada país, a precios del inicio del período.

<sup>b</sup> La significación se calcula a partir de errores estándares que surgen de bootstraps (1.500 submuestras): \*\*\* = p<0,01. \*\* = p<0,05. \* = p<0,1.

En el caso de Chile, las leves reducciones que se observan en todos estos indicadores (salvo en la varianza), no resultaron estadísticamente significativas en ningún caso. Cabe recordar que el aumento en términos reales del salario mínimo en este país fue inferior al resto de los casos analizados (de alrededor del 30%, mientras que en los otros países osciló entre el 100% y el 200%). Esta sería una de las razones de que esta recuperación no haya sido suficiente

como para modificar significativamente los indicadores de desigualdad, los que en valores absolutos cambiaron solo de manera marginal. Asimismo, en este país, a diferencia del resto, el salario mínimo parece perder operatividad en la segunda parte del período considerado. Como se mencionó, Chile es el único país donde el porcentaje de asalariados que perciben un salario mínimo o menos es inferior en el año final que en el inicial. Al mismo tiempo, la relación entre el valor de esta institución y el primer percentil decreció marcadamente durante los últimos años.

En la Argentina, el aumento del salario mínimo real estaría asociado a una reducción de 2,6 puntos porcentuales del índice de Gini, que representa una caída del 7% respecto del valor que exhibía en el año inicial. Alrededor de un tercio de la baja que registró el índice de Gini entre 2003 y 2012 puede atribuirse a la modificación del salario mínimo. Una situación similar se observa con el índice de Theil. La relación entre la mediana y el percentil 90 no se modifica, pero la brecha entre el percentil 50 y el percentil 10 se reduce significativamente, reflejando la compresión en el tramo de ingresos inferiores.

En el Brasil, el índice de Gini decrece 2,4 puntos porcentuales (5%). La recuperación del salario mínimo tiene un impacto muy significativo: origina el 84% de la reducción total de este indicador. Al igual que en la Argentina, el efecto igualador se verifica exclusivamente en la parte inferior de la distribución. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, esta reducción es lo suficientemente intensa como para disminuir significativamente también la brecha entre los percentiles extremos, 90 y 10. Los resultados sugieren que si solo hubiera operado el efecto del salario mínimo, la relación entre el percentil 50 y el percentil 10 del año final habría sido aún más baja que la que efectivamente se registró.

En el caso del Uruguay, los impactos igualadores resultan ser más reducidos que en los dos casos anteriores. En efecto, el índice de Gini decrece 0,5 puntos porcentuales, y los cambios en el salario mínimo explican alrededor del 7% de la caída total del indicador entre 2004 y 2012. Similares resultados se observan con relación al índice de Theil. Una vez más, la reducción de la brecha entre los percentiles extremos de la distribución refleja exclusivamente lo sucedido en el tramo inferior de esta, donde este factor ocasionó el 77% de disminución.

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

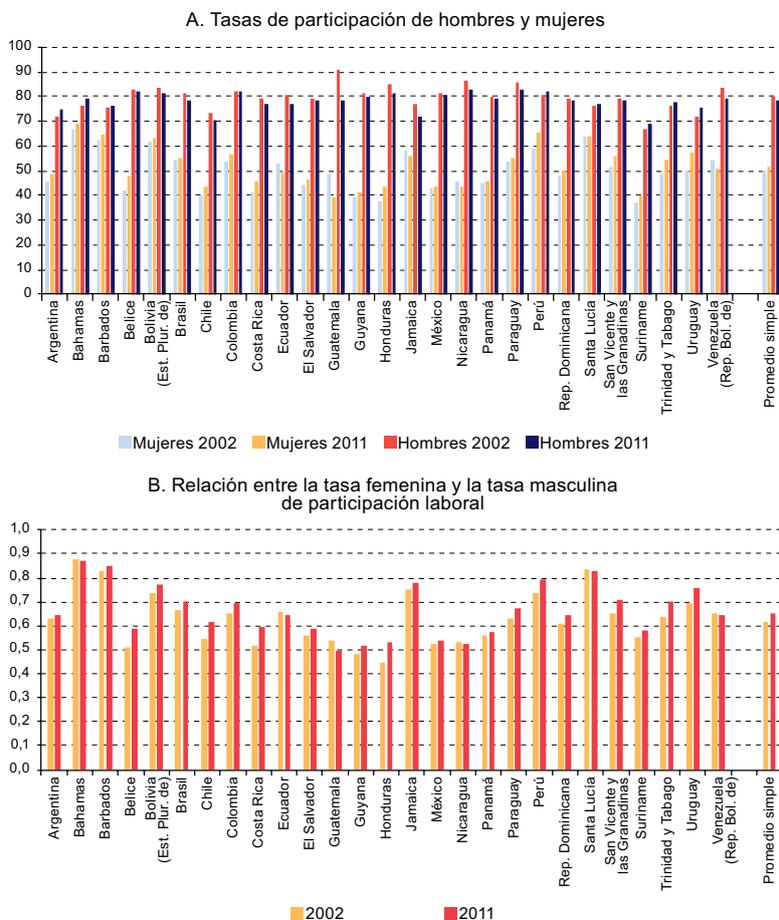
## D. Desigualdades de género: inserción e ingresos

Las marcadas diferencias de género que tienen lugar en el mercado laboral abarcan distintos ámbitos: desde las decisiones de participación laboral hasta los resultados en términos de ocupación, desocupación y cotizaciones a la seguridad social. Al restringirnos al universo de las personas ocupadas, estas diferencias se expresan en el acceso a determinados puestos de trabajo, la concentración en ciertas ocupaciones y las diferencias de remuneraciones. En este apartado se analizan en profundidad estos aspectos, considerando la evolución regional en la última década.

### 1. Participación, empleo y desempleo

La creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es un fenómeno que, con diferentes velocidades e intensidades, se ha producido en todos los países de la región en las últimas cuatro décadas. Esta tendencia continúa en la última década pero a un ritmo considerablemente más lento si se compara con las variaciones experimentadas antes. Además, la participación laboral femenina ha mantenido sus principales rasgos: las mujeres con mayor nivel educativo, menores cargas familiares y más recursos para adquirir servicios de cuidado presentan la tasa de participación económica más elevada (CEPAL, 2013b) (véase el gráfico III.16).

**Gráfico III.16**  
**América Latina y el Caribe (27 países): participación laboral según sexo, 2002 y 2011**  
 (En porcentajes)

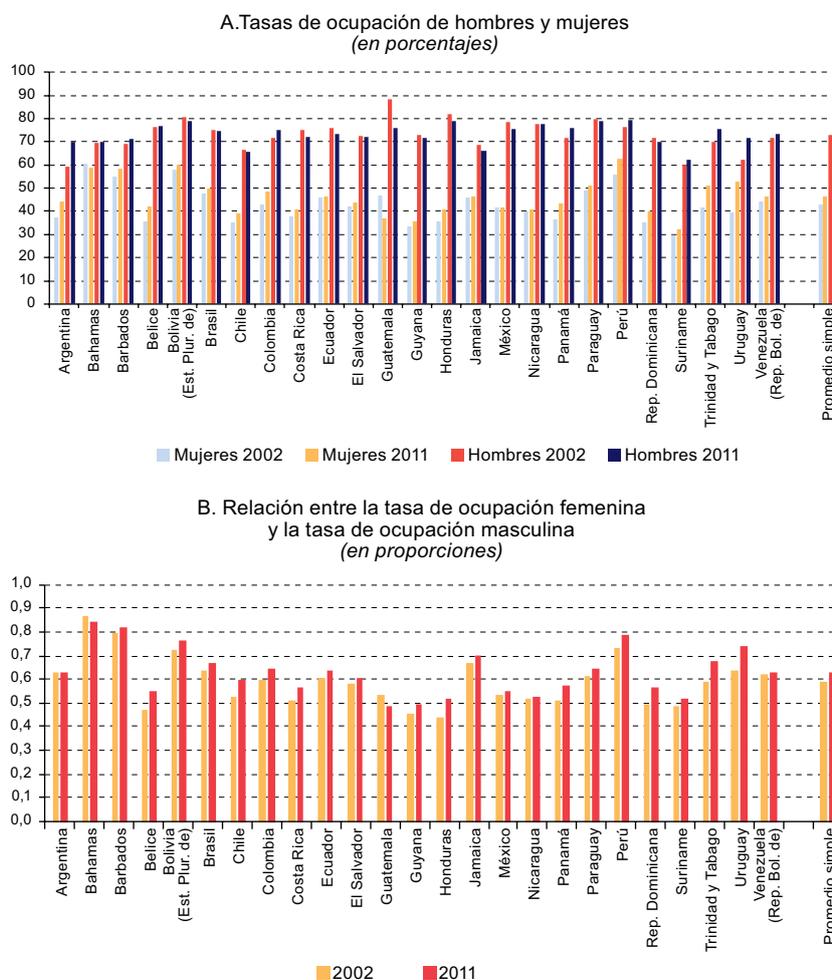


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares; y estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los años 2002 y 2010 en el caso de los países del Caribe.

Aun cuando las tasas de participación femenina han aumentado de manera sostenida, en todos los países de la región son considerablemente inferiores a las masculinas. En Guatemala y Honduras, su valor equivale aproximadamente a la mitad de la masculina, mientras que la mayor similitud entre hombres y mujeres en materia de participación laboral se evidencia en los Estados insulares del Caribe de habla inglesa y el Perú, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Uruguay (véase el gráfico III.16). La evolución por sexo ha sido diferente, ya que la tasa de actividad de los hombres cayó en 19 de los 27 países considerados, mientras que, por el contrario, la tasa de participación femenina creció en 22. Esta evolución diferencial determina que, en la mayor parte de los países, las brechas por sexo se han acortado y las tasas de participación femeninas son más cercanas a las de los hombres en 2011 respecto de 2002. Las excepciones son Guatemala, que presenta una caída, y las Bahamas, el Ecuador, Nicaragua, Santa Lucía y Venezuela (República Bolivariana de), en que la situación es efectivamente estable (véase el gráfico III.16). Las brechas más grandes corresponden a los países de Centroamérica.

En el marco del crecimiento económico experimentado por las economías latinoamericanas en la última década, las tasas de empleo han aumentado significativamente. Sin embargo, como sucede con las tasas de participación, las diferencias entre hombres y mujeres son todavía muy significativas (véase el gráfico III.17). En la mayoría de los países, la tasa de ocupación aumentó entre 2002 y 2011 (con excepción de las Bahamas, el Ecuador, Guatemala, Jamaica y México), aunque fue considerablemente mayor el crecimiento de la tasa femenina que el de la masculina (y en los casos donde se observa un descenso global, este es menor entre las mujeres, excepto en las Bahamas y Guatemala), por lo que disminuyó la brecha por sexo. Se evidencia mayor variabilidad entre los países del Caribe: en los países continentales (Belice, Guyana y Suriname) la tasa femenina equivale aproximadamente a la mitad de la masculina, mientras que en las Bahamas y Barbados se acerca al 85%.

**Gráfico III.17**  
**América Latina y el Caribe (25 países): ocupación según sexo, 2002 y 2011**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares; y estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los años 2002 y 2010 en el caso de los países del Caribe.

Si consideramos las horas de trabajo remuneradas, en todos los países el promedio semanal que corresponde a las mujeres es inferior al masculino. En 2011, las mujeres dedicaban en promedio 38,2 horas semanales al mercado laboral, y los hombres 44,8. Tanto para hombres como para mujeres, el promedio de horas se ha mantenido relativamente estable entre 2002 y 2011. Las horas totales de trabajo (remuneradas y no remuneradas) se analizan más adelante en este capítulo.

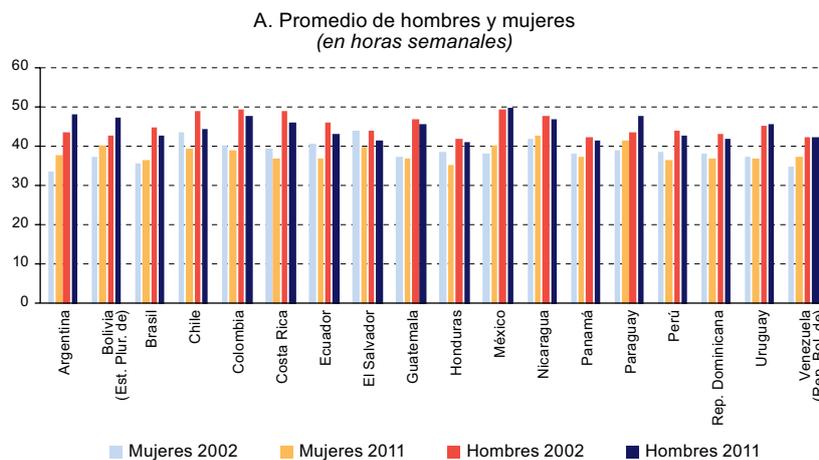
La incidencia del empleo a tiempo parcial es considerablemente superior entre las mujeres que entre los hombres (véase el gráfico III.19)<sup>14</sup>. En 2011, el promedio (simple) de incidencia del trabajo a tiempo parcial femenino es del 28%, mientras que entre los hombres es del 12%. Hay una variación considerable entre países, con una proporción mayor del trabajo a tiempo parcial entre las mujeres en Guatemala, Honduras, el Paraguay y el Perú.

La fuerte caída del desempleo entre 2002 y 2011 se produjo en la mayoría de los países, con las excepciones de las Bahamas, Barbados, Costa Rica, Guatemala, Honduras y México. La tasa de desempleo de las mujeres es superior a la de los hombres en todos los países, con excepción de El Salvador y México. Se destacan las altas brechas en el Brasil, Jamaica y la República Dominicana, donde la tasa de desempleo femenina se acerca al doble de la tasa masculina, aun cuando en este último país (al igual que en el Ecuador y, en menor medida, Panamá), la diferencia se ha reducido significativamente (véase el gráfico III.20).

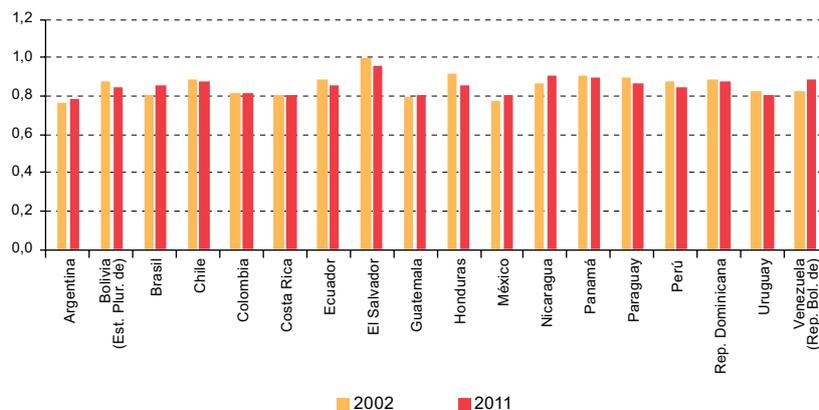
<sup>14</sup> Se considera empleo a tiempo parcial el que insume menos de 30 horas semanales.

**Gráfico III.18**

**América Latina (18 países): horas de trabajo remunerado por semana, según sexo, 2002 y 2011**



B. Relación entre horas de trabajo de hombres y de mujeres, en promedio, 2002 y 2011  
(en porcentajes)

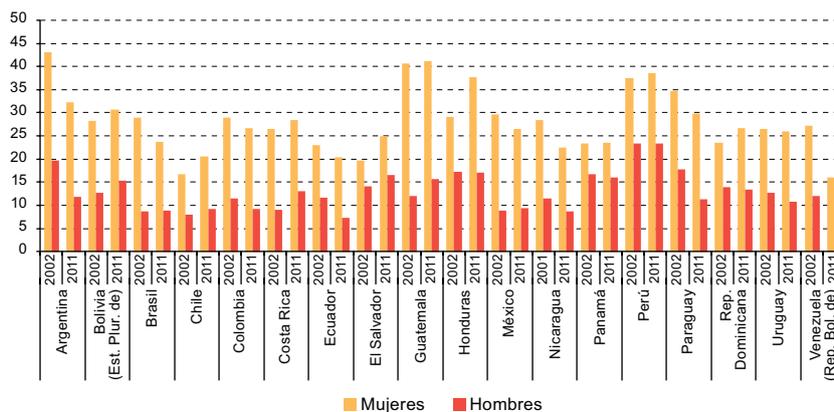


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares.

**Gráfico III.19**

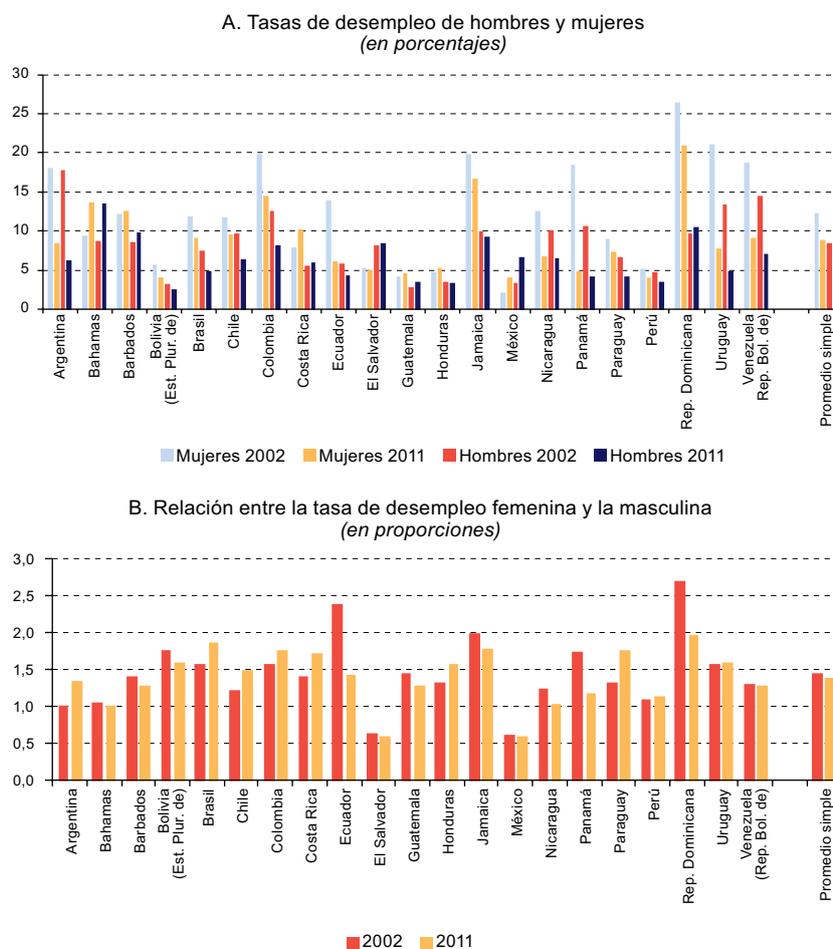
**América Latina (18 países): trabajo a tiempo parcial según sexo, 2002 y 2011**

(En porcentajes)



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

**Gráfico III.20**  
**América Latina y el Caribe (21 países): desempleo según sexo, 2002 y 2011**



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

La afiliación a los sistemas de pensiones entre los ocupados se ha incrementado en la última década, como se analiza en la sección G de este capítulo. En relación con las diferencias de género, en promedio para América Latina el porcentaje de cotizantes a la seguridad social es similar entre hombres y mujeres. Sin embargo, se detectan diferencias de un país a otro, con probabilidades significativamente más altas de cotización entre los hombres en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú. En cambio, en Guatemala, Honduras, México y Nicaragua la situación es inversa, pues las mujeres tienen mayor probabilidad de cotización a la seguridad social, en contextos de muy baja cotización. Un análisis multivariado presentado en CEPAL (2013b) muestra que no hay un patrón claro de relación entre la variable de sexo y la contribución a la seguridad social, y la probabilidad de cobertura está principalmente vinculada a las características del puesto de trabajo.

Resulta interesante constatar la relación negativa entre el ratio de las tasas de empleo (tasa de empleo masculina/tasa de empleo femenina) y las diferencias de cotización (cotización de los hombres/cotización de las mujeres) (véase el gráfico III.21). Los países donde las diferencias en las tasas de empleo son más grandes tienen menores diferencias en las tasas de cotización, o incluso mayor cotización de las mujeres. Esto indica que, en estos casos, las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral, en contextos de muy bajas tasas de empleo femeninas en relación con las masculinas, tienen altas probabilidades de ser cotizantes, lo que sugiere un importante proceso de selección en el mercado de trabajo. Puesto que en estos países la participación laboral de las mujeres está más restringida, las más educadas son las que más participan del empleo y, por lo mismo, tienen más probabilidades de cotizar.

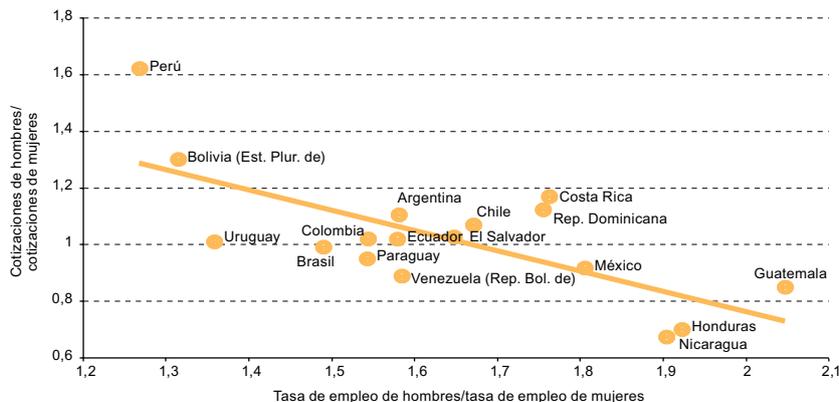
**Cuadro III.8**  
**América Latina (16 países): afiliación a los sistemas de pensiones entre los ocupados**

		Relación entre la afiliación de hombres y mujeres	Porcentaje de cotizantes	Porcentaje de hombres cotizantes	Porcentaje de mujeres cotizantes
Argentina <sup>a</sup>	2004	1,21	54,7	59,3	49,0
	2011	1,11	68,7	71,7	64,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	1,42	9,7	11,1	7,8
	2009	1,30	14,7	16,4	12,6
Brasil	2001	1,03	47,3	47,9	46,5
	2011	0,99	59,6	59,4	59,9
Chile	2000	1,04	63,5	64,5	61,8
	2011	1,07	68,8	70,6	66,0
Colombia	1999	0,76	25,0	22,3	29,4
	2011	1,02	32,1	32,4	31,7
Costa Rica	2002	...	...	...	...
	2011	1,17	67,2	71,1	60,8
Ecuador	2002	1,04	29,3	29,7	28,5
	2011	1,02	44,3	44,7	43,8
El Salvador	1999	0,99	30,8	30,7	30,9
	2010	1,03	28,0	28,4	27,6
Guatemala <sup>a</sup>	2002	0,83	35,8	33,7	40,8
	2006	0,85	38,5	36,4	42,8
Honduras	2006	0,62	18,7	15,5	24,9
	2010	0,70	17,5	15,2	21,7
México <sup>a</sup>	2002	0,90	41,0	39,5	44,0
	2010	0,92	41,3	40,0	43,6
Nicaragua	2001	0,76	18,3	16,4	21,7
	2005	0,67	17,4	14,8	22,0
Paraguay	2000	0,94	13,0	12,7	13,6
	2011	0,95	19,2	18,8	19,8
Perú	2001	1,49	12,9	15,0	10,1
	2011	1,62	30,4	36,9	22,7
República Dominicana <sup>a</sup>	2005	1,00	42,5	42,6	42,4
	2011	1,12	63,3	66,7	59,4
Uruguay	2002	1,00	63,4	63,4	63,5
	2011	1,01	72,9	73,2	72,4
América Latina	2002	0,97	30,2	29,9	30,8
	2011	1,03	36,8	37,3	36,4

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

<sup>a</sup> Debido a la disponibilidad de información, el porcentaje de cotizantes se mide con relación a los asalariados.

**Gráfico III.21**  
**América Latina (17 países): brechas entre hombres y mujeres en materia de empleo y cotizaciones a pensiones, alrededor de 2011**  
(En proporciones)



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

En síntesis, si bien las brechas de género en las tasas de participación y ocupación se han reducido en la mayor parte de los países (y en menor medida se han reducido las brechas en las tasas de desempleo), siguen siendo muy significativas aun en los casos en que las mujeres han revertido sus desventajas educacionales. Esto último implica importantes pérdidas potenciales de productividad y de ingresos para los hogares. Sin embargo, no se trata solo de reducir las brechas de ingresos de los hogares con los mayores aportes de las mujeres, sino que también es muy importante disminuir las brechas del empleo para avanzar en la igualdad en otras esferas, como el pleno ejercicio de la autonomía, el desarrollo de capacidades y potencialidades de las personas, el acceso a la protección social contributiva y la sociabilidad ampliada más allá del hogar.

Sin duda, el espacio que se abre para las políticas públicas en estas áreas es muy amplio, y abarca tanto políticas laborales como de cuidados, aspectos que se desarrollarán más adelante. La mejor formulación de estas políticas requiere información precisa y detallada sobre la inserción laboral femenina y la comprensión cabal de los procesos en curso. Este es el objetivo de los dos apartados siguientes, donde se analiza la segregación ocupacional y las diferencias de ingreso por sexo.

## 2. La segregación ocupacional

La segregación ocupacional por sexo consiste en la concentración de las mujeres en un número reducido de ocupaciones (y, por lo tanto, la configuración de ocupaciones predominantemente femeninas o masculinas), y la primacía de los hombres en las posiciones jerárquicas dentro de una ocupación. La distribución de hombres y mujeres en las diferentes ocupaciones hace referencia a la segregación horizontal, mientras que la distribución de hombres y mujeres por niveles jerárquicos dentro de una ocupación se conoce como segregación vertical.

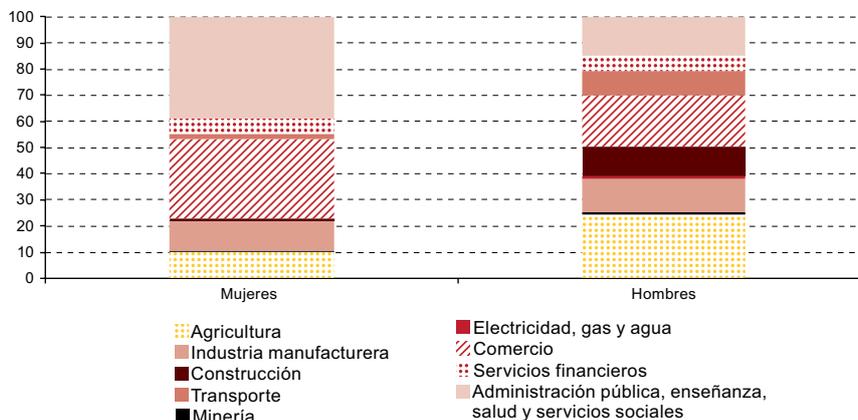
La segregación ocupacional por sexo es relevante por sus propias implicancias y por los posibles efectos en términos de las remuneraciones relativas. De acuerdo con la hipótesis de Bergmann (1974), la concentración de las mujeres en ocupaciones femeninas hace que en estas se paguen salarios menores debido a la creciente oferta laboral femenina y a los relativamente escasos empleos para mujeres. La evidencia empírica señala que efectivamente la segregación ocupacional explica una parte relevante de las diferencias salariales entre hombres y mujeres (Macpherson y Hirsch, 1995; Altonji y Blank, 1999; Olivetti y Petrongolo, 2008; Miller, 2009, entre otros). Esta segregación obedece en gran medida a consideraciones de los empleadores o incluso de los mismos trabajadores respecto de cuáles ocupaciones resultan apropiadas para las mujeres. Esto es parte de una construcción social aprendida, en la que también pesan relaciones de poder que subyacen a la división sexual del trabajo dentro de los hogares. A su vez, la discriminación laboral puede influir en las decisiones que toman los individuos, y en particular las mujeres, antes de ingresar al mercado. Más aún, en algunos casos, la segregación ocupacional puede derivar de la segregación educativa, que en cierta medida refleja las opciones o preferencias de las mujeres, pero también pueden ser producto de normas sociales y conductas adquiridas<sup>15</sup>.

De manera que la segregación ocupacional abarca múltiples dimensiones de la desigualdad. Tras ella se ocultan desigualdades en términos de reconocimiento, roles y relaciones, pautas culturales y poder. Por lo mismo, el campo de acción de las políticas públicas en este ámbito es amplio, y abarca desde la antidiscriminación hasta el cuidado.

Antes de ingresar en el análisis de la segregación ocupacional, resulta de interés considerar la segregación en términos de sectores de actividad, y la distribución de las mujeres por categorías ocupacionales. Ambos factores, junto con la segregación ocupacional, demuestran la inserción laboral diferencial de las mujeres. En términos de ramas de actividad, la concentración de las mujeres es mucho más marcada que la de los hombres (véase el gráfico III.22), y casi el 70% de ellas se ubican en dos ramas de actividad: administración pública, enseñanza, salud y servicios sociales (39%) y comercio (30%). Mientras tanto, las dos principales ramas de actividad para los hombres son la agricultura (24%) y el comercio (20%). La importancia de estos dos principales sectores de actividad para las mujeres se constata en todos los países (véase el gráfico III.23), con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, donde la agricultura es la segunda rama en importancia (y concentra mayor empleo femenino que el comercio).

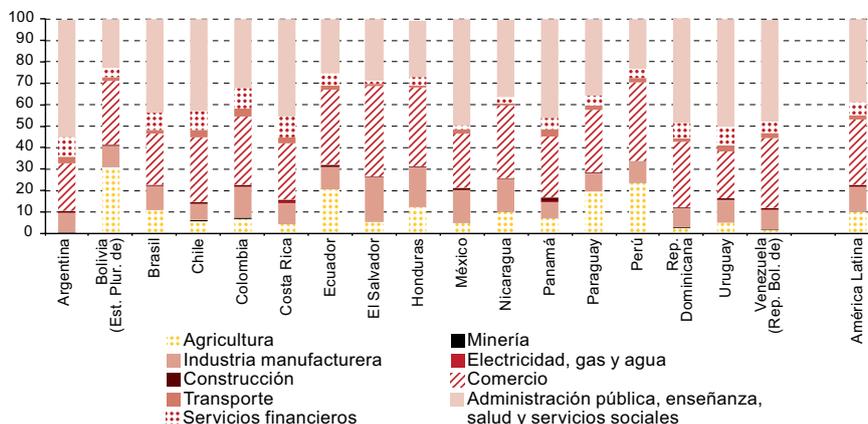
<sup>15</sup> En particular, distintos estudios muestran que una parte relevante del diferencial salarial entre hombres y mujeres con educación terciaria se debe a la especialización de sus estudios universitarios, ya que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en las carreras terciarias que implican menores remuneraciones (véase McDonald y Thornton, 2007; Chevalier, 2007; Cepeda y Barón, 2012).

**Gráfico III.22**  
**América Latina (17 países): promedio simple de la distribución de los ocupados por rama de actividad y sexo, total nacional, 2011**  
*(En porcentajes)*



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

**Gráfico III.23**  
**América Latina (17 países): promedio simple de la distribución de las mujeres ocupadas por rama de actividad, total nacional, 2011**  
*(En porcentajes)*



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

En términos de categorías ocupacionales, se observa que los hombres son principalmente asalariados y tienen una presencia mucho mayor entre los empleadores. Las mujeres, en cambio, constituyen una menor proporción en el trabajo asalariado y una de cada diez (10,7%) está empleada en el servicio doméstico, mientras que para los hombres este porcentaje es mínimo (0,5%) (CEPAL, 2013b).

Una manera de abordar la segregación ocupacional consiste en considerar las ocupaciones femeninas y su evolución. La clasificación de una ocupación como femenina entraña una cierta arbitrariedad. Una convención comúnmente utilizada considera femeninas aquellas ocupaciones cuyo porcentaje de mujeres supera al porcentaje de mujeres en el total de ocupados. Con este parámetro, se observa una relativa variabilidad en la cantidad de ocupaciones que pueden clasificarse como femeninas en los países. En 2011, las ocupaciones que se clasifican como femeninas cubren desde el 21% en Venezuela (República Bolivariana de) hasta el 59% en Honduras. De este modo, emerge un patrón en el que estas ocupaciones concentran a la mayoría de las mujeres. En efecto, entre el 76% y el 94% de las mujeres, según el país, se ubican en estas ocupaciones clasificadas como femeninas, que concentran una proporción mucho menor (entre un 23% y un 58%) de hombres. Estas cifras son un primer indicador de la alta segregación ocupacional por género.

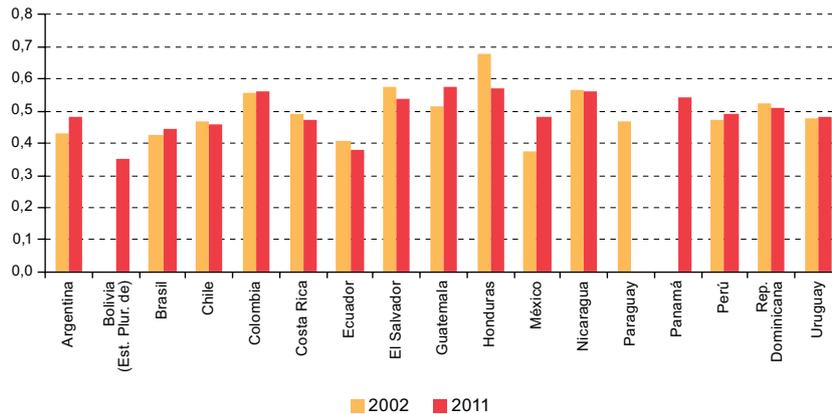
**Cuadro III.9**  
**América Latina (18 países): ocupaciones femeninas, 2002 y 2011**  
 (En porcentajes)

	Ocupaciones femeninas		Mujeres y hombres en ocupaciones femeninas			
	2002	2011	Hombres 2002	Mujeres 2002	Hombres 2011	Mujeres 2011
Argentina	27	32	42	85	35	83
Bolivia (Estado Plurinacional de)		41			58	94
Brasil	27	25	44	87	33	77
Chile	41	53	36	83	41	87
Colombia	43	43	30	86	31	87
Costa Rica	46	46	35	84	39	87
Ecuador	39	57	44	85	38	76
El Salvador	43	43	33	91	34	88
Guatemala	35	51	29	81	26	83
Honduras	38	59	19	87	26	83
México	50	46	36	73	35	83
Nicaragua	52	52	24	81	30	87
Panamá		56			32	87
Paraguay	44		27	74		
Perú	31	42	38	85	38	87
República Dominicana	50	52	38	90	40	91
Uruguay	39	41	39	86	35	83
Venezuela (República Bolivariana de)	34	21	32	92	23	78

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

Probablemente, el indicador más utilizado para analizar la segregación ocupacional es el índice de disimilitud de Duncan (véase el anexo metodológico del capítulo II, en el que se empleó para medir la segregación residencial y escolar). Este índice refleja, en el caso de la segregación ocupacional, la proporción de mujeres (u hombres) que sería necesario cambiar de ocupación para lograr la perfecta integración. Varía entre cero y uno, y a mayor nivel del índice, mayor segregación entre hombres mujeres<sup>16</sup>. Al respecto, se detecta una importante variación entre los países: los mayores niveles de segregación ocupacional correspondían en 2011 a Guatemala, Honduras, Nicaragua y Colombia (niveles superiores a 0,55), y los menores correspondían al Brasil, el Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de) (niveles inferiores a 0,45) (véase el gráfico III.24). La evolución también es variable según los países y, en todo caso, no se detecta una tendencia general a la disminución del indicador en la década, aunque sí se observan caídas de magnitud considerable en Honduras y Venezuela (República Bolivariana de) (superior al 8%). En conclusión, en materia de segregación ocupacional, no parece haber una mejora generalizada como en el resto de los indicadores previamente analizados.

**Gráfico III.24**  
**América Latina (17 países): índice de disimilitud de Duncan para mujeres ocupadas, 2002 y 2011**



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

<sup>16</sup> Los índices de segregación son sensibles a la cantidad de agrupamientos (en este caso, ocupaciones) considerados. Los cálculos que se presentan en este capítulo corresponden a la clasificación de ocupaciones de dos dígitos.

En todos los países, la segregación ocupacional es superior entre los asalariados del sector privado que entre los del sector público (véase el cuadro III.10). Esto resulta esperable, ya que en términos generales la legislación contra la discriminación es más fuerte en el sector público. Además, la mayoría de los países presentan una disminución de la segregación de los asalariados públicos entre los dos momentos del tiempo analizados, lo que no ocurre entre los asalariados privados. Esta asimetría es preocupante y requiere, en materia de políticas, una mayor regulación del sector privado para evitar prácticas de discriminación que reproducen las desigualdades de género asociadas a la segregación ocupacional.

**Cuadro III.10**  
**América Latina (18 países): índice de Duncan del total de ocupados, de los asalariados privados y de los asalariados públicos, 2002 y 2011**

	Total de ocupados		Asalariados privados		Asalariados públicos	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	0,432	0,481	0,465	0,499	0,389	0,322
Bolivia (Estado Plurinacional de)		0,353		0,505	0,000	0,371
Brasil	0,426	0,446	0,445	0,448	0,389	0,343
Chile	0,468	0,459	0,472	0,364	0,446	0,364
Colombia	0,558	0,561	0,567	0,569	0,437	0,424
Costa Rica	0,490	0,471	0,519	0,487	0,369	0,383
Ecuador	0,405	0,380	0,425	0,397	0,372	0,394
El Salvador	0,575	0,540	0,592	0,535	0,482	0,535
Guatemala	0,513	0,576	0,534	0,567	0,463	0,362
Honduras	0,680	0,572	0,689	0,581	0,480	0,364
México	0,375	0,481	0,378	0,496	0,346	0,350
Nicaragua	0,564	0,564	0,583		0,412	0,000
Paraguay	0,468		0,497		0,374	0,000
Panamá		0,544		0,558		0,459
Perú	0,471	0,490	0,445	0,473	0,416	0,372
República Dominicana	0,523	0,509	0,545	0,526	0,405	0,404
Uruguay	0,480	0,484	0,504	0,506	0,457	0,427
Venezuela (República Bolivariana de)	0,599	0,587	0,610	0,610	0,503	0,478

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

Por otra parte, la segregación ocupacional también implica mayor restricción a las mujeres para ocupar cargos altos. Esto sugiere la existencia de un techo de cristal, como se suele denominar a la existencia de barreras no explicitadas o invisibles que impiden a las mujeres con alta calificación alcanzar los niveles jerárquicos superiores. Una vez más, la desigualdad y la discriminación se refuerzan mutuamente. En este sentido, el techo de cristal constituye no solo una expresión de desigualdad de logros y reconocimientos ante similar nivel educacional, sino un abuso de poder enraizado en prácticas de selección que afectan negativamente a las mujeres.

### 3. Diferencias salariales

Uno de los hechos más documentados en los estudios sobre diferencias de género en el mercado laboral es la existencia de una penalización salarial para las mujeres. Estas diferencias pueden deberse a distintos factores: la división sexual de las tareas domésticas en el hogar, la discriminación de los empleadores, la segregación educativa antes de ingresar al mercado laboral y otros factores asociados a pautas sociales o culturales.

La consideración de las remuneraciones medias resalta las altas brechas de ingresos laborales entre hombres y mujeres (véase el cuadro III.11). Los ingresos mensuales de los hombres son un 28% más altos que los de las mujeres (promedio simple para todos los países en 2011), y el diferencial oscila entre el 52% en el Perú y el 4% en Honduras. La comparación entre 2002 y 2011 indica que la diferencia de los ingresos laborales medios de hombres y mujeres se ha reducido en la mayor parte de los países (con excepción del Perú, la República Dominicana y el Uruguay). Si en lugar de comparar los ingresos mensuales se comparan los ingresos por hora de trabajo, las diferencias son menores, pues las mujeres trabajan en promedio menos horas que los hombres. En este caso, los hombres ganan un 11% más (promedio simple para todos los países en 2011), y el diferencial oscila entre el 48% y el 40% para el Perú y Bolivia (Estado Plurinacional de), respectivamente, y presenta valores negativos en El Salvador, Honduras y Nicaragua,

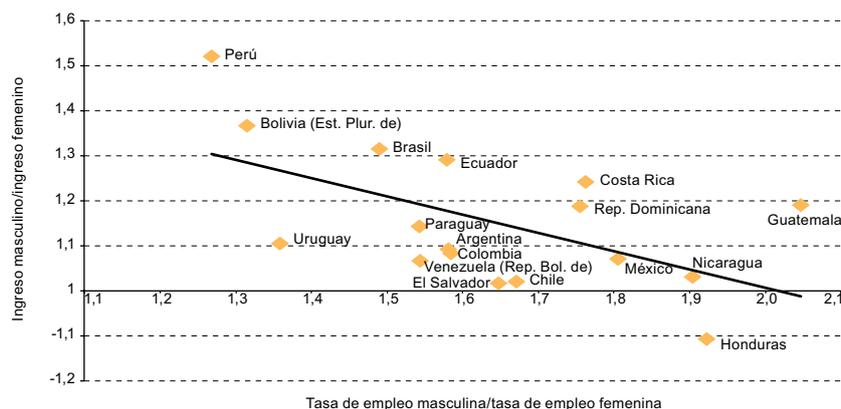
donde los ingresos laborales por hora de las mujeres son superiores a los de los hombres en promedio. Los países de Centroamérica, que mostraban las mayores brechas de participación y ocupación entre hombres y mujeres, son los que muestran menores diferenciales en promedio, sugiriendo nuevamente un proceso de selección de las ocupadas (las que a la larga se insertan en el mercado laboral tendrían, por ejemplo, mayor nivel educativo)<sup>17</sup>. La correlación entre la brecha de empleo entre hombres y mujeres y la brecha de ingresos por hora da una cifra negativa de -0,27, lo que refuerza la presunción de que exista un importante proceso de selección entre las ocupadas (véase el gráfico III.25)<sup>18</sup>. Al igual que con los ingresos mensuales, las diferencias de los ingresos por hora muestran una tendencia general a la reducción, indicando un acortamiento de las diferencias medias en la década.

**Cuadro III.11**  
**América Latina (18 países): diferencia porcentual de ingresos según género en favor de los hombres respecto de las mujeres, 2002 y 2011**  
*(En porcentajes)*

	Mensual		Por hora	
	2002	2011	2002	2011
Argentina	47	37	13	8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	40	34	53	40
Brasil	43	36	30	27
Chile	49	32	26	0
Colombia	16	19	-4	3
Costa Rica	24	18	-5	23
Ecuador	49	27	49	23
El Salvador	33	15	26	-3
Guatemala	58	48	27	10
Honduras	8	4	-7	-19
México	54	35	26	4
Nicaragua	25	14	2	-5
Panamá	18	12	-3	7
Paraguay	76	45	37	11
Perú	33	52	43	48
República Dominicana	25	25	4	15
Uruguay	36	37	8	7
Venezuela (República Bolivariana de)	23	19	2	6
América Latina (promedio simple)	36	28	18	11

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

**Gráfico III.25**  
**América Latina (17 países): brechas entre hombres y mujeres en materia de empleo y remuneraciones, alrededor de 2011**  
*(En proporciones)*



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

<sup>17</sup> Además, se debe considerar que en Centroamérica los países con menores brechas son también los que tienen niveles de ingreso en general más bajos.

<sup>18</sup> Para una muestra de países desarrollados, Olivetti y Petrongolo (2008) encuentran que esta correlación es de -0,47.

**Recuadro III.4**

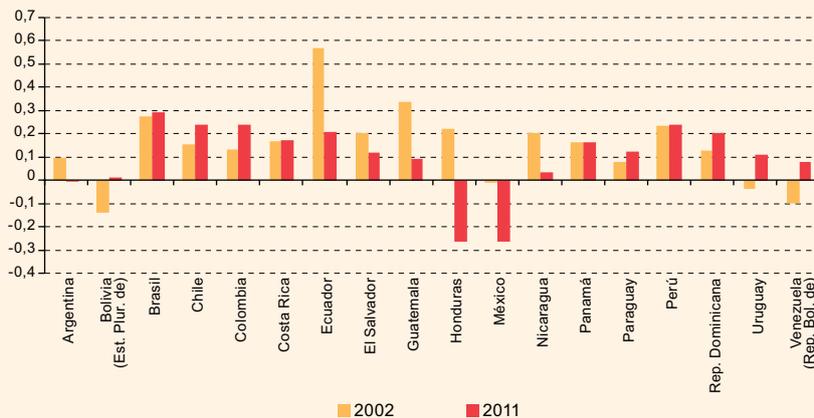
**Brechas salariales: estimaciones econométricas**

Dadas las distintas características personales de los hombres y las mujeres ocupados, así como las divergencias en su inserción laboral, se suelen estimar las diferencias de ingresos mediante ecuaciones salariales que permiten controlar por las características observables de los trabajadores, de manera de aislar el efecto del diferencial de ingresos que es atribuible simplemente al sexo del trabajador y no a otras características observables (edad, nivel educativo, lugar de residencia u otras) o a su inserción laboral (rama de actividad, categoría ocupacional u otra)<sup>a</sup>. La variable dependiente es el ingreso por hora de los trabajadores<sup>b</sup>. El coeficiente de la variable de sexo, que mide la diferencia salarial que podría atribuirse a la discriminación, es significativo en la mayoría de los países y de una magnitud considerable (véase el gráfico siguiente). Las

diferencias salariales por sexo, tras controlar por otras variables observables, son en general algo inferiores a las que surgen de la consideración de los promedios simples. Los hombres reciben ingresos un 7,4% superiores en promedio, después de controlar por las características observables. El coeficiente resulta significativo y positivo en la mayoría de los países y años. Las excepciones son Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002), Honduras y México (2011), donde el coeficiente de la variable de sexo no es significativo. No se detecta un patrón común de descenso en esta diferencia salarial, como sí se detectaba al comparar los promedios simples en la mayoría de los países. Esto indica que, si bien en una minoría de países las diferencias salariales parecen haberse revertido, en el resto continúan siendo significativas y no muestran una tendencia uniforme a la baja<sup>c</sup>.

**América Latina (18 países): coeficiente de la variable de sexo en las ecuaciones salariales, 2002 y 2011**

(Índice hombre=1)



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

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

<sup>a</sup> Las estimaciones que se presentan fueron corregidas para contemplar la posible existencia de sesgo de selección, por medio de la corrección propuesta por Heckman (1979). Consiste en estimar, además de la ecuación salarial principal, una segunda ecuación de selección para medir la probabilidad de participar en el mercado de trabajo, que permite corregir la ecuación salarial principal.

<sup>b</sup> Tanto los ingresos como las características de los puestos corresponden a la ocupación principal. Los detalles de las estimaciones pueden solicitarse a los autores.

<sup>c</sup> Véase un análisis de descomposición del diferencial salarial por género de los países de la región en 2005 en Atal, Nopo y Winder (2009).

## E. Trabajo no remunerado

Para avanzar hacia el horizonte de igualdad que postula la CEPAL, es imprescindible visualizar y reconocer la manera en que operan las relaciones de género en los distintos ámbitos del desarrollo de las personas y las sociedades. En esta línea, la incorporación de la perspectiva de género en la economía ha permitido, entre otras cosas, mostrar que el trabajo no puede reducirse al empleo remunerado (Durán, 2013). Desde esta perspectiva han surgido diversos estudios en los que se analizan otras formas de trabajo que no son empleo, como el trabajo no remunerado de los hogares y el trabajo de voluntariado, y enfatizan su importancia para el funcionamiento de las economías y las sociedades. En efecto, la participación remunerada de las personas en la producción de bienes y servicios no basta para la satisfacción de las necesidades humanas y la reproducción social, por lo cual es preciso considerar una amplia gama de formas de trabajo mercantiles y no mercantiles.

El trabajo no remunerado se define como aquel realizado por los miembros del hogar que permite producir bienes y servicios para el consumo familiar, como el cuidado de personas y el trabajo doméstico. El estudio del trabajo no remunerado requiere de conceptos e instrumentos de medición específicos para dar cuenta de sus distintas modalidades, su relación con el trabajo remunerado y otras actividades cotidianas. Por lo general, se establecen varias categorías para medir el uso del tiempo en las actividades que se realizan: el tiempo para satisfacer necesidades

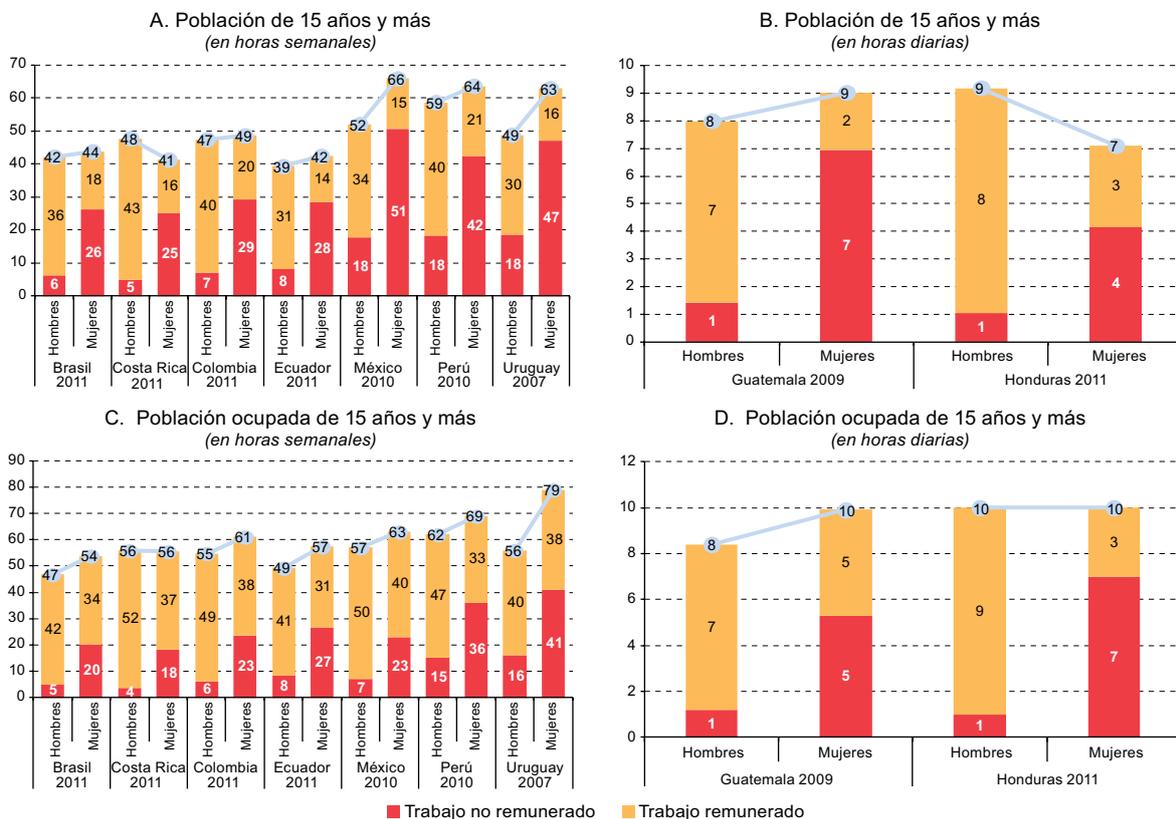
personales, el tiempo del trabajo remunerado, el tiempo destinado al trabajo doméstico, el tiempo dedicado a los cuidados familiares, el trabajo voluntario o el servicio de la comunidad, y el tiempo de ocio.

En América Latina y el Caribe, desde 1985 hasta la fecha, se han impulsado significativamente las mediciones de uso del tiempo en varios países de la región<sup>19</sup>. Actualmente, 18 países han implementado mediciones de uso del tiempo en la región, aunque con importantes diferencias metodológicas que dificultan la comparabilidad. Aun así, esta información muestra la carga total en tiempo de trabajo (remunerado y no remunerado) en la región desagregada por sexo. A continuación se analiza la distribución de la carga total de trabajo entre hombres y mujeres para distintos países de América Latina y el Caribe.

El primer resultado que se evidencia es que las mujeres trabajan más que los hombres en todos los países considerados, con excepción de Costa Rica y Honduras (véanse los paneles A y B del gráfico III.26). Así, las mujeres cargan con una doble jornada: además de sus responsabilidades laborales (que se han incrementado en las últimas décadas, como se discutió anteriormente), se hacen cargo del cuidado de otras personas (niños, ancianos), del mantenimiento de la casa y de las actividades asociadas a la reproducción de las personas que viven en el hogar. Los hombres, en cambio, dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo remunerado y un tiempo marginal al trabajo no remunerado. Si se restringe el análisis a la población que se encuentra ocupada, el fenómeno descrito se acentúa: se observa claramente la doble jornada de las mujeres (véanse los paneles C y D del gráfico III.26). En el Brasil las mujeres trabajan en promedio 8 horas semanales más que los hombres, en Colombia 7 horas más, en Costa Rica 1 hora más, en el Ecuador 4 horas más, en México 5 horas más, en el Perú 7 horas más y en el Uruguay 23 horas más. Al desagregar el tiempo dedicado al trabajo según sea remunerado o no, se observa que los hombres dedican más tiempo al trabajo remunerado.

**Gráfico III.26**

**América Latina (9 países): tiempo destinado al trabajo remunerado y no remunerado, según sexo, alrededor de 2011**

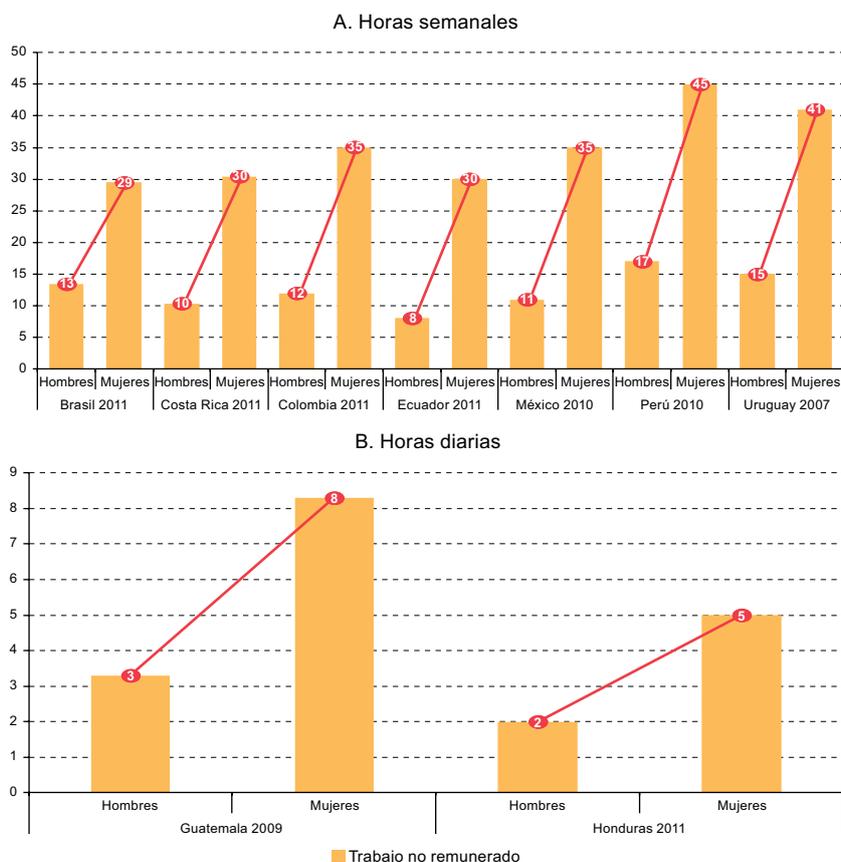


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

<sup>19</sup> Los compromisos asumidos por los países en los acuerdos internacionales emanados de las conferencias mundiales y regionales tales como la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Quito (2007) y el Consenso de Brasilia (2010), entre otros, constituyen marcos políticos relevantes para legitimar el emprendimiento de este tipo de mediciones. También juegan un rol clave para las mediciones del uso del tiempo la cooperación internacional, las reuniones internacionales de expertas y expertos en estadísticas y los mecanismos para el adelanto de la mujer en el Estado, así como los institutos nacionales de estadística, la academia y la sociedad civil.

Al considerar a la población no ocupada, la situación es particularmente desigual: las mujeres trabajan en promedio entre 2 y 3,7 veces más que los hombres en la misma situación. Las mujeres “no ocupadas” trabajan hasta 45 horas a la semana en el caso extremo (Perú) (véase el gráfico III.27).

**Gráfico III.27**  
**América Latina (9 países): tiempo de la población no ocupada de 15 años y más destinado al trabajo no remunerado, según sexo, alrededor de 2011**



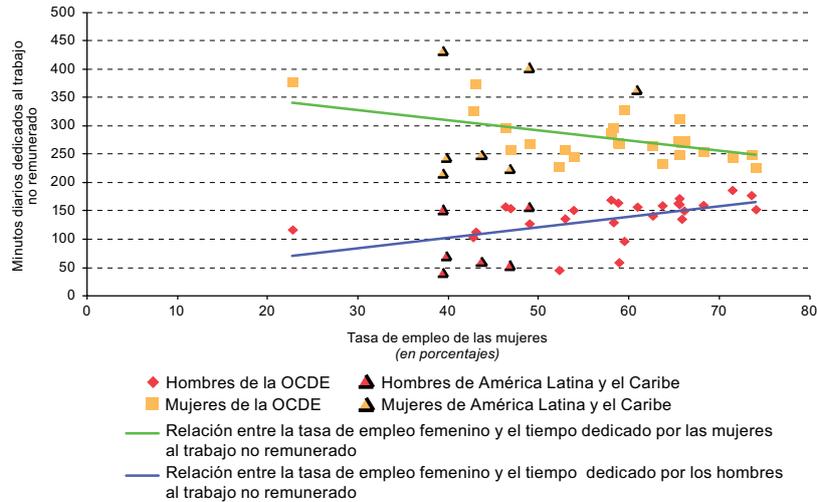
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La literatura ha identificado diferentes factores que originan estas grandes diferencias en la distribución por sexo del trabajo remunerado y no remunerado: aspectos demográficos, políticas públicas, nivel de desarrollo económico (Folbre, 2009) y características individuales. Desde una perspectiva comparativa se puede observar una correlación negativa entre la tasa de empleo femenino y el tiempo promedio dedicado por la mujer al trabajo no remunerado. De la misma manera, existe una correlación positiva entre la tasa de empleo femenino y el tiempo dedicado por los hombres al trabajo no remunerado (véase el gráfico III.28). Si bien se deben analizar las barreras idiosincráticas a la incorporación laboral femenina en cada país, la correlación existente da cuenta en cierta manera de la división sexual del trabajo.

El tiempo dedicado al trabajo no remunerado difiere significativamente según las características de los individuos. Como se observa en el gráfico III.29A, la categoría ocupacional resulta relevante solamente para las mujeres, ya que el tiempo dedicado al trabajo no remunerado de los hombres es casi similar, cualquiera sea su categoría profesional, mostrando variaciones inferiores a cinco horas semanales entre el empleador y el trabajador por cuenta propia. En cambio, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado se duplica para las mujeres que trabajan por cuenta propia en comparación con las empleadoras. En relación con el estado civil, las mujeres casadas y divorciadas dedican más tiempo al trabajo no remunerado que las viudas o solteras (véase el gráfico III.29C). Nuevamente, este efecto no existe en el caso de los hombres: sea cual fuere su estado civil, el tiempo que dedican al trabajo no remunerado casi no se altera. También por grupo etario el tiempo destinado al trabajo no remunerado difiere solamente en el caso de las mujeres, reflejando el ciclo de vida del cuidado (véase el gráfico III.29B). Finalmente, a mayor educación es menor el tiempo de trabajo no remunerado, mientras que los hombres no ven alterado su desempeño en la labor

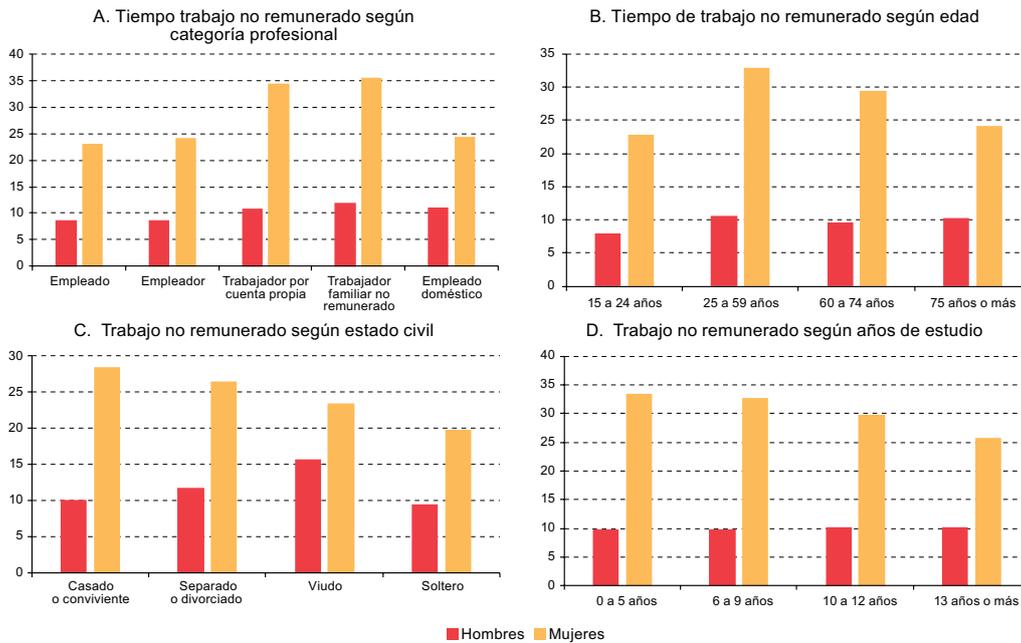
del cuidado en los distintos niveles educativos (véase el gráfico III.29d). Este resultado coincide con lo encontrado por Espejo, Filgueira y Rico (2010) en relación con la carga de trabajo no remunerado decreciente por quintil de ingresos para las mujeres, pero relativamente estable para los hombres<sup>20</sup>.

**Gráfico III.28**  
**Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina y el Caribe (países seleccionados):**  
**correlación entre el empleo femenino y el tiempo dedicado por las mujeres y los hombres al trabajo no remunerado**  
*(En minutos diarios y porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y base de datos CEPALSTAT.

**Gráfico III.29**  
**América Latina (9 países): tiempo destinado al trabajo no remunerado, según sexo,**  
**categoría profesional, edad, estado civil y años de estudio**  
*(En horas semanales)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

<sup>20</sup> Es previsible que las mujeres con más educación consagren menos horas al cuidado, pues disponen de mayores ingresos y pueden pagar servicios de cuidado con gastos de bolsillo, lo que las que mujeres con menos educación y menor nivel socioeconómico no pueden solventar.

Finalmente, cabe señalar que, directamente vinculada con los trabajos que han expuesto la desigual distribución de la carga total de trabajo entre hombres y mujeres, se ha desarrollado una línea de investigación orientada a incorporar el uso del tiempo en el análisis de la pobreza y el bienestar (CEPAL, 2012b). En este contexto, si bien plantear la importancia de la incorporación de la mujer al mundo del trabajo productivo es esencial, también lo es establecer la ruta inversa. En este marco, debe revalorarse el ámbito privado e incorporar a los padres en las labores de cuidado a través de esquemas tales como licencias de paternidad más prolongadas que las actualmente existentes en la región, o regímenes flexibles de parentalidad en los que el derecho no identifica automáticamente a la mujer como responsable exclusiva del cuidado de los menores.

## F. Mercado laboral y pueblos indígenas: desigualdades étnicas y de género

Las desigualdades de medios, capacidades y reconocimiento recíproco se dan con especial virulencia al comparar la situación de los pueblos indígenas respecto del resto de la población, en perjuicio de los primeros. Esto es más agudo aún en el caso de las mujeres indígenas, que sufren de discriminación y exclusión tanto por razones de género como de etnia, lo que las convierte en sujetos de desigualdades cruzadas.

El mundo del trabajo, entre otros ámbitos, expresa estas desigualdades cruzadas, como se demuestra en este análisis detallado de la situación laboral de los pueblos indígenas, con especial atención a las diferencias de género. Se utilizan aquí los indicadores disponibles en los censos de población y encuestas de hogares que responden a parámetros convencionales del trabajo en sociedades orientadas al mercado, y no necesariamente son pertinentes para comprender la economía, el bienestar y la dinámica poblacional de los pueblos indígenas. En efecto, tradicionalmente estos pueblos han desarrollado economías colectivas y familiares basadas en la reciprocidad, y más orientadas hacia la subsistencia que a la acumulación de capital; de esta forma, todos los miembros del grupo familiar colaboran en la producción de los bienes (CEPAL/Fondo Indígena, 2007). Por otra parte, existe en el mercado laboral un sesgo generalizado de subestimación del trabajo femenino, sobre todo del informal o el que se realiza en el hogar, pues entre estos pueblos no existiría la distinción entre las actividades productivas y las reproductivas.

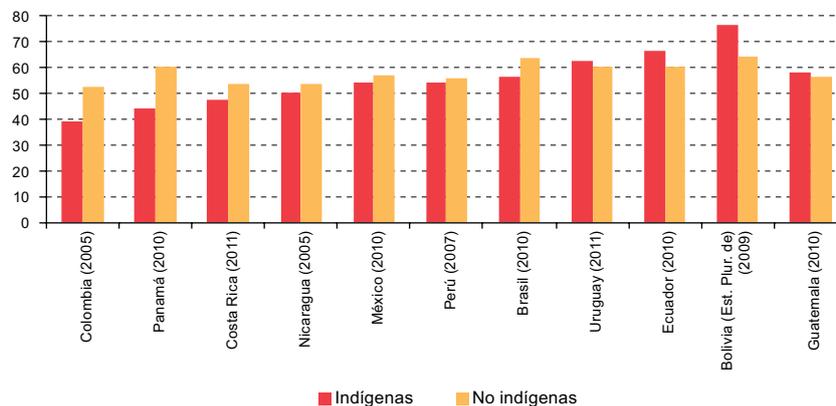
Aun con estas advertencias, la información muestra muy claramente el hecho de que, si bien las herramientas del derecho internacional han establecido con claridad los derechos de los pueblos indígenas, persisten enormes brechas de implementación.

En el gráfico III.30 se presentan las tasas de participación en la actividad económica de los nueve países de la región que cuentan con datos censales de la segunda mitad de la década de 2000 y de la ronda de 2010, y permite constatar que, con la excepción del Ecuador y el Uruguay, la participación de las personas indígenas es sistemáticamente más baja que la de las no indígenas, con diferencias bien marcadas en Colombia y Panamá. La mayor ruralidad que suele caracterizar a los pueblos indígenas es, en parte, la causa de estas desigualdades; no obstante, las diferencias se mantienen al observar las cifras en zonas urbanas y se agudizan en el caso de las mujeres (véase el cuadro III.12). En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, las tasas de participación económica de las personas indígenas resultan más elevadas que las de personas no indígenas, sobre todo en el primer país, donde además este comportamiento se constata tanto en hombres como en mujeres, así como en zonas urbanas y rurales. Las cifras de estos dos países se derivan de las encuestas de hogares y, por tanto, no resultan del todo comparables con los censos.

Como patrón sistemático, las mujeres indígenas son las que presentan las menores tasas de participación económica en 8 de los 11 países: Panamá, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, México, Guatemala, el Perú y el Brasil. En el otro extremo, las tasas del Uruguay, el Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de) no solo son elevadas en relación con las del resto (53,4%, 54,6% y 67,9%, respectivamente), sino que superan a las de las mujeres no indígenas. Por su parte, los hombres, con independencia de su condición étnica, son los que tienen las mayores tasas de participación económica, y presentan un patrón de diferencias étnicas menos definido, ya que en 6 de los 11 países, tanto en zonas urbanas como rurales, las tasas de hombres indígenas son inferiores a las tasas de hombres no indígenas, y en los otros 5 países se presenta la situación contraria.

Los determinantes de la participación indígena en el mercado de trabajo son complejos y no siempre pueden asimilarse al caso de los no indígenas. Los menores niveles de educación formal ponen a estas personas en clara desventaja en el acceso al empleo. Además, resultan fundamentales los aspectos culturales específicos de los pueblos indígenas, así como el papel de hombres y mujeres en sus familias y comunidades. Muchos pueblos indígenas desarrollan economías de subsistencia, con escasa orientación al mercado, en las que la participación de las mujeres se visualiza en el cumplimiento de sus roles tradicionales o “naturales”, que incluyen tanto la maternidad y el cuidado de niños y adultos como el manejo de la siembra de subsistencia y el ganado menor, entre otras tareas. Estas especificidades quedan invisibilizadas cuando se emplean los sistemas disponibles de información que utilizan categorías diseñadas desde la lógica de una economía global de mercado, principalmente urbano, en el que las actividades tradicionales y la forma en que se desempeñan no tienen cabida ni son culturalmente pertinentes. Tales omisiones plantean desafíos respecto de la forma de medir la participación y distribución en el mundo del trabajo.

**Gráfico III.30**  
América Latina (11 países): tasas de participación económica de personas de 15 años o más según condición étnica, alrededor de 2010



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

**Cuadro III.12**  
América Latina (11 países): tasas de participación económica de personas de 15 años o más según condición étnica, sexo y zona de residencia, alrededor de 2010

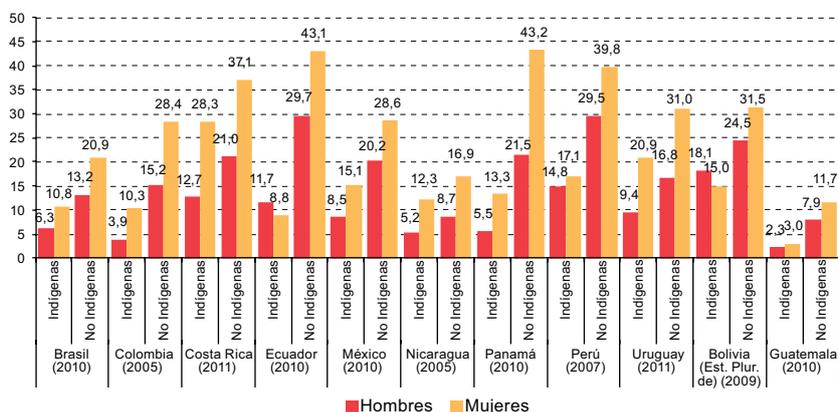
País y año censal <sup>a</sup>	Total		Zona urbana				Zona rural					
	Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Panamá, 2010	19,3	44,4	68,7	76,8	31,7	50,4	77,1	77,4	14,7	27,1	65,4	75,2
Colombia, 2005	20,9	36,1	57,8	70,3	32,2	40,8	62,2	69,7	16,7	15,3	56,3	72,1
Costa Rica, 2011	27,4	36,3	67,3	72,2	37,2	40,1	70,5	72,1	18,0	24,2	64,7	72,6
Nicaragua, 2005	28,7	33,4	72,7	75,8	37,0	42,1	65,7	70,2	20,4	18,6	78,7	83,6
México, 2010	31,5	38,0	78,9	77,4	39,9	41,6	79,9	77,5	20,4	21,6	77,6	77,0
Perú, 2007	37,5	38,8	71,6	73,7	43,1	42,0	71,4	72,6	29,3	20,5	71,9	79,1
Brasil, 2010	47,2	53,7	65,7	74,4	55,1	55,1	74,9	75,0	39,3	44,8	58,0	71,2
Uruguay, 2011	53,4	50,2	73,8	71,4	53,6	50,5	73,6	71,1	46,9	43,2	77,7	76,3
Ecuador, 2010	54,6	42,9	78,8	78,0	60,0	47,0	83,5	77,1	52,9	34,3	77,3	79,6
<b>País y año de la encuesta</b>												
Guatemala, 2010	36,6	39,3	81,3	75,8	46,1	46,5	81,3	72,9	30,3	28,1	81,2	79,8
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	67,9	54,9	86,2	74,5	60,9	53,8	82,2	71,4	77,3	59,5	92,0	85,9

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Los países están ordenados en forma creciente según la tasa de participación total de las mujeres indígenas.

Si se considera el porcentaje de ocupados y ocupadas de 15 años o más con 13 años de estudio o más, que se supone agrupa a las personas que al menos completaron la secundaria, las desigualdades étnicas resultan en general más profundas que las de género (véase el gráfico III.31). Las cifras ubican a las mujeres indígenas en una situación mejor que la de los hombres de esta misma condición étnica (en ocho de los nueve países), pero bastante más desfavorable que la de las mujeres no indígenas. Mientras que en el Ecuador y Panamá un 43% de las mujeres no indígenas ocupadas tienen al menos el nivel secundario, las indígenas en esta situación representan el 9% y el 13%, respectivamente. En países como Colombia y Panamá esta relación equivale a aproximadamente el triple, y en el Brasil, México, el Perú y el Uruguay, a alrededor del doble. Entre las mujeres indígenas ocupadas, la mejor situación tiene lugar en Costa Rica, donde un 28% de las que trabajan tienen al menos educación secundaria y, a su vez, este es el país que menos desigualdad presenta respecto de las mujeres no indígenas.

**Gráfico III.31**  
**América Latina (11 países): ocupados de 15 años o más de edad con 13 años de estudio o más según condición étnica y sexo, alrededor de 2010**  
*(En porcentajes)*



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

La inserción laboral de los pueblos indígenas en los diferentes sectores de la economía tiene importantes divergencias respecto de la de los no indígenas, como se observa en el cuadro III.13. Los pueblos indígenas tienen un papel significativo en el sector primario en todos los países con datos disponibles. Destacan Colombia y el Ecuador, donde más de la mitad de las personas indígenas ocupadas trabajan en este sector de la economía; en el resto de países —con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y México— más del 40% se ubica en este sector. Esto se contrapone a la situación de las personas no indígenas, quienes se concentran principalmente en el sector terciario. La fuerte presencia indígena en el sector primario obedece a que una alta proporción de estos pueblos reside en las zonas rurales, y también a que este sector ha sido muy dinámico en términos de demanda de trabajo recientemente (en especial, en los casos del café, el cacao, la soja, las frutas frescas, el algodón y el aceite, entre otros). De este modo, las personas indígenas comienzan a desplazarse desde economías familiares agrícolas o ganaderas típicas de las zonas rurales hacia otros sectores de la economía, o bien permanecen en el sector primario pero como mano de obra en industrias agroexportadoras y sembradíos, entre otras opciones (Del Popolo, López y Acuña, 2009).

Con respecto a la situación laboral en el ámbito urbano, las personas indígenas ocupadas se insertan principalmente en el sector terciario, que incluye sobre todo el comercio y los servicios. No obstante, la permanencia en los sectores primarios, si bien muy inferior a la de las zonas rurales, es más elevada que la de personas no indígenas (véase el cuadro III.13). En el caso del comercio, debería profundizarse el análisis para saber hasta qué punto estas actividades se relacionan con ocupaciones tradicionales indígenas, como la comercialización de artesanías, con miras a promover estrategias de desarrollo innovadoras que les permitan generar mejores ingresos con estas labores tradicionales. Por otra parte, si bien en las ciudades las personas indígenas presentan mejores indicadores relativos a sus condiciones de vida, no es menos cierto que las desigualdades étnicas se mantienen y en algunos casos se incrementan (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009).

Con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala y el Perú, la mayoría de las mujeres y hombres indígenas insertos en el mercado laboral son asalariados. Entre las mujeres indígenas, los niveles más altos de asalariadas se encuentran en el Brasil, Colombia y Costa Rica, con cifras cercanas al 70%, y los más bajos en Bolivia (Estado Plurinacional de) (23,9%) y el Ecuador (30%). Entre los hombres indígenas, también destacan el Brasil y Colombia, pero sistemáticamente en todos los países el peso relativo del trabajo asalariado es algo inferior al de las mujeres indígenas.

**Cuadro III.13**  
**América Latina (10 países): personas ocupadas de 15 años o más según sector de actividad,**  
**condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010**  
*(En porcentajes)*

País y fecha censal	Sector de actividad	Total del país		Urbano		Rural	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Brasil, 2010	Primario	41,8	14,6	12,0	5,8	74,7	67,9
	Secundario	16,4	22,0	23,4	23,8	8,6	10,9
	Terciario	41,8	63,4	64,6	70,4	16,7	21,2
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Colombia, 2005	Primario	67,9	27,1	16,2	8,5	82,9	74,3
	Secundario	6,7	14,0	15,6	16,8	4,2	7,1
	Terciario	25,4	58,9	68,3	74,7	12,9	18,6
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Costa Rica, 2011	Primario	37,3	15,1	12,0	6,6	63,3	40,8
	Secundario	16,4	23,0	22,7	24,7	10,1	17,8
	Terciario	46,2	61,9	65,4	68,7	26,6	41,5
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Ecuador, 2010	Primario	54,6	22,4	9,4	7,5	70,2	52,9
	Secundario	17,2	20,9	24,1	22,5	14,8	17,7
	Terciario	28,2	56,7	66,5	70,0	14,9	29,4
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
México, 2010	Primario	30,1	10,9	11,7	4,4	59,2	45,7
	Secundario	23,0	24,9	26,4	25,6	17,5	21,2
	Terciario	46,9	64,2	61,9	70,0	23,3	33,1
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Nicaragua, 2005	Primario	48,3	32,0	14,2	7,7	80,0	70,9
	Secundario	15,0	19,2	24,7	25,5	6,0	9,0
	Terciario	36,7	48,9	61,1	66,8	14,1	20,1
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Panamá, 2010	Primario	49,1	11,5	11,0	2,2	68,0	37,5
	Secundario	12,5	21,6	17,3	22,4	10,1	19,4
	Terciario	38,4	66,9	71,7	75,4	21,9	43,0
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Perú, 2007	Primario	41,5	19,9	15,2	9,3	83,6	80,6
	Secundario	15,8	16,7	21,3	18,5	7,1	6,6
	Terciario	42,7	63,4	63,5	72,2	9,3	12,8
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>País y año de la encuesta</b>							
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Primario	39,2	17,8	4,9	3,8	78,7	63,8
	Secundario	18,9	23,0	27,9	25,5	8,6	14,6
	Terciario	41,9	59,2	67,2	70,7	12,7	21,6
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Guatemala, 2010	Primario	44,3	25,4	26,5	8,2	57,3	52,5
	Secundario	23,4	20,4	27,6	24,3	20,3	14,3
	Terciario	32,4	54,2	45,9	67,5	22,5	33,2
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

En contrapartida, las personas indígenas ocupadas poseen un peso relativamente mayor que los no indígenas en las actividades por cuenta propia en todos los países, lo que probablemente está relacionado con sus actividades tradicionales. En el caso de las mujeres indígenas, los países con valores más elevados en esta categoría ocupacional son el Ecuador, con un 66%, Guatemala, con un 48% y el Perú, con un 42%; en el caso de los hombres, destacan el Ecuador, Nicaragua y el Perú, donde más de la mitad de los ocupados indígenas trabaja por cuenta propia (véase el cuadro III.14).

**Cuadro III.14**  
**América Latina (10 países): mujeres ocupadas de 15 años o más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010**  
(En porcentajes)

<b>País y año censal</b>	<b>Condición étnica</b>	<b>Patrón o empleador</b>	<b>Trabajador por cuenta propia</b>	<b>Trabajador no remunerado</b>	<b>Empleado asalariado</b>
Brasil, 2010	Indígenas	0,8	26,6	5,4	67,3
	No indígenas	1,6	18,0	2,3	78,1
Colombia, 2005	Indígenas	2,6	25,5	3,5	68,4
	No indígenas	5,5	12,7	0,8	81,0
Costa Rica, 2011	Indígenas	5,5	23,1	3,2	68,1
	No indígenas	5,1	14,2	1,1	79,6
Ecuador, 2010	Indígenas	2,2	65,5	2,8	29,5
	No indígenas	4,9	28,7	1,7	64,7
México, 2010	Indígenas	1,4	33,4	6,9	58,2
	No indígenas	2,2	23,5	2,5	71,8
Nicaragua, 2005	Indígenas	1,0	41,9	1,8	55,3
	No indígenas	1,1	32,8	0,8	65,3
Panamá, 2010	Indígenas	0,4	37,2	7,1	55,2
	No indígenas	0,8	13,5	0,5	85,2
Perú, 2007	Indígenas	1,2	41,6	20,8	36,4
	No indígenas	1,7	32,1	6,7	59,6
<b>País y año de la encuesta</b>					
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Indígenas	2,3	36,5	37,2	23,9
	No indígenas	3,7	30,1	18,6	47,1
Guatemala, 2010	Indígenas	1,8	47,8	20,2	30,3
	No indígenas	2,9	34,0	6,3	56,8

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto datos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

Hay mayor incidencia de trabajadoras sin remuneración entre las mujeres indígenas. El Estado Plurinacional de Bolivia presenta el caso más extremo: un 37% de las mujeres indígenas están en esta situación<sup>21</sup>. Las brechas étnicas más importantes se producen entre las mujeres, y merecen especial atención en Guatemala y el Perú, donde las indígenas triplican a las no indígenas (entre el 20% y el 21% frente a un rango del 6% al 7%, respectivamente), y en Panamá (el 7% frente a menos del 1%), mientras que en otros países esta relación se acerca al doble: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, México y Nicaragua (véase el cuadro III.15). En la mayoría de los países, hay una mayor concentración de mujeres indígenas entre las trabajadoras no remuneradas en comparación con los hombres de la misma condición étnica.

Otra de las expresiones de discriminación y desigualdad étnica y de género se observa en el empleo doméstico, que es una actividad importante entre las trabajadoras menos calificadas. En el caso de las mujeres indígenas migrantes, la inserción laboral como trabajadoras del servicio doméstico en el lugar de destino es muy frecuente (CEPAL, 2012b). La migración no es un fenómeno ajeno a los pueblos y mujeres indígenas, y algunos itinerarios y circuitos son de larga data, con lo que es posible encontrar verdaderos barrios indígenas en ciudades como México D.F., Bogotá, Santiago o Lima, que acogen a los nuevos migrantes. Se establecen de esta manera redes que poseen como núcleo

<sup>21</sup> En general, las encuestas de hogares presentan una batería de preguntas y categorías más exhaustivas que los censos, lo que permite captar mejor la calidad del trabajo. Este parece ser el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde las altas tasas de participación económica que presentan las mujeres indígenas se correlacionan con la presencia significativa de aquellas que son trabajadoras familiares no remuneradas.

aglutinador un sentido de pertenencia o identidad colectiva (Bello y Rangel, 2002). Estas redes facilitan, a su vez, la llegada de nuevos migrantes y su inserción en el servicio doméstico.

El trabajo doméstico suele tener un régimen especial, con jornadas laborales más largas, menos tiempo de descanso y salarios inferiores a los del resto de los trabajadores. La informalidad en esta ocupación es muy significativa, por lo que una alta proporción de las trabajadoras tienen escasa cobertura de seguridad social y padecen un alto incumplimiento de las normas laborales (CEPAL, 2012b). No obstante, en la última década se han dictado más normas para reglamentar esta actividad en los países de la región<sup>22</sup>, y la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en 2011 aprobó el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y la Recomendación 201 para los trabajadores y las trabajadoras domésticas (OEA/CIM, 2011).

**Cuadro III.15**  
**América Latina (10 países): hombres ocupados de 15 años o más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010**  
(En porcentajes)

<b>País y año censal</b>	<b>Condición étnica</b>	<b>Patrón o empleador</b>	<b>Trabajador por cuenta propia</b>	<b>Trabajador no remunerado</b>	<b>Empleado asalariado</b>
Brasil, 2010	Indígenas	1,1	32,0	2,4	64,5
	No indígenas	2,4	25,6	0,8	71,2
Colombia, 2005	Indígenas	2,0	35,7	2,0	60,4
	No indígenas	5,9	20,0	0,6	73,5
Costa Rica, 2011	Indígenas	5,5	35,3	2,5	56,7
	No indígenas	7,4	23,6	0,9	68,1
Ecuador, 2010	Indígenas	2,2	52,5	1,9	43,5
	No indígenas	4,5	26,9	1,4	67,2
México, 2010	Indígenas	1,9	33,4	7,6	57,1
	No indígenas	3,7	23,3	2,3	70,7
Nicaragua, 2005	Indígenas	1,1	54,3	2,9	41,7
	No indígena	1,6	42,4	2,1	53,9
Panamá, 2010	Indígenas	0,6	39,9	3,1	56,4
	No indígenas	1,4	28,8	0,8	68,9
Perú, 2007	Indígenas	1,9	51,0	8,3	38,8
	No indígenas	2,5	41,2	4,1	52,2
<b>País y año de la encuesta</b>					
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009	Indígenas	6,6	45,5	8,9	38,8
	No indígenas	7,6	26,4	7,9	57,5
Guatemala, 2010	Indígenas	2,3	35,1	12,2	50,4
	No indígenas	4,2	24,5	5,8	65,5

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

A partir de los datos del gráfico III.32 se puede observar el mayor peso relativo del empleo doméstico entre las mujeres indígenas en zonas urbanas, con la excepción de Nicaragua y el Perú, donde los porcentajes son similares. Es posible que haya una subdeclaración de esta ocupación debido a la ausencia de documentación adecuada, la falta de pago de imposiciones o incluso al temor de perder los subsidios o transferencias no contributivas. Por su parte, en las zonas rurales no solo hay menores proporciones de mujeres ocupadas en esta categoría, sino que la relación es inversa: hay un menor porcentaje de mujeres indígenas que de no indígenas.

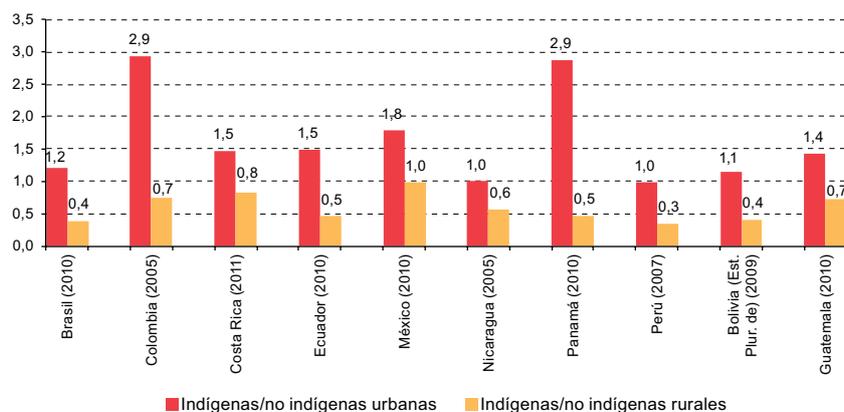
Como puede verse en el gráfico III.32, las brechas más altas entre indígenas y no indígenas en las zonas urbanas se encuentran en México (relación de 1,8), Colombia (relación de 2,8) y Panamá (relación de 2,9), lo que indica que las mujeres indígenas duplican y hasta triplican la participación de las no indígenas en el servicio doméstico en relación con el total de mujeres de cada grupo en esos países. En las zonas rurales, en cambio, las mujeres indígenas están representadas en menor proporción en esta ocupación, con relaciones en torno a uno o por debajo de este valor.

El empleo doméstico es un punto clave a considerar en el análisis de las desigualdades étnicas y de género. Se ha visto que aglutina a las menos favorecidas en materia de ingreso entre los cuatro sectores analizados: indígenas,

<sup>22</sup> Por ejemplo, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay (OEA/CIM, 2011).

no indígenas, hombres y mujeres. En Chile, por ejemplo, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2000, el ingreso medio de las empleadas domésticas indígenas chilenas equivalía al 71% del ingreso del servicio doméstico de las personas no indígenas, y en el Perú, “la brecha de género se demuestra en el sueldo de la mujer indígena que representa el 31% del sueldo del varón, siendo la ganancia de la mujer indígena un 30% en relación a la no indígena” (Calfio y Velasco, 2005).

**Gráfico III.32**  
**América Latina (10 países): brechas entre mujeres de 15 años o más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica y área de residencia, alrededor de 2010**  
 (En proporciones)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

No se puede desconocer que el empleo doméstico es una fuente importante de trabajo para mujeres con baja capacitación e inexperiencia laboral de todo tipo. Además, y debido a la mayor participación de las mujeres en la actividad económica, estas deben delegar en otras personas parte del cuidado doméstico, ante la falta de opciones institucionales efectivas y asequibles. Por ello, se genera una demanda de mano de obra para esta actividad. El desafío entonces es que el trabajo se obtenga en condiciones adecuadas y en un marco de respeto de los aspectos legales que rigen las normas de contratación.

## G. La afiliación a pensiones

Una característica de los mercados laborales de la región, ampliamente documentada en trabajos previos (CEPAL, 2006; Rofman y Lucchetti, 2006; Da Costa y otros, 2011; entre otros), son los importantes déficits en términos de acceso a la seguridad social, y específicamente a las pensiones. No obstante, se observan mejoras recientes: la afiliación al sistema de pensiones entre los ocupados pasó del 35,4% a principios de la década de 2000 al 44,5%, en el último año disponible. Se registraron mejoras de este indicador en todos los países considerados, con excepción de El Salvador, Honduras y México. A pesar de estos avances, los déficits continúan siendo muy significativos, con marcadas diferencias de un país a otro y dentro de los países. En el Estado Plurinacional de Bolivia, menos del 15% de los trabajadores están afiliados al sistema de pensiones en 2011, mientras que en Uruguay la afiliación asciende al 73%.

Aunque existen diferencias de género en las afiliaciones a pensiones, que varían de un país a otro (véase el cuadro III.8), las brechas socioeconómicas son las de mayor magnitud (véase el cuadro III.16). En efecto, las diferencias entre quintiles son considerables en todos los países, pero se destacan las de Honduras, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay. En la mayoría de los países la relación entre los afiliados del quintil superior e inferior se ha reducido. Las excepciones las constituyen Colombia, Guatemala y Nicaragua, donde la afiliación al sistema de pensiones en el primer quintil ha disminuido, mientras que ha aumentado en los quintiles superiores, lo que explica el incremento en la brecha en esta dimensión.

**Cuadro III.16**  
**América Latina (17 países): afiliación al sistema de pensiones**  
*(En porcentajes)*

	<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Quintil I</b>	<b>Quintil V</b>	<b>Relación entre quintil V y quintil I</b>
Argentina <sup>a</sup>	2004	54,7	13,9	79,9	5,7
	2011	68,7	32,7	87,5	2,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	9,7	0,5	25,8	56,2
	2009	14,7	1,3	29,0	23,0
Brasil	2001	47,3	15,4	68,2	4,4
	2011	59,6	24,7	76,0	3,1
Chile	2000	63,5	43,3	72,5	1,7
	2011	68,8	54,6	73,5	1,3
Colombia	1999	25,0	3,4	47,0	13,8
	2011	32,1	2,1	59,8	27,9
Costa Rica	2002	...	...	...	...
	2011	67,2	41,6	82,0	2,0
Ecuador	2002	29,3	10,6	48,0	4,5
	2011	44,3	16,5	67,6	4,1
El Salvador	1999	30,8	2,8	56,5	20,5
	2010	28,0	3,1	50,4	16,0
Guatemala <sup>a</sup>	2002	35,8	9,5	58,7	6,2
	2006	38,5	5,1	60,8	11,8
Honduras	2006	18,7	0,2	42,1	247,4
	2010	17,5	0,4	41,4	103,4
México <sup>a</sup>	2002	41,0	7,6	66,6	8,8
	2010	41,3	9,9	64,0	6,4
Nicaragua	2001	18,3	3,0	30,5	10,1
	2005	17,4	2,6	31,2	12,1
Paraguay	2000	13,0	0,4	26,5	71,5
	2011	19,2	0,7	33,5	50,7
Perú	2001	12,9	0,6	30,4	53,4
	2011	30,4	4,9	53,6	10,9
República Dominicana <sup>a</sup>	2005	42,5	26,8	53,7	2,0
	2011	63,3	44,8	76,0	1,7
Uruguay	2002	63,4	25,7	84,8	3,3
	2011	72,9	37,1	90,4	2,4
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>a</sup>	2002	60,9	33,6	76,6	2,3
	2011	72,8	45,1	85,8	1,9
América Latina <sup>b</sup>	2002	35,4	12,3	54,2	4,4
	2011	44,5	19,2	62,5	3,2

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, que corresponden a procesamientos especiales de las encuestas de hogares.

<sup>a</sup> En estos países el universo corresponde a asalariados.

<sup>b</sup> Promedio simples. Excluye países que no cuentan con información sobre los dos puntos en el tiempo de la medición.

La baja cobertura de pensiones y sus diferencias por nivel socioeconómico indican que la desigualdad afecta a lo largo de todo el ciclo de vida, vale decir, tiende a perpetuarse desde el nacimiento hasta la muerte. Así, las brechas en términos de desnutrición por características de las familias de origen refuerzan lo que más tarde serán las brechas en logros y aprendizajes durante el ciclo escolar según los ingresos de los hogares. Estas, a su vez, marcarán una inserción desigual en el mundo del empleo, determinando brechas en el acceso al bienestar durante la vida activa, que a la larga redundará en un acceso desigual a las pensiones y jubilaciones, reforzando las brechas al final de la vida. Dicho de otro modo, la desigualdad no solo tiene eslabones entre instituciones y estructuras, sino también entre las etapas de la vida de las personas.

## H. Trabajo, estructura productiva e igualdad: brechas por cerrar

Los hechos estilizados y la información pormenorizada presentados en este capítulo remiten a la óptica del vaso medio lleno o medio vacío. Por una parte, destacan la evolución favorable de la tendencia de la última década en los principales indicadores del mercado laboral: aumentó el empleo, cayó el desempleo y se incrementaron la productividad laboral y la formalización; asimismo, se elevaron los ingresos de los trabajadores y disminuyó la dispersión de estos ingresos, lo que, al menos en algunos de los países de la región, se vincula al fortalecimiento de la institución del salario mínimo. Desde la perspectiva de género, se observa una reducción de la brecha en la tasa de participación de mujeres y hombres, como también en el empleo y en el acceso a la seguridad social.

Por otra parte, la rigidez de la estructura económica cierra una sombra sobre los auspicios de la reciente coyuntura. Los últimos datos disponibles muestran un menor dinamismo en los indicadores del mercado de trabajo. Ello obliga a preguntarse por la sostenibilidad y la progresión de los avances recientes mencionados en el párrafo anterior. Esto resulta preocupante, puesto que las características más estructurales de los mercados laborales de la región se han mantenido básicamente inalteradas. Persiste la alta heterogeneidad productiva que, junto con la debilidad de las instituciones laborales, deriva en alta heterogeneidad salarial. Las brechas de género siguen siendo altas y la segregación ocupacional en perjuicio de las mujeres no se ha modificado significativamente. Las condiciones desventajosas de la inserción laboral de la población y los pueblos indígenas tampoco muestran signos de avance, con especial perjuicio para las mujeres.

El mundo del trabajo reúne en sus dinámicas los distintos aspectos de la igualdad planteados al principio de este documento. Los ingresos laborales y su distribución son decisivos para la igualdad de medios; la calidad del empleo y el acceso al empleo decente encarnan la igualdad de derechos en uno de sus pilares, a saber, el derecho al trabajo; la no discriminación por género y etnia plantea la igualdad asociada al reconocimiento, a la no discriminación, al pleno ejercicio de capacidades adquiridas y a la dimensión relacional de la autonomía.

Las dificultades para reducir las brechas de productividad, por efecto de la heterogeneidad estructural, también plantean obstáculos a la igualdad de cara al pleno ejercicio y desarrollo de capacidades. Además, dicha heterogeneidad, al estratificar las estructuras productivas de la región, implica marcadas disparidades en lo que aporta cada sector productivo al producto y al empleo. Se produce un efecto de pirámide invertida, por el cual los sectores de mayor productividad generan menos empleo y el mayor empleo se genera en los sectores de productividad más baja. De este modo, la mayor apropiación de ganancias (participación en el PIB) se da en el estrato alto, que solo absorbe alrededor de uno de cada cinco ocupados. De esta forma, se perpetúa la fuerte vinculación entre la heterogeneidad estructural y las desigualdades de ingresos, de apropiación de ganancias entre trabajadores y de calidad del trabajo.

La heterogeneidad estructural no solo es determinante de la concentración de los ingresos, sino que también genera una fuerte segmentación en los mercados laborales. La expresión más clara de ello es la división entre los empleos de alta y baja productividad. El primero se ubica más cerca de la vanguardia tecnológica, con mayor nivel educativo, mejores condiciones laborales y mayor resguardo de la institucionalidad laboral, mientras que el empleo de baja productividad concentra a trabajadores con menores ingresos, menor nivel educativo, inestabilidad, limitada cobertura de seguridad social y ausencia de contratos de trabajo. La incorporación de las mujeres latinoamericanas al mercado laboral continúa siendo fuertemente estratificada, y la mayor presión de cuidado infantil y la clara desprotección en esta materia en los sectores más vulnerables reflejan un rígido circuito de desigualdad (CEPAL, 2011).

En este marco de desigualdades múltiples en el mercado laboral, la intervención estatal debe plantearse con firmeza en el campo productivo, en la forma de regulación e institucionalidad laboral, políticas de mercado de trabajo y redistribución del cuidado infantil. Es preciso fortalecer las instituciones laborales para avanzar decididamente hacia una mayor formalización del empleo, el cierre de las brechas de implementación de la legislación laboral, una distribución más justa en la apropiación de beneficios y la potenciación de la autonomía de relación y reconocimiento recíproco en la organización del trabajo. Debemos desplazarlos hacia una estructura productiva distinta, intensiva en actividades que promuevan capacidades en el mundo del trabajo y reduzcan brechas de productividad. Para mejorar la productividad laboral y empleabilidad, en especial de los y las jóvenes de escasos recursos económicos, deben impulsarse programas de inversión pública en servicios de capacitación técnica de calidad, articulados con los

cambios en la demanda y con las políticas de desarrollo sectoriales. Mediante políticas transversales que abarquen desde la legislación hasta la fiscalización y la comunicación social, se debe revertir la discriminación por género y etnia en materia de accesos, retribuciones, trayectorias y fijación de roles. Son todos desafíos de largo aliento, pero la transformación en todos estos ámbitos es impostergable si se apunta a construir sociedades más igualitarias y cuya progresión en la igualdad sea sostenible en el futuro.

Estas son las bases de un pacto social en el mundo del trabajo, que debe plasmar una visión estratégica y un programa de amplio apoyo para reducir las brechas de productividad, de ingresos laborales y de calidad del empleo, y armonizar entre los géneros el tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado. Dado que el mundo laboral segmentado está fuertemente condicionado por la heterogeneidad estructural, el pacto debe vincular la transformación de la estructura con avances en el mundo del trabajo, tanto institucionales como de productividad convergente. Se trata de mover coordinadamente la estructura y las instituciones en busca de círculos virtuosos, en pro de la igualdad y la sostenibilidad. Para ello, la sociedad debe pactar una mayor creación de capacidades, aprendizajes y conocimientos, junto con el aumento de la inversión productiva.

## Bibliografía

- Altonji, Joseph G. y Rebecca M. Blank (1999), "Race and gender in the labor market", *Handbook of Labor Economics*, Elsevier.
- Atal, Juan Pablo, Hugo Nopo y Natalia Winder (2009), "New century, old disparities: gender and ethnic wage gaps in Latin America", *Research Department Working Paper*, N° 4640, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azevedo, Joao Pedro y otros (2013), "Fifteen years of inequality in Latin America : how have labor markets helped?", *Policy Research Working Paper*, N° 6384, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bergmann, Barbara R. (1974), "Occupational segregation, wages and profits when employers discriminate by race or sex", *Eastern Economic Journal*, vol. 1, N° 2.
- Bosch, Mariano y Marco Manacorda (2010), "Minimum wages and earnings inequality in urban Mexico", *American Economic Journal of Applied Economics*, vol. 2, N° 4.
- Calfio, Margarita y Luisa Velasco (2005), "Mujeres indígenas en América Latina: brechas de género o de etnia?", documento presentado en el seminario Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 27 a 29 de abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile.
- (2013b), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666(CRM.12/3)), Santiago de Chile.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)) Santiago de Chile.
- CEPAL/Fondo Indígena (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2007), *Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPP)*. Guía para el usuario (versión preliminar), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población [en línea] [http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/SISPP\\_notastecnicas.pdf](http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/SISPP_notastecnicas.pdf).
- Cepeda, Emiliani, Laura y Juan D. Barón (2012), "Educational segregation and the gender wage gap for recent college graduates in Colombia", *IZA Papers*, N° 6361, Institute for the Study of Labor (IZA).

- Chevalier, Arnaud (2007), "Education, occupation and career expectations: determinants of the gender pay gap for UK graduates", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 69, N° 6.
- Cornia, Giovanni y Bruno Martorano (2012), "Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010", *UNCTAD Discussion Papers*, N° 210, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Da Costa, Rita y otros (2011), "The economy of the possible: pensions and informality in Latin America", *Working Paper*, N° 295, París, OECD Publishing.
- De la Torre, Augusto, Julian Messina y Samuel Pienknagura (2012), *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*, LAC Semiannual Report, N° 11884, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Del Popolo, Fabiana, Mariana López y Mario Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).
- Del Popolo, Fabiana, Ana María Oyarce y Bruno Ribotta (2009), "Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", *Notas de Población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dickens, Richard, Stephen Machin y Alan Manning (1999), "The effects of minimum wages on employment: theory and evidence from Britain", *Journal of Labor Economics*, vol. 17, N° 1.
- DiNardo, John, Nicole M. Fortin y Thomas Lemieux (1996), "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach", *Econometrica*, vol. 64, N° 5.
- Durán, María-Ángeles (2013), "Género y desarrollo", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Espejo, A., F. Filgueira y N. Rico (2010), "Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado", *Documentos de Proyecto*, N° 354 (LC/W.354), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Eyraud, F. y C. Saget (2008), "The revival of minimum wage setting institutions", *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, J. Berg y D. Kucera (eds.), Palgrave MacMillan.
- Fairris, David, Gurleen Popli y Eduardo Zepeda (2006), "Minimum wages and wage structure in Mexico", *Review of Social Economy*, N° 400, University Library of Munich.
- Folbre, Nancy (2009), "Time use and living standards", *Social Indicators Research*, vol. 93, N° 1.
- Freeman, Richard B. (2009), "Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: Market distortions or efficient institutions?", *NBER Working Paper*, N° 14789, National Bureau of Economic Research.
- 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*, N° 6244, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Heckman, James J. (1979), "Sample selection bias as a specification error", *Econometrica*, vol. 47, N° 1.
- Infante, Ricardo y Juan Chacaltana (2014), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, Ricardo, Juan Chacaltana y Minoru Higa (2014), "Perú. Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico. Situación actual, perspectivas y políticas", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaplan, David S. y Francisco Pérez Arce Novaro (2006), "El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXIII (1), N° 289.
- Lemos, Sara (2004), "The effects of the minimum wage in the formal and informal sectors in Brazil", *Working Paper*, N° 04/8, Department of Economics, University of Leicester.
- López-Calva, Luis Felipe y Nora Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, 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*, N° 1313.
- Macpherson, David A. y Barry T. Hirsch (1995), "Wages and gender composition: why do women's jobs pay less?", *Journal of Labor Economics*, vol. 13, N° 3.
- Maloney, William F. y Jairo Nunez Mendez (2003), "Measuring the impact of minimum wages: evidence from Latin America", *NBER Working Papers*, N° 9800, National Bureau of Economic Research.
- Manning, Alan (2003), *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton, Princeton University Press.

- Marinakís, Andrés y Juan Jacobo Velasco (2006), *¿Para qué sirve el salario mínimo?: elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Maurizio, Roxana (2013), “El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- McDonald, Judith A. y Robert J. Thornton (2007), “Do new male and female college graduates receive unequal pay?”, *Journal of Human Resources*, vol. 42, N° 1.
- Miller, Paul (2009), “The gender pay gap in the US: does sector make a difference?”, *Journal of Labor Research*, vol. 30, N° 1.
- Neri, M., G. Gonzaga y J. Camargo (2000), “Efeitos informais do salario mínimo e proeza”, *Texto Para Discussão*, N° 724, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- OEA/CIM (Organización de los Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres) (2011), “Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente” [en línea] [www.oas.org/es/cim/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP%5BFinal-Web%5D.pdf](http://www.oas.org/es/cim/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP%5BFinal-Web%5D.pdf).
- Olivetti, Claudia y Barbara Petrongolo (2008), “Unequal Pay or Unequal Employment? A Cross-Country Analysis of Gender Gaps”, *Journal of Labor Economics*, vol. 26, N° 4.
- Rofman, Rafael y Leonardo Lucchetti (2006), “Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura”, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0616, Banco Mundial.
- Souza, P.R. y P.E. Baltar (1979), “Salário Mínimo e Taxa de Salários no Brasil”, *Pesquisa e Planejamento Economico*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), diciembre.
- Távora, J., Efraín González de Olarte y Juan Manuel Del Pozo (2014), “Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias”, *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen (2012), “Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°122 (LC/L.3516), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen y Cornelia Kaldewei (2013), “Empleo, crecimiento sostenible e igualdad”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N°145 (LC/L.3743), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

# Anexo

**Cuadro III.A.1**  
**América Latina (18 países): indicadores del mercado laboral, 2002 y 2011**

	Tasa de empleo		Tasa de desempleo		Tasa de actividad	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	47,6	56,3	17,9	7,2	57,9	60,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	68,9	69,3	4,4	3,3	72,1	71,7
Brasil	60,8	61,7	9,3	6,7	67,0	66,2
Chile	50,1	51,6	10,4	7,7	55,9	55,9
Colombia	57,0	61,4	15,6	10,9	67,5	68,9
Costa Rica	55,9	56,0	6,4	7,7	59,8	60,7
Ecuador	60,6	59,3	9,1	5,1	66,6	62,5
El Salvador	56,1	56,7	7,0	7,0	60,3	61,0
Guatemala	66,5	55,6	3,4	3,9	68,8	57,9
Honduras	57,8	59,0	3,9	4,1	60,1	61,6
México	59,2	57,7	2,9	5,7	61,0	61,2
Nicaragua	58,3	58,3	11,0	6,6	65,5	62,4
Panamá	54,1	59,1	13,5	4,5	62,6	61,8
Paraguay	64,0	64,9	7,6	5,5	69,2	68,6
Perú	66,0	70,8	4,9	3,8	69,4	73,6
República Dominicana	53,3	54,8	16,1	14,7	63,5	64,1
Uruguay	50,2	61,6	16,9	6,3	60,3	65,7
Venezuela (República Bolivariana de)	58,0	59,7	16,2	7,8	69,2	64,8

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



# Patrones de consumo, medio ambiente y recursos naturales

## Presentación

### Capítulo IV

#### Igualdad, sostenibilidad y bienestar en el mundo del consumo

- A. El consumo en el pensamiento de la CEPAL
- B. Consumo, crecimiento y desarrollo
- C. Consumo por estratos socioeconómicos
- D. Consumo de servicios de provisión pública y privada
- E. Comentarios finales

Bibliografía

Anexo

### Capítulo V

#### Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente

Introducción

- A. Patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente
- B. El medio ambiente en las agendas nacionales y mundiales

Bibliografía

### Capítulo VI

#### Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad

- A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad: hacia un círculo virtuoso
- B. La propiedad de los recursos naturales
- C. Participación del Estado en las rentas de los recursos naturales entre los años 2000 y 2012
- D. Distribución y uso de los recursos fiscales provenientes de los sectores de la minería y los hidrocarburos, 2000-2012
- E. Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015

Bibliografía



## Cruce de miradas frente a la sostenibilidad del desarrollo

En esta parte del documento la igualdad se replantea en el marco de la dinámica del consumo, cómo dicha dinámica privilegia el consumo público o privado y cómo impacta en el bienestar general. Se trata con especial énfasis cómo los patrones de consumo, en un extremo, y los de producción de recursos naturales, en el otro, constituyen grandes desafíos para la sostenibilidad del desarrollo. Tales desafíos se observan en los ámbitos del crecimiento económico a mediano plazo, el medio ambiente y la cohesión social. En este marco se aborda el reto de la igualdad intergeneracional desde la perspectiva del medio ambiente, destacando sobre todo las externalidades negativas del patrón de consumo y el acceso a recursos básicos como el agua, y luego en el ámbito de los recursos naturales, que hoy gozan de altos precios en el mercado mundial y cuyo régimen de propiedad y apropiación y uso de las rentas derivadas de su explotación es crucial para potenciar su impacto distributivo en el desarrollo de capacidades y en la provisión de bienestar.

Durante la última década el consumo en la región se amplió transversalmente en los distintos estratos sociales. Por una parte, la mayor disponibilidad de ingresos y el mayor acceso al crédito de grupos de ingresos bajos y medios les permitió plasmar sus aspiraciones, mejorar su calidad de vida y participar más activamente de los frutos del crecimiento. Por otra parte, los grupos de ingresos altos intensificaron y diversificaron sus patrones de alto consumo.

Esta expansión refleja rasgos propios del estilo de desarrollo predominante en la región, a saber: i) la estratificación del consumo en el marco de una alta segmentación social, educacional y por tipo de familia; ii) la inserción en la economía y cultura transnacionales, con pautas de consumo en que la oferta desde mercados ampliados se potencia con el fomento al consumo posicional en la demanda, vale decir, motivado por símbolos de estatus o movilidad social ascendente, y iii) una matriz específica de provisión y calidad de bienes y servicios públicos y privados, en que destaca una muy fuerte presencia del mercado y el consumo individual frente a una oferta pública de calidad deficiente y escasa cobertura de servicios como transporte, salud y educación.

Lo anterior se traduce en patrones de consumo desiguales y verticalmente segmentados, conformados por canastas de bienes y servicios muy distintas en nivel, composición y calidad, y donde aún persisten exclusiones y privaciones importantes para algunos grupos. También se traduce en un equilibrio diferenciado entre bienes privados y de oferta pública por grupos socioeconómicos y en externalidades ambientales negativas, que amenazan con sacrificar la calidad de vida de las generaciones venideras a costa de los patrones de consumo de las generaciones actuales.

Por cierto, no es fácil distinguir el consumo posicional del consumo centrado en un mayor bienestar. Más aún, diferenciar consumo esencial de consumo superfluo puede llevar a perspectivas maniqueas, que están lejos de la perspectiva que aquí se plantea. Sin embargo, se observa un crecimiento económico sostenido, con altos niveles de concentración de riqueza y, al mismo tiempo, con la expansión de hogares de ingresos medios y un mayor protagonismo del mercado en la oferta y diversificación de bienes y servicios, así como la globalización de pautas de construcción de identidad centradas en consumos posicionales. Todos estos elementos afectan el componente consumo y su relación con otros factores en la dinámica del desarrollo. La vertiginosa expansión de las industrias de diseño en todos los campos y la diversificación de la oferta en vestuario, automóviles y entretenimiento forman

parte de mercados con fuerte sesgo hacia el consumo posicional y el consumo de bienes y servicios privados. En los estratos más altos de los países de la región, la mayor disposición de riqueza está acompañada de patrones de consumo de alto lujo.

Como se verá en el capítulo IV, se observan distintos patrones de consumo de bienes y servicios públicos, según el estrato de ingresos. Por ejemplo, los sectores de menor nivel socioeconómico utilizan el transporte público, mientras los otros lo abandonan y acuden al transporte privado. El caso del transporte es muy ilustrativo y se puede aplicar también a otros ámbitos del bienestar, como la salud y la educación. Este equilibrio público-privado afecta la sostenibilidad, pues erosiona la cohesión social y la disposición a construir acuerdos sociales y fiscales entre los distintos sectores para articular claramente el crecimiento económico con la difusión del bienestar. Si la movilidad social hoy produce una emigración de sectores medios hacia el transporte privado, difícilmente se podrá contar con las bases sociales y fiscales para invertir en un transporte público de alta calidad y ambientalmente más sostenible. Tal migración tiende a un mayor deterioro ambiental, lo que lesiona la calidad de vida de la gente, sobre todo en las ciudades. Algo similar ocurre con la educación y la salud en muchos países de la región, especialmente en los dos deciles superiores del ingreso: la migración hacia la prestación privada segmenta el acceso, estratifica la calidad de los servicios y corroe las bases para concretar mejoras sustanciales en la oferta pública. Finalmente, esto tiene impactos distributivos regresivos en el bienestar y en la formación de capacidades.

Así, la convivencia en sociedad se ve fuertemente mediada por expectativas de consumo y por las formas de prestigio y reconocimiento recíproco marcadas por lo que la gente consume. El patrón predominante no solo afecta la forma de convivir en sociedad y de distribuir los frutos del desarrollo, sino que impacta el desempeño económico y el medio ambiente, entre otros. En el caso de la región, la demanda es particularmente alta respecto de productos con un alto contenido de insumos importados o intensivos en el uso de energía, y combustibles. En este sentido, como se verá en profundidad en el capítulo V, se exacerban así externalidades negativas relativas a la sostenibilidad ambiental, como el agotamiento de recursos energéticos no renovables, altas emisiones de carbono, la contaminación ambiental y atmosférica, la congestión y la degradación de la calidad de vida en las ciudades.

En gran parte de la región, el desequilibrio entre la estructura de la oferta interna poco diversificada y la de la demanda de bienes y servicios provistos por la economía global se financia gracias a las exportaciones de recursos naturales renovables y no renovables. Este patrón, que conjuga el uso intensivo de los recursos renovables y no renovables con la actual expansión del consumo, conforma un modelo de desarrollo de baja sostenibilidad en términos económicos, sociales y ambientales. Tal patrón es poco conducente a la generación de capacidades endógenas, la diversificación de la estructura productiva, la resiliencia frente a choques externos por efecto de la volatilidad de precios y de la demanda global y la distribución del bienestar a través de más empleo productivo y mayor difusión en consumo de bienes de oferta pública, y no contribuye a disminuir el deterioro del medio ambiente que genera el uso intensivo de energías contaminantes.

No es fácil revertir la inercia de un estilo de desarrollo predominante, en que se conjuga una estructura exportadora de alta intensidad de recursos naturales, con patrones de consumo de alta demanda de bienes externos y fuerte sesgo a la segmentación, y externalidades negativas en los ámbitos energético y ambiental. Pero es necesario hacerlo en la perspectiva de la triple sostenibilidad que se plantea en esta propuesta: económica, social y ambiental.

En materia ambiental, como se desarrolla en el capítulo V, es preciso asumir el reto que implica el cambio climático. Un escenario de largo plazo compatible con las metas climáticas no parece viable si se mantiene el actual perfil de la estructura productiva y la infraestructura y sigue la tendencia a aplicar tecnologías basadas en el uso intensivo de combustibles fósiles (en muchas ocasiones con incentivos positivos como subsidios o ausencia de pago por las externalidades negativas).

Como se señala en el capítulo VI, la región no puede desconocer la dotación intensiva de recursos naturales con la que cuenta, pero debe estar alerta sobre los riesgos y problemas asociados con la producción intensiva en estos recursos. Tales riesgos consisten en la apreciación de la moneda nacional, que abarata el precio de los bienes importados y tiene un impacto negativo en la industria nacional (la “enfermedad holandesa”); la adopción de prácticas rentistas, que desincentivan la puesta en marcha de políticas económicas tendientes a ampliar la base productiva y tecnológica del país, y el manejo de grandes rentas públicas en condiciones de debilidad institucional. Este tipo de equilibrio poco propicio a la sostenibilidad del desarrollo, en que los excesos del consumo se financian con el rentismo que puede obtenerse de la explotación de los recursos naturales, no es un fenómeno nuevo en la región.

Por lo tanto, un reto clave en la relación entre instituciones y estructura es consolidar un marco de regulación que permita capitalizar esta fuerte dotación de recursos naturales en pro de una estructura productiva más intensiva en tecnología y con mayor diversificación y donde además el uso de las rentas tenga como horizonte final la promoción de mayor igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de los actores. Esta gobernanza debe velar por vincular la explotación de los recursos naturales con el desarrollo económico, con el tipo de encadenamientos productivos que se generan o incentivan, con el tipo de infraestructura que se instala y con cuánto se protege el medio ambiente y los derechos de los pueblos y comunidades asentadas en las zonas de dotación y explotación de dichos recursos.

Es necesario romper los círculos viciosos que vinculan alto consumo privado con deficiente oferta de servicios públicos, con externalidades ambientales negativas y con una matriz productiva poco diversificada, donde las rentas altas de los recursos naturales no se aprovechan para el desarrollo de capacidades ni para la endogenización del progreso técnico. Para ello se requieren pactos amplios entre los distintos actores involucrados, como se verá en la parte final de este documento.



## Igualdad, sostenibilidad y bienestar en el mundo del consumo

Hace más de dos décadas, la CEPAL puso en el debate sobre el desarrollo el concepto de “casillero vacío”, aludiendo a la inexistencia en la región de países donde se conjugaran logros en crecimiento económico y logros significativos en materia de igualdad (Fajnzylber, 1992). Al mismo tiempo, se retomaba la tesis tradicional de la CEPAL sobre el consumo imitativo de las clases altas, sugiriendo que en sociedades más equitativas podría existir un patrón de consumo más austero, que propiciara mayores tasas de ahorro y, en consecuencia, un mayor crecimiento en el largo plazo. En efecto, a diferencia de lo observado en los países asiáticos, en América Latina los períodos de crecimiento económico se han caracterizado por estar acompañados de notorios aumentos del consumo.

La actual situación de la región es resultado de una senda de elevado crecimiento económico, a la que se suma una expansión relevante de los niveles de consumo privado pero también una reducción significativa de los altos niveles de desigualdad. Ante esta situación, cabe replantearse la pregunta sobre el rol del consumo en el desarrollo regional. Esta pregunta surge con nuevas aristas. Además del enfoque macroeconómico, que indaga los mecanismos que conectan el consumo con otras variables –especialmente el ingreso nacional, pero también la deuda privada y las importaciones–, es necesario considerar el consumo como indicador de bienestar, incorporando el análisis de las exclusiones y privaciones de consumo, así como los patrones diferenciales por estratos socioeconómicos y los posibles efectos de imitación entre grupos. Más aún, en el caso de algunos servicios en particular (educación, salud y transporte), la manera en que se combinan consumos de servicios de provisión privada y pública a lo largo de la distribución del ingreso puede tener una influencia relevante sobre la integración social.

El enfoque de este capítulo se basa en el reconocimiento de que el análisis del consumo no es, de forma alguna, patrimonio exclusivo de la disciplina económica. Desde otras disciplinas se ha cuestionado el rol del consumo en la sociedad contemporánea, buscando distinguir formas de consumo que no favorecen la autonomía de las personas de aquellas que sí lo hacen.

Así, mientras que en la visión económica tradicional se sostiene que los consumidores son soberanos y hacen sus elecciones libremente, desde otras perspectivas se plantea que en las actuales sociedades de consumo las personas se fijan metas de consumo inalcanzables que pueden conducir a la frustración y a la pérdida creciente de su autonomía y su autoestima (véase, entre otros, Cortina, 2002; Barber, 2007; Frank, 2007).

Este capítulo se inicia con la revisión de los aportes que ha hecho la CEPAL a la conceptualización del rol del consumo en las economías regionales. Se examina luego en detalle la evolución del consumo privado en el proceso reciente de América Latina y se estudia la desigualdad presente en los niveles de consumo y los patrones diferenciales<sup>1</sup>. Posteriormente se discuten las combinaciones de consumos de servicios de provisión privada y pública así como sus potenciales impactos, y se concluye con algunos comentarios finales.

---

<sup>1</sup> El contenido de las secciones A, B y C de este capítulo se basa en Rius, Román y Vigorito (2013).

## A. El consumo en el pensamiento de la CEPAL

Durante la primera etapa estructuralista, que se inició con las obras fundacionales de Raúl Prebisch, desde fines de la década de 1940 hasta fines de la década siguiente, la industrialización se consideró un tema central. En ese marco, la acumulación de capital era un factor clave y el ahorro representaba el canal esencial. La concepción centro-periferia de Prebisch (1949) se fundaba en la elevada asimetría derivada de la especialización productiva: por un lado, el bajo dinamismo de la demanda mundial de bienes primarios producidos por la periferia y, por otro, una demanda diversificada de productos industriales provenientes de los centros. Según Prebisch, una de las principales restricciones para fomentar el ahorro interno eran las modalidades de imitación de los patrones de consumo de los países avanzados por parte de las economías subdesarrolladas. Este rasgo de consumo imitativo entre naciones también fue resaltado por Nurkse (1953) y posteriormente incorporado por diversos autores cercanos a la corriente cepalina (Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Aníbal Pinto y Fernando Fajnzylber)<sup>2</sup>.

En las décadas de 1960 y 1970, junto con enfatizarse la necesidad de profundizar la industrialización como estrategia para el crecimiento, la preocupación por la equidad se transformó en un tema de atención persistente. Surgieron con fuerza los análisis en que se vinculaba la distribución del ingreso con los patrones de consumo y el crecimiento económico, que pasaron a formar parte del enfoque de los “estilos de desarrollo” (Rodríguez, 2006, pág. 217). Se aspiraba a caracterizar el vínculo existente entre la tendencia a la concentración del ingreso y los patrones de demanda asociados, así como la forma en que estos afectan el crecimiento económico de la periferia. En la periferia, el modelo de crecimiento origina una alta concentración del ingreso, que a su vez se traduce en una mayor demanda de bienes de consumo duradero (vinculada con el consumo posicional, es decir, el consumo de determinados bienes como forma de posicionarse en la sociedad), lo que reorienta la producción hacia sectores de mayor densidad de capital y mayores requerimientos de importaciones, restringiendo la sostenibilidad del crecimiento.

Tomando en cuenta las particularidades de la heterogeneidad estructural de los países periféricos, Pinto (1976) analizó las implicancias de los modelos de desarrollo que caracterizaron a la región. En el modelo de crecimiento hacia fuera, se produce una disociación estructural entre una producción básicamente de origen primario (para exportación o consumo interno) y una demanda de consumo diversificada. El consumo de bienes manufacturados sofisticados por parte de los grupos de ingresos altos y la necesidad de bienes de capital daba origen a una demanda de importaciones que se financiaba con el ingreso de las exportaciones de bienes de origen primario. Estas características se sintetizan en la idea de que “la estructura productiva puede ser primitiva, pero la demanda es civilizada” (Pinto, 1976). En las primeras fases del modelo de desarrollo hacia dentro, la demanda interna desplaza al sector externo como motor de la economía y los recursos se reasignan para impulsar la industrialización mediante sustitución de importaciones con el propósito de abastecer el mercado interno. Estos cambios, de acuerdo con Pinto, señalan un acercamiento entre las estructuras de la producción y de la demanda. De todas formas, subsiste una contradicción, pues la estructura productiva se diversifica hacia dentro a través de la producción de manufacturas básicas, de bajo valor unitario, para el mercado interno, pero no hacia fuera. La base exportadora continúa sustentada en bienes primarios, lo que ocasiona presiones sobre la balanza de pagos. Los gastos más conspicuos de las clases altas se siguen satisfaciendo mediante importaciones o se reorientan hacia la vivienda y los servicios más sofisticados.

La fase siguiente del proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones se caracteriza por dos elementos: el hecho de que las inversiones extranjeras son, una vez más, un factor crucial y, en segundo lugar, el surgimiento de un nuevo sector dinámico (la producción de bienes de consumo duraderos, los bienes “pesados” de mayor valor unitario). Estos bienes son de consumo más selectivo, destinados a aquellos sectores que cuentan con poder adquisitivo suficiente. Sobre este punto hay controversias, porque algunos de estos bienes se difundieron a otros estratos de ingresos y, por otro lado, satisfacen una demanda que previamente solo se sustentaba en importaciones. Estos consumos –el de los aparatos de televisión es un ejemplo típico–, según sostiene Pinto (1976), son “hijos legítimos de una ‘demanda anticipada’ y del efecto demostración”. En esta fase del desarrollo, la relación (o disociación) entre la estructura productiva y la demanda se caracteriza por una demanda acorde con el nivel de ingreso medio, “estructura natural o normal de la demanda”, y el desarrollo de un sector productivo destinado a ofrecer bienes que corresponden a pautas de consumo de economías con ingresos medios superiores a los latinoamericanos. La contradicción de este modelo radicaría en el hecho de reproducir la estructura de producción de la “sociedad opulenta de consumo”.

<sup>2</sup> En cuanto al consumo a nivel de los hogares, en la década de 1950, Duesenberry (1949) introdujo elementos psicológicos para explicar los hábitos de consumo y la interdependencia social de las decisiones, sobre la base de la hipótesis del ingreso relativo. La exposición a estándares de consumo superiores a aquellos a los cuales los hogares pueden acceder se traduciría en un aumento del consumo por parte de los sectores de menores ingresos y, en consecuencia, en una disminución del ahorro (efecto demostración).

En la década de 1980, frente a la crisis de la deuda, los problemas inflacionarios y la caída del ingreso per cápita, la preocupación por los temas macroeconómicos fue creciente y el consumo surgió como un agregado más que se debía estudiar. Sin embargo, en esa década se incorporaron los aspectos ambientales en el trabajo de Sunkel y Gligo (1980), en que se enfatizaba el impacto que tiene la sociedad del consumo sobre el medio ambiente, particularmente a través de los procesos de urbanización. En este trabajo se postulaba que en la región se estaban produciendo un conjunto de fenómenos que ponían en tela de juicio la viabilidad futura del estilo de desarrollo y se advertía acerca de sus consecuencias ambientales y sobre el bienestar humano. Más tarde, la CEPAL retomó parte de estos planteamientos en el concepto de desarrollo sostenible (Bielschowsky, 2009).

A partir de la década de 1990, en la etapa neoestructuralista, las preocupaciones de largo plazo volvieron a ocupar la agenda de interés, pero manteniendo el objetivo de la estabilidad macroeconómica. El crecimiento con equidad pasó a ser el objetivo primordial de la CEPAL, plasmado en el documento clave de esta etapa *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990). En las obras de Fajnzylber se retomaron los debates sobre estilos o modalidades de crecimiento de las décadas de 1960 y 1970, así como la visión de Prebisch y Furtado de que la concentración del ingreso y el consumo conspicuo de las clases altas redundaban en bajos niveles de ahorro y de inversión en América Latina. En la década de 2000 se mantuvieron los planteamientos anteriores, pero incorporando innovaciones teóricas o conceptuales sin perder la orientación histórico-estructural: análisis crítico de los resultados de las reformas, concepto de agenda para la globalización, derechos, ciudadanía y cohesión social, fusión de enfoques estructuralistas y schumpeterianos y políticas macroeconómicas anticíclicas frente a la volatilidad financiera (Bielschowsky, 2009).

Esta breve síntesis refleja que la preocupación por el consumo fue clave en las primeras décadas del pensamiento de la CEPAL, en el marco de una concepción del desarrollo que puso énfasis en la vinculación entre crecimiento económico, distribución del ingreso y patrones de consumo. En general, la CEPAL se ha aproximado al consumo desde la perspectiva macroeconómica, dedicando menor atención a los factores que determinan las decisiones de consumo en los hogares. En esta sección, se procura retomar —en la tradición cepalina— el rol clave del consumo en los procesos de desarrollo, manteniendo el enfoque macroeconómico, pero incorporando el análisis a nivel de los hogares, para aproximarse al consumo como indicador de bienestar. Las similitudes y diferencias que se observan en los patrones de consumo, así como la combinación de consumos de servicios de provisión privada y pública —temas que se analizan en este capítulo— constituyen factores clave para comprender el rol del consumo en el proceso de desarrollo. También son fundamentales los aspectos vinculados con las externalidades negativas del consumo y sus efectos sobre la sostenibilidad ambiental, aspectos que se abordan en el capítulo V.

## B. Consumo, crecimiento y desarrollo

### 1. Consumo en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados

La dinámica del consumo en América Latina, en las últimas tres décadas, muestra trayectorias diferenciadas cuando se compara América del Sur con Centroamérica. En el primer caso, coincide en la última década el auge exportador de recursos naturales renovables y no renovables con términos de intercambio muy favorables y una notoria expansión del consumo. En Centroamérica, en cambio, la trayectoria del consumo está más fuertemente marcada por el auge de las remesas y su posterior estabilización. En México se combinan ambas trayectorias, por tratarse de un país en que tanto la exportación de petróleo como la emigración laboral son elevadas.

Como promedio de los países de América Latina, el consumo privado per cápita, expresado en dólares constantes de 2005, creció entre 1990 y 2012 a una tasa acumulativa anual del 2,4%<sup>3 4</sup>. Esta cifra es levemente superior a la tasa de crecimiento del PIB per cápita, que fue de un 2,0% en el mismo período (véase el cuadro IV.1). En la década de

<sup>3</sup> La información sobre los países de la región proviene de la base de datos CEPALSTAT y la que se utiliza en el análisis comparativo de *World Development Indicators* del Banco Mundial. La variable que se analiza, el gasto de consumo final privado, incluye el gasto de consumo final de los hogares y el de las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH). Cabe recordar que el gasto de consumo final privado en el sistema de cuentas nacionales se obtiene de forma residual, por lo que puede incluir los errores de medición de las otras variables.

<sup>4</sup> Las comparaciones de las variables reales están calculadas a precios constantes, en dólares, pero las cifras no están ajustadas por paridad del poder adquisitivo (PPA).

1990, el crecimiento del consumo (que registró una tasa acumulativa anual del 1,9%) fue menor que en el período comprendido entre 2000 y 2012 (cuando la tasa llegó al 2,6%). De hecho, en los últimos años el consumo ha constituido uno de los componentes más dinámicos de la demanda agregada, aunque ha mostrado recientemente menores tasas de crecimiento<sup>5</sup>.

**Cuadro IV.1**  
**América Latina: tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB per cápita**  
**y del consumo privado per cápita, promedio, 1990-2012**  
*(En porcentajes de variación anual, sobre la base de dólares constantes de 2005)*

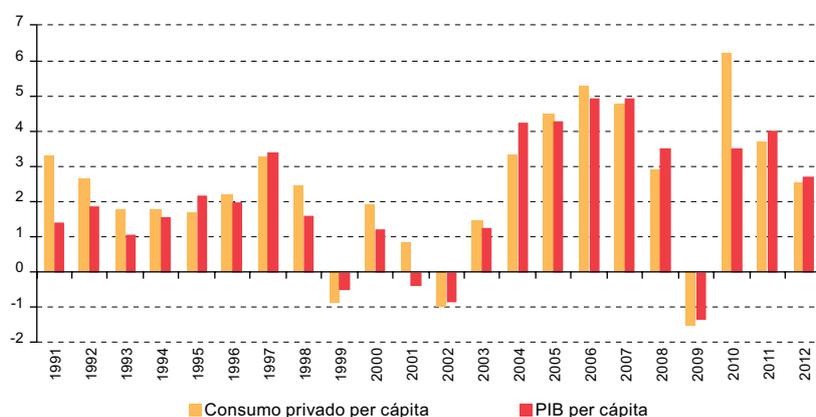
	1990-2012	1990-2000	2000-2012
PIB per cápita promedio	2,0	1,5	2,5
Consumo privado per cápita promedio	2,4	1,9	2,6

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

En comparación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el período comprendido entre 1990 y 2010 el crecimiento del consumo fue mayor en América Latina, como resultado del mejor desempeño que ha mostrado la región desde el año 2000, en contraste con la reciente crisis que afectó a gran parte de las economías desarrolladas y que se tradujo en una desaceleración de su consumo privado. El consumo privado per cápita de los países de la OCDE creció a una tasa acumulativa anual del 1,7% en promedio en el período comprendido entre 1990 y 2010. La diferencia del crecimiento por décadas es marcada: en los años noventa la expansión se produjo a un ritmo del 2,1% acumulativo anual, mientras que entre 2000 y 2010 fue más moderada y registró una tasa en torno al 1,5%.

Al analizar la variación anual del consumo privado per cápita y del producto per cápita como promedio de América Latina entre 1991 y 2012, se observan etapas en que el consumo presenta un mayor dinamismo que el producto, alternadas con otras en que sucede lo contrario (véase el gráfico IV.1). En los dos años más recientes, luego de la recuperación de la crisis de 2009, se aprecia, como promedio de América Latina, que el crecimiento del producto fue mayor que el del consumo privado.

**Gráfico IV.1**  
**América Latina: crecimiento medio anual del consumo privado per cápita**  
**y del PIB per cápita, 1991-2012**  
*(En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2005)*



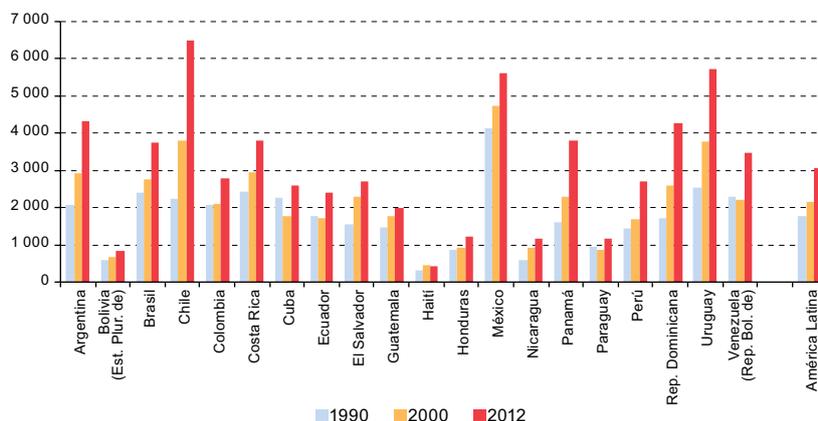
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

La evolución creciente del consumo, con excepción de las caídas que se produjeron en los años de crisis (1999, 2002 y 2009), permitió que en 2012 se alcanzaran en la región los mayores niveles de consumo per cápita de los últimos 20 años (con algunas excepciones). En el gráfico IV.2 se comparan los niveles de consumo privado per cápita

<sup>5</sup> En el primer trimestre de 2013 el crecimiento del consumo privado se desaceleró en comparación con igual período del año anterior (CEPAL, 2013, pág. 59).

de los países de América Latina en tres momentos: 1990, 2000 y 2012. En todos los países, salvo Haití, los niveles de consumo per cápita actuales son los más elevados. La dispersión entre los países es muy alta: se observan consumos per cápita que duplican el promedio de la región, mientras que otros equivalen a menos del 20% de la media.

**Gráfico IV.2**  
**América Latina (20 países): consumo privado per cápita, 1990, 2000 y 2012**  
(En dólares constantes de 2005)



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

Se distinguen dos situaciones en la dinámica del consumo en la región. En un conjunto de países, esta dinámica parece vinculada a la evolución de los términos de intercambio. En el gráfico IV.3 se ilustra la asociación positiva que existe entre la contribución del consumo al crecimiento del PIB y la contribución de los términos de intercambio al crecimiento del ingreso nacional bruto, agrupando a los países que presentan términos de intercambio semejantes. En estos países, la contribución del consumo al crecimiento del PIB parece impulsada por el comportamiento de la contribución de los términos de intercambio al ingreso nacional bruto. En la medida en que este último está expuesto a choques, como el quiebre que se produjo en el período comprendido entre 1998 y 2002 debido a la crisis asiática, disminuye la contribución del consumo al crecimiento del PIB.

En otros países, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, son las remesas las que cumplen un rol más importante. La dinámica de la contribución del consumo al crecimiento del PIB muestra una trayectoria descendente y parece influida fundamentalmente por el comportamiento de las remesas respecto del crecimiento del ingreso nacional bruto (véase el gráfico IV.4).

En los últimos años, de 2005 a 2012, el consumo per cápita en América Latina alcanza en promedio un monto de 3.595 dólares (en moneda constante de 2005) (véase el cuadro IV.2). Si bien esta cifra representa más del doble del valor que se registra en los países de renta media, equivale a solo un quinto de los niveles de consumo que exhiben los países de la OCDE (19.009 dólares per cápita).

El dinamismo que caracteriza el consumo también se ve reflejado en la evolución de las importaciones de bienes de consumo y, en particular, de vehículos automotores de transporte de pasajeros (sin desconocer que hay países donde la expansión del parque automotor proviene de la producción nacional)<sup>6</sup>. Ambos indicadores muestran evoluciones positivas en términos reales en la gran mayoría de los países de América Latina entre 1980 y 2010 (véase el gráfico IV.5). Si se comparan estas variables expresadas como índices (con base 100 en 2005), se observa que las trayectorias de las importaciones de ambos rubros son similares en casi todos los países, con algunas excepciones como el Brasil y el Uruguay, donde las importaciones de vehículos resultan más volátiles que las de bienes de consumo (véase el gráfico IV.A.1 del anexo)<sup>7</sup>.

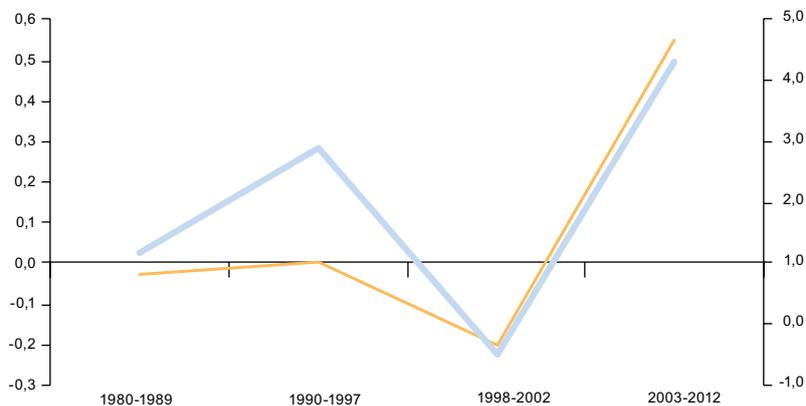
<sup>6</sup> En el caso de los países productores de vehículos automotores de pasajeros (Argentina, Brasil y México), la evolución de estas importaciones no refleja todo el consumo de estos bienes. Al mismo tiempo, en la Argentina y el Brasil el aumento de estas importaciones podría reflejar una reestructuración de la producción, esto es, una sustitución de vehículos nacionales por importados.

<sup>7</sup> Los índices se construyeron a partir de series originales en dólares corrientes ajustadas por el deflactor de las importaciones de cada país (base 2005).

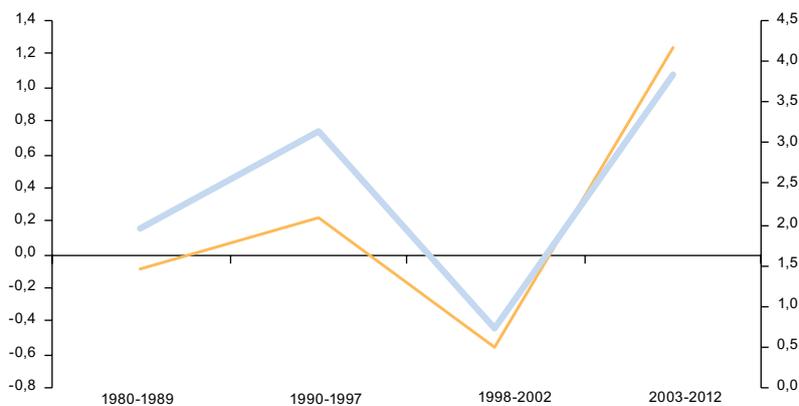
**Gráfico IV.3**

**América Latina (países seleccionados): contribución del consumo al crecimiento del PIB y contribución de los términos de intercambio al crecimiento del ingreso nacional bruto, 1980-2012<sup>a</sup>**  
(En puntos porcentuales)

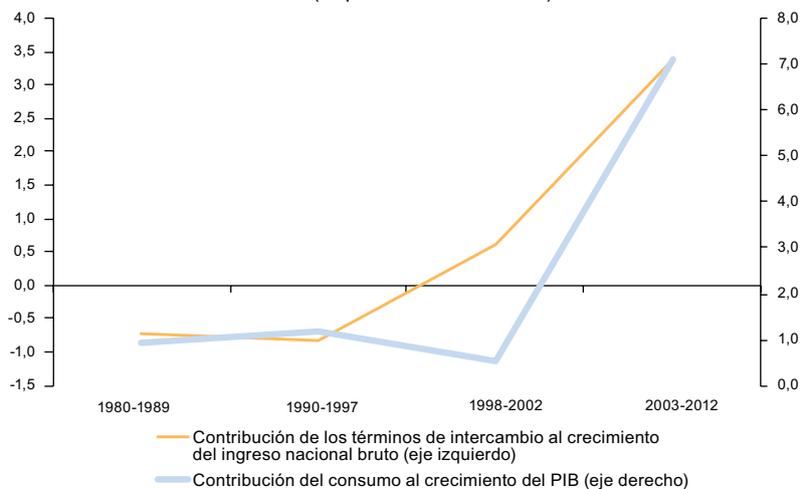
**A. Argentina, Brasil, México y Uruguay**



**B. Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú**



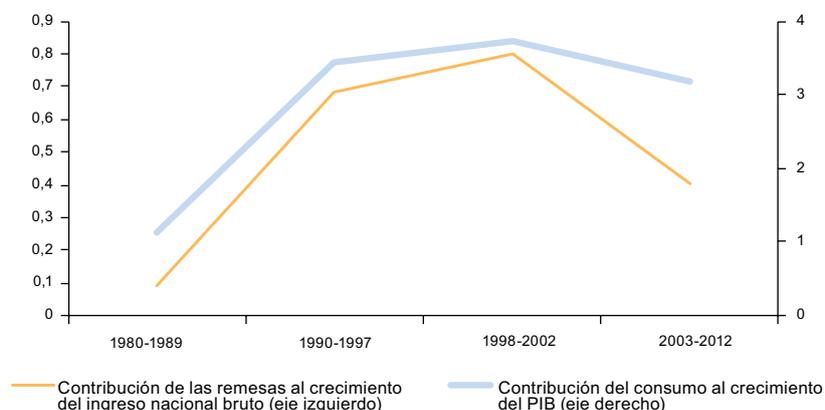
**C. Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Venezuela (República Bolivariana de)**



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

<sup>a</sup> Se agrupan los países con términos de intercambio semejantes.

**Gráfico IV.4**  
**Centroamérica (7 países): contribución del consumo al crecimiento del PIB y contribución de las remesas al crecimiento del ingreso nacional bruto, 1980-2012**  
 (En puntos porcentuales)



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

**Cuadro IV.2**  
**América Latina, países de la OCDE y países de renta media: promedio del consumo privado per cápita, 1990-2012**  
 (En dólares constantes de 2005)

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

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

La relación entre las importaciones y el ingreso es un aspecto clave en la región, ya que los países se han caracterizado por una elevada elasticidad-ingreso de las importaciones (CEPAL, 2008, pág. 74). En efecto, el aumento desproporcionado de las importaciones (compuestas en un alto porcentaje por bienes de consumo) que se produce como resultado de incrementos del ingreso y del consumo ha contribuido históricamente a los desequilibrios de cuenta corriente de las economías latinoamericanas en los períodos de crecimiento. El análisis de esta relación se aborda a través de la estimación de la elasticidad de la demanda de importaciones. Se estima una función en que la variable dependiente son las importaciones; como variable explicativa se emplea el PIB per cápita como variable sustitutiva (*proxy*) del ingreso, y como indicador de los precios relativos se utiliza el tipo de cambio real efectivo. Las regresiones se realizan a partir de un modelo de datos de panel en que se incluyen 18 países de América Latina, entre 1980 y 2010<sup>8</sup>.

En primer lugar, se estimó la elasticidad de la demanda de importaciones de bienes de consumo. De acuerdo con la disponibilidad de información, se estimaron dos funciones. Por un lado, una ecuación en que el PIB per cápita es la única variable independiente para el período comprendido entre 1980 y 2010. Los resultados indican una elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones del orden de 3,5 para ese período (véase el cuadro IV.3) y se identifica una tendencia descendente del coeficiente en el subperíodo comprendido entre 2000 y 2010 en comparación con la década de 1990<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Las estimaciones se realizan utilizando variables instrumentales y el estimador de efectos fijos.

<sup>9</sup> Se contrastaron los intervalos de confianza, y la diferencia entre los coeficientes resultó estadísticamente significativa.

**Gráfico IV.5**  
**América Latina (18 países): importaciones de bienes de consumo y de vehículos automotores de transporte de pasajeros, per cápita, 1980-2010**  
*(En dólares constantes de 2005)*

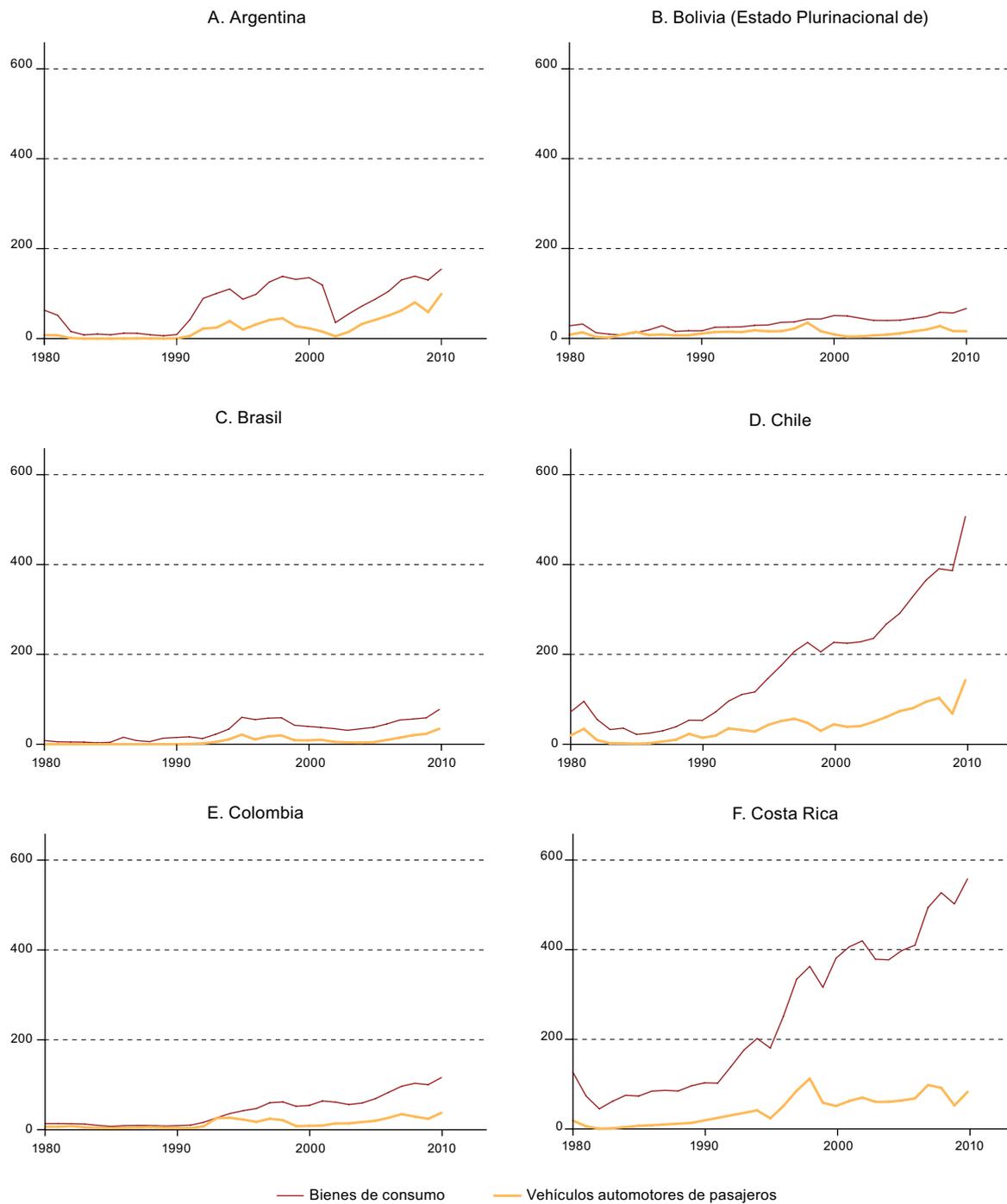


Gráfico IV.5 (continuación)

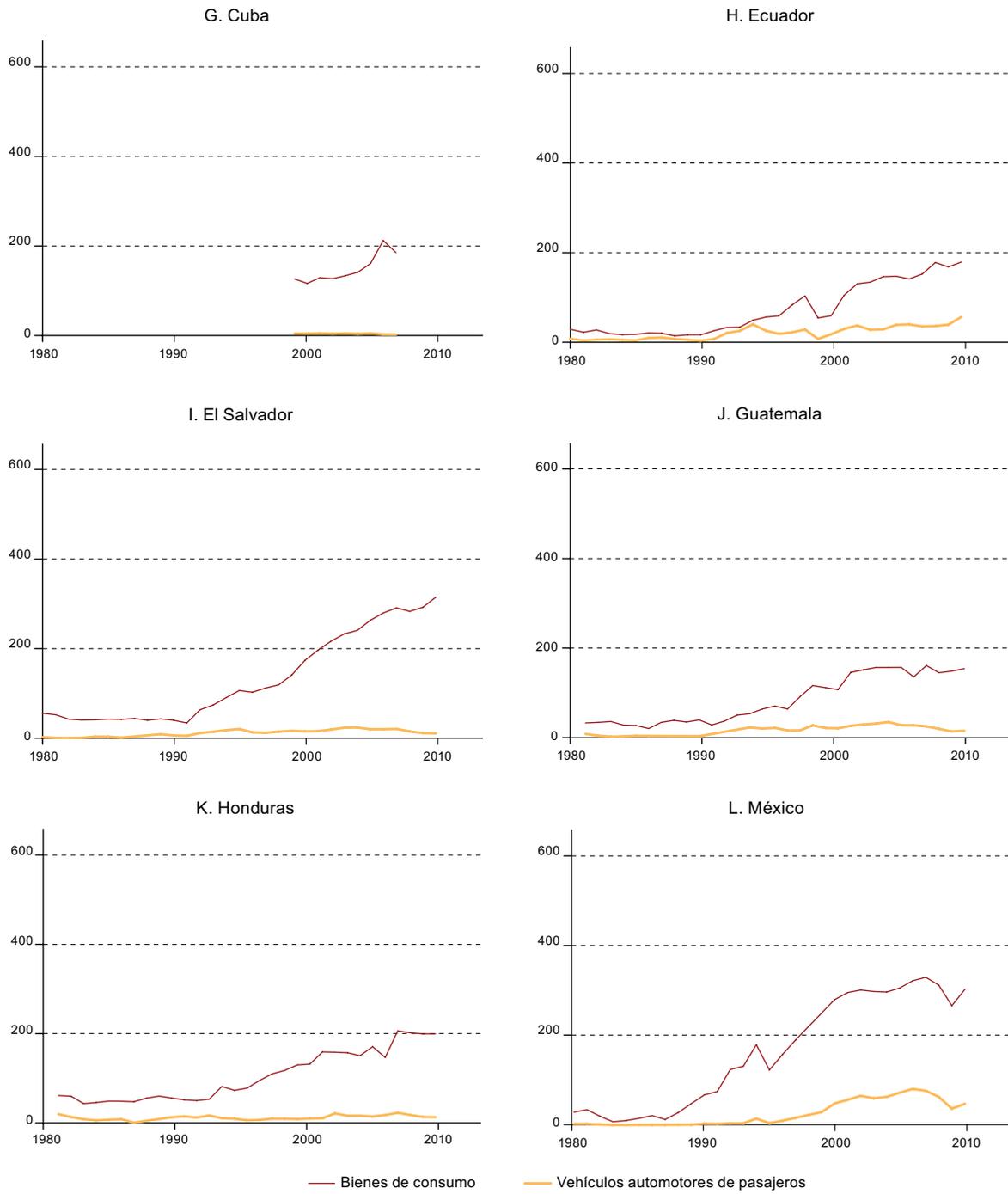
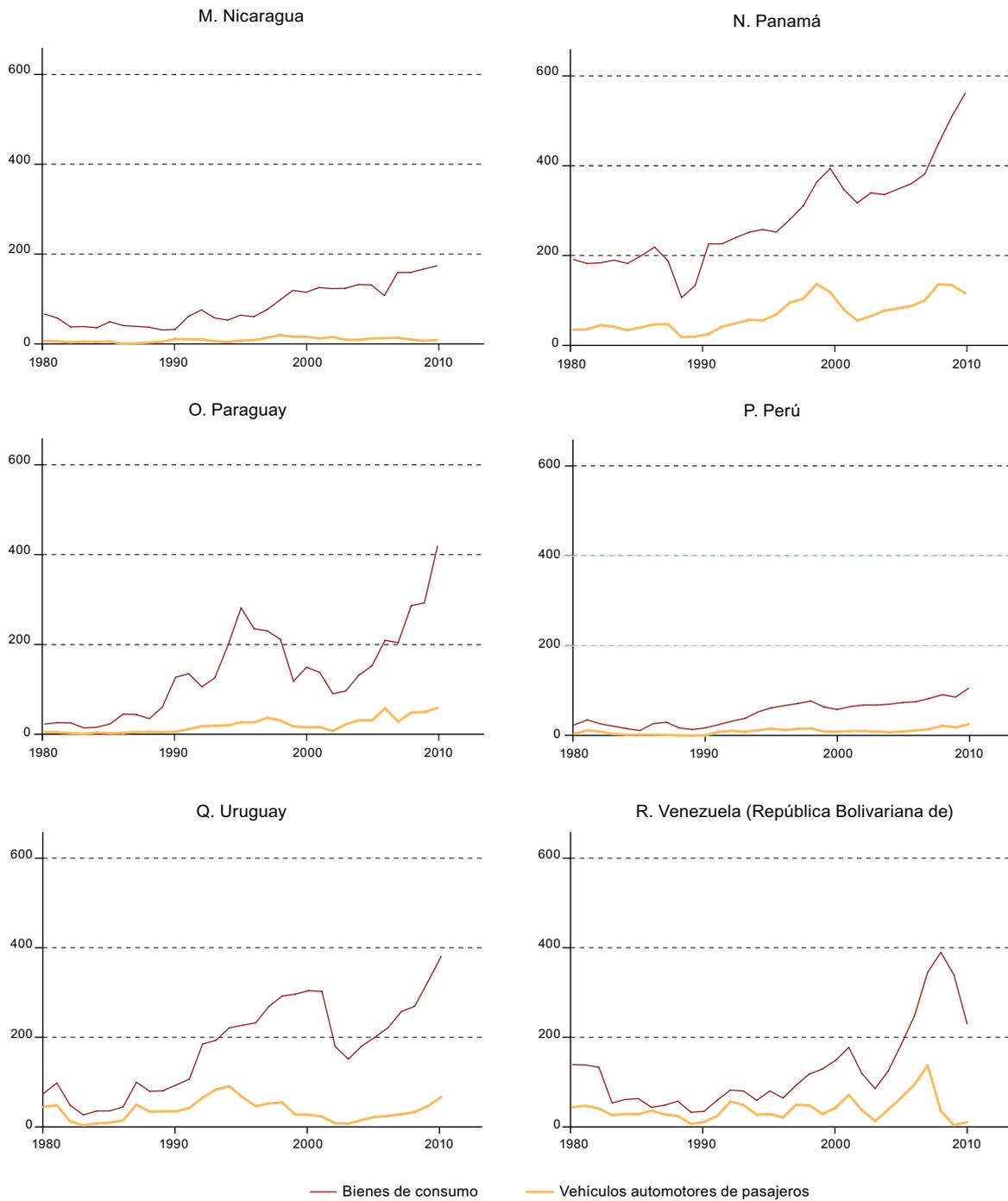


Gráfico IV.5 (conclusión)



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

**Cuadro IV.3**  
**América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones**  
**de bienes de consumo, 1980-2010**<sup>a b</sup>

Variabes	1980-2010	1980-1990	1990-2000	2000-2010
PIB per cápita	3,452*** [0,167]	2,475*** [0,482]	4,590*** [0,313]	2,059*** [0,130]
Constante	-23,12*** [1,331]	-15,96*** [3,784]	-31,90*** [2,475]	-11,59*** [1,052]
Observaciones	533	186	189	193
Número de países	18	17	18	18

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

<sup>a</sup> Se realizó una estimación de datos de panel utilizando efectos fijos y variables instrumentales. Como instrumento del PIB per cápita se recurrió a su primer rezago. Los datos de PIB per cápita, importaciones de bienes de consumo y población se obtuvieron de la base de datos CEPALSTAT. Las series de producto e importaciones están expresadas en dólares constantes de 2005 y en términos per cápita. Todas las variables son transformadas en logaritmo neperiano, lo que permite interpretar los coeficientes estimados como la elasticidad-ingreso (coeficiente del PIB per cápita).

<sup>b</sup> Los errores estándares robustos se presentan entre corchetes. Nivel de significación:\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

En segundo lugar, se estimó una ecuación en que se consideran como variables independientes el PIB per cápita y el tipo de cambio real efectivo, para un período de tiempo más acotado, de 1990 a 2010 (véase el cuadro IV.4). Al incorporar otra variable explicativa, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones disminuye en comparación con la estimación anterior y es de 2,8. El coeficiente del tipo de cambio real efectivo, que representa la elasticidad-precio de la demanda de importaciones, resultó ser negativo y estadísticamente significativo. Como en el caso anterior, la elasticidad correspondiente a la década más reciente es menor que la de los años noventa.

**Cuadro IV.4**  
**América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda**  
**de importaciones de bienes de consumo, 1990-2010**<sup>a b</sup>

Variabes	1990-2010	1990-2000	2000-2010
PIB per cápita	2,821*** [0,130]	3,867*** [0,314]	1,713*** [0,124]
Tipo de cambio real efectivo	-1,224*** [0,122]	-0,909*** [0,183]	-0,904*** [0,105]
Constante	-12,13*** [1,261]	-21,90*** [2,858]	-4,591*** [1,245]
Observaciones	334	176	174
Número de países	16	16	16

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

<sup>a</sup> Se realizó una estimación de datos de panel utilizando efectos fijos y variables instrumentales. Como instrumento del PIB per cápita se recurrió a su primer rezago. Los datos de PIB per cápita, importaciones de bienes de consumo, población y tipo de cambio real efectivo se obtuvieron de la base de datos CEPALSTAT. Las series de producto e importaciones están expresadas en dólares constantes de 2005 y en términos per cápita y el indicador de tipo de cambio real efectivo es un índice con base 100 en 2005. Todas las variables son transformadas en logaritmo neperiano, lo que permite interpretar los coeficientes estimados como la elasticidad-ingreso (coeficiente del PIB per cápita) y la elasticidad-precio (coeficiente del tipo de cambio real).

<sup>b</sup> Los errores estándares robustos se presentan entre corchetes. Nivel de significación:\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

A la vez, resulta interesante analizar la elasticidad de la demanda de importaciones de vehículos automotores de transporte de pasajeros, que constituye una de las categorías de bienes de mayor elasticidad-ingreso dentro de la canasta de importaciones. En particular, los automóviles suelen ser considerados bienes de lujo o de consumo visible (Heffetz, 2011). Se estimó esta elasticidad para el período comprendido entre 1980 y 2010, utilizando el PIB per cápita como variable explicativa. La estimación arroja una elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de vehículos automotores de transporte de pasajeros de 3,8 (véase el cuadro IV.5). Para el período comprendido entre 1990 y 2010 se realizó otra estimación en que —además del PIB per cápita— se incluyó el tipo de cambio real efectivo, pero la variable no resultó estadísticamente significativa. Al igual que en el caso de los bienes de consumo, se observa un descenso de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de vehículos en la década de 2000 en comparación con la de 1990<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Se contrastaron los intervalos de confianza.

**Cuadro IV.5**  
**América Latina: estimación de la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones**  
**de vehículos automotores de transporte de pasajeros, 1980-2010**<sup>a b</sup>

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
	1980-2010	1980-1990	1990-2000	2000-2010
PIB per cápita	3,791*** [0,348]	3,713*** [1,286]	3,912*** [0,713]	2,037*** [0,350]
Constante	-27,66*** [2,767]	-27,82*** [10,11]	-28,14*** [5,652]	-13,27*** [2,829]
Observaciones	512	170	182	193
Número de países	18	17	18	18

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

<sup>a</sup> Se realizó una estimación de datos de panel utilizando efectos fijos y variables instrumentales. Como instrumento del PIB per cápita se recurrió a su primer rezago. Los datos de PIB per cápita, importaciones de bienes de consumo y población se obtuvieron de la base de datos CEPALSTAT. Las series de producto e importaciones están expresadas en dólares constantes de 2005 y en términos per cápita. Todas las variables son transformadas en logaritmo neperiano, lo que permite interpretar los coeficientes estimados como la elasticidad-ingreso (coeficiente del PIB per cápita).

<sup>b</sup> Los errores estándares robustos se presentan entre corchetes. Nivel de significación: \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

Las elevadas elasticidades-ingreso de las importaciones de bienes de consumo y de automóviles resultan problemáticas en diversos sentidos. Por un lado, pueden poner en riesgo la sostenibilidad del crecimiento regional, en la medida en que para evitar la restricción externa se requiere que en los países la elasticidad-producto de la demanda de importaciones sea inferior a la elasticidad-producto de la demanda de exportaciones por parte del resto del mundo (Thirwall, 1979). La aparente tendencia a la disminución de la elasticidad-ingreso de las importaciones de bienes de consumo y de automóviles en la última década podría ser una buena señal en ese sentido. Por otro lado, para sostener el dinamismo de las importaciones se requiere mantener un financiamiento externo, que en la región ha estado asociado principalmente en la última década a las exportaciones de productos primarios.

Estas exportaciones han sido intensivas en el uso de recursos naturales, lo que suscita interrogantes respecto de la sostenibilidad económica futura de la matriz productiva y sus consecuencias ambientales, en especial para las generaciones venideras. También plantea dudas más coyunturales acerca del probable freno del dinamismo de los precios de estos recursos naturales. Por otro lado, la elevada elasticidad-ingreso de las importaciones de vehículos automotores y el consumo asociado de gasolinas origina serias externalidades negativas desde el punto de vista urbano y ambiental, y se transforma en una restricción que ya resulta muy relevante en distintas ciudades de la región (véase el capítulo V).

En América Latina, la propensión media a consumir, estimada por la participación del consumo privado en el PIB, fue de alrededor del 70% en el período comprendido entre 1970 y 2012, y mostró a lo largo de esos 40 años una tendencia levemente descendente aunque muy dispar entre países. En el cuadro IV.6 se presentan los valores de la propensión media a consumir de cada país, así como los promedios de América Latina y del Caribe. En el período comprendido entre 1990 y 2012, la participación del consumo en el PIB registró en el Caribe un promedio del 68%, es decir, fue 2 puntos porcentuales menor que el promedio de América Latina en el mismo período (en ambos casos son promedios simples, calculados considerando cada año el total de países con información disponible).

En América Latina y el Caribe, el consumo privado representa una proporción relevante de la composición de la demanda (el promedio ponderado del cociente entre el consumo y el PIB entre 1970 y 2012 fue del 66%, según datos del Banco Mundial), pero su peso ha disminuido a lo largo del período. Por el contrario, en los países de la OCDE, si bien el promedio ponderado del cociente entre consumo privado y PIB es menor (61%), la tendencia ha sido creciente (véase el gráfico IV.6)<sup>11</sup>. Como resultado, de acuerdo con los últimos datos disponibles en ambas regiones el consumo privado representa aproximadamente un 63% del PIB.

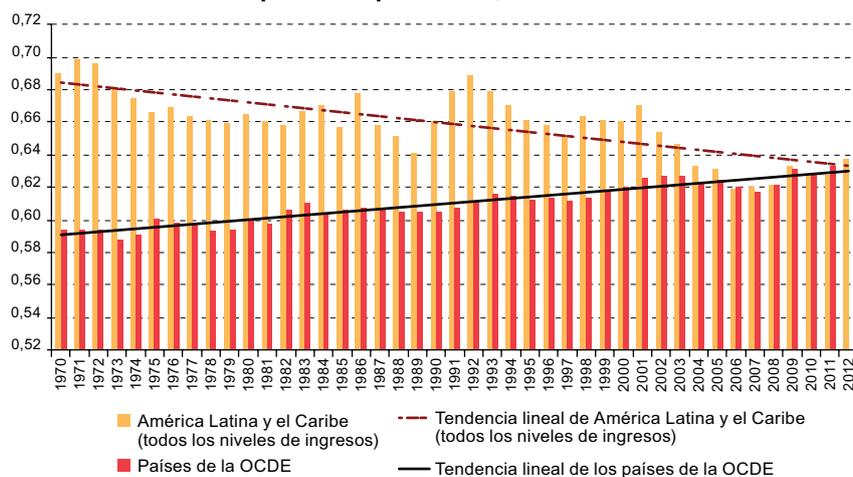
<sup>11</sup> Cabe señalar que a nivel de las decisiones de los agentes la propensión a consumir varía según su situación de actividad, su disposición a ahorrar en la fase activa y la riqueza neta que sean capaces de acumular (Modigliani y Brumberg, 1954). Esto significa que, en el agregado, sociedades con mayor proporción de ciudadanos inactivos tendrán tasas de consumo respecto del ingreso mayores que las de aquellas sociedades en que predominan las personas en edad activa. Este tipo de factores deben tenerse en cuenta al realizar comparaciones entre países.

**Cuadro IV.6**  
**América Latina y el Caribe (32 países): cociente entre el consumo privado y el PIB,**  
**sobre la base de precios corrientes en moneda nacional, 1970-2012**

<b>América Latina</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>
Argentina	0,68	0,66	0,67	0,69	0,69	0,61	0,57	0,57
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,74	0,67	0,77	0,76	0,76	0,66	0,62	0,59
Brasil	0,69	0,69	0,59	0,62	0,64	0,60	0,60	0,62
Chile	0,70	0,71	0,62	0,63	0,64	0,58	0,59	0,63
Colombia	0,72	0,70	0,64	0,66	0,69	0,66	0,63	
Costa Rica	0,74	0,66	0,61	0,71	0,67	0,67	0,64	0,65
Cuba			0,54	0,71	0,61	0,53	0,50	
Ecuador	0,74	0,57	0,63	0,72	0,65	0,69	0,64	0,62
El Salvador	0,76	0,72	0,89	0,87	0,88	0,93	0,93	0,93
Guatemala	0,78	0,79	0,84	0,86	0,84	0,88	0,86	0,86
Haití			0,94	0,85	0,86			
Honduras	0,73	0,69	0,67	0,64	0,71	0,75	0,78	0,79
México	0,72	0,65	0,70	0,67	0,67	0,67	0,66	
Nicaragua	0,74	0,83	0,66	0,85	0,85	0,87	0,84	0,83
Panamá	0,61	0,45	0,57	0,52	0,60	0,62	0,60	
Paraguay	0,77	0,71	0,77	0,64	0,65	0,62	0,70	0,73
Perú	0,66	0,55	0,74	0,71	0,71	0,66	0,62	0,62
República Dominicana	0,79	0,82	0,82	0,81	0,78	0,82	0,87	0,85
Uruguay	0,75	0,76	0,70	0,73	0,77	0,69	0,68	0,69
Venezuela (República Bolivariana de)	0,52	0,53	0,62	0,69	0,52	0,47	0,56	0,59
América Latina (promedio simple)	0,72	0,68	0,70	0,72	0,71	0,68	0,68	0,70
<b>El Caribe</b>								
Antigua y Barbuda			0,48	0,49	0,54	0,68	0,59	0,57
Bahamas			0,63	0,68	0,64	0,66	0,68	0,70
Barbados			0,70	0,75	0,73	0,74	0,71	
Belice			0,60	0,72	0,74	0,72	0,70	
Dominica			0,66	0,64	0,72	0,82	0,81	0,71
Granada			0,61	0,68	0,65	0,76	0,87	0,92
Guyana						0,73	0,87	0,90
Jamaica			0,65	0,70	0,75	0,79	0,82	
Saint Kitts y Nevis			0,58	0,57	0,61	0,57	0,78	0,73
San Vicente y las Granadinas			0,64	0,64	0,65	0,76	0,86	0,90
Santa Lucía			0,69	0,60	0,65	0,60	0,70	0,69
Trinidad y Tabago			0,54	0,49	0,57	0,31		
El Caribe (promedio simple)			0,61	0,63	0,66	0,68	0,76	0,77

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

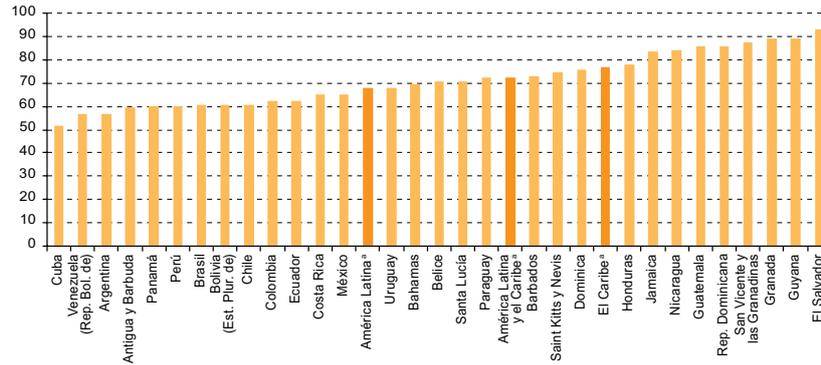
**Gráfico IV.6**  
**América Latina y el Caribe y países de la OCDE: cociente entre el consumo privado y el PIB,**  
**promedios ponderados, 1970-2012**



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

En el promedio de la propensión a consumir de la región se esconde una gran heterogeneidad, pues coexisten países (como El Salvador) en que la tasa de consumo alcanza más del 90%, junto con otros donde solo se acerca al 50% (véase el gráfico IV.7). Otro conjunto de países exhiben valores más cercanos a los que presentan los países de la OCDE.

**Gráfico IV.7**  
**América Latina y el Caribe: consumo de los hogares como proporción del PIB, promedio, 2010-2012**  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Promedio.

La propensión media a consumir resulta una variable macroeconómica importante. Si es elevada, puede impactar negativamente en las tasas de ahorro privado internas, de modo que para emprender las inversiones que requieren los países en desarrollo se necesitan mayores aportes del ahorro externo y el ahorro público (véase Bresser-Pereira y Nakano, 2003; Feldstein y Horioka, 1980). En esa línea, las diferencias que existen entre los países en cuanto a la participación del consumo en el PIB pueden explicarse desde la perspectiva opuesta, es decir, analizando el ingreso no consumido o ahorro. En todo el mundo, los países han mostrado diversas trayectorias en cuanto a sus patrones de ahorro y en particular desde la década de 1960 se ha observado una divergencia muy notoria entre los países en desarrollo. Mientras que en Asia Oriental aumentan las tasas de ahorro, en América Latina se han estancado (Edwards, 1996; Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén, 2000; Reinhardt, 2008; CEPAL, 2012a). Algunos autores afirman que la disparidad regional de las tasas de ahorro está relacionada con la divergencia de los ingresos per cápita: los países que presentan mayores tasas de ahorro son aquellos en que se ha producido un mayor crecimiento del ingreso (Gavin, Hausmann y Talvi, 1997; Loayza Schmidt-Hebbel y Servén, 2000).

En el cuadro IV.7 se compara la importancia de los componentes de la demanda interna de América Latina y el Caribe con la de otras regiones durante la última década. Se presentan los porcentajes de ahorro interno, formación bruta de capital, gasto en consumo final de los hogares y gasto en consumo del gobierno<sup>12</sup>. La proporción de gasto en consumo final de los hogares es similar en América Latina y el Caribe y Asia Meridional, y considerablemente superior a la que se registra tanto en Asia Oriental y el Pacífico como en Europa y Asia Central. El porcentaje de gasto en consumo del gobierno en América Latina y el Caribe es el segundo más bajo (solamente es inferior en Asia Meridional). En cuanto al ahorro interno, la región presenta una tasa en torno al 22%, mayor que la de América del Norte (14%), similar a la de Europa y Asia Central y considerablemente inferior tanto a la de Asia Oriental y el Pacífico como a la de Oriente Medio y Norte de África. La tasa de formación bruta de capital de la región es similar a la de ahorro y lo mismo ocurre en cuanto a la comparación con las demás regiones. Históricamente, la tasa de formación bruta de capital de la región ha sido inferior a la de otras regiones emergentes. Su deficiente evolución se vincula, entre otros aspectos, con la reacción de los gobiernos ante las crisis, en particular con las decisiones sobre inversión pública (CEPAL, 2012).

<sup>12</sup> El ahorro interno se obtiene como la diferencia entre el PIB y el gasto en consumo total.

**Cuadro IV.7**  
**Ahorro, inversión y gasto como proporción del PIB, promedios ponderados, 2000-2012**  
 (En porcentajes)

2000-2012	Ahorro interno	Formación bruta de capital	Gasto en consumo de los hogares	Gasto en consumo del gobierno
América Latina y el Caribe	21,7	21,0	63,5	14,8
América del Norte	14,1	18,1	69,4	16,6
Asia Oriental y el Pacífico	30,5	27,8	53,4	16,1
Europa y Asia Central	21,7	20,1	57,9	20,4
Asia Meridional	26,3	30,6	63,0	10,7
Oriente Medio y Norte de África	35,2	24,4	48,0	16,8
África Subsahariana	17,3	20,1	65,8	16,9
Países de renta alta (OCDE)	19,1	19,9	62,4	18,6
Países de renta media	30,5	29,6	55,6	13,9
Países de renta media baja	24,5	28,0	64,2	11,3
Países de renta media alta	32,3	30,1	53,1	14,7
Países de renta baja	9,8	21,7	79,5	10,7
Mundo	21,8	21,6	60,7	17,6

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

Las bajas tasas históricas de ahorro nacional han contribuido (junto con la falta de solidez de los sistemas financieros, principalmente el bancario de corto plazo, y el escaso desarrollo de los mercados de capitales) al bajo nivel de acceso al financiamiento que caracteriza a los países de la región. La evidencia muestra que, en comparación con otras regiones, los niveles de inclusión financiera en América Latina y el Caribe son bajos y desiguales.

Actualmente, cerca del 40% de la población regional tiene acceso a las instituciones financieras formales, una proporción muy inferior a la que se registra en Asia y el Pacífico (70%) y al promedio de los países avanzados (90%). Además, la diferencia de acceso entre los estratos de menores y de mayores ingresos es más alta en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo (Banco Mundial, 2013).

Las restricciones que tienen los hogares para acceder al financiamiento pueden explicar, al menos parcialmente, el hecho de que el consumo tenga una volatilidad similar a la del ingreso en algunos países, incluidos los de la región. En efecto, en un mercado de capitales perfecto, los agentes pueden solicitar un préstamo si su consumo óptimo actual supera su ingreso corriente, y esto redundaría en que el consumo siguiera trayectorias “suaves”, no totalmente asociadas a los ciclos económicos. Sin embargo, si los consumidores no pueden acceder al crédito (es decir, enfrentan restricciones de liquidez), su consumo corriente quedará restringido al ingreso corriente.

América Latina se ha destacado por presentar un desempeño económico de largo plazo caracterizado por la presencia de altos y persistente niveles de volatilidad (Bértola y Ocampo, 2010; Fanelli, 2006 y 2008). Además, en la región la volatilidad del consumo suele ser aun mayor que la volatilidad del producto, mientras que en los países desarrollados se observan sendas de consumo más atenuadas (CEPAL, 2010 y 2008; Fanelli, Lorenzo y Oddone, 2003; Rius, 2008; Toledo, 2008). En la región el consumo agregado, más que suavizar la trayectoria del ingreso, parece reproducir la volatilidad del ingreso. Esto significa que los choques de ingreso se transfieren, sin amortiguación, al consumo privado y, en consecuencia, a las condiciones de vida de la población. Las configuraciones institucionales vigentes en la región pueden ser, al menos en parte, responsables de esa volatilidad del consumo (véase el recuadro IV.1).

La volatilidad del consumo puede ilustrarse a partir de las desviaciones estándares de sus tasas de crecimiento o volatilidad real. Esta información, para el período comprendido entre 1970 y 2012, se presenta en el gráfico IV.8, donde se ordenan los países según su nivel medio de ingreso per cápita. Como rasgo general, se observa que en los países que tienen menores niveles medios de PIB per cápita el consumo per cápita presenta mayor variabilidad. Así, los países de América Latina y el Caribe se ubican entre los que exhiben menores niveles de ingreso y una mayor inestabilidad de su consumo, en comparación con la situación de los países desarrollados.

### Recuadro IV.1 Instituciones y consumo

Tal como otros agregados económicos, el consumo privado está condicionado por las instituciones formales e informales de una sociedad. Además de estar influido directamente por los mercados —que pueden entenderse como instituciones especializadas en ciertas transacciones—, el consumo privado es afectado por las normas que moldean la competencia entre oferentes de bienes y servicios, y por la existencia de un Estado de bienestar que amortigua los choques adversos. Más aún, comportamientos como el consumo de bienes de estatus o la emulación de patrones de consumo que se perciben como símbolos de movilidad expresan valores internalizados, es decir, instituciones informales encarnadas en visiones de sociedad.

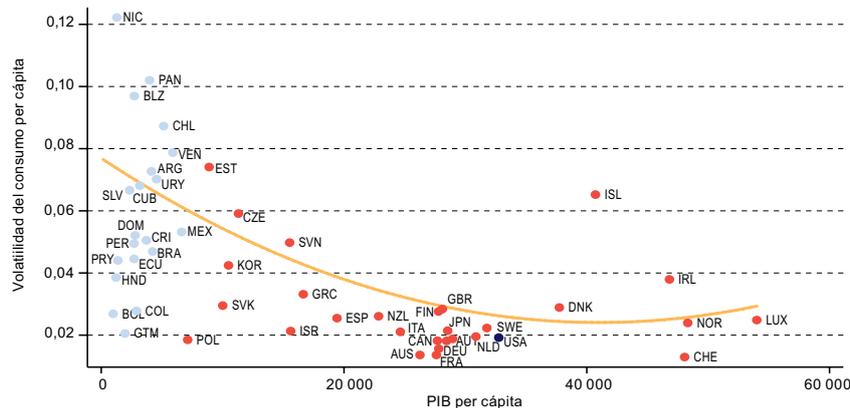
A su vez el consumo y su trayectoria condicionan instituciones dentro de los países. Una característica notoria de la trayectoria del consumo en América Latina es su alta volatilidad en comparación con el consumo de economías de mayor desarrollo o con la dinámica de otros agregados (en particular, el ingreso de los hogares) en las propias economías de la región. En términos sociopolíticos, esto significa que los choques macroeconómicos se transmiten

casi sin atenuación al consumo privado y, en última instancia, a las condiciones de vida de la población. Esta característica de la región puede tener impactos negativos sobre la cohesión social y la confianza en instituciones como el mercado, el sistema político o el aparato del Estado.

A modo de ejemplo, los marcos institucionales para la provisión de servicios financieros (incluida la normativa tendiente a promover y proteger la competencia, además de la regulación prudencial y la supervisión) se encuentran entre los más relevantes para la dinámica del consumo, pero son a la vez los más afectados por la volatilidad del consumo. En efecto, en tiempos de bonanza tienden a ser menos visibles las disfuncionalidades de las instituciones existentes y menos imperioso su fortalecimiento. En cambio, las medidas que suelen tomarse durante una crisis o recesión profunda suelen ser de calidad inferior a aquellas que podrían diseñarse en tiempos de normalidad. En suma, los ciclos pronunciados del consumo son parte del problema de construcción de instituciones para el desarrollo.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Rius, "The political economy of reforming domestic financial architectures"; *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures*, J.M. Fanelli (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008.

**Gráfico IV.8**  
**América Latina y el Caribe: volatilidad del consumo per cápita en comparación con la de los países de la OCDE, promedio, 1970-2012<sup>a</sup>**  
(Sobre la base de series en dólares constantes de 2005)



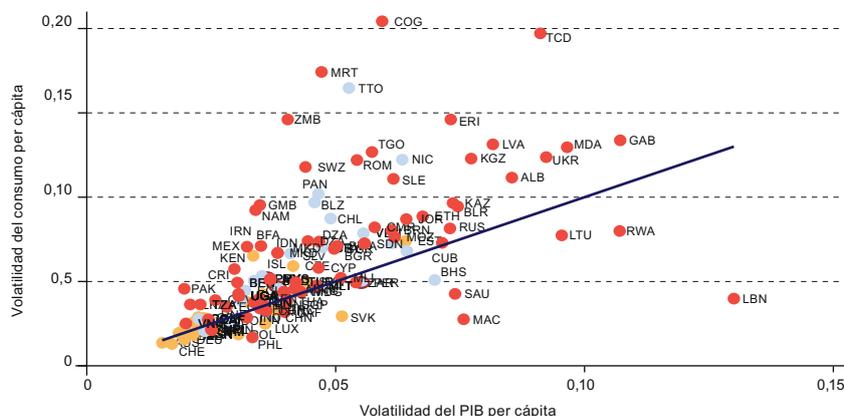
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*.

<sup>a</sup> Se excluye a las Bahamas y Trinidad y Tabago.

Al comparar la volatilidad del consumo per cápita con la del producto per cápita, destaca el hecho de que en varios países de América Latina y el Caribe y de África los niveles de volatilidad del consumo son mayores que los del producto (véase el gráfico IV.9), lo que se ha identificado como volatilidad excesiva<sup>13</sup>. En cambio, la mayoría de los países de la OCDE se sitúan cerca de la línea trazada en 45 grados, lo que indica que sus economías tienen una menor volatilidad excesiva o, incluso, que no presentan indicios de ella. Entre los países de América Latina, el 81% de la muestra considerada presenta volatilidad excesiva (en el período comprendido entre 1970 y 2012), mientras que en la muestra de países de la OCDE solo el 45% tiene este rasgo.

<sup>13</sup> Mediante el concepto de volatilidad excesiva se intenta identificar el componente de la variabilidad total de la tasa de crecimiento del producto que no obedece a los factores fundamentales. Puesto que no es factible observar este fenómeno de forma empírica, se propone utilizar el modelo estándar de mercados completos. En este contexto, resulta ineficiente que el consumo sea más volátil que el ingreso. De esta manera, se podría inferir que cuando la inestabilidad del consumo supera la del producto, esto sería un indicio de que existe una volatilidad que no es deseada por los agentes, así como fallas en los mercados financieros (CEPAL, 2008).

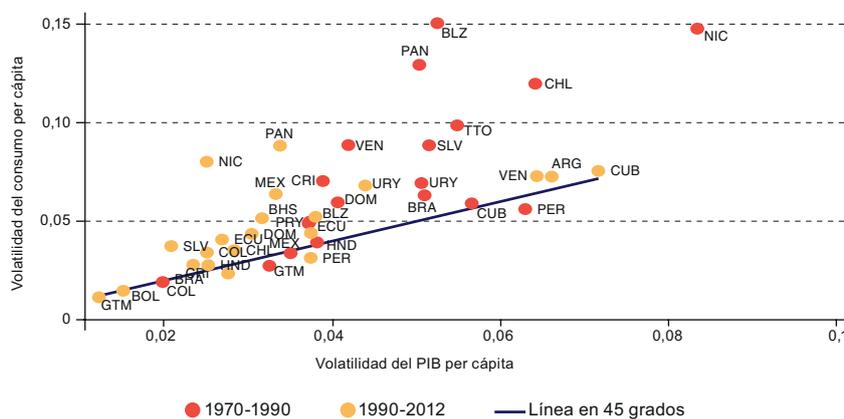
**Gráfico IV.9**  
**Mundo (124 países): volatilidad relativa del consumo per cápita**  
**y del PIB per cápita, promedio, 1970-2012**



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

Si se analizan los datos por subperíodos, se aprecia que en las últimas décadas en los países de América Latina y el Caribe se ha logrado estabilizar la trayectoria del consumo y disminuir la volatilidad del producto (véase el gráfico IV.10).

**Gráfico IV.10**  
**América Latina y el Caribe: volatilidad relativa del consumo per cápita**  
**y del PIB per cápita, 1970-1990 y 1990-2012<sup>a</sup>**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*.  
<sup>a</sup> Se excluye a Trinidad y Tabago.

En la última década, la región se ha caracterizado por el dinamismo del consumo, aunque los niveles continúan siendo muy inferiores a los de países desarrollados. La volatilidad de ese consumo sugiere que existen mercados de capitales imperfectos. A continuación se profundiza en los aspectos vinculados con el endeudamiento de los hogares.

## 2. Endeudamiento de los hogares

El comportamiento del consumo de los hogares presenta significativas diferencias dependiendo de su posición en la distribución del ingreso. En particular, el comportamiento del endeudamiento de los hogares de los deciles inferiores está altamente influido por una suerte de norma social del consumo, basada en los patrones de consumo del pasado y en el comportamiento consumidor del grupo de referencia (Kim, Setterfield y Mei, 2013).

Los patrones emulativos de consumo y otras interdependencias pueden inducir a los consumidores —en forma ocasional o regular— a procurar alcanzar niveles de consumo superiores a sus ingresos, para lo que requieren la capacidad de obtener crédito de algún tipo. Si bien el acceso al crédito puede posibilitar desempeños valiosos (por

ejemplo, suavizar la trayectoria del consumo o permitir a hogares de recursos modestos adquirir bienes relativamente costosos), con determinados niveles y tasas de interés los hogares pueden caer en trampas de endeudamiento y llegar al punto de contraer deudas para pagar deudas. La economía conductual proporciona hipótesis que arrojan luz sobre los mecanismos de toma de decisiones que llevan a las personas y familias a situaciones adversas para sus propios intereses. El consumo posicional puede alimentar los procesos que conducen a esas situaciones (Frank, 2007).

La información necesaria para analizar estos aspectos en profundidad es aún escasa en la región (véase el recuadro IV.2). A pesar de sus limitaciones, las encuestas de gastos e ingresos de los hogares permiten visualizar que la carga financiera de los hogares es, en general, creciente a medida que aumenta el ingreso per cápita (en algunos países presenta una distribución bimodal y/o tiene un valor modal antes del último decil. A grandes rasgos, la utilización de crédito está desigualmente distribuida por deciles, incluso en términos relativos al gasto o al ingreso de cada estrato, pero tiende a ser mínima en los deciles bajos y máxima en el tercio superior de la distribución. Este patrón es consistente con mercados financieros en que existe un “racionamiento” del crédito debido a asimetrías de información y ausencia o ineficacia de políticas correctivas (Stiglitz y Weiss, 1981). En esas condiciones, cabe esperar que los intermediarios financieros presten menos de lo que se demanda (es decir, que haya demanda insatisfecha) en cada nivel de la tasa de interés. En otras palabras, una interpretación de la evidencia basada en la teoría sugiere que existen sectores excluidos del acceso al crédito.

### Recuadro IV.2

#### Fuentes de información sobre el endeudamiento de los hogares

Para avanzar en la comprensión de las decisiones de consumo que toman los hogares, es necesario conocer mejor la contracara de estas decisiones, estudiando los determinantes del ahorro y el endeudamiento. Una fuente de información para este tipo de estudios son las llamadas encuestas sobre las finanzas de las familias, que proporcionan datos sobre ingresos, gastos, activos acumulados y deudas de los hogares. Ejemplos de relativa larga data de estas encuestas son la *Survey of Consumer Finances* (SCF), realizada en los Estados Unidos, o la *Encuesta financiera de las familias* (EFF) de España. En América Latina, estos relevamientos están poco extendidos; los países donde se han aplicado son Chile, Colombia y el Uruguay<sup>a</sup>.

El objetivo de este tipo de encuestas es comprender las características del entorno financiero de las familias, buscando identificar y monitorear sistemáticamente los posibles riesgos de la actividad financiera. Se recoge información en detalle sobre activos y pasivos financieros, acceso a servicios y productos financieros y nivel de endeudamiento de los hogares,

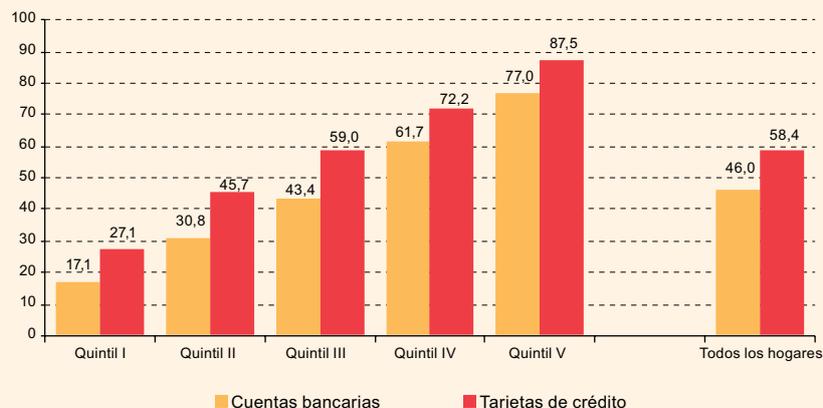
entre otros aspectos. En su diseño se suele producir una sobrerrepresentación de los hogares de mayores ingresos. Más aún, en muchas experiencias internacionales este procedimiento se ha realizado con el apoyo de las autoridades tributarias, que proporcionan información sobre la renta de los contribuyentes, lo que permite construir, respetando el secreto estadístico, un marco muestral más preciso de los hogares con mayores ingresos.

Un ejemplo del tipo de información que se recoge en estas encuestas puede verse en los dos gráficos que se presentan a continuación: en el primero se muestra la tenencia de cuentas bancarias y tarjetas de crédito en el Uruguay por quintil de ingresos, y en el segundo el porcentaje de hogares que tienen pasivos y el tipo de pasivos, en Chile y el Uruguay.

Al aplicar este tipo de encuestas se enfrentan varias dificultades metodológicas; sin embargo, constituyen instrumentos útiles para conocer la exposición de los hogares al mercado financiero y sus fluctuaciones.

### Gráfico 1

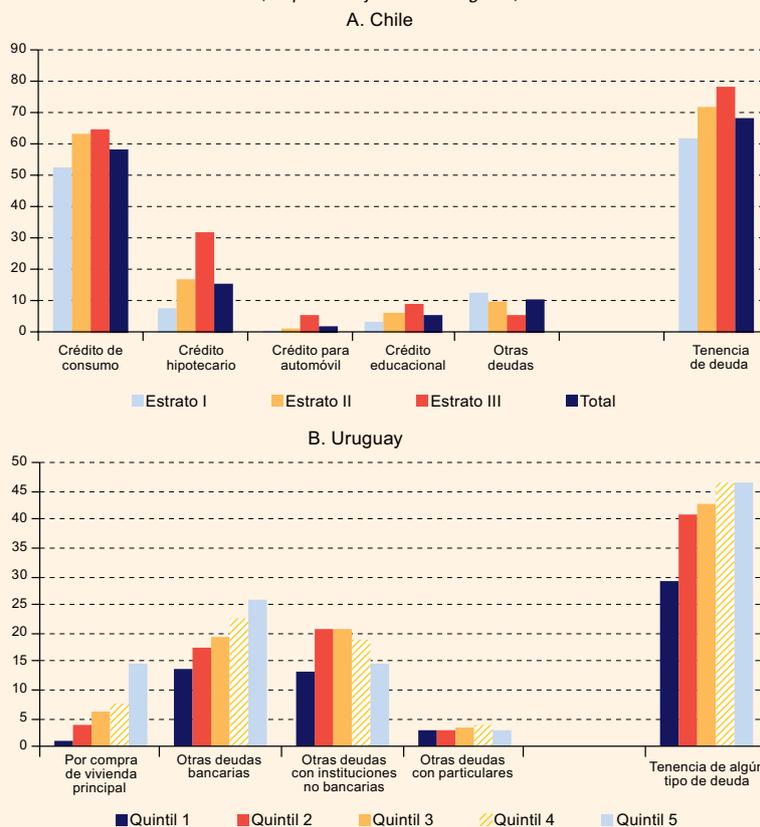
Uruguay: tenencia de cuentas bancarias y tarjetas de crédito, por quintil de ingresos, 2012  
(En porcentajes de los hogares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos, 2012.

Recuadro IV.2 (conclusión)

**Gráfico 2**  
**Chile y Uruguay: tenencia de pasivos por parte de los hogares, por tipo de pasivo y estrato de ingresos, 2012**  
 (En porcentajes de los hogares)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Encuesta Financiera de Hogares de Chile y la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos, 2012.

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

<sup>a</sup> La Encuesta Financiera de Hogares (EFH) de Chile se aplica regularmente desde 2007 a solicitud del Banco Central de Chile. La Encuesta Financiera de Colombia se aplicó en 2010 a una submuestra de la muestra de la ciudad de Bogotá de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, mientras que la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos se realizó entre octubre de 2012 y enero de 2013, a pedido del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central del Uruguay.

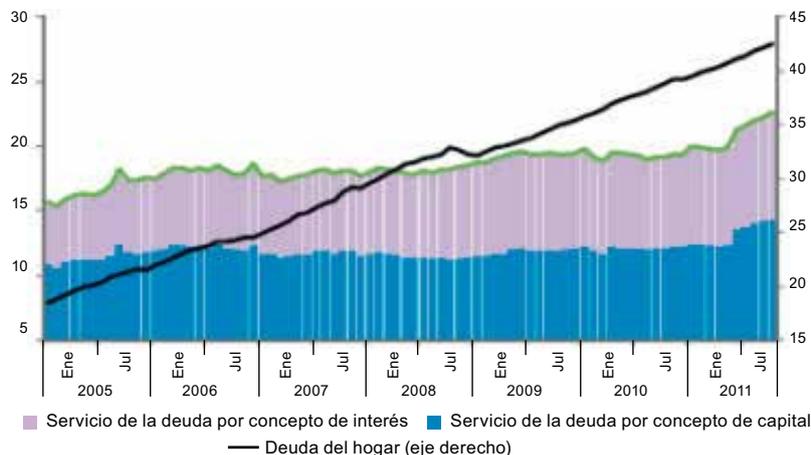
Si bien las fallas de mercado que originan el racionamiento del crédito impiden a ciertas familias suavizar la trayectoria de su consumo corriente e invertir en activos que consideran valiosos, desde otro punto de vista un poco de “arena en los engranajes” de provisión de crédito al consumo puede reportar beneficios sociales no buscados. Como se muestra a continuación, en algunos países el endeudamiento de las familias creció significativamente en la más reciente expansión de las economías latinoamericanas.

En el Brasil, el aumento del ingreso de los hogares, la extensión de la bancarización y las condiciones del mercado de crédito han permitido que desde 2005 la deuda como porcentaje del ingreso disponible de las familias crezca cerca de 25 puntos porcentuales, al mismo tiempo que los indicadores de servicio de la deuda se mantienen bajo el 25% (véase el gráfico IV.11).

Una parte del crecimiento del endeudamiento es reflejo de la existencia de más hogares que cuentan con acceso a los servicios que proporciona el sistema financiero. En el Brasil la tenencia de tarjetas de crédito aumentó en todos los percentiles de la distribución del ingreso entre 2003 y 2009, especialmente en los tramos medios (véase el gráfico IV.12).

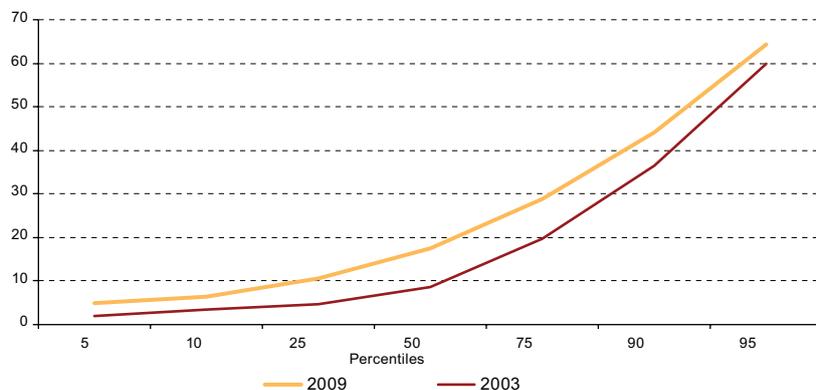
En Chile, el número de tarjetas de crédito en circulación y el monto global de las líneas de crédito aprobadas para ese instrumento se multiplicó entre 6 y 7 veces desde 1991 hasta 2007, y al menos el monto de las líneas continuó creciendo aceleradamente con posterioridad a ese año (véase el gráfico IV.13).

**Gráfico IV.11**  
**Brasil: endeudamiento de los hogares como proporción del ingreso disponible, enero de 2005 a julio de 2011**  
 (En porcentajes)



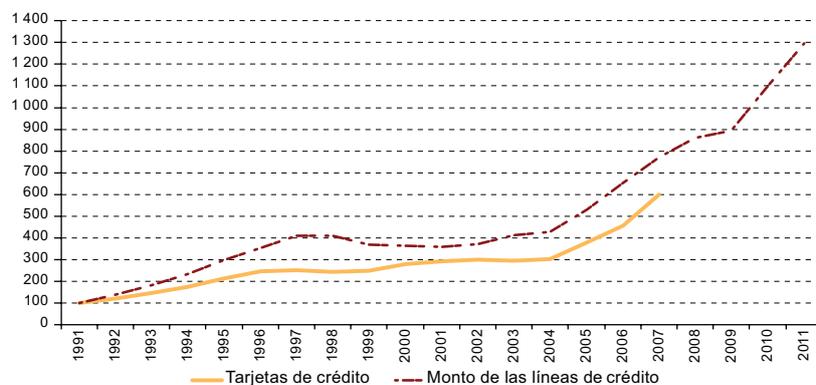
**Fuente:** Fondo Monetario Internacional (FMI), "Brazil: Technical Note on Consumer Credit Growth and Household Financial Stress," *IMF Country Report*, N° 13/149, Washington, D.C., 2013.

**Gráfico IV.12**  
**Brasil: tenencia de tarjetas de crédito, por percentil de ingresos de los hogares, 2003 y 2009**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Fondo Monetario Internacional (FMI), "Brazil: Technical Note on Consumer Credit Growth and Household Financial Stress," *IMF Country Report*, N° 13/149, Washington, D.C., 2013.

**Gráfico IV.13**  
**Chile: evolución del número de tarjetas de crédito y del monto global de las líneas de crédito aprobadas para ese instrumento, 1991-2011**  
 (Índice, año base 1991=100)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Central de Chile, *Informe de Estabilidad Financiera 2012 (segundo semestre)*, Santiago de Chile, 2012 (La forma de computar el número de tarjetas activas varía sustancialmente en 2008; Monto de las líneas de crédito a precios constantes, deflactados por IPC).

Desde una perspectiva convencional sobre el consumo y el desarrollo se considera auspiciosa la difusión de las tarjetas y otros instrumentos de crédito, ya que permitirían a los consumidores acercarse a una asignación intertemporal óptima. En cambio, desde la perspectiva “conductual” del consumo, la expansión del crédito al consumo, y en particular el que se otorga mediante tarjetas, plantea otros matices.

La economía conductual identifica fenómenos de ilusión monetaria (como confundir la disponibilidad de liquidez con la obtención de un ingreso adicional), tasas de descuento hiperbólicas (valoración extrema del presente en comparación con el futuro, asociada a “fallas de la voluntad”) y limitada atención a las condiciones asociadas (“letra chica”) de los contratos (limitaciones cognitivas). Estos fenómenos pueden provocar que la expansión de la oferta de tarjetas se transforme en trampas de endeudamiento para un número importante de consumidores (Thaler y Sunstein, 2008; Khaneman, 2011). En efecto, la tarjeta de crédito puede ser percibida por consumidores que no realizan un análisis racional suficiente como una puerta fácil de acceso al consumo presente, que favorece la postergación de sacrificios (por ejemplo, el ahorro necesario) y permite efectuar compras particularmente deseables; sin embargo, después a estos consumidores les resulta difícil salir del endeudamiento (ya sea porque han subestimado los costos y riesgos o sobreestimado la fuerza de voluntad y capacidad de gestión financiera del hogar).

En todo caso, el desafío de gestionar el endeudamiento de las familias como una variable macroeconómica relevante no se limita al mercado de las tarjetas de crédito. En el Brasil, en los años comprendidos entre 2003 y 2005 y entre 2006 y 2009 se observó un incremento de los hogares que adquirieron bienes de consumo duraderos mediante créditos en cuotas (a plazo), en su mayoría otorgados por las propias empresas de comercio minorista, en condiciones no necesariamente más ventajosas que la compra con tarjeta. En el período comprendido entre 2006 y 2009, los hogares brasileños que habían adquirido dos o más bienes duraderos con esa modalidad alcanzaban un porcentaje entre alrededor del 20% y más del 50%, dependiendo de los percentiles de ingresos (FMI, 2013, pág. 9).

La mayor formalización del empleo que ha acompañado al crecimiento en la fase reciente parece ser otro factor importante para explicar la expansión del crédito, en especial en países como el Perú, donde existe una extendida economía informal (véase el gráfico IV.14). Las políticas públicas y las dinámicas de mercado probablemente han contribuido a mantener el crédito en una trayectoria paralela al crecimiento del empleo formal. A la inversa, el acceso a crédito podría operar como incentivo para la formalización.

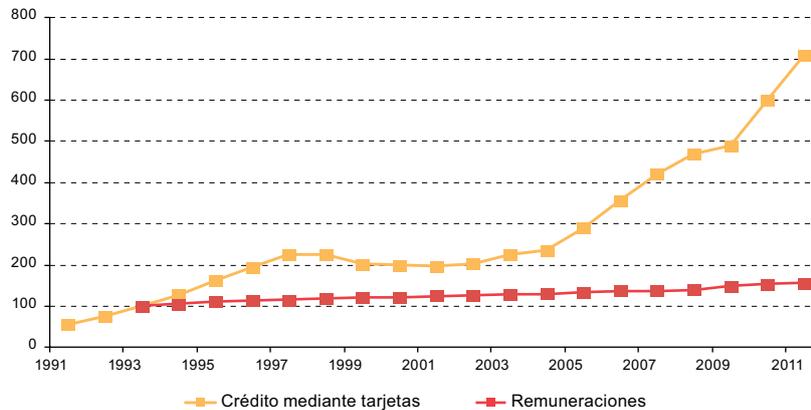
**Gráfico IV.14**  
**Perú: tasas de crecimiento anual del crédito a los hogares y del empleo,**  
**septiembre de 2009 a marzo de 2013**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Banco Central de Reserva del Perú, *Reporte de Estabilidad Financiera*, Lima, marzo de 2013.

En cambio, en el gráfico IV.15 se ilustra, para el caso chileno, que la expansión de ciertos instrumentos de crédito al consumo que prometen gratificación instantánea ha sido mucho más acelerada que el crecimiento de la remuneración media (ambos a precios constantes). Mientras que el monto prestado a los consumidores mediante tarjetas de crédito se multiplicó por algo más de 7 desde 1993, la remuneración media en el sector privado formal apenas creció un 50% en el mismo período.

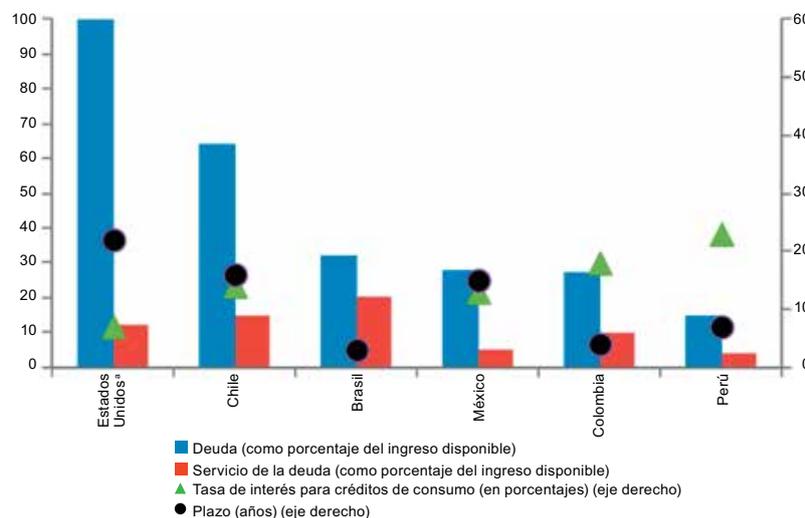
**Gráfico IV.15**  
**Chile: evolución del monto de crédito otorgado mediante tarjetas y del índice de remuneraciones reales, 1991-2011**  
*(Índice, año base 1993=100)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Central de Chile, para el crédito mediante tarjetas; y del Instituto Nacional de Estadística (INE), para las remuneraciones nominales y el IPC.

¿Puede hablarse entonces de situaciones de sobreendeudamiento asociadas a la expansión del consumo que pongan en duda la sostenibilidad del proceso?<sup>14</sup> Si se toman en consideración los indicadores agregados, la respuesta más razonable sería negativa. Como se muestra en el gráfico IV.16, en los países latinoamericanos el endeudamiento no supera, en general, el 50% del ingreso disponible de las familias y en varios de ellos los niveles son bastante inferiores<sup>15</sup>. Este porcentaje contrasta significativamente con los niveles de endeudamiento de países europeos o los niveles anteriores a la crisis de 2008 en los Estados Unidos. Asimismo, como se muestra en el gráfico IV.17, los niveles de endeudamiento de la región parecen corresponder —o ser inferiores— a los que se esperarían en economías de similar nivel de desarrollo relativo, medido por su PIB per cápita.

**Gráfico IV.16**  
**América Latina: deuda de los consumidores, 2011**  
*(En porcentajes del ingreso disponible)*

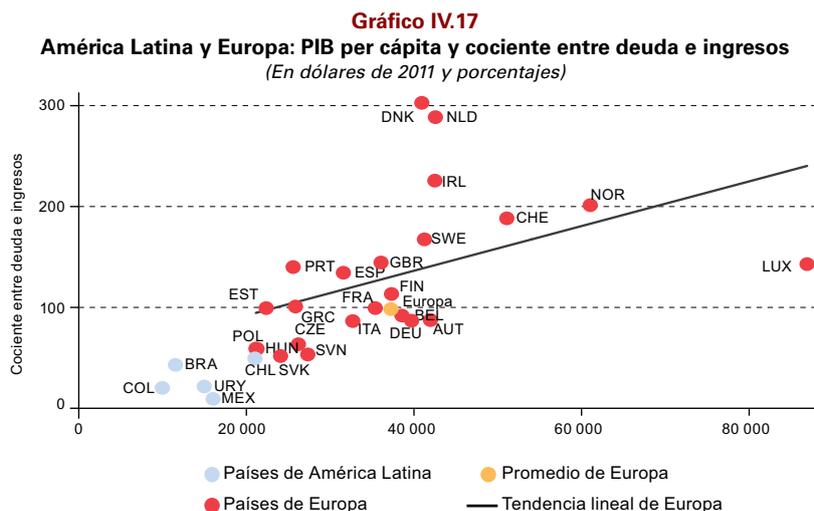


**Fuente:** Fondo Monetario Internacional (FMI), "Brazil: Technical Note on Consumer Credit Growth and Household Financial Stress," *IMF Country Report*, N° 13/149, Washington, D.C., 2013.

<sup>a</sup> Datos correspondientes a 2010.

<sup>14</sup> Sobre las dificultades que existen para definir conceptual y operativamente esa condición, véase Banco Central de Chile (2012), págs. 33 y 34.

<sup>15</sup> Las cifras disponibles para un mismo país en distintos momentos así como las cifras de los distintos países difieren en parte debido a variaciones en la metodología de cálculo que, en una perspectiva purista, impedirían la comparación directa.



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los bancos centrales y superintendencias de servicios financieros del Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

**Cuadro IV.8**  
**América Latina (países seleccionados): indicadores de endeudamiento de las familias**  
(En porcentajes)

	Cociente entre deuda total e ingresos anuales disponibles	Cociente entre cargos financieros por mes e ingresos mensuales	Año al que corresponde la información y observaciones
Brasil	43,0	22,5	2011
Chile	49,5	23,5	2005 y 2008 <sup>a</sup>
Chile	5,1	20,1	2010 <sup>b</sup>
Colombia	21,1	20,3	2010
México		5,1	2006
Perú		37,0	2010
Uruguay	21,6		2011

**Fuente:** Para el Brasil: Banco Central del Brasil, *Relatório de Estabilidade Financeira*, Brasília, septiembre de 2013 [en línea] <http://www.bcb.gov.br/?RELESTAB201309>; para Chile: Banco Central de Chile, *Informe de Estabilidad Financiera 2005*, primer semestre, Santiago, 2010 e *Informe de Estabilidad Financiera 2013*, Santiago, julio de 2013; para Colombia: Banco de la República de Colombia, *Informe de Estabilidad Financiera 2012*, Bogotá, septiembre de 2012; para México: Banco de México, *Reporte sobre el Sistema Financiero 2006*, México, D.F., 2007; para el Perú: Banco Central de Reserva del Perú, *Reporte de Estabilidad Financiera*, Lima, marzo de 2012, pág. 18; para el Uruguay: Banco Central del Uruguay, *Reporte de Estabilidad Financiera*, Superintendencia de Servicios Financieros, junio de 2012, pág. 30.

<sup>a</sup> Promedio de todos los hogares.

<sup>b</sup> Mediana de los hogares que tienen deuda.

Para tener una perspectiva más comprehensiva de las funciones y roles del sistema financiero, el análisis no debe limitarse a los indicadores agregados de deuda o carga financiera como proporción de los ingresos, sino que es necesario examinar también las características de los sectores más endeudados, su perfil socioocupacional y su capacidad de repago. Por ejemplo, Álvarez y Opazo (2010) muestran que casi tres cuartas partes de la deuda total de los hogares chilenos en 2010 correspondían a obligaciones contraídas por hogares de los dos quintiles superiores, en tanto que los dos quintiles más bajos solo concentraban el 12% de la deuda de las familias. La mayor capacidad financiera, posesión de activos liquidables y nivel y estabilidad de ingresos de los segmentos altos de la escala podría tranquilizar a superintendencias o bancos centrales respecto del monto de la deuda que puede estar en riesgo. Sin embargo, si el análisis se limitara a ese aspecto, se pasaría por alto el hecho de que la tasa de familias endeudadas es apenas menor en los percentiles más bajos de la distribución del ingreso en comparación con los más altos, y que proporciones importantes de las familias más pobres están altamente endeudadas.

Siguiendo con el ejemplo chileno, se observa que la proporción de hogares endeudados en los dos primeros quintiles de la escala de ingresos (57%) difiere relativamente poco de la que se registra en los quintiles cuarto y quinto (67%). Tomando en cuenta estas consideraciones, algunos autores (Fuenzalida y Tagle, 2009) han realizado ejercicios de simulación para establecer los efectos probables de choques adversos de empleo o ingresos. En países donde los cocientes entre deuda e ingresos son elevados para la región (por ejemplo, Chile), esos estudios no parecen indicar que la estabilidad financiera esté amenazada por excesos de exposición de los bancos al crédito otorgado a los hogares, pero confirman la existencia de riesgos de desestabilización de las finanzas de los hogares más pobres ante caídas de

los salarios o aumentos del desempleo. En suma, la mayor bancarización y oferta de crédito a las familias alimentó crecimientos importantes del grado de endeudamiento, probablemente fomentados por consumos posicionales y emulativos, así como por una racionalidad limitada en la toma del crédito. Esos niveles de endeudamiento distan de constituir una amenaza inminente a la estabilidad financiera, pero podrían profundizar el costo social de un enfriamiento de la economía o de una recesión, al afectar a los sectores más vulnerables en cuanto a ingresos y empleo.

La evidencia expuesta debiera ser parte de análisis que sería recomendable extender a otros países de la región y realizar con mayor frecuencia. Esto permitiría monitorear la estabilidad financiera y además evaluar las dimensiones sociales del ciclo económico en presencia de deudas familiares.

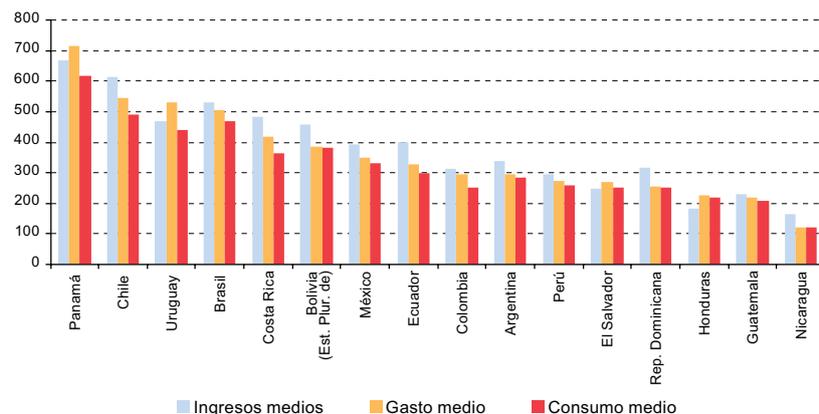
## C. Consumo por estratos socioeconómicos

Además de la consideración del consumo agregado, resulta de interés el análisis de las desigualdades que exhiben los patrones de consumo por estratos. En esta sección se aborda ese análisis, sobre la base del procesamiento de la información proporcionada por las últimas encuestas de gastos e ingresos disponibles en la región. Estas encuestas se utilizan, por ejemplo, para la definición del umbral de pobreza que realiza la CEPAL (CEPAL, 2012b) y también para diversos estudios específicos a nivel nacional. Sin embargo, han sido menos explotadas con fines comparativos que las encuestas de hogares y, por lo tanto, hay menos camino avanzado en materia de la armonización de criterios de medición entre países. A pesar de esas posibles limitaciones, la información comparativa que se presenta a continuación resulta novedosa y constituye un avance relevante para comprender los patrones de consumo de la región y las diferencias que existen tanto entre países como dentro de ellos. Se analiza el agregado de gasto corriente de los hogares (gasto) y gasto de consumo final (consumo). En el gasto corriente de los hogares se incluye el gasto de consumo final y el llamado gasto “de no consumo”, que comprende impuestos sobre los ingresos y la riqueza, contribuciones sociales, primas de seguros, transferencias en efectivo a personas ajenas al hogar e intereses pagados<sup>16</sup>.

### 1. Gasto y consumo: niveles y desigualdad

Las disparidades que se observan en los niveles del gasto y el consumo per cápita de la región son muy grandes: en el extremo de los niveles superiores de consumo se ubican Panamá, Chile y el Brasil, mientras que los menores niveles de gasto corresponden a Honduras, Guatemala y Nicaragua (véase el gráfico IV.18). El cociente entre el mayor gasto per cápita (Panamá) y el menor (Nicaragua) es 5,8, en tanto que en términos de consumo esta relación es de 5,0 y en términos de ingresos de 4,0.

**Gráfico IV.18**  
**América Latina (16 países): ingresos, gasto y consumo per cápita de los hogares, promedios, alrededor de 2006**  
(En dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)

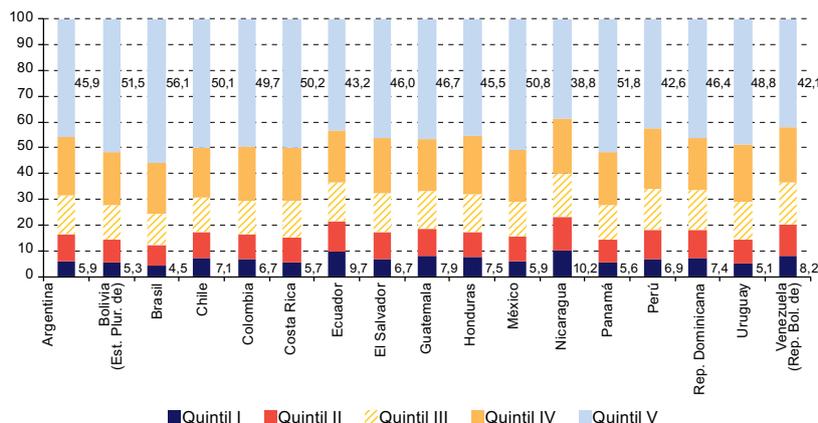


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.

<sup>16</sup> Se excluye la imputación de bienes y servicios otorgados por las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH) y los organismos gubernamentales, así como el gasto en consumo intermedio (por ejemplo, bienes y servicios para el desarrollo de actividades productivas).

La distribución del gasto per cápita de los hogares según quintiles de ingresos pone de manifiesto notorias disparidades dentro de los países: el quintil de mayores ingresos gasta entre 4 y 12 veces más que el primer quintil (véase el gráfico IV.19). En el caso extremo del Brasil, por ejemplo, el 20% más rico de la población concentra el 56% del gasto total, mientras que al 20% más pobre le corresponde el 4,5%.

**Gráfico IV.19**  
**América Latina (17 países): distribución del gasto de los hogares,**  
**por quintil de ingresos, alrededor de 2006**  
*(En porcentajes, sobre la base de moneda local corriente)*



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

En la literatura hay una amplia discusión sobre las ventajas y desventajas de utilizar los ingresos y el consumo como indicadores de bienestar y de desigualdad (véanse, entre otros, Jenkins y Van Kerm, 2009; Atkinson y Brandolini, 2001). La desigualdad medida a través de los ingresos corrientes está sujeta a las fluctuaciones cíclicas de los ingresos: ingresos temporalmente muy altos o muy bajos afectarán la medición de la desigualdad, sin considerar que los hogares suelen utilizar mecanismos como el endeudamiento o el ahorro para suavizar su consumo durante períodos anómalos. Sin embargo, no se debe perder de vista que la capacidad de los hogares de hacer frente a choques transitorios de sus ingresos depende de factores como sus redes familiares y su capacidad de acceso al crédito, entre otros. Mientras que algunos autores argumentan que el consumo es una mejor medida del bienestar de los hogares, puesto que refleja en mayor grado sus condiciones más permanentes (Slesnick, 1993; Meyer y Sullivan, 2003 y 2007), otros sugieren que lo relevante es la disponibilidad de recursos, es decir, los ingresos, y no su uso (consumo o ahorro). En la región, son pocos los trabajos en que se estudia la desigualdad del consumo. Como se ilustra en el cuadro IV.9, la desigualdad del consumo es menor que la desigualdad de los ingresos en todos los países, de manera consistente con la abundante evidencia internacional sobre el tema. En el caso del gasto, se detecta el mismo patrón, con la excepción de Chile y el Uruguay (donde los niveles de desigualdad del gasto y de los ingresos son similares). El coeficiente de correlación entre el índice de Gini de los ingresos y el del gasto es de 0,40, lo que se traduce en que se produzcan notorias modificaciones al ordenar los países por niveles de desigualdad, según la variable considerada<sup>17</sup>.

Los países de Centroamérica presentan menores niveles de desigualdad del gasto que los restantes países de la región (véase el gráfico IV.20). Las diferencias más notorias entre los índices de Gini de los ingresos y del gasto se producen en Honduras, la República Dominicana, Guatemala, el Ecuador y Nicaragua. Una posible explicación de esta diferencia es el impacto de las remesas, cuyo registro se estima que puede ser deficitario en la medición de los ingresos de estos países (pero que sí estarían reflejadas en la medición del gasto). Si se compara el ordenamiento de los países basado en la desigualdad de los ingresos con el basado en la desigualdad del gasto (ordenados de mayor a menor desigualdad), se aprecia que los países de Centroamérica descienden considerablemente en el caso del gasto. En efecto, tienden a ubicarse entre los de mayor desigualdad de los ingresos, pero también entre los de menor desigualdad del gasto.

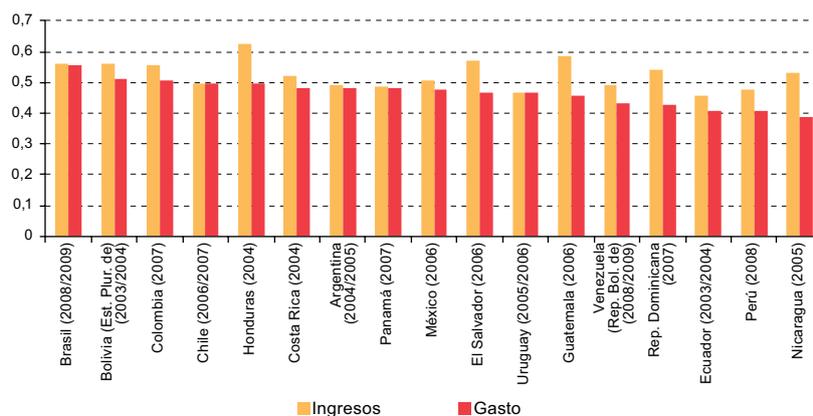
<sup>17</sup> Al considerar la relación entre los índices de desigualdad del gasto y del consumo, el coeficiente de correlación asciende a 0,95.

**Cuadro IV.9**  
**América Latina (17 países): índices de desigualdad de los ingresos, del gasto**  
**y del consumo per cápita de los hogares, alrededor de 2006**

País	Índices de desigualdad de los ingresos		Índices de desigualdad del gasto		Índices de desigualdad del consumo	
	Gini	Theil	Gini	Theil	Gini	Theil
Argentina (2004/2005)	0,492	0,457	0,480	0,411	0,470	0,391
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004)	0,561	0,636	0,512	0,517	0,511	0,512
Brasil (2008/2009)	0,561	0,638	0,554	0,608	0,538	0,565
Chile (2006/2007)	0,497	0,480	0,497	0,477	0,453	0,377
Colombia (2007)	0,554	0,618	0,508	0,503	0,498	0,471
Costa Rica (2004)	0,520	0,548	0,482	0,445	0,459	0,402
Ecuador (2003/2004)	0,457	0,416	0,409	0,307	0,381	0,254
El Salvador (2006)	0,569	0,761	0,468	0,410	0,448	0,372
Guatemala (2006)	0,585	0,773	0,455	0,411	0,441	0,388
Honduras (2004)	0,623	0,784	0,497	0,484	0,483	0,439
México (2006)	0,506	0,527	0,477	0,459	0,461	0,423
Nicaragua (2005)	0,532	0,614	0,389	0,285	0,389	0,285
Panamá (2007)	0,486	0,495	0,479	0,450	0,456	0,406
Perú (2008)	0,478	0,432	0,408	0,290	0,399	0,275
República Dominicana (2007)	0,543	0,614	0,428	0,370	0,425	0,356
Uruguay (2005/2006)	0,467	0,402	0,467	0,391	0,450	0,355
Venezuela (República Bolivariana de) (2008/2009)	0,489	0,587	0,434	0,360	0,450	0,355

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

**Gráfico IV.20**  
**América Latina (17 países): índices de Gini de los ingresos y del gasto, alrededor de 2006<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Los países se presentan en orden decreciente según el índice de Gini del gasto.

En cuanto a la evolución de la desigualdad medida a través de los ingresos y el gasto, en 6 de los 11 países considerados (aquellos de los que se dispuso de información para dos rondas de encuestas de consumo) la variación de la desigualdad siguió patrones similares en ambos casos (véase el cuadro IV.10). Las diferencias se detectaron en los casos del Brasil y México, donde la desigualdad de los ingresos disminuyó y la del gasto se mantuvo relativamente constante; el Uruguay, donde la desigualdad de los ingresos aumentó y la del gasto se mantuvo constante, y la República Dominicana y Guatemala, donde la desigualdad de los ingresos aumentó y la del gasto se redujo.

**Cuadro IV.10**  
**América Latina (11 países): variación de los índices de Gini de los ingresos y del gasto**  
*(En porcentajes)*

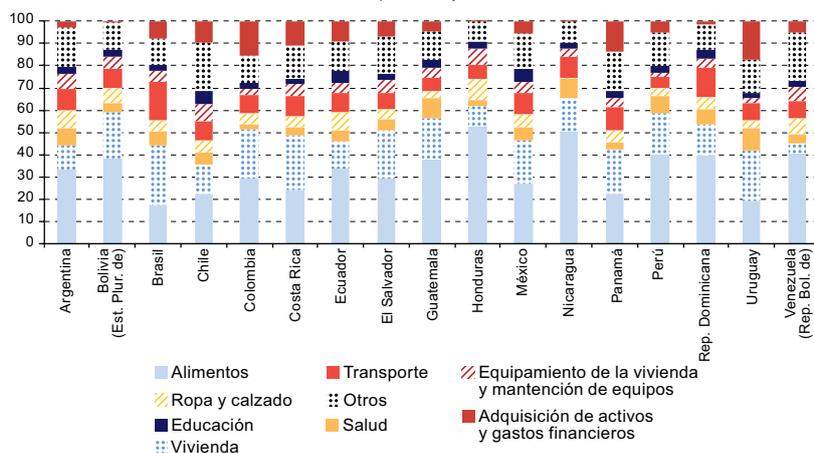
	Periodos comparados	Ingresos	Gasto
Argentina	1996 y 2004/2005	0,8	2,8
Brasil	2002 y 2008/2009	-5,3	0,9
Chile	1996/1997 y 2006/2007	-3,2	-3,8
Colombia	1994/1995 y 2007	9,3	10,9
Guatemala	1998 y 2006	4,4	-10,9
México	1996 y 2006	-3,9	0,0
Nicaragua	2001 y 2005	-8,1	-17,3
Panamá	1997 y 2007	-4,0	-6,1
Perú	2003 y 2008	-8,6	-10,1
República Dominicana	1998 y 2007	14,7	-20,8
Uruguay	1994/1995 y 2004/2006	6,0	0,0

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

## 2. Estructura del gasto

El aspecto más destacable de la estructura del gasto en los países de la región es la alta participación del consumo de alimentos, característica de países de ingresos medios y bajos (véase el gráfico IV.21). En promedio, en los países de la región los hogares destinan el 32% de su gasto a alimentos. Esta proporción alcanza su mínimo en el Brasil y su máximo en Nicaragua. El segundo rubro en importancia es el de los gastos vinculados a la vivienda (17%), seguidos por el transporte (9%). Se observan claras diferencias entre la estructura del gasto de los países de América Latina y la de los países de la Unión Europea, donde la participación del gasto en vivienda supera al correspondiente a alimentos (véase el cuadro IV.11). Esto se debe tanto a los mayores niveles de ingreso, como al menor tamaño de los hogares y a los precios relativos.

**Gráfico IV.21**  
**América Latina (17 países): estructura del gasto, alrededor de 2006**  
*(En porcentajes)*



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

Al analizar el PIB per cápita de los países y la proporción del gasto en alimentos dentro del gasto total, se confirma la ley de Engel, según la cual a medida que se incrementa el ingreso, la proporción destinada a gasto en alimentos decrece, aunque la relación no es lineal (véase el gráfico IV.22).

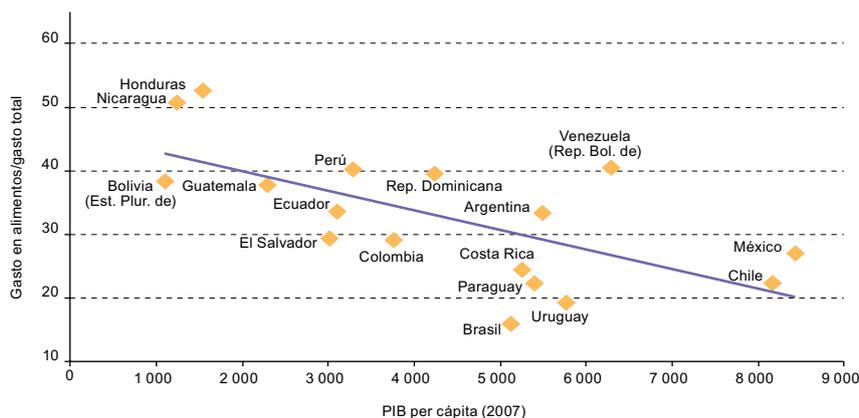
Esta ley también se verifica al considerar los diferentes niveles de ingresos dentro de los países. Como promedio no ponderado de los países considerados, el decil de menores ingresos destina el 50% de su gasto a la adquisición de alimentos, mientras que el decil más rico destina el 22%, es decir, una proporción equivalente a menos de la mitad de lo que destina el decil más pobre.

**Cuadro IV.11**  
**Unión Europea: estructura del gasto, alrededor de 2006**  
*(En porcentajes)*

Rubro	Total
Alimentos, bebidas y tabaco	24,9
Vivienda	27,7
Equipamiento del hogar	5,5
Salud	3,4
Transporte	11,9
Comunicaciones	3,2
Entretenimiento y cultura	8,3
Educación	1,0
Restaurantes y hoteles	5,3
Otros	8,7
Total	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Eurostat, 2009.

**Gráfico IV.22**  
**América Latina (17 países): PIB per cápita y proporción del gasto en alimentos, alrededor de 2006**  
*(En dólares de 2005 y porcentajes)*



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

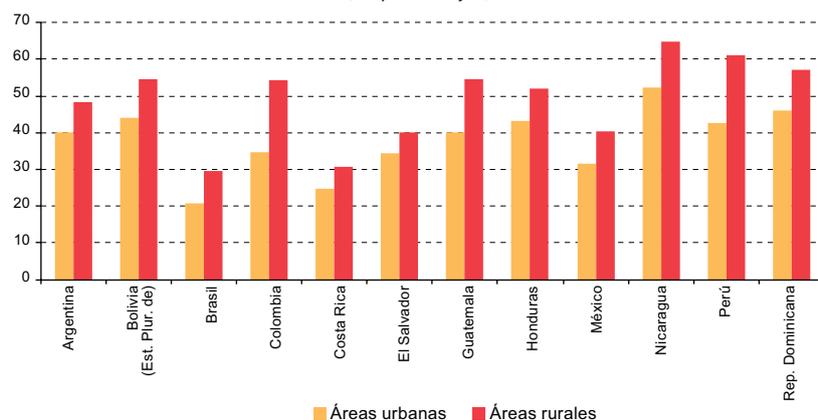
**Cuadro IV.12**  
**América Latina (17 países): gasto en alimentos como proporción del gasto total, por decil de ingresos, alrededor de 2005**  
*(En porcentajes)*

País	Decil I	Decil V	Decil X	Total
Argentina (2004/2005)	50,6	38,7	26,0	33,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004)	58,9	50,5	24,5	38,4
Brasil (2008/2009)	31,8	22,7	10,0	16,1
Chile (2006/2007)	37,3	30,7	13,8	22,5
Colombia (2007)	44,1	39,5	18,9	29,2
Costa Rica (2004)	47,3	32,3	14,5	24,0
Ecuador (2003/2004)	51,0	43,9	20,4	33,7
El Salvador (2006)	39,1	34,6	21,5	29,5
Guatemala (2006)	60,7	47,4	24,3	37,9
Honduras (2004)	76,1	67,7	33,7	52,7
México (2006)	43,8	36,5	16,9	27,1
Nicaragua (2005)	65,8	57,9	37,3	50,8
Panamá (2007)	43,1	31,7	13,8	22,4
Perú (2008)	59,6	49,4	26,8	40,3
República Dominicana (2007)	52,0	50,4	23,1	39,6
Uruguay (2005/2006)	32,1	24,4	13,6	19,4
Venezuela (República Bolivariana de) (2008/2009)	49,8	46,6	30,6	40,6
Media	49,6	41,5	21,8	32,8
Desviación estándar	11,9	11,9	7,7	10,5
Coefficiente de variación	0,2	0,3	0,4	0,3

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

Se observan diferencias muy significativas entre la composición del gasto de las áreas rurales y de las áreas urbanas (véase el gráfico IV.23). En el primer caso, la proporción del gasto en alimentos es considerablemente más alta, lo que refleja la existencia de mayores niveles de privación y una estructura menos diversificada del gasto. También se encuentra una menor participación del gasto en vivienda y en educación en las áreas rurales.

**Gráfico IV.23**  
**América Latina (12 países): gasto en alimentos como proporción del gasto total en áreas urbanas y rurales, alrededor de 2006**  
(En porcentajes)



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

Las desigualdades que existen entre los diferentes deciles de ingresos en cuanto a la importancia que tienen los distintos rubros dentro del gasto total quedan en evidencia en el cuadro IV.13. Mientras que la proporción del gasto destinado a alimentos en el decil de mayores ingresos es la mitad de la que se registra en el primer decil, las proporciones son relativamente parecidas en los casos de ropa y calzado y, en menor medida, equipamiento de la vivienda y vivienda. Las mayores desigualdades se observan en la proporción del gasto en adquisición de activos y gastos financieros, que, en promedio, en el último decil es equivalente a diez veces el valor del primer decil. También en el rubro educación la diferencia entre la participación correspondiente a los deciles extremos es significativa (este gasto se analiza más detalladamente en la siguiente sección).

**Cuadro IV.13**  
**América Latina (17 países): cociente entre la proporción del gasto por rubros en el gasto total del décimo decil de ingresos y del primer decil de ingresos, alrededor de 2006**

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

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de gastos e ingresos de los respectivos países.  
<sup>a</sup> El valor correspondiente al primer decil es cero.

Las estructuras de gasto muestran algunas diferencias según la composición del hogar y el sexo y condición de actividad del jefe de hogar. Se observa que los hogares donde viven niños presentan una mayor proporción de gasto destinado a alimentos (véase el gráfico IV.A.2 del anexo), en tanto que en los hogares donde hay adultos mayores la proporción destinada a gastos de salud se duplica.

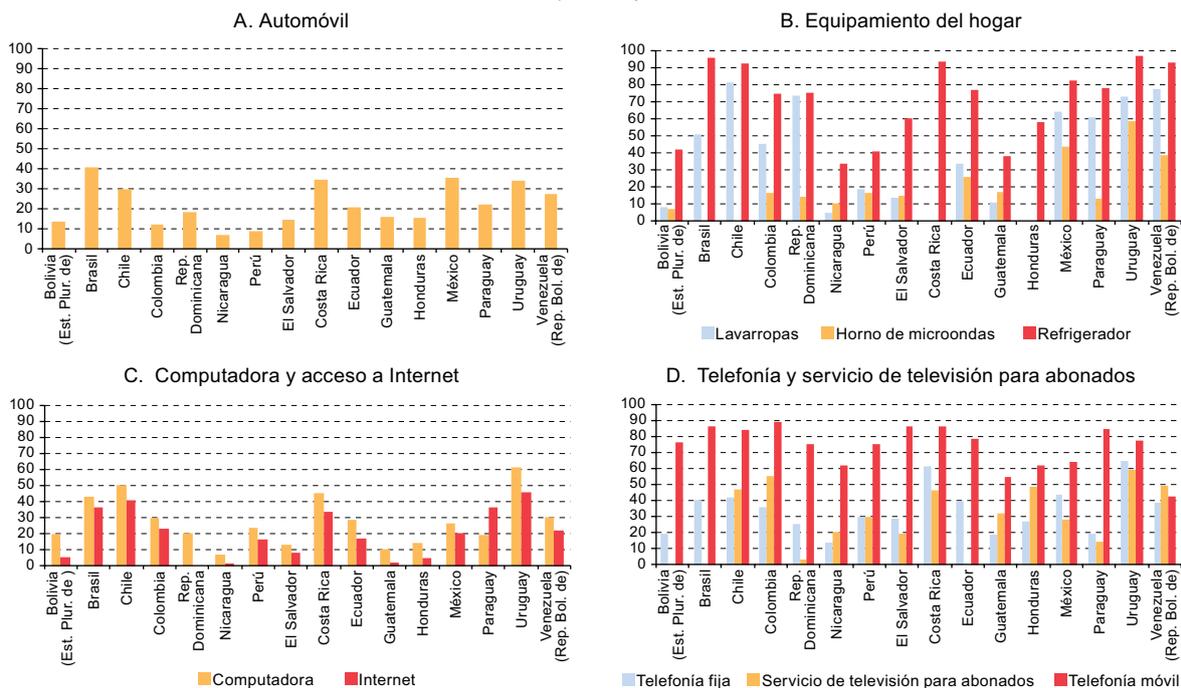
Esas diferencias se vinculan en parte a los niveles de gasto por rubro y en parte al hecho de que la proporción de hogares que efectúan gastos en un determinado rubro varía considerablemente en los distintos estratos de ingresos. Mientras que casi el 100% de los hogares gastan en alimentos a lo largo de toda la distribución del ingreso, más del 80% de los hogares realizan gastos en transporte y vivienda. La proporción de hogares que gastan en salud, educación y adquisición de activos es considerablemente menor. En estos casos, la frecuencia del gasto en el rubro es mayor a medida que aumenta el estrato de ingresos.

### 3. El acceso a bienes duraderos

En las encuestas de hogares de los países de la región se han ido incorporando progresivamente preguntas que permiten conocer el acceso de los hogares a un conjunto de bienes duraderos y servicios. Para el presente análisis se consideraron aquellos bienes que figuran en la mayor parte de los relevamientos, que se agruparon en: i) automóviles; ii) equipamiento del hogar, incluidos lavarropas, refrigerador y horno de microondas; iii) computadoras y acceso a Internet, y iv) telefonía y servicio de televisión para abonados<sup>18</sup>.

Se observa que el acceso a estos bienes y servicios presenta notorias variaciones en los distintos agrupamientos considerados (véase el gráfico IV.24). Los automóviles son los bienes más costosos y el acceso a ellos varía considerablemente entre países, alcanzando un máximo del 40% de los hogares en el Brasil y, en segundo lugar, un nivel del 34% en Costa Rica y el Uruguay<sup>19</sup>.

**Gráfico IV.24**  
**América Latina (16 países): proporción de hogares con acceso a bienes duraderos,**  
**según tipo de bien, alrededor de 2011**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>18</sup> Debe tenerse presente que en estos datos no se recogen las diferencias de calidad de los distintos bienes considerados, que varía según los niveles de ingresos de los consumidores.

<sup>19</sup> No se dispuso de datos sobre la Argentina.

En el caso del equipamiento del hogar, también se observan claras diferencias. En algunos países la tenencia de refrigeradores es casi universal, como ocurre en el Brasil, Chile, México, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que en otros solo una proporción muy reducida de los hogares acceden a este bien, que podría considerarse básico por los efectos que tiene su uso en la salud de la población y por el mejor aprovechamiento que permite de los recursos de los hogares. Por otro lado, los lavarropas y hornos de microondas están bastante menos difundidos. Los niveles de equipamiento de los hogares parecen vincularse más a los niveles de PIB de los países que a su evolución reciente en términos de crecimiento y distribución del ingreso.

El equipamiento del hogar influye de manera significativa en la autonomía y disponibilidad de tiempo de las mujeres, sobre quienes recae la mayor parte de la carga de trabajo de cuidado, como se analizó en el capítulo III. En este sentido, disponer de refrigerador, horno de microondas y lavarropas redundaría en una reducción importante de esta carga de trabajo, lo que libera tiempo de las mujeres que ellas pueden destinar a actividades que contribuyen a su autonomía, como la generación de ingresos propios o, más ampliamente, la realización de aspiraciones y proyectos de vida. El acceso a computadora y la conectividad a Internet pueden aprovecharse también en favor de una mayor autonomía y agencia para las mujeres, en la medida en que hace posible la conexión a redes y el procesamiento propio de información y conocimiento.

En casi todos los países, menos de la mitad de los hogares cuentan con computadoras. En el caso uruguayo, la alta proporción de acceso a este tipo de bienes se debe al plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Plan Ceibal), un programa público de entrega de microcomputadores a escolares, que se inició en 2008 y se expandió posteriormente a estudiantes de enseñanza media. El acceso a Internet en las viviendas está aún menos extendido, puesto que implica pagos adicionales, al mismo tiempo que requiere infraestructura de conexión<sup>20</sup>.

El uso de teléfonos móviles exhibe una alta difusión y en muchos países alcanza una cobertura casi universal de la población. El acceso a estos bienes se ha homogeneizado en la mayoría de los países considerados, con independencia del grado de crecimiento reciente y del nivel de PIB. Esta evolución se aparta claramente de la que presentan la telefonía fija y los servicios de televisión para abonados, que requieren de ingresos mayores. Si bien las proporciones de acceso de los distintos países varían según los bienes y servicios de que se trate, su difusión se asocia claramente con su nivel de ingreso.

Mientras que los niveles de acceso a telefonía de América Latina son similares a los de la Unión Europea, la difusión de los automóviles y lavarropas es considerablemente menor (véase el cuadro IV.14). En cuanto al acceso a computadoras, la situación es heterogénea, pues algunos países de la región se acercan a los niveles de difusión de estos bienes en Italia y Portugal, o incluso los superan, pero no alcanzan en ningún caso los niveles de Suecia.

**Cuadro IV.14**  
**Unión Europea (países seleccionados): proporción de hogares con acceso**  
**a bienes duraderos seleccionados, alrededor de 2006**  
*(En porcentajes)*

<b>País</b>	<b>Automóvil</b>	<b>Computadora</b>	<b>Lavarropas</b>	<b>Teléfono fijo</b>	<b>Teléfono móvil</b>
España	76,4	54,7	98,6	96,0	91
Francia	80,6	54,3	93,9	96,8	79
Grecia	72,3	35,1	94,5	99,0	94
Italia	78,7	43,5	96,8	94,2	72
Portugal	70,9	43,4	91,7	90,3	93
Reino Unido	77,0	68,8	95,3	96,0	87
Suecia	76,1	75,1	99,1	98,0	89

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Eurostat, 2009.

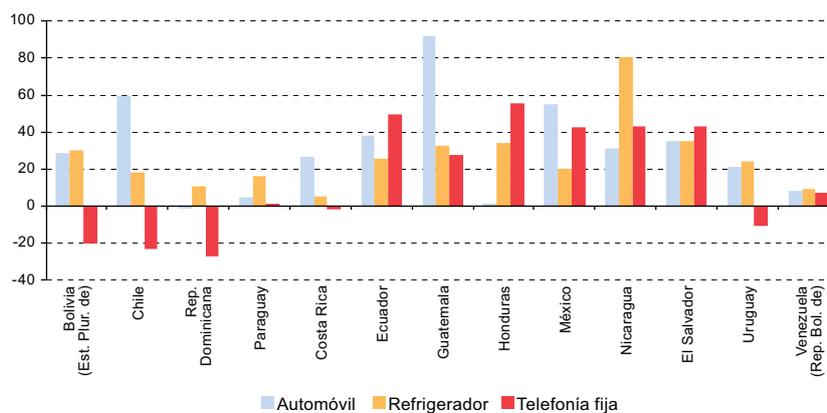
Las bajas tasas de acceso a automóvil que presenta América Latina y el Caribe en comparación con países de la Unión Europea indican que existe aún un margen importante de crecimiento del parque automotor. Sin embargo, deben realizarse algunas advertencias frente a una interpretación simplista de este potencial incremento del parque de automóviles. Por un lado, las tasas de motorización de las ciudades muestran aumentos y niveles muy superiores a los promedios nacionales de la región (véase el capítulo V). Tal vez el caso más ilustrativo es el de Ciudad de México,

<sup>20</sup> Claramente, esto no significa que las personas no accedan a Internet fuera del hogar.

donde ya se alcanzan niveles similares a los promedios nacionales de países desarrollados. El modelo deseable, en que es posible sustituir el transporte privado e individual por formas colectivas y públicas, no parece estar presente en la región. Por otro lado, las tasas de motorización muestran solamente una parte de la historia y no hacen referencia a la producción de efectos ambientales negativos, aspecto que se discutirá en el capítulo siguiente. La clave no se encuentra solo en tener o no automóvil sino, muy especialmente, en el patrón de uso del vehículo. Una alta tasa de motorización conjugada con un uso casi exclusivo del automóvil en actividades de esparcimiento los fines de semana generará un consumo energético y una emisión de carbono inferiores a una tasa de motorización menor pero con uso intensivo del automóvil para la movilidad urbana laboral.

Puesto que las preguntas relativas a la tenencia de bienes duraderos se han incorporado recientemente en las encuestas de hogares de la región, solo es posible conocer la trayectoria de la difusión de algunos bienes en un número limitado de países. Si se compara la situación de mediados de la década de 1990 con la existente alrededor de 2011, se detectan ritmos y signos de difusión muy diversos para los tres bienes con los que fue posible hacer este ejercicio: telefonía fija, automóviles y refrigeradores (véase el gráfico IV.25). Los dos últimos presentan una tendencia a la expansión en todos los países considerados, aunque a ritmos muy dispares.

**Gráfico IV.25**  
**América Latina (13 países): variación de la proporción de hogares con acceso a automóvil, refrigerador y telefonía fija, entre alrededor de 1996 y alrededor de 2011**  
(En porcentajes)



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

Mientras que la tenencia de automóviles se difunde en mayor medida en aquellos países que exhibieron mayores tasas de crecimiento económico, la tenencia de refrigeradores se expande en los países en que la tenencia era menor a comienzos del período. Estas diferencias se vinculan posiblemente con las proporciones iniciales de tenencia en los diversos países de la región, así como con las trayectorias de precios de estos bienes, que son muy diferentes. La tenencia de teléfonos fijos presenta un claro retroceso en algunos países, acorde con la difusión de los teléfonos móviles, que comenzaron a destacarse solo en forma reciente en las encuestas de hogares pero que registran tasas de difusión muy aceleradas.

Se observan notorias diferencias en el acceso a estos bienes por países y por estratos de ingresos. Dentro de los bienes seleccionados, los teléfonos celulares son los que presentan una penetración más parecida en los distintos estratos de ingresos: en los países donde hay una menor diferencia, el acceso del décimo decil supera al del primer decil en un 20% y en los países donde la diferencia es mayor, el acceso del décimo decil triplica el del primer decil. El acceso a los restantes bienes muestra disparidades más notorias en todos los países considerados, aun en el caso de los refrigeradores, cuya tenencia, como ya se comentó, está ampliamente extendida en la población. Las mayores disparidades se verifican en el acceso a los automóviles y a Internet. En el primer caso, las razones pueden vincularse con el elevado costo de estos bienes, mientras que en el segundo los factores son más complejos y pueden abarcar desde la infraestructura requerida hasta la estabilidad de ingresos necesaria para contratar un servicio de esta naturaleza. En el caso del Uruguay, es notorio que el Plan Ceibal permitió lograr una importante reducción de la brecha en el acceso a computadoras, que es muy similar en los diferentes estratos. Cabe preguntarse en qué medida las sociedades más igualitarias en términos de ingresos son también más igualitarias en el acceso a estos bienes. Esta asociación se verifica en la región, como puede apreciarse en el cuadro IV.15.

**Cuadro IV.15**  
**América Latina (15 países): cocientes entre los porcentajes de acceso a bienes duraderos y servicios de los hogares de distintos deciles de ingresos, alrededor de 2011**  
*(En dólares de 2005)*

<b>País</b>	<b>BOL</b>	<b>BRA</b>	<b>CHL</b>	<b>COL</b>	<b>CRI</b>	<b>DOM</b>	<b>ECU</b>	<b>HND</b>	<b>GTM</b>	<b>MEX</b>	<b>NIC</b>	<b>PER</b>	<b>URY</b>	<b>VEN</b>	<b>SLV</b>
<b>Automóvil</b>															
Decil 10/decil 1	19,0	7,6	6,4	36,8	6,1	9,5	8,1	16,1	28,8	8,6	Más de 100	32,1	7,4	5,6	Más de 100
Decil 5/decil 1	4,6	3,0	1,8	3,2	1,6	1,8	2,4	2,5	3,3	3,2	5,2	6,4	3,4	2,2	66,2
<b>Teléfono celular</b>															
Decil 10/decil 1	2,0	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,6	2,1	4,5	2,9	3,0	2,1	1,2	1,4	1,3
Decil 5/decil 1	1,8	1,2	1,0	1,2	1,1	1,2	1,4	1,4	2,7	2,1	2,1	1,8	1,0	1,3	1,2
<b>Computadora</b>															
Decil 10/decil 1	11,0	6,5	2,8	15,7	5,8	4,9	9,0	24,5	Más de 100	29,0	Más de 100	40,3	1,2	5,1	Más de 100
Decil 5/decil 1	1,8	3,2	1,4	4,1	2,2	1,7	3,2	2,6	5,0	7,5	7,5	13,6	0,9	2,6	26,4
<b>Acceso a Internet</b>															
Decil 10/decil 1	10,2	8,5	4,5	23,3	9,5	...	18,4	29,7	16,0	Más de 100	Más de 100	Más de 100	6,2	7,9	Más de 100
Decil 5/decil 1	0,1	3,4	1,7	4,6	2,7	...	4,3	0,5	7,3	Más de 100	0,0	18,2	3,3	3,1	10,6
<b>Refrigerador</b>															
Decil 10/decil 1	9,6	1,2	1,2	2,3	1,2	1,4	1,9	5,3	21,9	2,0	7,5	19,6	1,2	1,2	4,3
Decil 5/decil 1	5,4	1,2	1,1	1,9	1,1	1,2	1,6	3,4	6,0	1,8	2,6	11,1	1,1	1,1	2,5
Índice de Gini I (ingreso)	0,508	0,559	0,516	0,545	0,51	0,558	0,460	0,567	0,584	0,480	0,478	0,452	0,403	0,396	0,454
PIB per cápita	1 239	5 636	9 034	4 143	5 519	4 919	3 428	1 555	2 311	8 203	1 304	4 052	7 238	6 166	2 991

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

De acuerdo con el análisis por deciles y veintiles, el aumento de la difusión de todos los bienes ha sido mayor en los estratos bajos, lo que se ha traducido en una reducción de las brechas a lo largo de la distribución del ingreso en el último período. En su estudio sobre Francia, Collet y otros (2013) muestran un patrón de convergencia en la tenencia de automóviles que reduce la desigualdad en el acceso, mediante la difusión en los quintiles bajos. Sin embargo, las diferencias entre quintiles son mucho menores que las observadas en América Latina, al mismo tiempo que los niveles de acceso son considerablemente más elevados en los estratos bajos. Asimismo, en América Latina los actuales niveles de tenencia de bienes duraderos de los estratos bajos son significativamente inferiores a los que presentaban los estratos altos a mediados de la década de 1990, con la excepción de los teléfonos celulares. Otra excepción muy puntual corresponde a la tenencia de computadoras en el caso del Uruguay.

## D. Consumo de servicios de provisión pública y privada

Los patrones de consumo y producción de bienes transables de los países pueden ser muy disímiles por efecto del comercio internacional. Sin embargo, en el caso de los bienes no transables, como la salud, la educación, la seguridad urbana y el transporte, es únicamente la oferta nacional tanto privada como pública la que abastecerá la demanda (sin participación de importaciones). Los precios de la oferta privada no se ven afectados por la competencia internacional y los servicios se orientan, en términos generales, hacia los sectores de mayores ingresos. Estos sectores encuentran respuesta a sus necesidades a través del mercado, mientras que el resto de la sociedad se refugia en los servicios públicos. Cuando esta dicotomía se tensiona al máximo, se pueden producir altos niveles de segregación en el uso de los servicios públicos, lo que refuerza los patrones de desvinculación de los distintos grupos sociales.

A continuación se analizan estos aspectos, considerando cómo se diferencian los consumos de servicios de educación y salud de provisión pública y privada a lo largo de la distribución del ingreso. Una alta segregación plantea diversos problemas en materia de igualdad y sostenibilidad, a saber: marcada segregación en la calidad

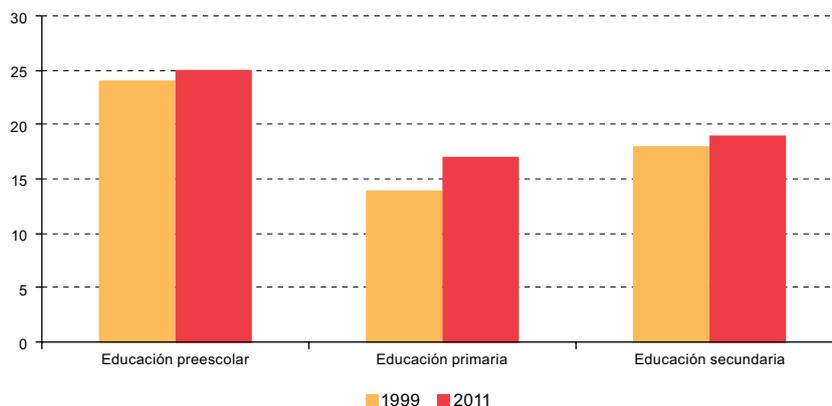
del acceso y de los servicios; dificultades de financiamiento para mejorar la calidad de la educación pública y la cobertura y calidad de la salud pública; debilitamiento de la cohesión social y consiguientes dificultades para que actores de grupos socioeconómicos diversos lleguen a acuerdos sobre agendas comunes para enfrentar los desafíos que se plantean a la educación de cara a la sociedad del conocimiento y a la salud de cara al envejecimiento de la población.

## 1. Educación

El porcentaje de estudiantes que asisten a escuelas privadas en América Latina y el Caribe aumentó de 1999 a 2011<sup>21</sup>. El incremento no fue el mismo en todos los niveles: en el caso de la educación preescolar y secundaria el aumento fue de 1 punto porcentual y en el nivel primario de 3 puntos porcentuales. En 2011, la participación del sector privado en la educación primaria (17%) es similar a la que se registra en la educación secundaria (19%)<sup>22</sup>. Por otro lado, como se observa en el gráfico IV.26, el peso relativo de la matrícula en la educación privada es mucho mayor en el nivel preescolar que en los otros niveles y llega al 25% en 2011<sup>23</sup>.

En la educación preescolar se observan problemas en materia de igualdad por partida doble. Por un lado, en muchos países de la región esta fase del ciclo educativo no es obligatoria y por tanto el Estado no tiene la obligación de proveer acceso público universal (si bien se ha avanzado sustancialmente en los últimos años en cuanto a cobertura pública de la educación preescolar); de este modo, la segregación de acceso por nivel socioeconómico es todavía mayor que en la educación primaria y secundaria. Por otro lado, las brechas de acceso y calidad en la educación preescolar son decisivas para las trayectorias educacionales a lo largo de los ciclos posteriores, pues el estímulo temprano y el apresto en destrezas básicas marcan diferencias significativas en el desarrollo ulterior de las capacidades de aprendizaje.

**Gráfico IV.26**  
América Latina y el Caribe: proporción de matrícula en la educación privada,  
por niveles educativos, 1999 y 2011  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Los países de América Latina y el Caribe presentan un porcentaje de matrícula en la educación primaria privada mayor que los promedios tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Entre 2000 y 2010, esta brecha medida en puntos porcentuales se mantuvo sin cambios respecto de los países en desarrollo y aumentó respecto de los países desarrollados. Tales brechas no se advierten del mismo modo en el nivel secundario.

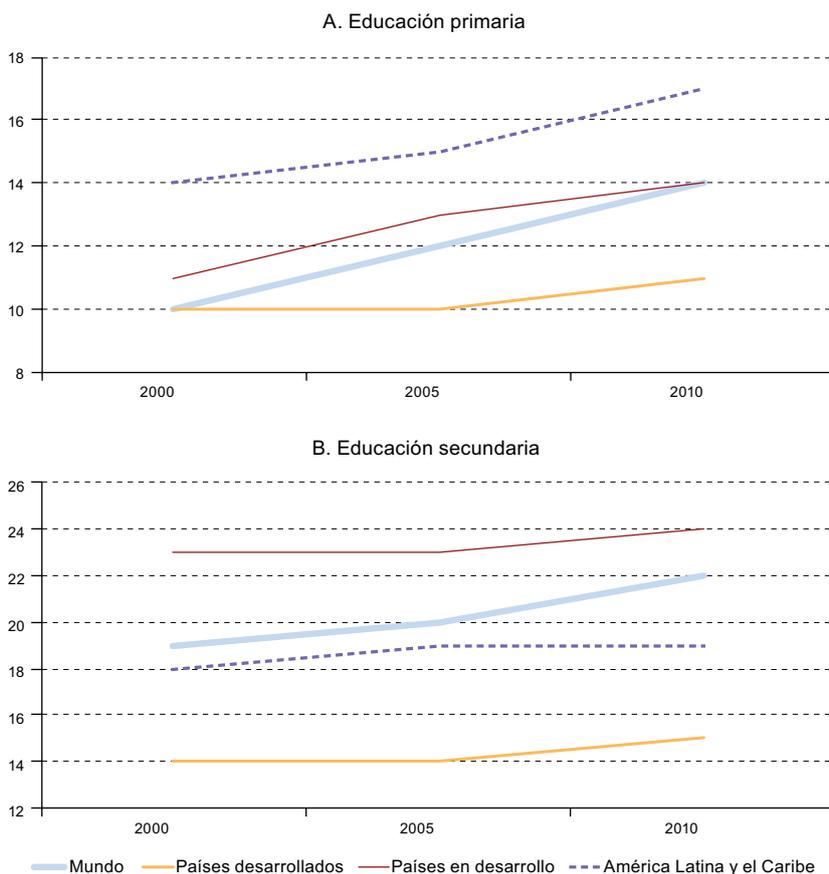
<sup>21</sup> El análisis de la educación que se presenta se basa en gran medida en Gasparini y otros (2013).

<sup>22</sup> En la educación secundaria se incluyen la baja y la alta secundaria, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

<sup>23</sup> Cabe señalar que la cobertura en la educación primaria es casi universal; en cambio, entre los niños de 4 y 5 años la asistencia al sistema escolar como promedio (simple) de la región apenas supera el 50%. La variación es muy grande, pues coexisten países donde la cobertura es inferior al 25% de los niños de esa edad (Guatemala y Paraguay) y otros donde supera el 70% (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), entre otros).

En efecto, como se observa en el gráfico IV.27, el porcentaje de estudiantes que asisten a escuelas secundarias privadas en América Latina y el Caribe no es más alto que el promedio mundial o de los países en desarrollo en los años considerados. En el año 2000, el porcentaje era similar al promedio mundial, aunque superior al de los países desarrollados (en 4 puntos porcentuales). Los países en desarrollo, por su parte, presentaban un porcentaje de matrícula en la educación privada 5 puntos porcentuales superior al de América Latina y el Caribe. En 2010, la matrícula en la educación secundaria privada había aumentado 1 punto porcentual en la región, mientras que en el mundo se había incrementado 3 puntos porcentuales.

**Gráfico IV.27**  
**Proporción de matrícula en la educación privada, por niveles educativos, 2000, 2005 y 2010**  
 (En porcentajes)



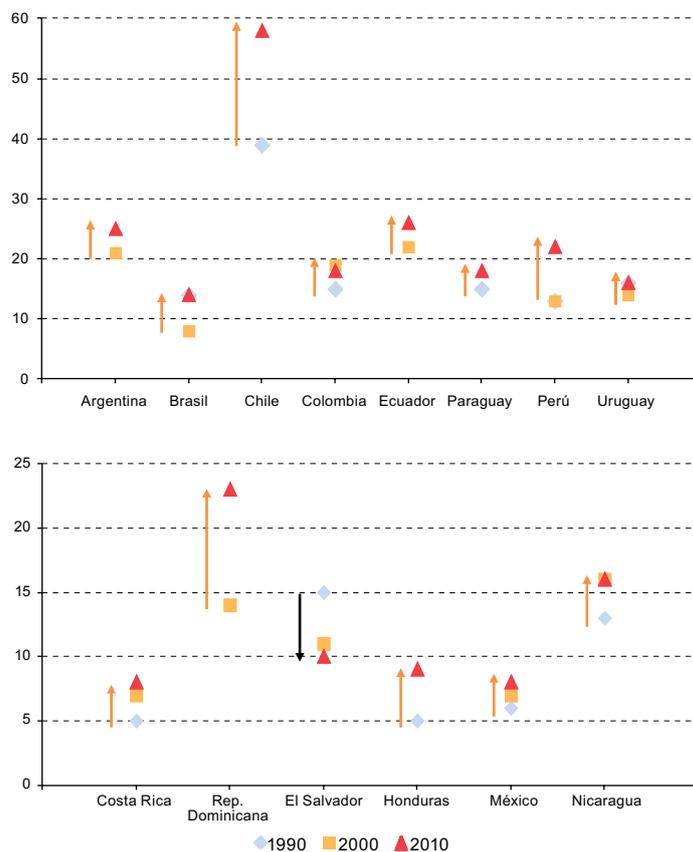
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Al considerar a los países de manera individual es posible, en algunos casos, extender a dos décadas el período de comparación. Se constatan, por un lado, las importantes diferencias en la cobertura pública existentes entre los países. En el nivel de educación primaria, Chile se destaca por la importancia del sector privado, mientras que en Costa Rica, Honduras y México el peso de este sector es inferior al 10%. El porcentaje de matrícula en la educación primaria privada aumentó en casi todos los países de la región. Este incremento se observa al comparar las cifras de 1990 y 2010 en los casos de Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, el Paraguay y el Perú, y las cifras de 2000 y 2010 en otros países, como la Argentina, el Ecuador y la República Dominicana (véase el gráfico IV.28)<sup>24</sup>. Chile es el país que presenta el mayor incremento de la matrícula en la educación privada, que pasó

<sup>24</sup> Haití se diferencia por la importancia de la educación privada: el 80% de la matrícula en educación primaria y secundaria corresponde al sector privado (incluidas instituciones de iglesia, comunitarias y con fines de lucro). La base de datos de la UNESCO utilizada no contiene información actualizada sobre este país.

del 39% en 1990 al 58% en 2010<sup>25</sup>. En segundo lugar se encuentran el Perú y la República Dominicana, países donde esta matrícula aumentó 9 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2010. El Salvador es el único de los países considerados donde se produjo una disminución de la matrícula en la educación primaria privada, de alrededor de 5 puntos porcentuales a lo largo de las dos décadas. Por último, en el Brasil y el Uruguay el porcentaje de alumnos de educación primaria que asisten a establecimientos privados disminuyó entre 1990 y 2000, pero posteriormente se incrementó, de manera que alcanzó en 2010 los mismos valores existentes en 1990.

**Gráfico IV.28**  
**América Latina (14 países): evolución de la proporción de matrícula en la educación primaria privada, 1990, 2000 y 2010**  
 (En porcentajes)

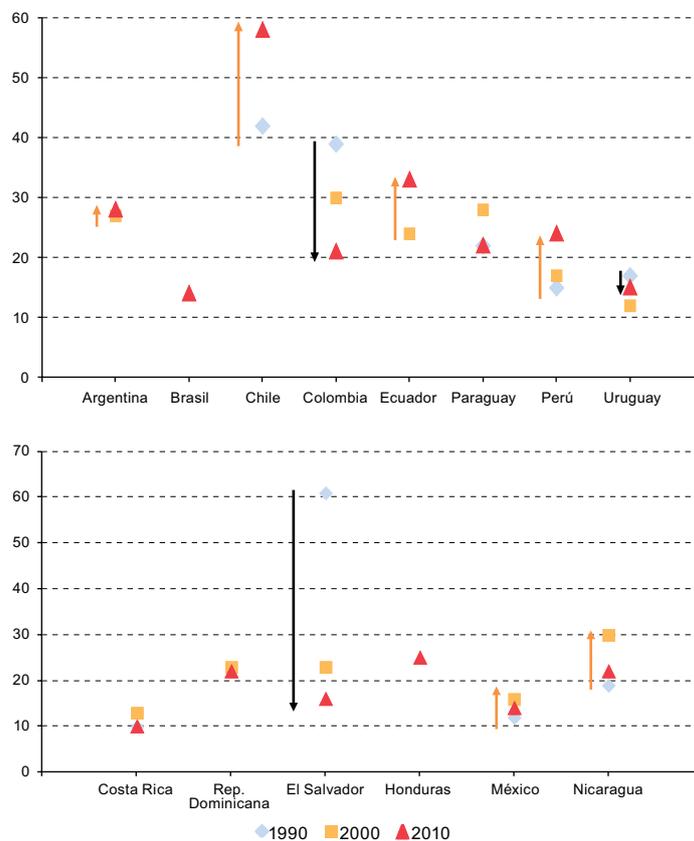


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Al observar la evolución de la matrícula en la educación privada correspondiente al nivel secundario ya no se detectan patrones tan uniformes dentro de la región como en el nivel primario (véase el gráfico IV.29). Los países donde el porcentaje de matrícula en la educación secundaria privada se incrementó entre 1990 y 2010 son Chile, México, Nicaragua y el Perú. Sin embargo, sus trayectorias son distintas: en el Perú tuvo lugar un aumento de 1990 a 2000, así como de 2000 a 2010, mientras que en México y Nicaragua se produjo una disminución de la participación de la matrícula en la educación privada entre 1990 y 2000, seguida de un aumento en el período comprendido entre 2000 y 2010, de modo que la proporción de la matrícula en la educación privada llegó a ser superior a la que se registraba al inicio del período. En la Argentina y el Ecuador también aumentó la matrícula en la educación privada, pero en el período comprendido entre 2000 y 2010.

<sup>25</sup> Duarte, Bos y Moreno (2010) sostienen que el hecho de que en Chile la matrícula en las escuelas privadas sea mayor que en las públicas en el año 2010 se debe a la prevalencia del sistema de escuelas privadas subvencionadas.

**Gráfico IV.29**  
**América Latina (14 países): evolución de la proporción de matrícula en la educación secundaria privada, 1990, 2000 y 2010**  
 (En porcentajes)



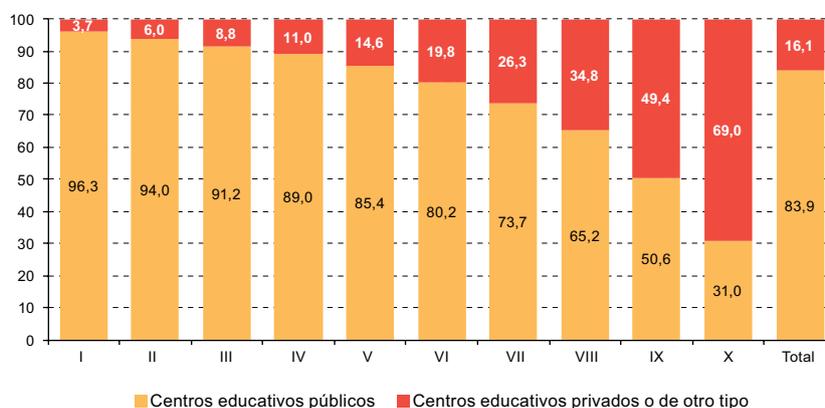
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Por otro lado, el porcentaje de estudiantes secundarios que asisten a escuelas privadas disminuyó en Colombia, El Salvador y el Uruguay entre 1990 y 2010. En la República Dominicana, la proporción se mantuvo prácticamente constante entre 2000 y 2010. Por último, en Costa Rica y el Paraguay el porcentaje de matrícula en la educación privada secundaria aumentó entre 1990 y 2000, y luego se redujo en 2010 hasta valores similares a los observados al inicio del período.

Tal como en el caso de la educación primaria, Chile es el país donde la proporción de matrícula en la educación privada exhibió el mayor incremento a lo largo de los 20 años considerados, al pasar del 42% en 1990 al 58% en 2010. Por su parte, El Salvador fue el país donde tuvo lugar el mayor descenso de la proporción de matrícula en la educación secundaria privada: en 1990 esta matrícula era mayor que la del sector público y llegaba al 61% del total, pero en 2010 se había reducido a solo el 16%.

La asistencia a la educación pública o privada exhibe claras diferencias por estrato económico y esto se verifica en todos los países de la región (véase el cuadro A.1 del anexo). Como se muestra en el gráfico IV.30, en el primer decil solo el 4% de los niños y jóvenes asisten al sistema privado, en tanto que en el decil de mayores ingresos esa proporción llega a casi el 70%. Mientras más se concentre en el ámbito del consumo privado la educación de las familias de mayores recursos, menos disposición tendrán para apoyar pactos sociales orientados a mejorar la calidad de la educación pública. Además, es precisamente el sector de mayor poder económico el que suele contar con mayor capacidad de presión política; pero se trata de un sector que se encuentra distanciado del uso de los servicios que provee el Estado. Por lo mismo, es necesario promover un diálogo político y una agenda basada en pactos amplios, para favorecer una mayor convergencia de la matrícula hacia una educación pública de calidad. Esto no solo permite incrementar la calidad general de la educación, sino también reducir brechas en logros y aprendizajes.

**Gráfico IV.30**  
**América Latina: asistencia de los menores de entre 4 y 18 años a centros educativos públicos o privados, por decil de ingresos, 2011**  
*(En porcentajes)*



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

En forma consistente con estos datos, los gastos en educación como proporción del gasto total aumentan a medida que se incrementa el nivel de ingresos, si bien representan un porcentaje menor del gasto de los hogares. En promedio, los hogares de la región destinan a la educación el 2,4% de su gasto y la proporción varía entre el 1,3% en el decil más pobre y el 4,4% en el más rico (véase el cuadro IV.16). Solo en México el gasto en educación supera el 4% del gasto total de los hogares.

**Cuadro IV.16**  
**América Latina (17 países): gasto en educación como proporción del gasto total de los hogares, por decil de ingresos**  
*(En porcentajes)*

País	Deciles de ingresos			
	Decil I	Decil V	Decil X	Total
Argentina (2004/2005)	1,5	2,8	3,3	2,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004)	0,3	0,8	4,2	1,4
Brasil (2008/2009)	1,2	1,4	3,1	1,8
Chile (2006/2007)	2,9	4,6	6,5	4,8
Colombia (2007)	0,6	0,9	3,1	1,4
Costa Rica (2004)	0,6	1,1	3,8	2,6
Ecuador (2003/2004)	0,4	1,3	3,8	1,7
El Salvador (2006)	2,0	2,7	5,3	2,9
Guatemala (2006)	0,9	2,2	4,5	2,3
Honduras (2004)	0,9	0,9	4,9	1,9
México (2006)	3,6	3,7	6,5	4,2
Nicaragua (2005)	0,5	1,1	3,7	1,6
Panamá (2007)		2,7	3,3	2,9
Perú (2008)	0,4	1,5	4,3	1,9
República Dominicana (2007)	1,9	2,7	7,7	3,9
Uruguay (2005/2006)	0,9	1,0	3,1	1,4
Venezuela (República Bolivariana de) (2008/2009)	0,6	2,1	3,5	2,2
<b>Media</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>4,4</b>	<b>2,4</b>

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

## 2. Salud

A diferencia de lo observado en el caso de la educación, en el aseguramiento de la salud existen mayores diferencias entre los países, dependiendo de las distintas modalidades adoptadas en los sistemas de salud. El análisis resulta complejo, ya que los sistemas de salud de la región se caracterizan por su segmentación, derivada de las distintas formas de financiamiento y afiliación, y por su fragmentación, como resultado de las múltiples instituciones involucradas. En general, los sistemas públicos de salud ofrecen cobertura básica de servicios a todos los habitantes del país.

La cobertura pública es mayoritaria en los sistemas de salud de la región. Los seguros sociales son también un componente relevante de la oferta de salud, en especial en la Argentina. Los seguros que son privados en términos estrictos tienen un peso relativamente escaso en todos los países (véase el cuadro IV.A.2 del anexo) y se concentran en los niveles superiores de ingresos. Por lo tanto, también en la provisión de este servicio el sector público alcanza un peso relevante aunque, a diferencia de lo que sucede en el sector de la educación, las soluciones puramente privadas tienen menor importancia.

En promedio, los hogares de la región destinan el 4,6% de su gasto total a cubrir gastos de salud (casi el doble de lo que destinan a educación). Las mayores proporciones se registran en el Uruguay, el Perú, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, en ese orden. Las diferencias entre deciles de ingresos son significativas, como se muestra en el cuadro IV.17.

**Cuadro IV.17**  
**América Latina (17 países): gasto en salud como proporción del gasto**  
**total de los hogares, por decil de ingresos**  
*(En porcentajes)*

País	Deciles de ingresos			Total
	Decil I	Decil V	Decil X	
Argentina (2004/2005)	2,6	4,9	7,5	5,2
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2003/2004)	2,4	2,9	3,5	3,0
Brasil (2008/2009)	4,5	5,6	6,2	5,7
Chile (2006/2007)	1,7	3,8	5,9	4,0
Colombia (2007)	1,0	1,8	3,6	1,9
Costa Rica (2004)	1,2	2,1	4,9	3,4
Ecuador (2003/2004)	2,1	4,5	5,4	4,0
El Salvador (2006)	7,7	6,5	5,8	6,4
Guatemala (2006)	5,0	6,0	7,1	6,3
Honduras (2004)	1,1	1,4	3,5	1,8
México (2006)	4,1	4,4	5,1	4,7
Nicaragua (2005)	6,3	6,0	8,4	6,7
Panamá (2007)	1,5	2,0	3,8	2,3
Perú (2008)	6,4	7,3	8,1	7,3
República Dominicana (2007)	3,7	6,5	4,8	4,5
Uruguay (2005/2006)	3,2	9,6	9,6	9,0
Venezuela (República Bolivariana de) (2008/09)	2,0	2,7	4,5	2,8
<b>Media</b>	<b>3,3</b>	<b>4,6</b>	<b>5,7</b>	<b>4,6</b>

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

Resulta difícil lograr pactos fiscales progresivos si los sectores medios tienden a incurrir en crecientes gastos para solucionar de manera privada el acceso a los servicios básicos. Si el Estado puede proveer buenos servicios con alcance universal, la cohesión social y el bienestar se traducen en un aumento de la predisposición a los compromisos recíprocos y mitigan la tendencia a mantenerse al margen de esos acuerdos.

## E. Comentarios finales

Como se planteó al comienzo, los patrones de consumo son un elemento constitutivo del estilo de desarrollo de los países. En el caso de América Latina y el Caribe, las preocupaciones por el “consumo imitativo” y el “consumo de escaparate” han estado presentes desde hace varias décadas. Tales preocupaciones se relacionan con la sostenibilidad económica, dada la relación existente entre patrón productivo (e inversión productiva) y expansión del consumo. También se vinculan con la igualdad, en términos de la distribución más justa del acceso a los medios para lograr el bienestar, y con la sostenibilidad ambiental con miras a la preservación para las generaciones venideras, debido a los impactos negativos que puede tener la expansión del consumo en aspectos como la contaminación, el gasto energético y la acumulación de desechos (véase el capítulo V).

En la región la expansión del consumo ha sido notoria en la última década, como lo muestran los datos presentados en este capítulo. Ello conlleva efectos positivos, pues parte de este incremento se traduce en una mejora del bienestar de sectores que tradicionalmente estaban privados de bienes y servicios que contribuyen a mejores condiciones de vida, que permiten un mejor uso del tiempo y que también posibilitan un mayor desarrollo de capacidades. Esto ocurre, por ejemplo, con la difusión del acceso a electrodomésticos y computadoras, un mayor acceso a educación y salud y, allí donde el transporte público es deficiente, el acceso a automóviles.

Si bien la situación actual es distinta del contexto histórico en que la CEPAL planteó su reflexión sobre el consumo en décadas pasadas, existen riesgos recurrentes que no pueden soslayarse. Uno de ellos se deriva del hecho de que el consumo es extremadamente procíclico, lo que expone a las economías a claros problemas de vulnerabilidad que podrían precipitarse por una situación recesiva, de caída de precios de los recursos naturales (en América del Sur), reducción de las remesas (en Centroamérica) o pérdida de dinamismo económico en el caso de estructuras productivas poco complejas. La relación estrecha que existe en la región entre un patrón de consumo expansivo que tiene un elevado componente importado y el flujo de recursos centrado en la exportación de productos básicos constituye una ecuación cuya sostenibilidad es, al menos, incierta. Si bien en los años más recientes los países han logrado estabilizar su trayectoria de consumo y disminuir la volatilidad del producto, la volatilidad relativa entre ambos agregados sigue siendo un rasgo distintivo de la región en el contexto internacional. Esto plantea a futuro incertidumbres sobre la sostenibilidad del incremento del consumo, pues la combinación de alta volatilidad y preponderancia del consumo privado deja más expuestos los flancos de vulnerabilidad ante diversos choques.

Si bien el crecimiento del crédito es positivo por cuanto ofrece a más familias oportunidades de reasignación intertemporal de su consumo, para hacerlo más acorde con sus necesidades, por otro lado los consumidores —tal como los caracteriza la economía conductual— son susceptibles de caer en trampas de sobreendeudamiento, al mismo tiempo que altas tasas de penetración del crédito pueden acrecentar el efecto de choques adversos, incluso pequeños. Esto plantea un problema de sostenibilidad de la expansión del crédito, al que está más expuesta la población endeudada que dispone de menos activos; en términos de igualdad, debido a las asimetrías de información y de acceso al crédito en general, los costos del financiamiento son más altos para aquellos sectores de menores ingresos. El desarrollo de los sistemas financieros es un proceso complejo, para el que se requieren políticas públicas y financieras orientadas a fortalecer la institucionalidad y la estabilidad económica, la institucionalidad jurídica y la creación de nuevos instrumentos para la administración de los riesgos de índole económica y financiera, entre otros aspectos. Más allá del consumo, en un contexto de baja profundidad financiera y mercados de capitales poco desarrollados, para potenciar la circulación interna de recursos destinados a la inversión productiva se requieren un conjunto de políticas económicas y financieras orientadas a desarrollar los mercados financieros y promover la generación de ahorro para el financiamiento de largo plazo.

Otra fuente de inquietud es que los estratos más altos, favorecidos por la concentración de riqueza, tienden a encapsularse en un consumo muy dinámico de servicios privados de alto costo de bolsillo y de bienes de lujo, con un alto componente de importaciones. Se deteriora así la “calidad de la sociedad”, por cuanto se restringen las relaciones grupales a sus niveles diferenciales de consumo. Se exacerban las brechas de bienestar entre consumidores de bienes y servicios privados de mayor nivel y consumidores de servicios públicos de niveles inferiores. En efecto, los datos muestran que el gasto de los deciles superiores en términos proporcionales es mayor en rubros como transporte, educación y salud, precisamente aquellos en que existe un claro déficit en la provisión de servicios públicos. Como se ha reiterado, se debilita la construcción de pactos fiscales que permitan una mayor convergencia en el consumo de estos bienes y servicios por parte de distintos sectores de la sociedad. Además, su mayor gasto en combustible y

en compra de automóviles convierte a los deciles altos en sectores más "erosionantes", en la medida en que aportan en mayor proporción a la contaminación atmosférica, la congestión urbana y el consumo de energía proveniente de fuentes no renovables. La desigualdad opera, también, en las externalidades ambientales.

La segregación del consumo en servicios de provisión pública o privada puede ser, pues, negativa para la cohesión social. Cuanto más se fortalece el consumo privado, posicional o por búsqueda de la calidad que podría ser deficitaria en los servicios públicos, más se desvinculan entre sí los grupos sociales. La autonomía se convierte, cada vez más, en un valor que exalta el individualismo, en lugar de conjugarse con soluciones colectivas a los problemas del bienestar. Así, la figura del consumidor se distancia progresivamente de la del ciudadano y, más aún, se tiende a confundir al ciudadano con el consumidor.

Los factores mencionados plantean problemas de sostenibilidad, tanto en materia de cohesión social como de fiscalidad. La posibilidad de alcanzar pactos fiscales progresivos depende en buena medida del apoyo de los sectores medios y altos, que a su vez se debilita si ellos deben incurrir en crecientes gastos para solucionar de manera privada el acceso a los servicios básicos. Cuando el Estado consigue proveer buenos servicios con alcance universal en materia de salud, educación, transporte, seguridad, servicios básicos y medio ambiente, la cohesión social y el bienestar redundan en una mayor predisposición a los compromisos recíprocos y reducen la tendencia a retraerse de ellos.

Para lograr pactos sociales en torno al consumo se requieren al menos tres líneas de acuerdos. Una primera línea es el pacto fiscal de dos caras: por un lado, la reforma tributaria y, por otro, la provisión de servicios públicos para posibilitar consumos estrechamente ligados al bienestar. Ambas caras deben formar parte de un acuerdo que las vincule. A fin de mejorar esta provisión se necesitan más recursos, que se captan a través de los impuestos; para que la ecuación ejerza un efecto positivo sobre la igualdad deben aplicarse impuestos progresivos, al mismo tiempo que deben proveerse servicios extendiendo el acceso a los sectores más privados de ellos. Un pacto social en torno a esta moneda de dos caras es, a la vez, medio y fin de una mayor cohesión social, o de una mejor "calidad de la sociedad".

Una segunda línea de acuerdo para un pacto social en torno al consumo debe plantear orientaciones estratégicas para equilibrar la expansión del consumo con la inversión productiva. Una sociedad de alto consumo pero poco diversificada en su producción y altamente dependiente del valor de sus materias primas es una sociedad poco sostenible. Financiar el consumo con el *boom* de los productos básicos tiene sus límites. Es necesario un acuerdo en el sentido de que la expansión del consumo en favor de un mayor bienestar general vaya acompañada de la inversión requerida para conformar una estructura productiva que, por medio del empleo, promueva una mayor inclusión social y, por efecto de su diversificación, provea mayor resiliencia frente a los choques externos. El equilibrio entre el consumo y la producción, así como la dinámica de ambos, son también claves para sostener los equilibrios de cuenta corriente en el largo plazo.

En otras palabras, deben conjugarse los cambios en el patrón de consumo con el esfuerzo por elevar la tasa de inversión y por modificar su composición. Es muy difícil cambiar los patrones de demanda si no se cambian los patrones de oferta. Bajas tasas de inversión, dirigida hacia sectores no transables o hacia sectores productores de recursos naturales sujetos a la llamada "lotería" de los productos básicos, poco contribuirán a reducir la volatilidad del consumo o a reorientarlo hacia procesos y productos menos contaminantes. Una expansión de la oferta —a precios más bajos— de bienes y servicios que han sido procesados respetando el medio ambiente debe acompañar el esfuerzo por educar al consumidor y por reducir desigualdades. En ese sentido, generar —por medio de la política industrial— los incentivos clave para elevar la inversión en los nuevos sectores es condición indispensable para hacer viable una transformación de las modalidades de consumo.

La tercera línea de acuerdo se relaciona con las externalidades del patrón de consumo en términos ambientales y energéticos. Gravar la contaminación y el consumo energético excesivo es necesario para favorecer la promoción de una mayor solidaridad con las generaciones futuras<sup>26</sup>. Hoy es evidente que el consumo "de escaparate", el aumento progresivo del parque automotor, la expansión del gasto de energía por encima del crecimiento del PIB per cápita y los desechos que origina un mercado de obsolescencia planificada plantean serios problemas de contaminación del aire, congestión del espacio urbano, acumulación de desechos no degradables y presiones intensas sobre la

<sup>26</sup> Además de gravar la contaminación, se pueden utilizar mecanismos complementarios que también coadyuvan a enfrentar externalidades negativas del consumo, como la regulación administrativa o penal de las actividades que deterioran el medio ambiente. Por ello es preciso adoptar un enfoque integral de la regulación vigente en materia ambiental, sanitaria y penal, en procura de un equilibrio óptimo entre las distintas herramientas.

matriz energética, como se discutirá en el capítulo V. Por lo mismo, el vínculo entre el consumo y sus implicancias para las generaciones futuras debe ser objeto de un pacto social que comprometa a los actores de manera solidaria y condicione las pautas de consumo con visión de futuro sostenible. La “ciudadanía ambiental” implica, en este sentido, derechos y obligaciones.

Somos todos consumidores y todos ciudadanos. Pero el consumo no debe convertirse en un sucedáneo de la ciudadanía. No podemos ser consumidores a costa del sentido de ciudadanía y por eso es importante alcanzar un mejor equilibrio entre consumo privado y servicios públicos, así como entre la calidad de vida de hoy y la que es necesario preservar para mañana. El consumo debe ser ciudadano, de modo que debe concebirse colectivamente en una lógica de bienestar y sostenibilidad.

Pero también, de modo inverso, es preciso plantearse al nuevo ciudadano en sus derechos en cuanto consumidor. Cada vez más concurren en las sociedades de consumidores y de usuarios mercados en que existen profundas asimetrías de información y de poder. Este hecho establece una cuarta línea de pactos sociales en torno al consumo, pues es fundamental acordar las funciones que se deben asignar al Estado para regular a los agentes, ya sean públicos o privados, que proveen bienes y servicios que condicionan la calidad de vida de las personas. La regulación debe permitir a los consumidores, en su condición de ciudadanos, exigir calidad y oportunidad en la provisión de estos bienes y servicios, así como su justo precio.

La discusión reciente en diversas disciplinas contribuye a pensar un camino para resolver estos dilemas. Como atributos esenciales de consumos que sean compatibles con el desarrollo autónomo de las personas, Adela Cortina (2002) propone los criterios de autonomía, justeza (en el sentido de si son considerados justos), responsabilidad y felicidad. No todas las formas de consumo cumplirían con estos atributos y, por tanto, ellos podrían servir para definir qué consumos deberán facilitarse para alcanzar equidad, al menos en algunos consumos básicos. Estos principios podrían también guiar contenidos educativos. Desde otros enfoques (por ejemplo, ambientalistas) se podría plantear un conjunto diferente de criterios que adoptar. Parece fundamental que el sistema de gobierno promueva el debate sobre estos temas y que tome en cuenta las visiones de desarrollo de los involucrados.

## Bibliografía

- Akerlof, G. A. y R. E. Kranton (2011), *Identity Economics: How our identities shape our work, wages, and well-being*, Princeton, Princeton University Press.
- Albin, P. S. (1998), *Barriers and Bounds to Rationality: Essays on economic complexity and dynamics in interactive systems*, D. K. Foley (ed.), Princeton, Princeton University Press.
- Álvarez, R. y A. Opazo (2010), “Endeudamiento de los hogares en Chile: análisis e implicancias para la estabilidad financiera”, *Informe de Estabilidad Financiera, primer semestre 2010*, Banco Central de Chile.
- Apergis, N. y C. Tsoumas (2009), “A survey of the Feldstein–Horioka puzzle: what has been done and where we stand”, *Research in Economics*, vol. 63, N° 2.
- Atkinson, A. B. y A. Brandolini (2001), “Promise and pitfalls in the use of secondary datasets: income inequality in OECD countries”, *Working Paper*, N° 379, Banca Italia, Servizio di Studi.
- Banco Central de Chile (2012), *Informe de Estabilidad Financiera 2012 (segundo semestre)*, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2013), Global Financial Inclusion Database (Global Findex) [en línea] <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>.
- Barber, B. (2007), *Consumed: How Markets Corrupt Children, Infantilize Adults and Swallow Citizens Whole*, Nueva York, Norton.
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Bielschowsky, R. (2009), “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bresser-Pereira, L. C. y Y. Nakano (2003), “Economic growth with foreign savings?”, *Revista de Economía Política*, vol. 22, N° 2.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1971), [1969] *Dependencia y desarrollo de América Latina*, Fundación de Cultura Universitaria.

- Castilla, C. (2010), "Subjective poverty and reference dependence", *Working Paper*, N° 2010/76, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Universidad de las Naciones Unidas (UNU).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.3.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile.
- (2010), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas* (LC/G.2458-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.3.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- Clark, A. E., P. Frijters y M. A. Shields (2008), "Relative income, happiness, and utility: an explanation for the Easterlin paradox and other puzzles", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, N° 1.
- Collet, R. y otros (2013), "Diffusion of car ownership and use in France", presentación en la quinta reunión de la Sociedad para el Estudio de la Desigualdad Económica (ECINEQ), Bari.
- Congdon, W. J., J. R. Kling y S. Mullainathan (2011), *Policy and Choice: Public Finance Through the Lens of Behavioral Economics*, Brookings Institution Press.
- Cornia, G. A. (2010), "Income distribution under Latin America's new left regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, N° 1.
- Cortina, A. (2002), *Por una ética del consumo*, Madrid, Taurus.
- Deaton, A. (2005), "Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world)", *Review of Economics and Statistics*, vol. 87, N° 1.
- Deaton, A. y S. Zaidi (2002), "Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis", Princeton, Department of Economics, Princeton University.
- Di Tella, R., R. J. MacCulloch y R. Haisken-De New (2010), "Happiness adaptation to income and to status in an individual panel", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 76, N° 3.
- Duarte, J., M. S. Bos y M. Moreno (2010), "¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina? Estudio comparativo usando los resultados del SERCE", *Notas Técnicas*, N° 5, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Duesenberry, J. S. (1949), *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior*, vol. 87, Harvard University Press.
- Easterlin, R. A. (1974), "Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence", *Nations and Households in Economic Growth*, Moses Abramovitz, Paul A. David y Melvin Warren Reder (eds.), Academic Press.
- Edwards, S. (1996), "Why are Latin America's savings rates so low? An international comparative analysis", *Journal of Development Economics*, vol. 51, N° 1.
- Fajnzylber, F. (1992), "Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío»", *Nueva Sociedad*, N° 18.
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Fanelli, J. M. (2008), "Volatilidad y crisis en América Latina: evidencia empírica y políticas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2007), "Domestic financial architecture, macro-volatility, and institutions: The Argentine case", *Macroeconomic Volatility, Institutions, and Financial Architectures. The Developing World Experience*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- (2006), *Domestic Financial Architecture, Macro-volatility and Institutions: The Argentine Case*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Fanelli, J. M., F. Lorenzo y G. Oddone (2003), "Fluctuaciones y crecimiento económico de América Latina durante la década del noventa: evaluación y agenda política", *Revista de Economía: Información Comercial Española (ICE)*, N° 806, abril.
- Feldstein, M. y C. Horioka (1980), "Domestic saving and international capital flows", *Economic Journal*, vol. 90, N° 358.
- Fisher, I. (1930), *The Theory of Interest*, Nueva York.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), "Brazil: Technical Note on Consumer Credit Growth and Household Financial Stress", *IMF Country Report*, N° 13/149, Washington, D.C.
- Frank, R. H. (2007), *Falling Behind: How Rising Inequality Harms the Middle Class*, Berkeley, University of California Press.
- Friedman, M. (1957), *A Theory of the Consumption Function*, Princeton, Princeton University Press.

- Fuenzalida, M. y J. R. Tagle (2009), "Households' financial vulnerability", *Documentos de Trabajo*, vol. 540, N° 1, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Furtado, C. (1966), *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- Gasparini, L. y otros (2013), "La segregación escolar público-privada en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Gavin, M., R. Hausmann y E. Talvi (1997), "Saving behavior in Latin America: overview and policy issues", *Working Paper*, N° 346, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Graham, C. y A. Felton (2006), "Inequality and happiness: insights from Latin America", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 4, N° 1.
- Guillen-Royo, M. (2011), "Reference group consumption and the subjective wellbeing of the poor in Peru", *Journal of Economic Psychology*, vol. 32, N° 2.
- Heffetz, O. (2011), "A test of conspicuous consumption: Visibility and income elasticities", *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, N° 4.
- Kaldor, N. (1957), "A model of economic growth", *The Economic Journal*, vol. 67, N° 268.
- Kalecki, M. (1954), *Theory of Economic Dynamics: An Essay on Cyclical and Long-run Changes in Capitalist Economy*, George Allen & Unwin.
- Kim, Y., M. Setterfield y Y. Mei (2013), "A theory of aggregate consumption", *Working Paper*, N° 13-01, Trinity College Department of Economics.
- Langlois, R. N. (2001), "Knowledge, consumption, and endogenous growth", *Escaping Satiation. The demand side of economic growth*, Ulrich Witt (ed.), Berlín, Springer.
- Layard, R. (2005), "Rethinking public economics: The implications of rivalry and habit", *Economics and Happiness: Framing the Analysis*, Luigino Bruni y Pier Luigi Porta (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Loayza, N., K. Schmidt-Hebbel y L. Servén (2000), "What drives private saving across the world?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, N° 2.
- López-Calva, L. F. y N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A decade of progress*, Nueva York, Brookings Institution Press.
- Lora, E. (2008), *Calidad de vida: más allá de los hechos*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- McCombie, J. S., A. P. Thirlwall y P. Thompson (1994), *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Metcalf, J. S. (2001), "Consumption, preferences, and the evolutionary agenda", *Escaping Satiation. The demand side of economic growth*, Ulrich Witt (ed.), Berlín, Springer.
- Milesi-Ferrett, G. M. y A. Razin (1997), "Current account sustainability: selected East Asian and Latin American experiences", *NBER Working Paper*, N° 5791, National Bureau of Economic Research.
- Modigliani, F. y R. Brumberg (1954), "Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data", *The Collected Papers of Franco Modigliani*, vol. 1.
- Nurkse, R. (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Ocampo, J. A., R. Bajraj y J. Martin (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2012), *Salud en las Américas, 2012*, Washington, D.C..
- Owen, B. M. (2005), "Competition policy in emerging economies", *SIEPR Discussion Paper*, N° 04-10, Stanford, Stanford University.
- Pasinetti, L. L. (2007), *Keynes and the Cambridge Keynesians: A revolution in Economics' to be accomplished*, Cambridge University Press.
- Phelps, E. S. y R. Frydman (eds.) (1983), *Individual Forecasting and Aggregate Outcomes. "Rational expectations" examined*, Cambridge University Press.
- Pinto, Aníbal (2008), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1976), *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Universitaria.
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas (E/CN.12/89)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Primi, A. (2009), "Nurkse and the early Latin American structuralists: a reflection on development theory, industrialization and their relevance today", *Ragnar Nurkse (1907-2007): Classical Development Economics and its Relevance for Today*, Rainer Kattel, Jan A. Kregel y Erik S. Reinert (eds.), Anthem Press.
- Ray, D. (2002), "Aspirations, Poverty and Economic Change", inédito.
- Reinhardt, N. (2008), "The conundrum of low saving rates in Latin America", *Development Policy Review*, vol. 26, N° 6.
- Rius, A. (2008), "The political economy of reforming domestic financial architectures", *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures. The developing world experience*, J. M. Fanelli (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Rius, A., C. Román y A. Vigorito (2013), "Consumo y desarrollo", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo XXI.
- Rojas, M. (2008), "Relative income and well-being in Latin America" [en línea] <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/files/pr316finaldraft.pdf>.
- Rojas, M. y E. Jiménez (2008), "Pobreza subjetiva en México: el papel de las normas de evaluación del ingreso", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 16, N° 32.
- Schor, J. (1997), "New analytic bases for an economic critique of the consumer society", *The Consumer Society*, N. Goodwin, F. Ackerman y D. Kiron (eds.), Washington, D.C., Island Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Oxford University Press.
- Senik, C. (2011), "Will GDP growth increase happiness in developing countries?", *IZA Discussion Paper*, N° 5595.
- Serra, J. y M. C. Tavares (1974), "Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente en Brasil", *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, N° 6, J. Serra (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Setterfield, M. (ed.) (2002), *The Economics of Demand-Led Growth: challenging the supply-side vision of the long run*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Snowdon, B., H. R. Vane y P. Wynarczyk (1994), *A Modern Guide to Macroeconomics: an introduction to competing schools of thought*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Stewart, T., J. Clarke y S. Joekes (2007), *Competition Law in Action: Experiences from developing countries*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Stiglitz, J. E. y A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review*, vol. 71, N° 3.
- Stutzer, A. y B. S. Frey (2010), "Recent advances in the economics of individual subjective well-being", *Social Research: An International Quarterly*, vol. 77, N° 2.
- Sunkel, O. (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 38, N° 150 (2).
- Sunkel, O. y N. Gligo (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tavares, M. C. (1973), "Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização", *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Thaler, R. H. y C. R. Sunstein (2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *BNL Quarterly Review*, vol. 32, N° 128, Banca Nazionale del Lavoro.
- Toledo, Manuel (2008), "Understanding business cycles in Latin America", documento presentado en el taller Política macroeconómica y fluctuaciones cíclicas, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- Veblen, T. (1965), *The Theory of the Leisure Class: 1899*, AM Kelley.
- Witt, U. (2001), "Learning to consume. A theory of wants and the growth of demand", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 11, N° 1.

## Anexo

**Gráfico IV.A.1**

**América Latina (18 países): evolución de las importaciones de bienes de consumo y de vehículos automotores de transporte de pasajeros, per cápita, 1980-2010**

(Índice sobre la base de dólares constantes de 2005, año base 2005=100)<sup>a</sup>

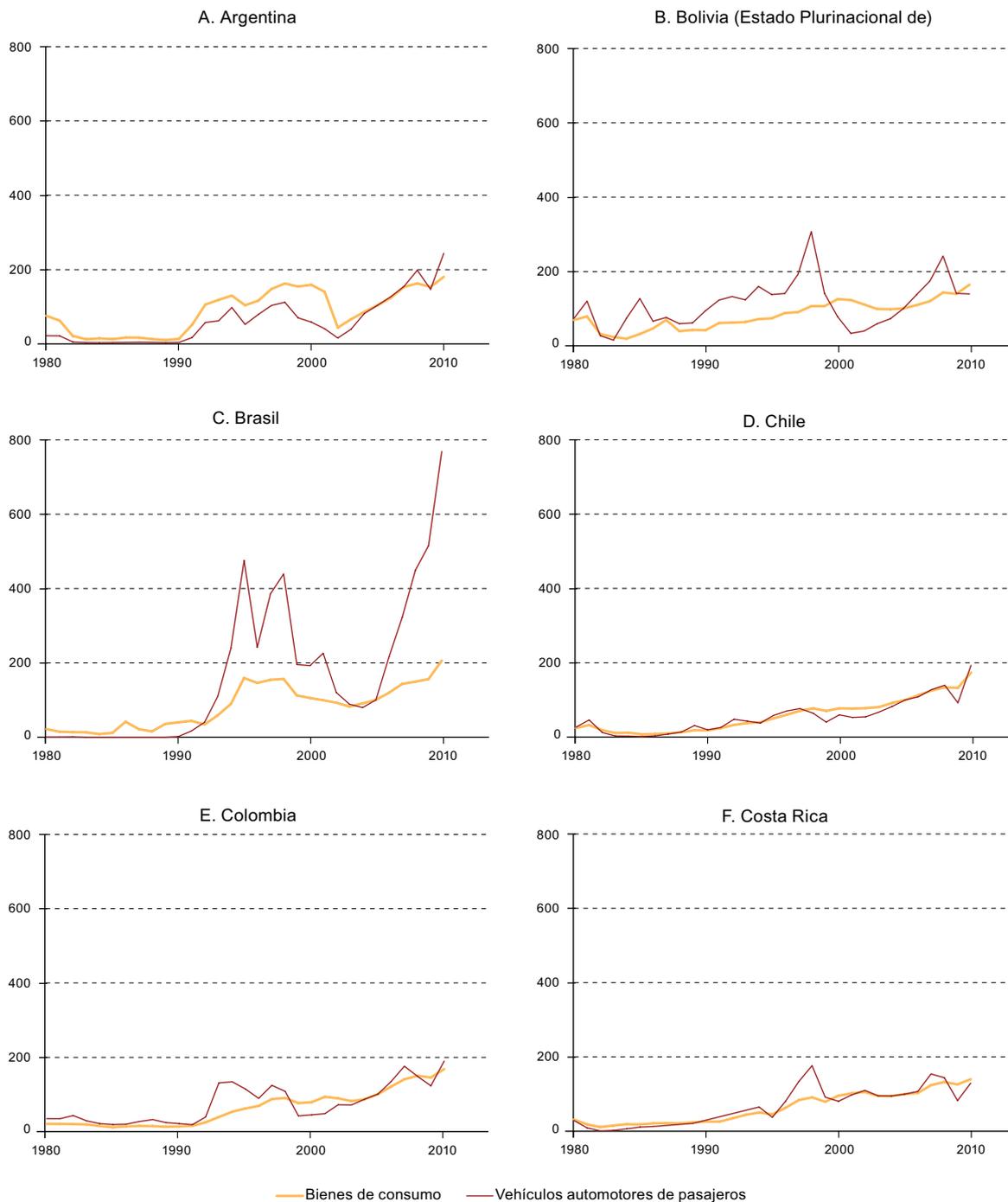


Gráfico IV.A.1 (continuación)

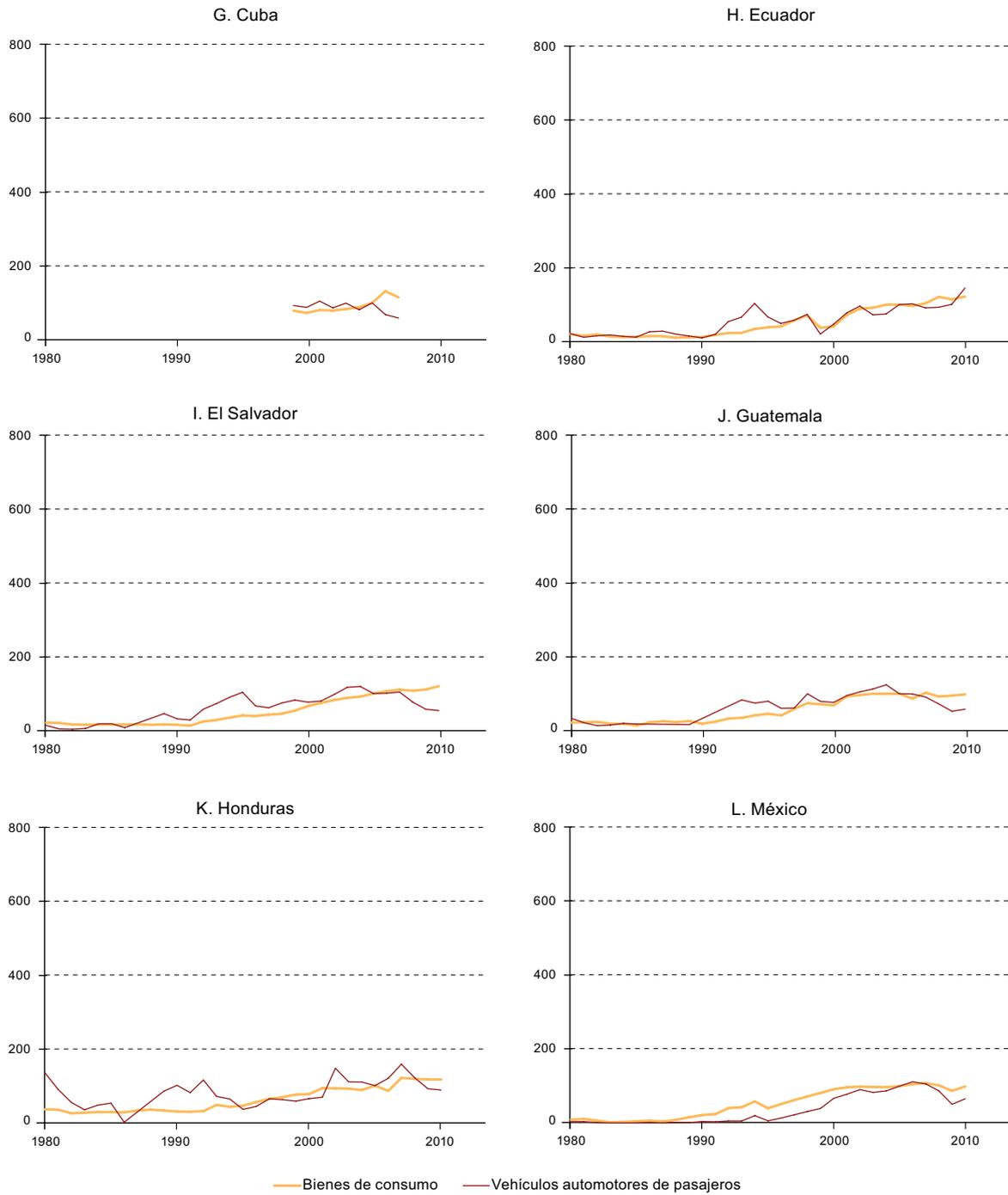
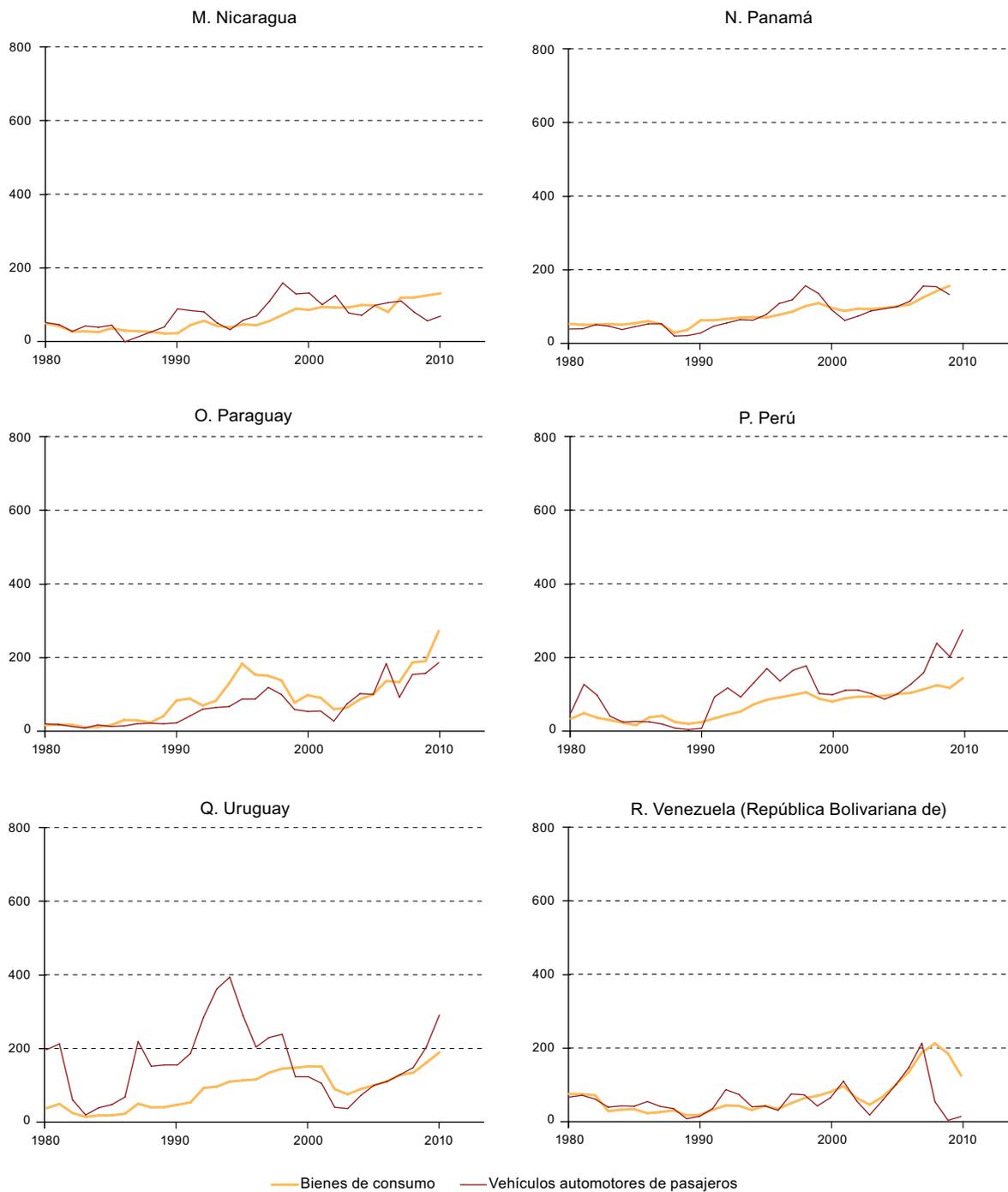


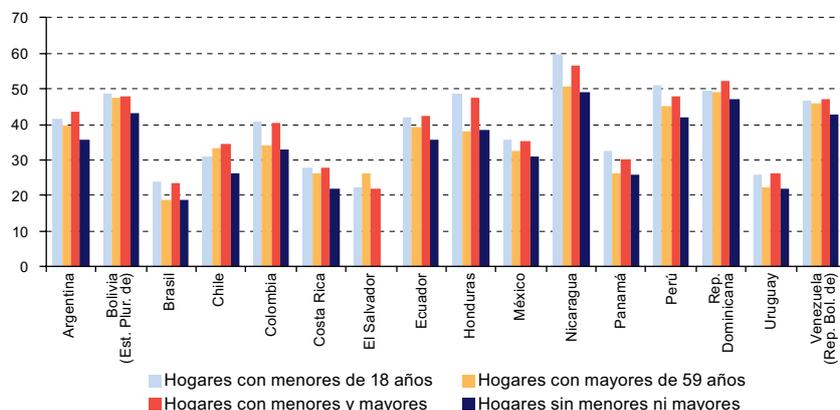
Gráfico IV.A.1 (conclusión)



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

<sup>a</sup> Los índices se construyeron a partir de series originales en dólares corrientes ajustadas por el deflactor de las importaciones de cada país (base 2005).

**Gráfico IV.A.2**  
**América Latina (16 países): proporción del gasto en alimentos,**  
**según composición del hogar, alrededor de 2006**  
 (En porcentajes)



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

**Cuadro IV.A.1**  
**América Latina (14 países): asistencia de los menores de entre 4 y 18 años al sistema**  
**escolar público o privado, por decil de ingresos, 2011**  
 (En porcentajes)

		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Argentina	Público	91,8	83,7	71,9	68,5	64,6	55,5	48,3	41,9	36,3	31,9	70,4
	Privado u otros	8,2	16,3	28,1	31,5	35,4	44,5	51,7	58,1	63,7	68,1	29,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Público	99,4	94,4	97,9	95,9	91,2	89,7	84,1	81,1	78,6	51,5	90,8
	Privado u otros	0,6	5,6	2,1	4,1	8,8	10,3	15,9	18,9	21,4	48,5	9,2
Brasil	Público	97,3	94,5	91,3	89,0	84,3	78,8	72,6	62,2	42,8	24,1	84,6
	Privado u otros	2,7	5,5	8,7	11,0	15,7	21,2	27,4	37,8	57,2	75,9	15,4
Chile	Público	60,2	60,7	56,1	50,3	46,2	41,9	36,4	28,3	20,4	12,4	47,4
	Privado u otros	39,8	39,3	43,9	49,7	53,8	58,1	63,6	71,7	79,6	87,6	52,6
Colombia	Público	97,9	95,7	93,0	88,5	85,2	79,3	68,6	59,4	44,9	22,2	83,1
	Privado u otros	2,1	4,3	7,0	11,5	14,8	20,7	31,4	40,6	55,1	77,8	16,9
Costa Rica	Público	99,1	99,5	97,9	96,2	94,4	90,9	85,2	71,6	57,9	39,7	89,8
	Privado u otros	0,9	0,5	2,1	3,8	5,6	9,1	14,8	28,4	42,1	60,3	10,2
El Salvador	Público	98,4	97,7	95,8	94,7	92,3	82,3	76,1	74,1	56,7	40,9	86,7
	Privado u otros	1,6	2,3	4,2	5,3	7,7	17,7	23,9	25,9	43,3	59,1	13,3
Honduras	Público	98,4	98,5	97,9	97,5	94,0	89,1	85,0	79,8	67,0	62,0	90,0
	Privado u otros	1,6	1,5	2,1	2,5	6,0	10,9	15,0	20,2	33,0	38,0	10,0
México	Público	98,8	98,5	98,1	97,3	94,6	90,9	86,7	78,1	65,3	41,0	91,1
	Privado u otros	1,2	1,5	1,9	2,7	5,4	9,1	13,3	21,9	34,7	59,0	8,9
Nicaragua	Público	97,4	96,6	93,7	89,4	87,3	82,7	82,1	70,2	61,5	46,9	85,0
	Privado u otros	2,6	3,4	6,3	10,6	12,7	17,3	17,9	29,8	38,5	53,1	15,0
Perú	Público	98,1	94,8	87,6	83,3	76,5	67,6	55,8	50,5	36,0	17,9	75,5
	Privado u otros	1,9	5,2	12,4	16,7	23,5	32,4	44,2	49,5	64,0	82,1	24,5
Paraguay	Público	97,7	94,6	87,8	84,6	85,2	79,9	65,0	62,5	45,9	40,7	80,7
	Privado u otros	2,3	5,4	12,2	15,4	14,8	20,1	35,0	37,5	54,1	59,3	19,3
República Dominicana	Público	88,1	87,4	83,9	85,6	81,7	77,6	74,1	75,1	55,4	50,0	79,2
	Privado u otros	11,9	12,6	16,1	14,4	18,3	22,4	25,9	24,9	44,6	50,0	20,8
Uruguay	Público	97,8	95,0	91,3	86,2	79,1	72,1	60,1	43,9	32,4	18,0	83,4
	Privado u otros	2,2	5,0	8,7	13,8	20,9	27,9	39,9	56,1	67,6	82,0	16,6
América Latina	Público	96,3	94,0	91,2	89,0	85,4	80,2	73,7	65,2	50,6	31,0	83,9
	Privado u otros	3,7	6,0	8,8	11,0	14,6	19,8	26,3	34,8	49,4	69,0	16,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

**Cuadro IV.A.2**  
**Américas: cobertura de salud según sector de oferta, años seleccionados**

<b>País o territorio</b>	<b>Fuente y año</b>	<b>Sector de oferta</b>	<b>Cobertura</b>
Anguila	Perfil del sistema de salud de Anguila, Ministerio de Salud, 2007, tercera edición	Público Seguridad social Privado	44,1% red de la seguridad social 19,1% colectivo 7,2% individual (de vida) 5,5% médico 38,5% no declarado
Antigua y Barbuda	Plan Nacional de Negocios para la Salud, Ministerio de Salud de Antigua y Barbuda, 2008-2010	Público Seguridad social Privado	100% Ministerio de Salud Datos no disponibles Datos no disponibles
Antillas Neerlandesas <sup>a</sup>	PPK ( <i>pro paupere kaart</i> ), seguro totalmente financiado por el gobierno	Público	100% a través del PPK
Argentina	Informe de país: <i>Salud en las Américas 2012</i> 2006-2010, Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Público Seguridad social Privado	100% 60,8% 9%
Aruba	www.gobierno.aw	Público Privado	100% seguro general de salud Datos no disponibles
Bahamas	www.bahamas.gov.bs 2011	Público Privado	100% seguro nacional de salud Datos no disponibles
Barbados	Perfil del sistema de salud de Barbados, Ministerio de Salud, 2008	Público Privado	100% 25% seguro privado
Belice	Informe de país: <i>Salud en las Américas 2012</i> 2006-2010, Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Público Privado	65% sistema nacional de salud 35% población con capacidad de pago, compra de servicios de salud al sector público
Bermudas	Perfil del sistema de salud de Bermudas, Ministerio de Salud, 2010	Público Privado	Datos no disponibles 90% seguro de salud, proporcionado por el empleador
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Privado	14%-15% red del Ministerio de Salud 28,4% 12%
Brasil	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Privado	100% Sistema Único de Salud (SUS) 25% cobertura privada con acceso al SUS
Canadá	Ministerio de Salud del Canadá, 2009, <a href="http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/medi-assur/index-eng.php">http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/medi-assur/index-eng.php</a>	Público Privado	100% Medicare <sup>b</sup> 65% de la población cuenta con seguros privados de salud para servicios no cubiertos por Medicare (odontología y medicamentos)
Chile	Informe de país: <i>Salud en las Américas 2012</i> 2006-2010, Organización Panamericana de la Salud (OPS)	Público Privado	73,5% Fondo Nacional de Salud (FONASA) 16,3% instituciones de salud previsual (ISAPRE) 10,2% otras
Colombia	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público	Sistema General de Seguridad Social en Salud, según cobertura por regímenes: 39,4% contributivo 51,4% subsidiado 4,9% especiales (militares, policía nacional, Empresa Colombiana de Petróleos, docentes y universidades públicas) 4,3% sin cobertura
Costa Rica	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social	87,6% seguro social médico de cobertura universal 12,4% Caja Costarricense de Seguro Social
Cuba	Proyecciones de la salud pública en Cuba para 2015, Ministerio de Salud, 2006	Público	100% cobertura del Sistema Nacional de Salud
Ecuador	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Medicina prepaga	51% servicios de salud en la red pública 20% 3%
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009	Público Seguridad social Privado	78,4% Ministerio de Salud 20% Instituto Salvadoreño del Seguro Social 2%
Estados Unidos	Oficina del Censo, Ingresos, Pobreza y Cobertura de Salud en Estados Unidos: 2010, Septiembre 2011. <a href="http://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-239.pdf">http://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-239.pdf</a>	Público Seguridad social <sup>e</sup> Privado Sin cobertura	15,9% Medicaid <sup>c</sup> 14,5% Medicare <sup>d</sup> 55,3% seguro de salud basado en el empleo 64% seguro de salud basado en el empleo 16,3%
Granada	Perfil del sistema de salud de Granada, 2008; Política Nacional de Salud, 2007-2011; Ministerio de Salud	Público	100%
Guatemala	Perfil del sistema de salud de Guatemala. Ministerio de Salud, 2007; Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2010-2014	Público Seguridad social Privado Sin cobertura	70% Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social 17,45% Instituto Guatemalteco del Seguro Social 12% organizaciones de la sociedad civil y religiosas 8% seguros privados 20,5%
Guyana	Perfil del sistema de salud de Guyana, 2009; Plan Nacional de Salud 2007-2012, Ministerio de Salud	Público	100% plan de seguro universal

Cuadro IV.A.2 (conclusión)

Pais o territorio	Fuente y año	Sector de oferta	Cobertura
Haití	Informe de evaluación común para los países- Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) Haití 2009-2011	Público Privado	70% 30%
Honduras	Perfil del sistema de salud de Honduras, 2009, Ministerio de Salud	Público Seguridad social Privado	60% Secretaría de Salud 18% Instituto Hondureño de Seguridad Social 2,9% seguros privados
Islas Vírgenes Británicas	Perfil del sistema de salud de Islas Vírgenes Británicas, Ministerio de Salud, 2008	Público Privado	100% seguro nacional de salud No hay datos disponibles
Jamaica	Política Nacional de Salud de Jamaica 2006-2015, Ministerio de Salud	Público Privado	95% 13,5%
México	Perfil del sistema de salud de México, Secretaría de Salud, 2009	Público Seguridad social  Privado Sin cobertura	25,5% Seguro Popular de Salud 45,3% Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina 3% seguro privado 29,2%
Montserrat	Perfil del sistema de salud de Montserrat, Ministerio de Salud, 2008	Público	100% servicios de salud de primer y segundo nivel
Nicaragua	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Privado Otros	61,2% red del Ministerio de Salud 16,5% 11% 6% dependencias de gobierno y ejército
Panamá	Perfil de los sistemas de salud de Panamá, tercera edición, Ministerio de Salud, 2007	Público Seguridad social	14,4% red del Ministerio de Salud 75,6 % red del seguro social
Paraguay	Perfil del sistema de salud de Paraguay, tercera edición, Ministerio de Salud, 2008	Público Seguridad social  Privado Sin cobertura	12,5% 17% Instituto de Previsión Social y laboral, individual, policial, militar, otros 1% seguros privados 78,3% sin cobertura de seguridad social ni privada
Perú	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social  Otro tipo de seguro	58% Ministerio de Salud 20% Seguro Social de Salud del Perú (EsSALUD) 18% seguro integral de salud 4%
Puerto Rico	Perfil del sistema de salud de Puerto Rico, Departamento de Salud, 2007	Público  Privado  Sin cobertura	40% ELA plan (Medicaid) 14% Medicare 37% privado 12% empleador público 4% seguro para veteranos 8%
República Dominicana	Perfil del sistema de salud de la República Dominicana, tercera edición, Ministerio de Salud Pública, 2007 <i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público  Seguridad social  Privado	75% Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) 34% seguro social No hay datos disponibles
Saint Kitts y Nevis	Perfil de sistemas y servicios de salud de Saint Kitts y Nevis, Ministerio de Salud, 2008	Público	100% Ministerio de Salud Pública
San Vicente y las Granadinas	Perfil del sistema de salud de San Vicente y las Granadinas, 2008 Plan Estratégico de Salud 2007–2012, Ministerio de Salud	Público Seguridad social	100% Ministerio de Salud No hay datos disponibles
Santa Lucía	Perfil del sistema de salud de Santa Lucía, Ministerio de Salud, 2008	Público Privado	100% Plan Nacional de Seguridad No hay datos disponibles
Suriname	Plan del sector social de Suriname, Ministerio de Asuntos Sociales, 2008	Público Privado	30% Servicio Nacional de Salud 13% seguros privados
Trinidad y Tabago	Perfil del sistema de salud de Trinidad y Tabago, Ministerio de Salud, 2008	Público	El Ministerio de Salud se encuentra en proceso de desarrollo de una entidad que garantice un paquete de servicios sanitarios a toda la población nacional
Uruguay	Perfil del sistema de salud de Uruguay, Ministerio de Salud, 2009	Público Privado	25,4% Ministerio de Salud Pública 74,6%
Venezuela (República Bolivariana de)	<i>Revista de Salud Pública de México</i> , vol. 53, suplemento 2, enero de 2011	Público Seguridad social Privado	68% 17,5% Instituto Venezolano de los Seguros Sociales 11,7% seguros privados

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Salud en las Américas, Edición 2012*, Washington, D.C., 2012.

<sup>a</sup> "Antillas Neerlandesas" se refiere a la antigua entidad autónoma del Reino de los Países Bajos, que se disolvió el 10 de octubre de 2010 e incluía los territorios de Curazao, San Martín, Bonaire, San Eustaquio y Saba.

<sup>b</sup> En el Canadá, Medicare es el sistema de cobertura universal de salud. Cubre a todos los residentes legales en el país.

<sup>c</sup> Programa nacional de salud para personas de bajos ingresos y personas discapacitadas.

<sup>d</sup> Medicare es un programa nacional de aseguramiento en salud.

<sup>e</sup> Programa nacional de salud para personas de 65 años de edad y más y personas discapacitadas.



## Estilo de desarrollo y sostenibilidad ambiental: una ecuación pendiente

### Introducción

La perspectiva de igualdad propuesta por la CEPAL incluye la responsabilidad de preservar la sostenibilidad ecológica del planeta en condiciones ambientales que hagan posible el desarrollo de las próximas generaciones. En este marco es de central importancia considerar la dimensión ambiental de la sostenibilidad del desarrollo y, en particular, tener muy en cuenta las consecuencias que los patrones de producción y consumo de hoy pueden tener en la calidad de vida de mañana. Que las generaciones futuras paguen con una calidad de vida deteriorada las decisiones económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes implica una falta de reconocimiento por parte de las segundas de los derechos de las primeras.

La dimensión ambiental es, por tanto, clave en la solidaridad intergeneracional y en el cuidado por asegurar la sostenibilidad del desarrollo, tanto a escala global como nacional. Esta noción surge con fuerza a partir de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en 2002 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) que tuvo lugar en 2012. En estos foros se definió el desarrollo sostenible como “aquel que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades” (Brundtland, 1987). En todos se subrayó la urgente necesidad de abocarse a un nuevo paradigma de producción y consumo que incorporase la dimensión ambiental en la actividad económica y en las normas, ante la evidencia de que a los problemas tradicionales de pobreza y desigualdad se añadían los límites ecológicos y el deterioro ambiental.

En el ámbito nacional urge superar la degradación de la calidad del agua, del suelo y del aire, especialmente en las zonas urbanas —que hoy albergan a más del 80% de la población— y detener los procesos de desertificación y pérdida de biodiversidad, a fin de garantizar la sostenibilidad agropecuaria, minera y forestal. A nivel mundial el mayor desafío es el cambio climático. Hay suficientes evidencias que indican que se han alcanzado umbrales de riesgo, lo que exige seguir un nuevo rumbo, especialmente en materia energética. Este desafío está relacionado con patrones productivos dependientes de fuentes de energía fósiles que generan grandes emisiones de carbono. El cambio climático impondrá límites y obligará a reorientar el paradigma productivo y los patrones de consumo. Nunca como ahora, ante las perspectivas de calentamiento global, destrucción del medio ambiente y crisis de fuentes de energía, la interdependencia había sido tan fuerte.

Para América Latina y el Caribe el cambio climático puede convertirse en una nueva restricción al crecimiento económico o, si se aborda de manera oportuna e integrada, en una oportunidad para la renovación y mejora de las infraestructuras, la urbanización, el avance de los procesos productivos y la industrialización, la creación de modos de transporte más eficientes y con menos emisiones, y la promoción de un cambio paulatino hacia un

patrón de desarrollo con menor contenido de carbono. Este tránsito puede tener efectos importantes desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia productiva si implica la provisión de servicios públicos de mejor calidad para el bienestar de los estratos menos favorecidos. La evidencia también ha demostrado que el calentamiento global parece estar ocasionando un mayor número de desastres provenientes de fenómenos climáticos de creciente intensidad y que están siendo mucho más rigurosos en los países en desarrollo, particularmente en Centroamérica y en el Caribe.

Por otra parte, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se consideró que la causa principal del continuo deterioro del medio ambiente mundial reside fundamentalmente en la insostenibilidad de las modalidades de consumo vigentes. Las decisiones de consumo sostenible siguen dos ejes: favorecer el consumo de bienes que hayan sido producidos de manera sostenible y el de bienes que en sí mismos hagan un uso eficiente de la energía y de los recursos, y que no produzcan (o apenas produzcan) emisiones contaminantes y desechos.

Las interrelaciones entre el consumo y la producción sostenibles son, por lo tanto, muy estrechas: para lograr un consumo sostenible es necesario que estén disponibles y sean accesibles los bienes que fueron producidos a través de procesos sostenibles o utilicen eficientemente la energía y los recursos naturales y no contaminen. Para que esos bienes estén disponibles es necesario que haya demanda, que exista la tecnología necesaria y que la producción resulte rentable. Lograr esta interacción virtuosa entre producción y consumo sostenible no es sencillo y abre un amplio espacio a intervenciones públicas en materia de regulaciones, impuestos, subsidios, innovación tecnológica, información y educación, entre otras (Jackson y Marks, 1999; Ferrer-i-Carbonell y Bergh, 2004; Sachs, 2009)1999; Ferrer-i-Carbonell y Bergh, 2004; Sachs, 2009.

El desafío estriba en compatibilizar los temas ambientales con un cambio estructural capaz de elevar la productividad y cerrar las brechas entre distintos grupos, a fin de avanzar hacia una mayor igualdad. Conjuguar sostenibilidad ambiental, mayor productividad en el mundo del trabajo y mayor igualdad social es el gran reto del desarrollo para el futuro de la región, y exige impulsar políticas industriales que incorporen plenamente la innovación tecnológica asociada a una producción más limpia y eficiente. No es una tarea sencilla, sobre todo en un momento histórico en que, tras la crisis de fines de la década pasada, una gran parte de la comunidad internacional ha reformulado la agenda global de modo que las cuestiones ambientales se han visto relegadas política y financieramente.

En este capítulo se discuten, en primer lugar, los aspectos potencialmente negativos desde el punto de vista ambiental de algunos de los patrones de consumo que prevalecen. En el caso de América Latina y el Caribe, se profundiza en el análisis de los aspectos del consumo que resultan más problemáticos en términos energéticos y ambientales, y de las dificultades que se plantean, como las relacionadas con el tratamiento de los residuos. Más adelante se abordan grandes desafíos nacionales, como el manejo del agua y de los bosques. Finalmente se examinan otros problemas cuyo carácter es más global y requieren de una agenda internacional, tales como el cambio climático y la gestión de desastres, y su evolución en América Latina y el Caribe.

## **A. Patrones de consumo y sus consecuencias en el medio ambiente**

Como se vio en el capítulo anterior, el consumo en América Latina y el Caribe ha mostrado un elevado ritmo de expansión durante las dos últimas décadas. Se observa también un creciente proceso de urbanización que ha llevado a aproximadamente el 80% de la población a vivir en zonas urbanas. Este dinamismo, si bien redundan positivamente en el bienestar de la población, también tiene consecuencias o externalidades negativas, como un aumento del ritmo de consumo de combustibles fósiles, generación de residuos, contaminación atmosférica, destrucción del medio ambiente y explotación de recursos naturales renovables y no renovables (Sunkel y Gligo, 1980; Escudero y Lerda, 1996).

En este apartado se ilustran patrones de consumo observados en la región y su relación con la sostenibilidad ambiental en dos aspectos: el creciente consumo de energía y bienes duraderos, y el de automóviles y gasolinas. En ambos casos se producen emisiones y residuos contaminantes en las ciudades.

## 1. Energía, bienes duraderos y residuos peligrosos

El crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe es altamente dependiente de la energía que proviene de combustibles fósiles. En el período de 1980 a 2010, el PIB de la región creció en promedio a una tasa anual del 2,6%, avance que estuvo acompañado de una tasa de crecimiento del consumo de energía del 2,4% en el mismo período (CEPAL, 2010a, 2009a). La vinculación entre crecimiento económico y consumo de energía es compleja, ya que pueden establecerse diversos tipos de causalidad bidireccional entre ambas variables (Ozturk, 2010; Chen, Chen y Chen, 2012, y Stern, 2013).

A partir de la evidencia disponible a nivel mundial y regional, sintetizada a través de un metanálisis, es posible estimar que en América Latina y el Caribe la sensibilidad de respuesta de la demanda de energía respecto a la trayectoria de largo plazo del ingreso es de alrededor de 0,9, en tanto que la media mundial es de 0,7 (véase el cuadro V.1)<sup>1</sup>. Por otro lado, la demanda de energía en la región responde muy limitadamente a las señales de precios, presentando una elasticidad de -0,01, mientras que la demanda mundial es mucho más sensible, con una elasticidad frente a las variaciones de precios de -0,2. Se observa, además, heterogeneidad en las sensibilidades de respuesta, que varían por países y regiones, lo que es preciso considerar para propósitos de política pública.

**Cuadro V.1**  
**Mundo y América Latina y el Caribe: elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda de energía**

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

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

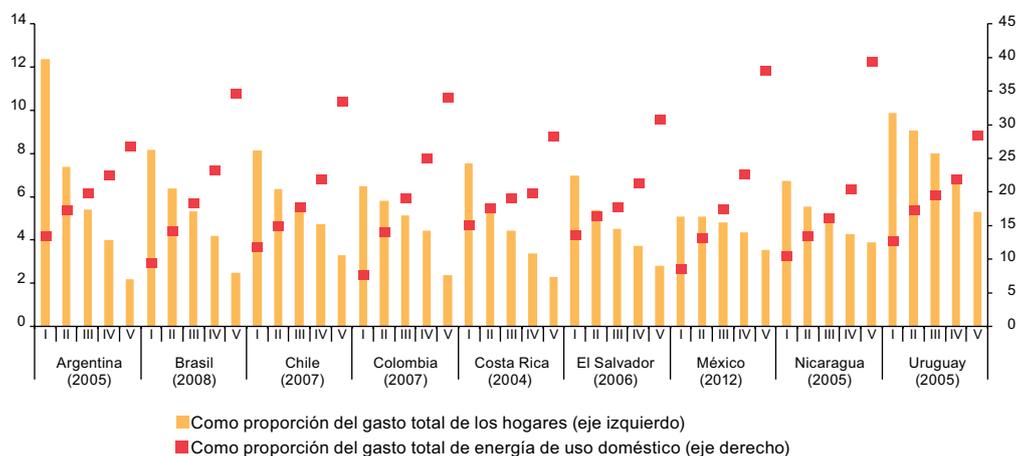
Estos resultados indican que la evolución de la intensidad del consumo de energía es proporcional al ritmo de crecimiento económico. La capacidad de influir en la trayectoria del consumo utilizando exclusivamente el mecanismo de precios es muy limitada y refleja escasa sustituibilidad y ausencia de procesos de innovación y difusión tecnológica para avanzar en eficiencia energética. La región requiere una oferta de energía flexible, moderna, eficiente, a precios razonables y sostenible ambientalmente. En el futuro puede representar una ventaja estratégica fundamental en la competencia internacional. Además, muchos países de la región verían reducirse las restricciones externas y la rigidez productiva, ya que dependerían menos de las divisas. Sin embargo, las actuales condiciones de expansión de la oferta energética en América Latina y el Caribe no son compatibles con un desarrollo sostenible ni con las metas de contaminación atmosférica fijadas (CEPAL, 2009).

En todos los países analizados, el peso relativo del gasto en energía en los ingresos de los hogares es mayor en los quintiles más pobres, en contraste con lo que sucede con las gasolinas, salvo en el caso de México, en que se observa una cierta homogeneidad (véase el gráfico V.1). Sin embargo, en términos absolutos, los dos quintiles de más alto ingreso en la región son los que realizan la mayor parte del gasto total en energía. La relativa importancia de este consumo en la estructura total de gasto de los hogares expresa la dependencia que tienen las economías modernas de la energía. Esta supeditación es consecuencia de diversos factores, como el uso creciente de aparatos eléctricos y de distintos bienes de consumo duraderos en todos los estratos de ingreso, la consolidación de formas de movilidad basadas en combustibles fósiles y la conformación de estilos de vida que requieren el uso continuo de energía (por ejemplo, en los ámbitos de la educación y el entretenimiento) (Baker, Blundell y Micklewright, 1989; Ferrer-i-Carbonell y Bergh, 2004).

En el capítulo IV se señalaba que el consumo de bienes duraderos se ha incrementado en la región en todos los estratos de ingreso, lo que se ha traducido en un afianzamiento del uso de estos bienes. Esto se manifiesta tanto en una ampliación del espectro de bienes duraderos disponibles como en un incremento del número de estos productos por familia. La evidencia sugiere, además, que existe una consolidación de los bienes duraderos de primera generación, tales como refrigeradores o televisores, y una demanda incipiente pero cada vez mayor de nuevos bienes, como computadoras (véase el gráfico IV.24 en el capítulo IV). Al igual que sucedía en el caso de los automóviles, el crecimiento del consumo de estos bienes tiene consecuencias favorables para la población, pero puede también implicar riesgos en términos ambientales.

<sup>1</sup> Esta evidencia se basa en una revisión de artículos sobre elasticidad-precio y elasticidad-ingreso de la demanda de energía y gasolinas, provenientes de una amplia selección de revistas, informes y libros. Se repasaron publicaciones entre 1981 y 2012, en que se analizaba el período que va de 1948 a 2008. Para la recopilación se consideraron 831 estimaciones de elasticidad; 414 con respecto al ingreso y 417 con respecto al precio.

**Gráfico V.1**  
**América Latina (9 países): gasto de los hogares en energía (electricidad, gas y otros combustibles) como proporción del gasto total de los hogares y del gasto total de energía de uso doméstico, por quintil de ingreso<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países.

<sup>a</sup> Datos procedentes de encuestas nacionales de ingresos y gastos de los siguientes años: 2004 (Costa Rica); 2005 (Argentina, Nicaragua y Uruguay); 2006 (El Salvador); 2007 (Chile y Colombia); 2008 (Brasil) y 2012 (México).

La mayor demanda y consumo de bienes duraderos viene acompañada de un aumento concomitante de la demanda de energía y de un incremento de residuos, en ocasiones peligrosos (Wolfram, Shelef y Gertler, 2012). Los residuos peligrosos son desechos que por sus propiedades reactivas, corrosivas, explosivas, tóxicas, infecciosas, radioactivas o inflamables suponen un riesgo real o potencial para la salud de los seres humanos y otros organismos vivos o para el medio ambiente, y deben controlarse de acuerdo con el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación<sup>2</sup>. La información disponible sobre la generación de desechos peligrosos es escasa (véase el cuadro V.2). Frente al escenario de continuidad del crecimiento del consumo de bienes duraderos se plantean riesgos para el desarrollo sostenible que subrayan la necesidad de avanzar en la creación de procesos de reciclaje y control, en particular en zonas urbanas.

El consumo de bienes duraderos también genera residuos electrónicos, que se consideran desechos peligrosos por su contenido de metales pesados, como el plomo, el mercurio y el cromo, que si no se manejan adecuadamente representan serios riesgos para la salud y el medio ambiente. Se estima que para 2017 el volumen de residuos electrónicos habrá crecido un 33% con respecto a 2012, hasta llegar a un total de 65,4 millones de toneladas en todo el mundo<sup>3</sup>. A modo de referencia, cabe señalar que actualmente los Estados Unidos generan 30 kg anuales per cápita y China un total de 5,4 kg per cápita. En América Latina los países que mayor volumen de residuos electrónicos generan con respecto a su población alcanzan 11 kg per cápita (véase el gráfico V.2). Resulta muy difícil realizar un seguimiento apropiado del trasiego y destino de estos residuos debido a limitaciones de clasificación, información y observancia de la ley, por lo que existe el riesgo de que se subestime la magnitud del problema.

<sup>2</sup> En el Convenio de Basilea de 1989 (véase [en línea] <http://www.basel.int/>), 164 países se comprometieron a reducir al mínimo la generación de residuos peligrosos para garantizar una gestión racional y un control del movimiento transfronterizo de estos desechos, así como para mejorar la capacidad institucional y técnica, especialmente de los países en desarrollo y los países con economías en transición. En reuniones posteriores, las partes acordaron prohibir la exportación de desechos peligrosos desde países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a otros países no miembros ("Enmienda sobre la prohibición").

<sup>3</sup> Véase Iniciativa StEP [en línea] <http://www.step-initiative.org/index.php/newsdetails/items/world-e-waste-map-reveals-national-volumes-international-flows.html>, 15 de diciembre de 2013.

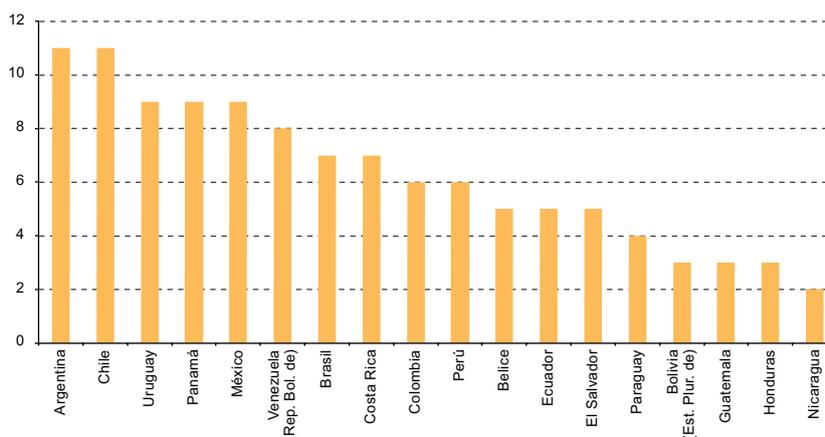
**Cuadro V.2**  
**América Latina y el Caribe (13 países): generación de desechos peligrosos, 2006-2011<sup>a</sup>**  
 (En miles de toneladas métricas)

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	151,92	...	...	...	...	...
Brasil	...	1,42	11,33	...	...	...
Chile	6,09	...	...	...	...	388,77
Colombia	...	...	...	...	228,66	279,05
Costa Rica	1,25	...	...	...	...	...
Cuba	1 253,67	1 417,31	...	...	660,76	...
Ecuador	146,61	...	193,81	196,76	...	...
Guyana	...	0,74	...	...	...	...
Honduras	...	...	1,70	1,82	1,70	9,60
México	8 000,00	205,70	236,78	395,06	165,34	134,31
Panamá	...	2,40	...	...	...	...
República Dominicana	...	16,40	...	...	...	...
Santa Lucía	0,11	0,08	0,18	0,23	...	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Secretaría del Convenio de Basilea. *Data Visualization Tool for the Basel Convention on the Generation, Export and Import of Hazardous Wastes and Other Wastes* [en línea] <http://www.basel.int/Countries/NationalReporting/DataVisualizationTool/tabid/3216/Default.aspx>.

<sup>a</sup> Los datos que se presentan son los comunicados por las partes en el Convenio de Basilea. Con respecto a la información no disponible de acuerdo con ese convenio, las cantidades se refieren a las definiciones nacionales. Aunque se solicita a los países que presenten datos sobre residuos peligrosos con arreglo a las categorías del Convenio de Basilea, en caso de que esa información no sea comunicada, los datos suministrados se ajustan a las definiciones nacionales de desechos peligrosos. Estas definiciones pueden cambiar con el tiempo en virtud de modificaciones y revisiones de las legislaciones nacionales, por lo que varían considerablemente de un país a otro y a lo largo del tiempo. Por otra parte, la información solo se refiere a los residuos declarados como peligrosos por el agente generador o por la empresa responsable de la eliminación de los desechos. La calidad y la comparabilidad de los datos, por tanto, es limitada y las tendencias deben interpretarse con precaución.

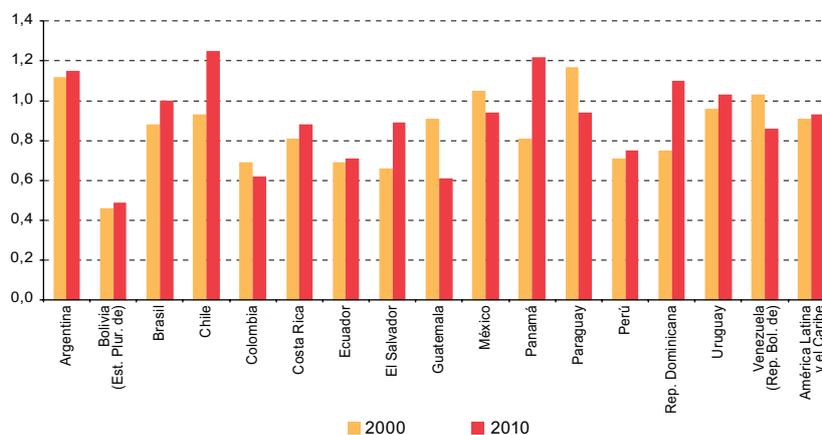
**Gráfico V.2**  
**América Latina y el Caribe (18 países): generación de residuos electrónicos per cápita, 2012**  
 (En kilogramos)



**Fuente:** Universidad de las Naciones Unidas, Iniciativa StEP, 2013 [en línea] <http://www.step-initiative.org/index.php/WorldMap.html>.

Por otra parte, una de las principales fuentes de contaminación en las ciudades son los residuos sólidos provenientes de los hogares, el comercio, los servicios y la producción industrial. En América Latina y el Caribe se generaron aproximadamente 436.000 toneladas de residuos sólidos urbanos durante 2010 y el promedio anual de residuos sólidos urbanos per cápita es de 0,93 kg/habitante al día, con diferencias significativas entre países (véase el gráfico V.3). La proporción de estos residuos que termina en rellenos sanitarios ha aumentado notoriamente en la región (del 22,6% en 2002 al 54,4% en 2010). No obstante, muchos residuos se desechan en lugares inadecuados o en vertederos a cielo abierto (OPS, 2011). En este contexto, es necesario considerar medidas para aumentar el depósito de residuos sólidos en rellenos sanitarios y explorar alternativas de aprovechamiento o de tratamiento antes de su depósito final o eliminación. Ello incluye la creación de incentivos económicos que conduzcan a aumentar las tasas de reciclaje, tratamiento térmico y aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otros.

**Gráfico V.3**  
**América Latina (16 países): generación de residuos sólidos urbanos por habitante y día, 2000 y 2010<sup>a</sup>**  
 (En kilogramos)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Informe de la Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos Municipales en América Latina y el Caribe*, 2005 y 2011.

<sup>a</sup> Se entiende por residuos sólidos urbanos o municipales aquellos residuos sólidos o semisólidos provenientes de las actividades propias de los núcleos poblacionales en general, incluidos los residuos de origen domiciliario, comercial, de servicios, institucional, de mercados, hospitalarios, comunes o no peligrosos, los generados en las oficinas de distintas industrias, en el barrido y limpieza de calles y áreas públicas, y en podas de plantas de calles, plazas y jardines públicos.

Los residuos en general son consecuencia de las diversas actividades de la economía y de factores demográficos. Su generación se concentra en algunos sectores específicos y dependen de la estructura y patrones de consumo, por lo que su volumen está asociado a la evolución del ingreso y de las políticas públicas orientadas a su tratamiento.

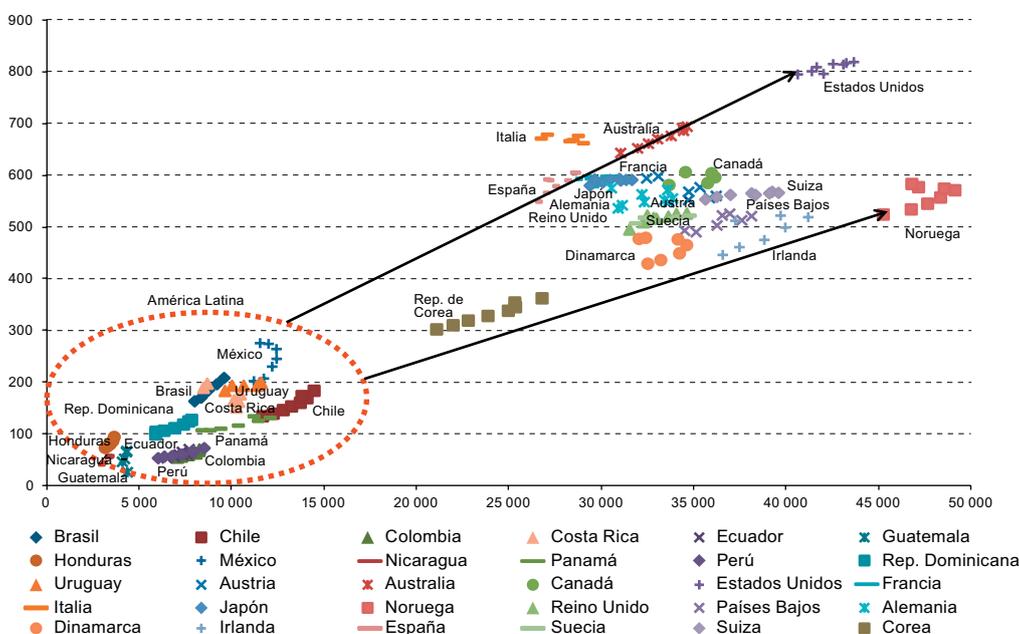
## 2. Automóviles, combustibles y contaminación atmosférica

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>4</sup>, la contaminación atmosférica implica la modificación de las características naturales de la atmósfera —ya sea a nivel domiciliario o en espacios exteriores— por cualquier agente químico, físico o biológico. La contaminación atmosférica se produce principalmente en entornos urbanos como resultado del aumento del número de automóviles (fuentes móviles) y actividades industriales (fuentes fijas), lo que implica que el problema adquiere un carácter crítico en América Latina y el Caribe, que tiene un alto grado de urbanización.

El parque automotor ha crecido de forma significativa en los últimos años en prácticamente todos los países de la región. Además de las deficiencias del transporte público y el incremento del ingreso, otros factores, como la caída de precios, las expectativas de crecimiento económico y la disponibilidad de crédito, han facilitado la expansión del número de vehículos. En México se registra un aumento, al pasarse de 203 automóviles por 1.000 habitantes en 2003 a 275 en 2010. Aproximadamente en el mismo período, en el Brasil el número de automóviles se incrementó de 164 a 209 por 1.000 habitantes; en Chile, de 135 a 184 por 1.000 habitantes; en Panamá, de 108 a 132 por 1.000 habitantes, y en la República Dominicana, de 105 a 128 por 1.000 habitantes. También hay una tendencia al crecimiento del número de vehículos en otros países —Colombia, Honduras y el Perú—, si bien el parque automotor en estos casos sigue siendo reducido. Aunque la densidad es todavía bastante menor a la que se registra en los países desarrollados, los estilos de crecimiento urbano potenciales y una oferta insuficiente de infraestructura para el transporte público, peatonal y no motorizado podrían originar una tendencia a una mayor densidad de motorización en América Latina (véase el gráfico V.4), como la que actualmente registran en la frontera superior países como Australia, España o los Estados Unidos.

<sup>4</sup> Véase [en línea] [http://www.who.int/phe/health\\_topics/outdoorair/en/index.html](http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/en/index.html).

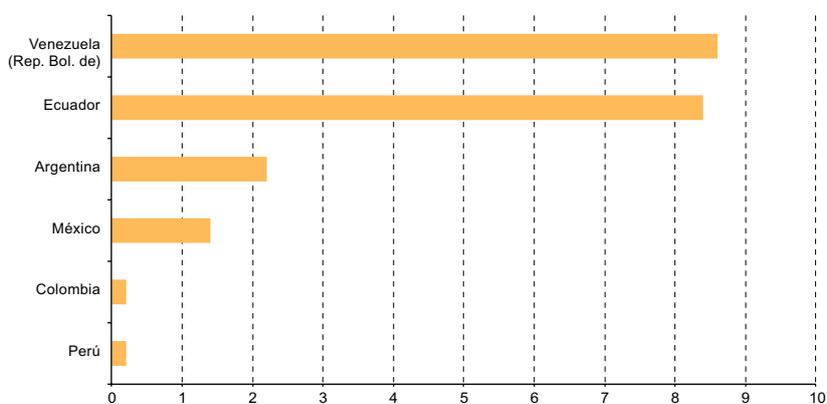
**Gráfico V.4**  
**Economías desarrolladas y América Latina (países seleccionados): relación entre la tasa de motorización y el PIB per cápita, 2003-2010<sup>a</sup>**  
 (En vehículos a motor por 1.000 personas y dólares PPA a precios constantes de 2005)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators.  
<sup>a</sup> El límite superior corresponde a países como los Estados Unidos, Australia, España e Italia. El límite inferior corresponde a Noruega, los Países Bajos y Dinamarca. Las líneas punteadas no indican proyecciones, sino posibles trayectorias de acuerdo a los estilos de crecimiento que adopte la región.

El alto ritmo de crecimiento de la flota vehicular, acompañado de un aumento del consumo de gasolinas, se ha combinado también en algunos países con considerables subsidios a los combustibles fósiles (véase el gráfico V.5), con lo que se ha reforzado una estructura de precios a favor del transporte privado que genera más contaminación porque no incorpora sus externalidades negativas. Esta situación, que está ya ocasionado presiones adicionales para las finanzas públicas en algunos países de la región, propicia una asignación regresiva e ineficiente de recursos en la economía que favorece las tecnologías de altas emisiones de carbono, enrigideciendo patrones de producción y consumo que deberían cambiar y que retrasan la innovación tecnológica en la producción. Lograr el doble dividendo, fiscal y ambiental, requiere de coordinación interregional, transparencia y un claro diseño de impuestos “verdes” (véase el recuadro V.1).

**Gráfico V.5**  
**América Latina (6 países): ejemplos de subsidios a los combustibles fósiles, 2011**  
 (En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Agencia Internacional de la Energía, *Perspectivas de la Energía en el Mundo, 2012* y “Fossil Fuel Subsidy Database” [en línea] <http://www.iea.org/subsidy/>.

**Recuadro V.1****América Latina: algunas medidas tributarias con efectos ambientales**

- En el Ecuador se promulgó en 2011 la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, por la que se creaba un impuesto ambiental a la contaminación vehicular y un impuesto a las botellas plásticas no retornables y se establecieron tasas especiales para los vehículos híbridos y eléctricos.
- En el Perú se modificaron las tasas del impuesto selectivo al consumo a los combustibles, considerando apropiadamente un criterio de proporcionalidad al grado de nocividad de los combustibles, y se sacrificó la tasa del 10% del impuesto selectivo para la importación de autos nuevos que utilicen gas natural o gasolinas como combustible, en lugar de tasar los vehículos más contaminantes.
- Desde 2011, en Honduras se grava con una sobretasa la importación de vehículos usados.
- En la Reforma Hacendaria y Social de México de 2013 se creó un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles según su contenido de carbono y un gravamen a los plaguicidas de acuerdo con la categoría de peligro de toxicidad aguda.
- En El Salvador cambió la tasa del impuesto ad valorem al primer registro de vehículos automotores, que pasó del 1% al 8%, y en Guatemala se introdujo un impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres (2012 y 2013).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países.

Además, la densidad del parque automotor aumenta a ritmos intensos pero diferenciados en las grandes metrópolis latinoamericanas y en general en los países (véase el cuadro V.3). Este crecimiento genera cada vez más problemas de congestión y contaminación atmosférica e incrementa de manera sostenida la cantidad de horas que las personas deben dedicar al traslado cotidiano, lo que contrarresta las ganancias de productividad y afecta la disponibilidad de tiempo libre y la calidad de vida. Como se observa en el cuadro V.3, el incremento de la tasa de motorización fue mayor en Ciudad de México, donde pasó de 391 automóviles por cada 1.000 habitantes en 2001 a 471 en 2010. En Bogotá, en el mismo período pasó de 126 a 163 vehículos por cada 1.000 habitantes, y en Santiago, de 126 a 137 automóviles por cada 1.000 habitantes entre 2001 y 2006.

**Cuadro V.3****América Latina (ciudades y países seleccionados): evolución de la tasa de motorización por 1.000 habitantes<sup>a</sup>**

A. Ciudades												
Año	Ciudad de México			Santiago			Bogotá					
2001	391			126			141					
2006	350			137			...					
2010	471			...			163 <sup>b</sup>					

B. Países												
Año	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay
2003	164	135	--	54	--	--	203	42	--	--	105	--
2004	171	140	55	56	--	74	200	46	108	54	100	--
2005	178	147	57	61	47	77	208	--	108	57	107	184
2006	186	154	60	66	53	81	231	--	111	58	112	194
2007	197	161	63	60	27	87	246	57	117	61	119	194
2008	209	170	68	64	--	95	265	58	135	65	125	194
2009	--	174	71	61	66	--	276	58	126	68	128	200
2010	--	184	--	71	68	--	275	57	132	73	--	--

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los institutos nacionales de estadística de los respectivos países. Los datos sobre los países corresponden a información de Banco Mundial, World Development Indicators.

<sup>a</sup> En algunos casos, los datos de vehículos son solo estimaciones, presentan problemas de registro o no proceden de una misma base, lo que dificulta su comparación.

<sup>b</sup> La tasa de motorización corresponde a 2011.

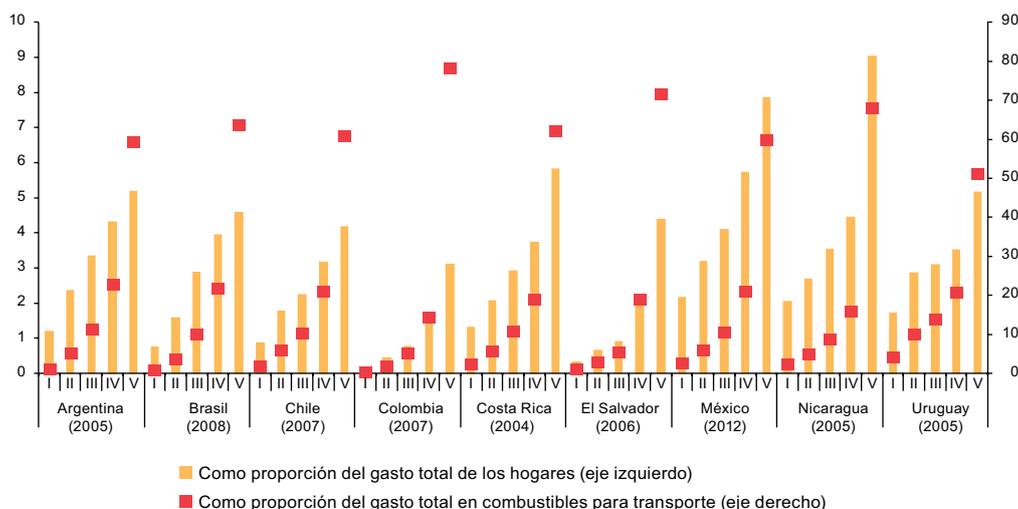
La información disponible muestra que la tenencia de autos se concentra, principalmente, en los quintiles de más altos ingresos, aunque con diferencias significativas entre países. Esta circunstancia implica, además, que esos grupos socioeconómicos reciban la mayor parte de los subsidios al consumo de combustibles fósiles e infraestructura para la movilidad privada, con lo que se revela otra dimensión de las desigualdades cruzadas. Surgen así patrones de movilidad diferenciados según el ingreso, segregando a los estratos que más utilizan el automóvil de los que se movilizan sobre todo en transporte público. La participación en el gasto de consumo de electricidad es más homogénea en todos los niveles de ingreso, mientras que en el caso de la gasolina se concentra

más en los de mayor ingreso. Por tanto, una política impositiva centrada en las gasolinas es más progresiva que una que se dirija a la electricidad.

Desde el punto de vista del bienestar de los hogares, el incremento del parque automotor y su potencial expansión son probablemente buenas noticias. Sin embargo, no pueden ignorarse los problemas ambientales ni las pérdidas de bienestar derivados, sobre todo si se considera el alto nivel de concentración urbana de América Latina y el Caribe.

La contracara del aumento del parque automotor es el consumo creciente de gasolinas. En la región, el gasto en gasolina, diésel y biodiésel representa entre menos del 1% para el primer quintil y el 9% para el quinto quintil de los gastos totales de los hogares en los países analizados (véase el gráfico V.6). La diferenciación por estratos es muy significativa: la importancia de estos gastos en el total aumenta con el ingreso, y el último quintil por ingresos concentra en todos los casos considerados más del 50% del gasto total en gasolinas; en el caso de Colombia llega a casi el 80%.

**Gráfico V.6**  
**América Latina (9 países): gasto de los hogares en combustibles para transporte (gasolina, diésel y biodiésel) como proporción del gasto total de los hogares y del gasto total en combustibles para transporte, por quintil de ingreso<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los respectivos países.

<sup>a</sup> Datos procedentes de encuestas nacionales de ingresos y gastos de los siguientes años: 2004 (Costa Rica); 2005 (Argentina, Nicaragua y Uruguay); 2006 (El Salvador); 2007 (Chile y Colombia); 2008 (Brasil) y 2012 (México).

Resulta ilustrativo comparar la respuesta de la demanda de gasolina en la región ante variaciones de ingreso y precio con la de otros países. Al igual que en el caso de la energía, este ejercicio se realiza considerando la evidencia disponible a nivel mundial, sintetizada a través de un metanálisis. La comparación de la elasticidad-ingreso y la elasticidad-precio de la demanda de gasolinas con las de otras regiones muestra que en América Latina y el Caribe la demanda de gasolina es más sensible al ingreso y menos a las variaciones de precio que en otras regiones. Mientras que la elasticidad-ingreso de la demanda de gasolina de los países de la OCDE es 0,59, la de América Latina y el Caribe asciende a 0,71 (véase el cuadro V.4). De este modo, un ritmo de crecimiento similar en las economías de la OCDE y de América Latina y el Caribe se manifiesta en un mayor aumento del consumo de gasolina en esta última región. Por otro lado, la demanda de gasolina es relativamente inelástica al precio (véase el cuadro V.4), esto es, la demanda es sensible al precio pero su respuesta es menor en la región que en los países de la OCDE (-0,46 frente a -0,39). Estas sensibilidades de respuesta al ingreso y los precios varían de un país a otro.

**Cuadro V.4**  
**América Latina y el Caribe y países de la OCDE: elasticidad-ingreso y elasticidad-precio de la demanda de combustibles**

	América Latina y el Caribe	Organización y Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
Elasticidad-ingreso	0,71	0,59
Elasticidad-precio	-0,39	-0,46

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

En este contexto, las señales de los precios son insuficientes para contener en la región el dinamismo de la demanda, como consecuencia de la baja elasticidad-precio de esta en el caso de las gasolinas. Probablemente, la menor sensibilidad de la demanda a las variaciones de precios refleja la escasa presencia en América Latina y el Caribe de bienes sustitutos adecuados para el transporte privado. Esto es, la carencia de un transporte público moderno, eficiente y de calidad que sea un sustituto razonable en términos de rapidez, calidad, confiabilidad, comodidad, eficiencia y seguridad. También puede obedecer en parte al diseño urbanístico, en la medida en que la ubicación de barrios de altos ingresos en las afueras de las ciudades exige un mayor uso del automóvil.

Por tanto, se requiere complementar los incentivos de precios con políticas regulatorias de eficiencia de los vehículos, límites de emisiones de estos y planeación urbana, entre otras. Si bien existe cierto espacio para una estrategia fiscal que establezca un sistema impositivo sensible a las externalidades negativas de los consumos, hay que considerar cuidadosamente los efectos en los estratos de bajos ingresos, ya que puede originar un alza de precios de los combustibles y el transporte público. Por ello, un aspecto clave para la política pública en este terreno consiste en aumentar la capacidad de las ciudades para proporcionar un transporte público eficiente y de calidad. La región está aún lejos de esos objetivos, aunque en varias ciudades ya se han puesto en marcha iniciativas con que se intenta mejorar el sistema de transporte público masivo (véase el recuadro V.2).

### Recuadro V.2

#### Experiencias de transporte público sostenible en países de América Latina

Junto con otros factores, el crecimiento urbano que ha experimentado América Latina en las últimas décadas ha llevado a un considerable aumento del tráfico vehicular en las grandes ciudades de la región, ocasionando problemas de contaminación atmosférica y un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que contribuyen al cambio climático. Una de las alternativas para mejorar los desplazamientos en las ciudades de la región ha sido la implementación de los sistemas de tránsito rápido en autobús de tipo BRT (*Bus Rapid Transit*), un modo de transporte más organizado, con carriles

exclusivos, que prioriza el transporte público frente a los vehículos particulares. En América Latina más de 45 ciudades han realizado inversiones en las últimas décadas en sistemas tipo BRT (Rodríguez y Vergel, 2013). Este tipo de medidas, que contribuyen a mejorar la gestión del transporte, junto con iniciativas orientadas a desincentivar el uso de los automóviles particulares y mejorar la calidad de los combustibles, tienen beneficios adicionales por lo que se refiere a la calidad del aire, la salud de la población, la reducción de accidentes de tránsito y la disminución de los tiempos de recorrido.

#### Cuadro

##### América Latina (ciudades seleccionadas): sistemas de tránsito rápido en autobús de tipo BRT

Ciudad o área metropolitana	Nombre del BRT	Población (millones de habitantes)	Fecha de inicio del BRT	Extensión (en km)	Pasajeros por día
Curitiba (Brasil)	URBS	2	1972	81	505 000
Quito (Ecuador)	Metrobús	2	1990	56	491 000
Bogotá (Colombia)	Transmilenio	7	2000	87	1 650 000
León (México)	Optibús	1	2003	30	236 619
Ciudad de México (México)	Metrobús	9	2005	95	800 000
Guayaquil (Ecuador)	Metrovía	3	2006	33	310 000
Pereira (Colombia)	Megabús	0	2006	88	115 000
Santiago de Chile (Chile)	Transantiago	6	2007	94	4 500 000 <sup>a</sup>
Ciudad de Guatemala (Guatemala)	Transmetro	1	2007	39	210 000
Bucaramanga (Colombia)	Metrolínea	1	2009	50	200 000
Guadalajara (México)	Macrobús	4	2009	16	200 000
Cali (Colombia)	MIO	2	2009	35	405 000
Barranquilla (Colombia)	Transmetro	2	2010	14	177 000
Lima (Perú)	Protransporte	8	2010	26	460 000

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados y BRT (SIBRT).

<sup>a</sup> El mayor número de pasajeros en Santiago de Chile se debe a que el sistema Transantiago comprende buses y metro.

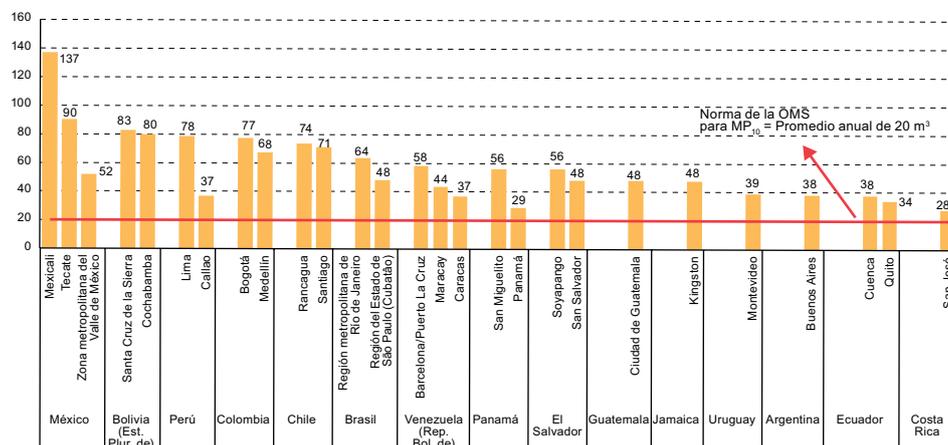
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Rodríguez y E. Vergel, "Sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) y desarrollo urbano en América Latina", *Land Lines*, enero de 2013.

Otro aspecto problemático del crecimiento del parque vehicular, particularmente el de uso privado, es el aumento de la contaminación atmosférica en las ciudades (CEPAL, 2010a).

Al menos 100 millones de personas están expuestas en América Latina y el Caribe a la contaminación atmosférica a niveles superiores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Cifuentes y otros, 2005). Entre los contaminantes que más preocupan por su efecto nocivo para la salud pública se encuentran el monóxido

de carbono, el ozono, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de sulfuro y el material particulado<sup>5</sup>. En el gráfico V.7 se muestra el promedio anual de material particulado  $MP_{10}$  en 27 ciudades seleccionadas de América Latina y el Caribe<sup>6</sup>. Diez de las ciudades incluidas en el gráfico son capitales: Ciudad de México, Lima, Bogotá, Santiago, Caracas, Panamá, Kingston, Montevideo, Buenos Aires y San José. En el período 2008-2009 las capitales con mayores niveles de contaminación del aire por  $MP_{10}$  en la región eran Lima, Bogotá y Santiago, con promedios anuales más de tres veces superiores a la norma recomendada por la OMS. Además de las capitales, destacan los altos niveles de contaminación atmosférica por  $MP_{10}$  en ciudades intermedias. Tal es el caso de Mexicali (México), que se encuentra, además, entre las que presentan mayores niveles de contaminación atmosférica del mundo<sup>7</sup>. También destacan Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) —con niveles de contaminación cuatro veces superiores a los máximos recomendados por la OMS—, así como Medellín (Colombia) y Rancagua (Chile).

**Gráfico V.7**  
**América Latina y el Caribe (ciudades seleccionadas): promedio anual de material particulado  $MP_{10}$ , 2008-2009**  
 (En microgramos por metro cúbico)



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

La exposición a la contaminación atmosférica urbana, sobre todo a las partículas en suspensión o material particulado<sup>8</sup> ( $MP_{10}$  y  $MP_{2,5}$ ) (véase el gráfico V.8), conlleva un grave riesgo para la salud de las personas y provoca un aumento de la tasa de mortalidad (y de morbilidad). Los grupos más vulnerables a los efectos de la contaminación del aire incluyen niños, adultos mayores, personas con ciertos problemas de salud preexistentes y personas en situación de pobreza (OMS, 2011).

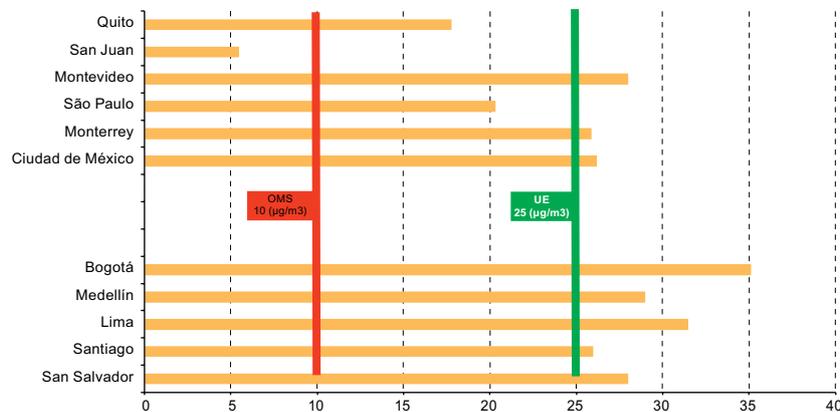
<sup>5</sup> Véase [en línea] [http://www.who.int/phe/health\\_topics/outdoorair/en/index.html](http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/en/index.html). El material particulado (MP) es una mezcla de pequeñas partículas sólidas y líquidas que están en el aire que respiramos. El  $MP_{10}$  consiste en partículas de diámetro menor o igual a 10 micrones (un micrón es la milésima parte de un milímetro). Por su tamaño, el  $MP_{10}$  es capaz de ingresar al sistema respiratorio del ser humano. Cuanto menor sea el diámetro de estas partículas, mayor será el daño potencial para la salud.

<sup>6</sup> Los datos fueron obtenidos a través del Observatorio Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud. En la actualización de 2005 de su guías de calidad del aire de 2005, el valor máximo recomendado de  $MP_{10}$  es de 20 microgramos por metro cúbico ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) como promedio anual y 50 microgramos por metro cúbico ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) como promedio para 24 horas (OMS, 2006).

<sup>7</sup> Mexicali tiene una media anual de  $137 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

<sup>8</sup> De acuerdo con la OMS, el material particulado (MP) o partículas en suspensión se clasifican, en función de su diámetro, en  $MP_{10}$  (partículas con un diámetro aerodinámico inferior a  $10 \mu\text{m}$ ) y  $MP_{2,5}$  (diámetro aerodinámico inferior a  $2,5 \mu\text{m}$ ). Estas últimas suponen mayor peligro porque, al inhalarlas, pueden alcanzar las zonas periféricas de los bronquiolos y alterar el intercambio pulmonar de gases. La exposición crónica a  $MP_{10}$  aumenta el riesgo de enfermedades cardiovasculares y respiratorias (bronquitis y asma, entre otras), así como de cáncer de pulmón. En el caso de  $MP_{2,5}$ , además de lo anterior las partículas en suspensión se asocian con aumentos de morbilidad y mortalidad de la población expuesta y, en particular, con padecimientos de asma y alergias entre la población infantil. En los países en desarrollo, la exposición a  $MP_{10}$  y a gases originados por combustibles sólidos en fuegos abiertos y cocinas tradicionales en espacios cerrados aumenta el riesgo de infección aguda de las vías respiratorias inferiores y la mortalidad por esta causa en niños pequeños; la contaminación atmosférica en espacios interiores procedente de combustibles sólidos constituye también un importante factor de riesgo de enfermedad pulmonar obstructiva crónica y de cáncer de pulmón entre los adultos. En una atmósfera urbana, la generación de partículas suspendidas ( $MP_{10}$  y  $MP_{2,5}$ ) se debe, fundamentalmente, a la quema de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, al desgaste de materiales, al inadecuado manejo de residuos y aguas residuales y al tráfico por carretera (lo que incluye las vialidades pavimentadas y no pavimentadas y la erosión eólica), en cuyo caso es común considerar el impacto de ambos tipos de partículas. En el grupo de  $MP_{2,5}$  se incluyen los aerosoles de azufre y nitrógeno de la combustión, que por agregación adquieren el tamaño de  $MP_{10}$ .

**Gráfico V.8**  
**América Latina (ciudades seleccionadas): concentraciones de material particulado MP<sub>2,5</sub>**  
**con respecto a las normas de salud, 2011<sup>a</sup>**  
*(En microgramos por metro cúbico)*



**Fuente:** Clean Air Institute, *La calidad del aire en América Latina: una visión panorámica, 2012* [en línea] <http://www.cleanairinstitute.org/calidaddelaireamericalatina>.

<sup>a</sup> La línea roja se refiere a la norma de salud definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la línea verde a la norma de salud que establece la Unión Europea (UE).

## B. El medio ambiente en las agendas nacionales y mundiales

Para la sostenibilidad ambiental es esencial alcanzar compromisos entre múltiples actores. La responsabilidad por los daños y las amenazas al medio ambiente es compartida e implica considerar una cadena de relaciones que muchas veces rebasa las fronteras nacionales. Los problemas vinculados al cambio climático y la amenaza a la biodiversidad son globales, aunque los países participan de manera diferenciada en los orígenes y las causas según sus formas de producir, consumir y habitar. Asimismo, a escala nacional existe una diversidad de grupos que contribuyen en distinta medida a los problemas de deterioro ambiental.

Si bien en última instancia las interrelaciones hacen difícil delimitar ámbitos nacionales y globales con respecto a los problemas de sostenibilidad ambiental, hay temas en que predomina la agenda nacional y otros en que difícilmente se puede avanzar sin acuerdos a escala internacional. En esta parte del capítulo abordaremos, en primer lugar, dos problemas de sostenibilidad de carácter claramente nacional donde son decisivas las políticas de Estado: el uso y la propiedad del agua, por un lado, y la protección de los bosques y de la forestación, por el otro. En segundo lugar, en referencia a aspectos de sostenibilidad ambiental en que los acuerdos globales son fundamentales, nos centraremos en el cambio climático y los desastres, y en cómo afectan a la región.

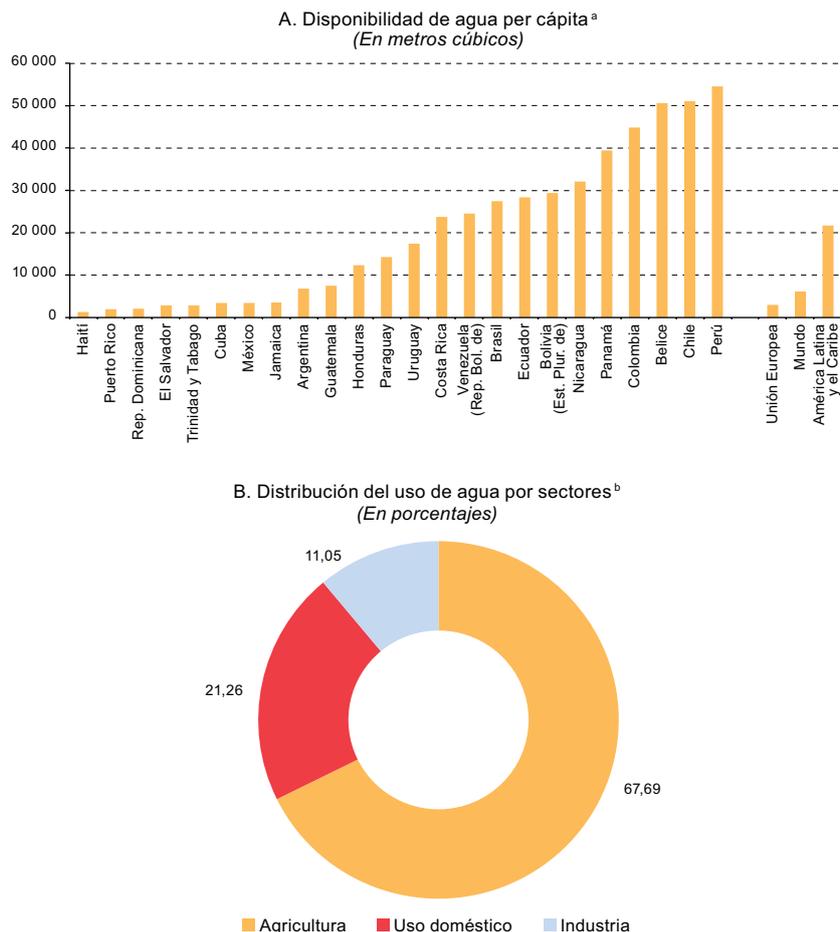
### 1. El reto del agua

Para alcanzar los objetivos de sostenibilidad e igualdad, el agua es clave por tres razones. En primer lugar, se trata de un recurso natural esencial y determinante para la supervivencia, la calidad de vida y el bienestar cotidiano de la población. En segundo lugar, el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano<sup>9</sup> y, a su vez, una condición básica para el goce de otros derechos humanos, como el derecho a la salud y la alimentación. En tercer lugar, el agua es estratégica para el desarrollo, pues constituye un factor productivo fundamental en distintas actividades económicas, además de constituir un recurso esencial para la generación de ingresos y la protección del medio ambiente.

<sup>9</sup> En el año 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas aprobó su Observación General núm. 15 sobre el derecho al agua, en que se definía como el derecho de todos "a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico".

La disponibilidad de agua en América Latina y el Caribe es de alrededor de 12,481 billones de metros cúbicos ( $m^3$ ), lo que equivale a 21.734  $m^3$  de agua per cápita. Por otra parte, el agua extraída para uso de los diferentes sectores económicos alcanzó 254.500 millones de metros cúbicos en 2011, según datos del Banco Mundial; de estos, el 68% correspondió al uso del sector agrícola, el 21% al consumo doméstico y el 11% a usos del sector industrial<sup>10</sup> (véase el gráfico V.9).

**Gráfico V.9**  
**América Latina y el Caribe: disponibilidad de agua per cápita y distribución del uso del agua, 2011**



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

<sup>a</sup> Los datos de disponibilidad de agua per cápita corresponden a los flujos de agua dulce internos, específicamente a los recursos renovables (flujos de ríos y agua subterránea de la lluvia) en cada país.

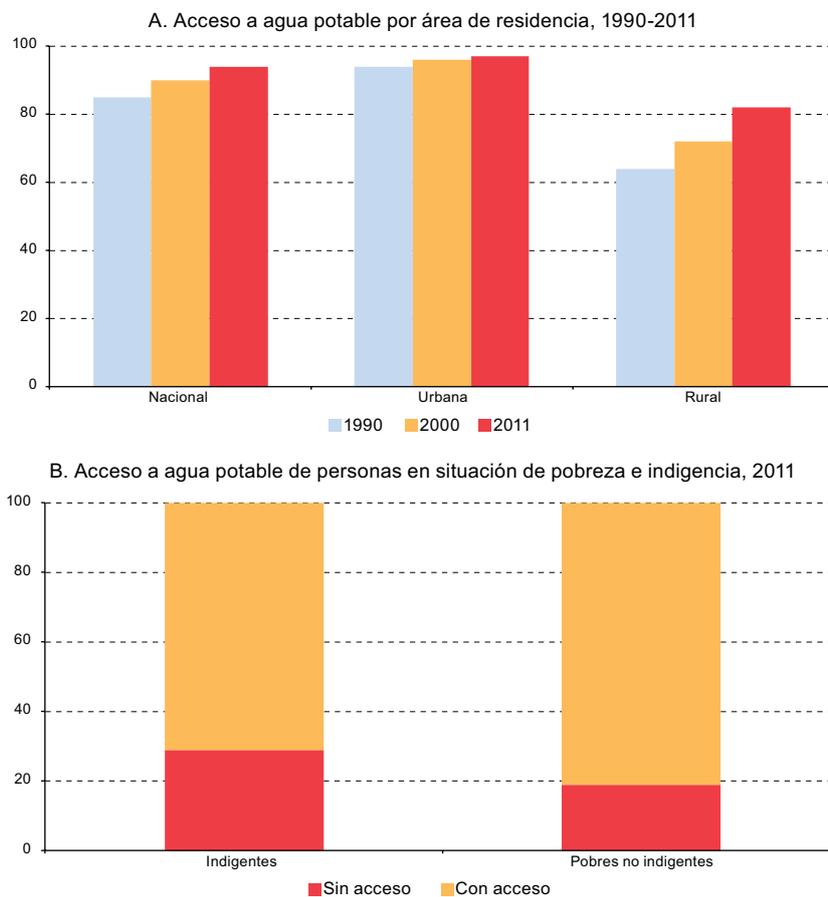
<sup>b</sup> Los datos de la distribución del uso corresponden al agua extraída de su fuente para un uso determinado. La extracción para la agricultura se refiere a la de agua total destinada a riego y producción de ganado; para uso doméstico se incluye agua potable, uso o suministro municipal y uso para servicios públicos, establecimientos comerciales y hogares, y para la industria se hace referencia a la extracción total para uso industrial directo (incluida la refrigeración en centrales termoeléctricas).

En general, si bien el principal uso del agua en la región corresponde al riego, este se ha convertido en un problema cada vez más preocupante, en particular para la pequeña producción campesina, debido al aumento de la demanda y al uso que realizan las grandes empresas agrícolas y la minería, a la sobreexplotación de los acuíferos y a prácticas de riego insostenibles que agotan o contaminan el agua disponible o incrementan los costos del riego, lo que redundará en la degradación de la tierra, descensos de productividad y un aumento de pérdidas de las tierras de cultivo (FAO, 2008). La consecuencia es que, pese a la abundante disponibilidad de agua, muchos países se encuentran en situación de “estrés por déficit hídrico”.

<sup>10</sup> Los usos del agua varían de un sector a otro y en diferente medida según la subregión. Por ejemplo, en el Caribe el 31% del consumo de agua es para uso doméstico (PNUMA, 2010).

El acceso al agua se caracteriza por grandes desigualdades en la región, en los países y entre estos. Así, la cobertura de abastecimiento del área rural es del 82%, frente a un 97% en el área urbana (véase el gráfico V.10); el porcentaje de personas con acceso a agua potable entre los indigentes se sitúa en un 71%, y en un 81% entre los pobres no indigentes. La infraestructura sanitaria es el servicio más escaso para estos grupos, ya que solo tiene acceso a ella un 47% de la población indigente y un 61% de la población pobre (CEPAL, 2013). Por otra parte, la cobertura del abastecimiento de agua apta para el consumo humano aumentó en la región de manera significativa en las últimas décadas, pasando de un 85% en 1990 a un 94% en 2011<sup>11</sup>.

**Gráfico V.10**  
**América Latina y el Caribe: acceso a agua potable, 1990-2011**  
(En porcentajes)



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

El derecho consagrado de acceso al agua implica que ninguna persona ni grupo deberían verse privados de ese recurso por falta de capacidad de pago. En la mayoría de los países hay subsidios —sobre todo a nivel municipal— al agua potable, lo que permite a muchas personas, en particular a las más pobres, ejercer su derecho al agua cuando se encuentran conectadas a las redes de abastecimiento. Pero también son los más pobres quienes deben destinar un porcentaje muy importante del ingreso familiar a comprar agua a vendedores privados a precios que sobrepasan con creces los que cobran las empresas oficiales (Jouravlev, 2004).

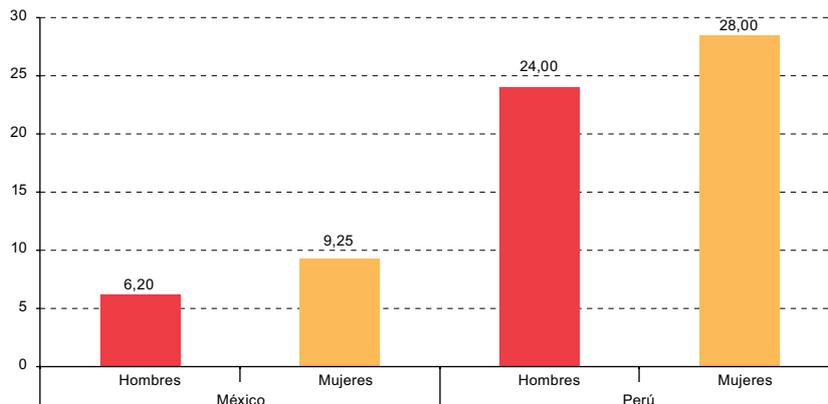
Pese a que los principios de no discriminación e igualdad son componentes críticos del derecho al agua en la región, los esquemas de abastecimiento y consumo siguen generando desigualdades. Aunque este derecho no establece que todas las personas deban tener acceso a agua y servicios de saneamiento dentro del hogar, sí presupone que estos

<sup>11</sup> Datos obtenidos de las estadísticas e indicadores sociales de la base de datos CEPALSAT. Corresponden a la proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable.

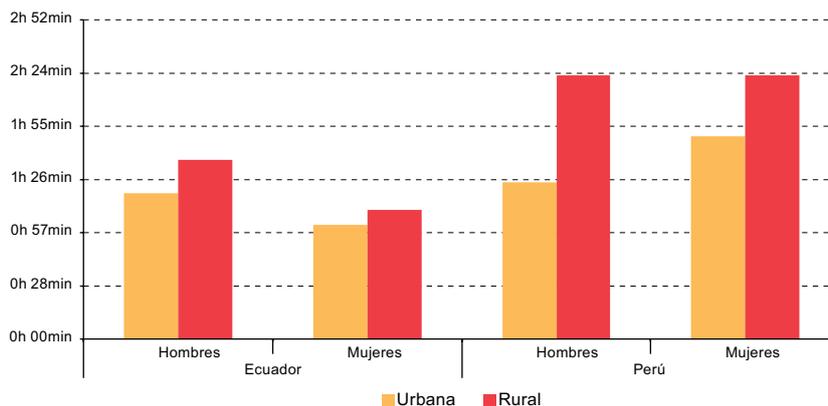
servicios se encuentren en las cercanías, a una distancia razonable de la vivienda, que permita a toda la población recoger suficiente agua para cubrir los usos personales y domésticos. Según la OMS, a fin de tener un acceso básico a un mínimo para sobrevivir de 20 litros de agua<sup>12</sup> por día, la fuente debe estar a no más de 1.000 metros del hogar y el tiempo necesario para ir a buscar agua no debe exceder de 30 minutos.

Cuando el acceso físico al agua es difícil, la carga de conseguir agua para la familia recae normalmente en las mujeres, a quienes la cultura asigna esa responsabilidad por la directa vinculación que tiene el agua con el trabajo doméstico (cocina, limpieza, lavado, aseo y cuidado) y con actividades productivas que se llevan a cabo en los hogares, tales como el mantenimiento de una huerta, la crianza de animales menores y la elaboración de pan u otros alimentos para la venta en el mercado local; en contraste, las mujeres no participan en la administración de las fuentes e incluso encuentran obstáculos para participar activamente en las comunidades o asociaciones de regantes o consumidores (Rico, 2006). Por ejemplo, en México y el Perú es mayor el porcentaje de mujeres que de varones que declaran acarrear agua (véase el gráfico V.11) y destaca que el tiempo que ambos se demoran en este trabajo supera ampliamente en zonas rurales y urbanas el tiempo aceptable, alcanzando en el caso del Perú casi 2 horas y media al día, tanto para los hombres como para las mujeres. Las encuestas de uso del tiempo revelan que en el Ecuador los hombres destinan más tiempo que las mujeres al acarreo de agua (véase el gráfico V.12).

**Gráfico V.11**  
**México (2009) y Perú (2010): proporción de mujeres y hombres que declaran acarrear agua**  
*(En porcentajes)*



**Gráfico V.12**  
**Ecuador (2007) y Perú (2010): tiempo destinado por mujeres y hombres al acarreo de agua, según área geográfica**  
*(En horas diarias)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

<sup>12</sup> Se considera que 20 litros diarios por habitante es la cantidad mínima necesaria para satisfacer las necesidades esenciales, pero con esta cantidad persisten aún considerables problemas para la salud. Para asegurar la plena realización del derecho al agua, los Estados deben tratar de suministrar al menos entre 50 y 100 litros de agua por persona al día (Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, 2008).

Junto con las mujeres, la población infantil y adolescente, debido a la falta de abastecimiento de agua y la tarea de ir a buscarla paga un alto costo en salud, tiempo, energía, seguridad y oportunidades. Las encuestas de uso del tiempo realizadas en la región indican que, en una proporción importante, son los niños y las niñas quienes asumen la tarea de ir a recoger agua a fuentes distantes. En el Perú, por ejemplo, entre las personas que en 2010 declaraban acarrear agua, el 18% se encontraban en el rango de edad de 12 a 17 años.

Los niños son especialmente vulnerables durante la primera infancia, pues la razón de prevalencia de desnutrición de los menores de 5 años entre quienes habitan en viviendas con y sin agua mejorada es marcadamente desfavorable hacia estos últimos. La información sobre cuatro países andinos<sup>13</sup> muestra que los niños y niñas que viven en hogares con acceso a agua no protegida de manantial, río, lago o camiones cisterna para agua presentan un riesgo de desnutrición global entre 1,28 y 1,86 veces mayor que quienes tienen acceso a agua proveniente de tubería, grifos públicos, pozos protegidos o sistemas protegidos de agua de lluvia o manantiales (Martínez y Palma, 2013). La contaminación hídrica tiene efectos sobre toda la población, pero los principales afectados son los niños y las personas adultas mayores, lo que implica también un incremento del gasto público y privado para cubrir las enfermedades con esta etiología.

En América Latina, el agua es un componente central de las tradiciones, la cultura y las instituciones de los pueblos indígenas, y el acceso al agua potable está estrechamente relacionado con el control sobre sus territorios y recursos ancestrales. La falta de reconocimiento o protección jurídicos de esas tierras y recursos puede, por lo tanto, tener consecuencias en su disfrute del derecho al agua. Además, en algunos casos fuentes naturales de agua como los lagos o los ríos, utilizadas tradicionalmente por los pueblos indígenas, ya no son accesibles debido a expropiaciones o a la apropiación gradual de las tierras por parte de otros, y a veces los cursos de agua se han desviado para abastecer zonas urbanas o desarrollar actividades productivas en la minería, embalsados para la generación de energía hidroeléctrica, o bien están contaminados. Por eso, tal como establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), para asegurar el acceso de estas personas al agua puede ser necesario adoptar medidas que permitan garantizar sus derechos a las tierras ancestrales, reforzar sus sistemas tradicionales de aprovechamiento del agua y proteger sus recursos naturales, así como incluirlos en los procesos de decisiones relativas al agua.

Varias constituciones nacionales de la región protegen el derecho al agua o enuncian la responsabilidad general del Estado de asegurar a todas las personas el acceso a agua potable. Además, se ha ido avanzando en la justicia ambiental. Incluso tribunales de distinto tipo, oficiales y de la sociedad civil, han emitido fallos con respecto a cuestiones tales como la contaminación de recursos hídricos, industrias extractivas, embalses y transvases, obras de infraestructura, privatización del agua, cortes arbitrarios e ilegales y falta de acceso, ya sea para riego o para consumo<sup>14</sup>.

La creciente concienciación y movilización de los ciudadanos sobre su derecho al agua (véase el recuadro V.3), las fallas de mercado y el papel clave que desde el punto de vista económico, social y ambiental tiene el agua exigen mejorar con urgencia su gestión y aprovechamiento para enfrentar la creciente demanda y la escasez que pone en competencia a usuarios y consumidores. Sin embargo, en la región todavía no existe ningún esquema institucional de gestión integral de los recursos hídricos, sino que por inercia sigue predominando un enfoque sectorial, de modo que diversos actores o entidades controlan el agua en función de su uso (doméstico, agropecuario o industrial).

Por último, los países de América Latina y el Caribe comparten importantes fuentes de recursos hídricos, dado que el agua cruza las fronteras nacionales, vinculando cuencas, pueblos y usuarios en un sistema de interdependencia hidrológica que ofrece una oportunidad de integración y de sostenibilidad del desarrollo regional, pero que también puede implicar riesgos de discordia (PNUD, 2006). Puesto que el agua es un recurso estratégico, su control es fuente de poder y de conflictos sociopolíticos y constituye un elemento central para el impulso de una política que conjugue mayor sostenibilidad e igualdad.

<sup>13</sup> Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Perú (Martínez y Palma, 2013).

<sup>14</sup> Véase Tribunal Latinoamericano del Agua [en línea] <http://tragua.com/>.

**Recuadro V.3****Movilización ciudadana, el derecho al agua y límites a las reformas impuestas “desde arriba”: las “guerras del agua” en la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia**

La privatización de servicios básicos ha sido un asunto polémico en América Latina, en especial cuando se ha traducido en la mercantilización del acceso a servicios asociados al goce efectivo de derechos y de un nivel elemental de bienestar. Más aún cuando la adopción de tales esquemas proviene de decisiones verticales, centralizadas y no sometidas a procesos de deliberación o consulta pública. En ese sentido, las “guerras del agua” en Tucumán (Argentina) en 1995-1996 y en Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) en 1999-2000 son dos casos emblemáticos en que una movilización social local fijó límites a reformas nacionales de esa índole.

En Tucumán, la empresa Agua del Aconquija S.A., privatizada por el gobierno nacional en 1993 y operada por un consorcio internacional (Compagnie Générale des Eaux), aplicó importantes aumentos tarifarios, lo que se sumó a condiciones de otorgamiento del servicio mal reguladas. Ello dio lugar a la aparición de un movimiento local de desobediencia civil que se tradujo en múltiples protestas y en impagos por parte de hasta un 80% de los usuarios, situación que se prolongó durante varios meses. Finalmente, el Estado, a través del gobierno provincial primero y del nacional después, se vio obligado a rescindir el contrato con la empresa y ofrecer una alternativa, a saber, la transferencia de los servicios de agua y alcantarillado a una entidad pública (Ente Nacional de Obras Públicas y Saneamientos). En el caso de Cochabamba, el gobierno central privatizó en 1999 el Servicio Municipal de Agua Potable y Saneamiento (SEMAPA), que fue adquirido por “Aguas Tenari”, una empresa subsidiaria de otro gran consorcio internacional

(Bechtel). Los grandes aumentos de las tarifas, así como las condiciones de explotación y concesión, particularmente ventajosas para la empresa, en detrimento de los usuarios y de las cooperativas, centros de agua y sistemas comunitarios, motivaron el surgimiento de otro importante movimiento social local, aglutinado en la Coordinadora Departamental en Defensa del Agua y de la Vida. Tras intensas jornadas de protesta, bloqueos, un plebiscito, varias negociaciones fallidas y el hostigamiento intermitente de las autoridades, el apoyo y legitimidad del movimiento crecieron a tal punto que el gobierno tuvo que rescindir el contrato con la empresa concesionaria, comprometiéndose a restituir al SEMAPA la gestión del suministro de agua y alcantarillado bajo la gestión de un directorio conformado por representantes de diversos sectores institucionales y laborales. También modificó la Ley de Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, que otorgaba a la empresa amplios beneficios.

En ambos casos la privatización de los servicios de suministro de agua y saneamiento generó una gran resistencia local al aumento de los precios, que se materializó en movilizaciones en que las mujeres tuvieron una participación y un liderazgo significativos. La acción ciudadana también respondía a la escasa regulación con respecto a la calidad de los servicios y a la posibilidad de una privación o exclusión del consumo de agua a amplios sectores por parte de las empresas. Se sumaba a lo anterior el endoso a los consumidores de costos de inversiones en infraestructura y, en la práctica, la ausencia de garantías del Estado para asegurar el acceso universal al agua.

**Fuente:** W. Assies, “David versus Goliath in Cochabamba: water rights, neoliberalism, and the revival of social protest in Bolivia”, *Latin American Perspectives*, vol. 30, N° 3, 1 de mayo de 2003; N. Giarraca y N. Del Pozo, “To make waves: water and privatization in Tucumán”, *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*, V. Bennett, S. Dávila y M. N. Rico, Pittsburgh University Press, 2005; R. Bustamante, E. Peredo y M. E. Udaeta, “Women in the “water war” in the Cochabamba valleys”, *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*, V. Bennett, S. Dávila y M. N. Rico, Pittsburgh University Press, 2005.

## 2. Bosques y biodiversidad: un activo natural en riesgo

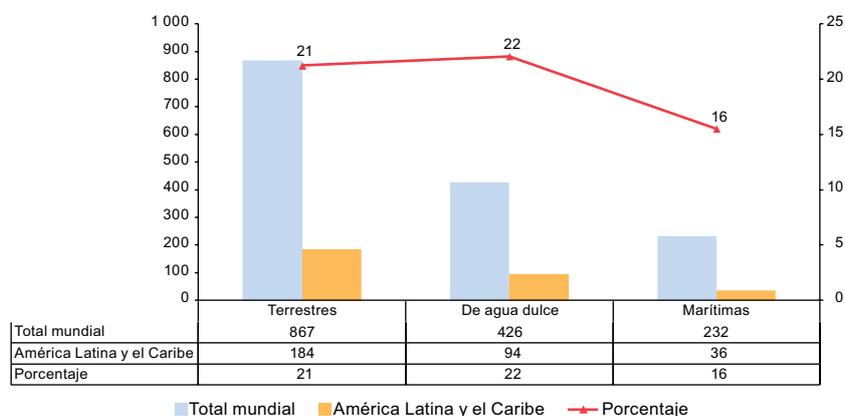
América Latina y el Caribe posee una gran diversidad biológica (biodiversidad) con enorme riqueza en términos de variabilidad genética y variedad de comunidades biológicas (ecosistemas). Alberga casi una cuarta parte de la superficie boscosa del mundo y comprende seis de los países biológicamente más diversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)). La región es uno de los repositorios más importantes de la biodiversidad del planeta, ya que contiene el 21% de las ecorregiones terrestres, el 22% de las de agua dulce y el 16% de las marítimas (PNUMA, 2010, CEPAL, 2012) (véase el gráfico V.13)<sup>15</sup>. En la región se pueden encontrar entre el 31% y el 50% de las especies de mamíferos, aves, reptiles, anfibios, plantas e insectos del planeta (PNUMA, 2010).

Por otra parte, la superficie de bosque en América Latina y el Caribe asciende aproximadamente a 950 millones de hectáreas, lo que equivale a un promedio de 1,6 hectáreas de bosques per cápita<sup>16</sup>. Sin embargo, la tasa anual de pérdida de bosques entre 2000 y 2010 fue del 0,46%, más del triple de la tasa anual mundial (0,13%). Como se puede ver en el cuadro V.5, en las últimas dos décadas el porcentaje de *área forestal* de la región con respecto al total mundial ha disminuido del 25% a 24%.

<sup>15</sup> Las ecorregiones son grandes extensiones de tierra o agua que contienen conjuntos geográficamente diferenciados de comunidades naturales que i) tienen una mayoría de especies y una dinámica ecológica en común; ii) comparten condiciones ambientales similares, y iii) interactúan ecológicamente de manera crítica para su subsistencia (PNUMA, 2010, pág. 94).

<sup>16</sup> El área total de bosques en el mundo ascendió a 4.032 millones de hectáreas en 2010, el equivalente al 31% de la superficie total de la Tierra, lo que supone un promedio de 0,6 hectáreas per cápita (FAO, 2010).

**Gráfico V.13**  
**América Latina y el Caribe: número de ecorregiones y proporción del total mundial**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, 2010.

Los principales patrones del comportamiento con respecto a las pérdidas forestales y el estado actual de los bosques muestran que existen disparidades importantes entre regiones. Por ejemplo, el área de bosques en Europa registró un incremento neto anual de 676 millones de hectáreas entre 2000-2010 y de cerca de 900 millones de hectáreas al año durante la década de 1990. Por su parte, las tasas de deforestación anual en África, América Latina y Asia Sudoriental fueron en promedio del -0,49%, el -0,45% y el -0,41% entre 2000 y 2010, lo que implica una disminución anual de 3,41, 4,39 y 0,89 millones de hectáreas, respectivamente (véase el cuadro V.5).

**Cuadro V.5**  
**Mundo: tendencias en deforestación**  
 (En miles de hectáreas y en porcentajes)

Región	Número de países o áreas	Área de bosque			Cambio anual (1000 ha)	Tasa de cambio
		1990	2000	2010	1990-2010	
<b>África</b>	<b>58</b>	<b>749 238</b>	<b>708 554</b>	<b>674 419</b>	<b>-3 741</b>	<b>-0,52</b>
<b>Asia y Pacífico</b>	<b>72</b>	<b>774 884</b>	<b>768 545</b>	<b>783 897</b>	<b>451</b>	<b>0,06</b>
<b>Europa</b>	<b>50</b>	<b>989 471</b>	<b>998 240</b>	<b>1 005 001</b>	<b>777</b>	<b>0,08</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>49</b>	<b>1 048 363</b>	<b>999 486</b>	<b>955 584</b>	<b>-4 639</b>	<b>-0,462</b>
Centroamérica <sup>a</sup>	8	96 008	88 731	84 301	-311	-1,37
América del Sur	13	946 454	904 322	864 351	-4 105	-0,45
El Caribe	27	5 901	6 433	6 932	52	0,81
<b>América del Norte</b>	<b>2</b>	<b>606 469</b>	<b>610 329</b>	<b>614 156</b>	<b>384</b>	<b>0,06</b>
Estados Unidos	1	296 335	300 195	304 022	384	0,13
Canadá	1	310 134	310 134	310 134	0	0,00
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>4 168 425</b>	<b>4 085 154</b>	<b>4 033 057</b>	<b>-6 768</b>	<b>-0,16</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Situación de los Bosques en el Mundo*, Roma, 2011.

<sup>a</sup> Se incluye además México.

Estos procesos de deforestación son el resultado de una compleja matriz de interacciones donde destaca el cambio de uso del suelo para expandir la frontera agrícola, pecuaria y minera, así como para dar lugar a la expansión urbana y de infraestructura, en particular de carreteras (Margulis, 2004).

La deforestación conduce además a la erosión de los suelos, la sedimentación de redes fluviales, la perturbación de ciclos de nutrientes, la pérdida de biodiversidad y, subsecuentemente, a la expansión de la desertificación. Por su parte, la tala y quema de bosques liberan en la atmósfera miles de millones de toneladas de CO<sub>2</sub> y otros gases que contribuyen al cambio climático.

### 3. Fragilidad de la región frente al cambio climático

Tal como se planteó en el capítulo I, el cambio climático representa un nuevo condicionante para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Hay evidencia inequívoca de que puede ocasionar alteraciones irreversibles en la temperatura global —incluso de más de 4 grados centígrados— con consecuencias aún inciertas en relación con el aumento del nivel del mar y el movimiento de franjas agroclimáticas. La magnitud de los impactos esperados debido a esos cambios, especialmente en los procesos de adaptación, será muy significativa (véase el recuadro V.4). Los recursos que exige adaptar la infraestructura y la producción a estos procesos son otro factor que condicionará el desarrollo de la región.

#### Recuadro V.4

##### América Latina y el Caribe: principales impactos físicos proyectados para la región ante un aumento de temperatura de 2 °C

1. Pérdida de humedad de los suelos, cambio de los patrones de temperatura y precipitación, lo que afectará la productividad agrícola y las zonas con un alto valor ecológico.
2. Aumento del nivel del mar y de la temperatura de la superficie oceánica, lo que incidirá en las zonas marítimas y costeras. El aumento del nivel del mar implica una mayor presión sobre los yacimientos de agua dulce en las zonas costeras, efecto de gran relevancia para las islas del Caribe, sobre todo. Asimismo, el aumento del nivel de mar afectará la salinidad de las zonas costeras donde se encuentran los manglares. Por otro lado, el incremento observado de la temperatura oceánica acelerará el proceso de blanqueamiento de los bancos de coral, lo que se traducirá en sensibles pérdidas de biodiversidad. Por otra parte, el aumento del nivel del mar afectará la infraestructura portuaria y urbana en zonas cercanas a la costa.
3. Aumento de la intensidad y frecuencia de eventos climáticos extremos. A pesar de la dificultad de establecer una relación clara entre la incidencia de eventos climáticos extremos y el calentamiento global, existe evidencia que muestra que el reciente aumento del número de huracanes y de su intensidad se deben, en parte, al calentamiento de la superficie oceánica. Por tanto, cabe esperar que esos eventos se produzcan con mayor frecuencia.
4. Mayor exposición a enfermedades tropicales relacionadas con el aumento de temperatura y con las alteraciones de los patrones de precipitación. Los efectos del cambio climático sobre la salud humana se relacionan con el aumento de la incidencia de casos de malaria, dengue, cólera y estrés calórico.
5. Rápido retroceso de los glaciares andinos. Se espera que el cambio climático sea aún más pronunciado en zonas montañosas de alta elevación. Los efectos del cambio climático ya son notorios en los glaciares de la zona de los Andes, que han mermado significativamente. Se espera que estos cambios tengan repercusiones en la regulación del ciclo hidrológico y en la provisión de agua para hidroelectricidad y para el consumo humano.
6. Impactos en las cuencas hidrológicas. El calentamiento global incrementará la amplitud y la frecuencia de precipitaciones extremas, lo que afectará el régimen hidrológico de las cuencas de la región. Asimismo, la baja estabilidad del régimen hidrológico repercutirá en la producción hidroeléctrica.
7. Multiplicación de efectos adversos sobre la biodiversidad y la estabilidad de los ecosistemas. Se espera que el cambio climático altere las especies y los ecosistemas naturales, modificando la biodiversidad, la composición de ecosistemas y su distribución espacial. Asimismo, se prevé que, además de los procesos de deforestación, el cambio climático reduzca la resiliencia de la selva amazónica disminuyendo su capacidad de captura de carbono.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*, Santiago de Chile, 2010; *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), noviembre de 2009; CEPAL/ Gobierno de Chile, *La economía del cambio climático en Chile*, Documentos de Proyecto, N° 472 (LC/W.472), Santiago de Chile, 2012; W. Vergara y otros, *The climate and development challenge for Latin America and the Caribbean: options for climate-resilient, low-carbon development*, Inter-American Development Bank, 2013; Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), "Summary for Policymakers," *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T. F. Stocker y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

El cambio climático tiene su origen en la concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera, que es actualmente de alrededor de 400 partes por millón (ppm)<sup>17</sup>, en contraste con las 270 ppm que se calcula que había antes de la era industrial. Las concentraciones de gases de efecto invernadero<sup>18</sup> (GEI en CO<sub>2</sub> equivalente (CO<sub>2</sub> eq)) en la atmósfera alcanzaron un máximo de 445 ppm (véase el gráfico V.14), lo que suponía un aumento de 145 ppm con relación a la era preindustrial<sup>19</sup> (AEMA, 2013). Este aumento es causado, principalmente, por la quema de combustibles fósiles y por el cambio de uso del suelo (IPCC, 2013). Para el período 1980-2010 la concentración aumentó en promedio 2,4 ppm al año, por lo que de continuar esta tendencia se espera que en 2100 las concentraciones superen incluso 650 ppm<sup>20</sup>.

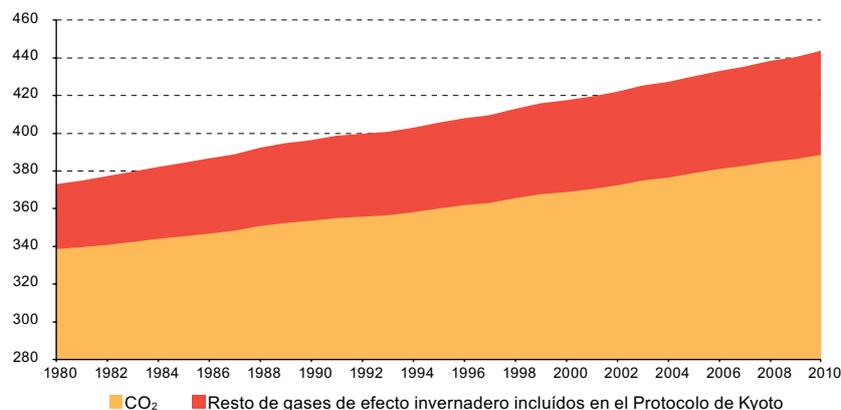
<sup>17</sup> Según datos del Earth System Research Laboratory de los Estados Unidos, 394 ppm en octubre de 2013 (véase [en línea] <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>).

<sup>18</sup> Se consideran los seis gases de efecto invernadero incluidos en el Protocolo de Kyoto: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido de nitrógeno (N<sub>2</sub>O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).

<sup>19</sup> Por convención se considera 1750 como el año en que se inició la Revolución Industrial. Antes de entonces no se habían desarrollado actividades humanas como la agricultura especializada, la deforestación o la quema de combustibles fósiles, capaces de afectar significativamente las concentraciones de gases de efecto invernadero a escala mundial (IPCC, 2001).

<sup>20</sup> Véase [en línea] [www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/](http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/).

**Gráfico V.14**  
**Concentración atmosférica de gases de efecto invernadero, 1980-2010**  
 (En partes por millón)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), "Atmospheric greenhouse gas concentrations (CSI 013/CLIM 052) - Assessment published Jan 2013" [en línea] <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/atmospheric-greenhouse-gas-concentrations-2/assessment-1>.

Los modelos climáticos muestran que a concentraciones de 450 ppm existe aproximadamente un 80% de probabilidades de que se produzca un aumento de la temperatura global<sup>21</sup> de 2 °C (con respecto a la era preindustrial) y que a concentraciones de 650 ppm hay un 94% de probabilidades de que el incremento de temperatura sea de 3 °C (Stern, 2008). De mantenerse el escenario inercial actual, es altamente probable que para 2050 la temperatura haya aumentado al menos 2 °C, y existe una probabilidad superior al 50% de que se registre un incremento de hasta 4 °C a finales de siglo (véase el cuadro V.6). Los posibles impactos de este aumento se examinan en el recuadro V.4.

**Cuadro V.6**  
**Probabilidad de exceder un aumento de la temperatura con respecto al nivel preindustrial**  
 (En porcentajes)

Nivel de estabilización de CO <sub>2</sub> equivalente en partes por millón (ppm)	2 °C	3 °C	4 °C	5 °C	6 °C	7 °C
450	78	18	3	1	0	0
500	96	44	11	3	1	0
550	99	69	24	7	2	1
650	100	94	58	24	9	4
750	100	99	82	47	22	9

**Fuente:** N. Stern, "The economics of climate change", *American Economic Review*, vol. 98, N° 2, 2008.

El régimen internacional apunta a estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera en un nivel que incida en un aumento no mayor de 2 °C con respecto a la temperatura prevaleciente en la era preindustrial (anterior a 1750). Esto permitiría mantener los impactos derivados del cambio climático en una escala que no afectase sustancialmente los ecosistemas y el bienestar humano. El cumplimiento de la meta climática requiere disminuir progresivamente el flujo anual de emisiones de GEI desde las actuales 46,6 gigatoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (Gt CO<sub>2</sub> eq) (alrededor de 7 toneladas per cápita)<sup>22</sup>, hasta 20 Gt CO<sub>2</sub> eq en 2050 (2 toneladas per cápita) y 10 Gt CO<sub>2</sub> eq a finales de siglo (1 tonelada per cápita) (PNUMA, 2013; Vergara y otros, 2013; Stern, 2008). Estabilizar el clima implica pasar de 7 a 2 toneladas per cápita en los próximos 40 años, en un contexto en que la mayor parte de la población vivirá en países actualmente conocidos como economías emergentes y que tendrán un rápido crecimiento económico en los próximos años.

<sup>21</sup> Se ha modelado la evolución de la temperatura de la superficie global (°C) de los últimos dos milenios. Se han analizado fuentes y evaluado reconstrucciones basadas en datos indirectos del clima, reconstrucciones proxy de patrones de temperatura en los siglos pasados, modelos de los forzamientos radiativos naturales y antropogénicos y modelos que analizan series de circulación atmosférica, precipitación y sequía. Las evaluaciones confirman un ajuste aproximadamente constante de la temperatura global hasta antes de 1870. Los estudios también reproducen los principales determinantes de las variaciones de la temperatura. Los factores naturales parecen ofrecer una explicación admisible de los principales cambios de la temperatura superficial, mientras que el forzamiento antropogénico del clima podría explicar el calentamiento anómalo que se produjo durante el siglo XX.

<sup>22</sup> Según datos del Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), Climate Analysis Indicators Tool: WRI's Climate Data Explorer Washington, D.C. [en línea] <http://cait2.wri.org>.

Las emisiones de gases de efecto invernadero en América Latina y el Caribe ascienden a 4,9 Gt CO<sub>2</sub> eq, es decir, 8,4 toneladas per cápita. En un escenario inercial, el nivel de emisiones ascenderá a 9,3 toneladas per cápita en 2050 (Vergara y otros, 2013). Eso significa que la región no va por buen camino para el cumplimiento de la meta climática. Reducir el nivel de emisiones a 2 toneladas per cápita exige disminuir las tasas de deforestación, modificar los patrones de producción, de consumo y de urbanización, y realizar inversiones sustanciales para, por una parte, aumentar la eficiencia en el uso de la energía y, por otra, modificar la matriz energética hacia fuentes renovables. Estos cambios son aún más complejos si se tiene en cuenta la correlación positiva que existe en América Latina y el Caribe y en cualquier economía moderna entre ingreso per cápita, consumo de energía per cápita y emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita provenientes de la energía.

Los compromisos de mitigación asumidos por los Estados Miembros de las Naciones Unidas son insuficientes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la medida necesaria para alcanzar el objetivo de estabilización climática en niveles seguros (PNUMA, 2013). Por ello, resulta fundamental que los países de América Latina y el Caribe incluyan también en sus estrategias de desarrollo sostenible procesos oportunos de adaptación al cambio climático. En este contexto destaca, además, que América Latina y el Caribe es una región altamente vulnerable al cambio climático debido a su geografía, a la distribución de su población y su infraestructura, a su dependencia de los recursos naturales, al protagonismo de las actividades agropecuarias, a la importancia de sus bosques y su biodiversidad, a su escasa capacidad para destinar recursos adicionales a los procesos de adaptación, así como a una serie de características sociales y demográficas que determinan que un alto porcentaje de personas vivan en condiciones de vulnerabilidad social (CEPAL, 2010a; Cecchini y otros, 2012; Vergara y otros, 2013).

Se estima que los costos asociados a los principales impactos físicos de un aumento de temperatura de 2,5 °C en América Latina y el Caribe oscilarían, según los analistas, entre poco más del 1% y ligeramente por encima del 4% de pérdida de PIB a escala regional<sup>23</sup>. Las estimaciones son prudentes y se limitan a ciertos sectores y regiones (Stern, 2013). Sin embargo, muestran un escenario posible en que el cambio climático limitaría las opciones de desarrollo de la región, disminuyendo sus recursos y afectando de forma potencialmente irreversible sus ecosistemas, lo que subrayaría la necesidad de emprender en la región acciones oportunas de adaptación y mitigación. Desde una óptica económica, el cambio climático puede entenderse como una externalidad negativa (Stern, 2007, 2008) y, por tanto, es factible eliminar o limitar sus impactos más perjudiciales a través de la instrumentación de diversas políticas públicas. Ello implica transitar hacia un desarrollo sostenible.

#### 4. Desastres causados por fenómenos naturales

La región está continuamente expuesta a fenómenos climáticos que tienen repercusiones económicas, sociales y ambientales significativas, lo que resulta particularmente notorio en Centroamérica y el Caribe. En el gráfico V.15 se destacan las consecuencias de los desastres en términos de costos absolutos y de población afectada en esas dos subregiones. La CEPAL ha sido pionera en el desarrollo de una metodología para evaluar desastres y en la asistencia técnica a los países con tal fin. Desde 1973, comenzando con la evaluación del terremoto de Managua ocurrido en diciembre de 1972, la CEPAL ha participado en más de 90 estimaciones de efectos y de impactos sociales, ambientales y económicos de desastres en 28 países de la región. Utilizando una base de datos que contiene información hasta 2010 derivada de esas evaluaciones, se registraron aproximadamente 310.000 fallecimientos, 30 millones de personas afectadas, daños por 150.161 millones de dólares a precios de 2000 y pérdidas por 62.677 millones de dólares a precios de 2000 (véase el cuadro V.7). Estas dos últimas categorías señalan la afectación de los acervos y de los flujos producto de desastres, los cuales se han incrementado en las últimas cuatro décadas, en particular los de origen climático<sup>24</sup>. Cabe destacar igualmente que los costos asociados crecieron significativamente en los años noventa.

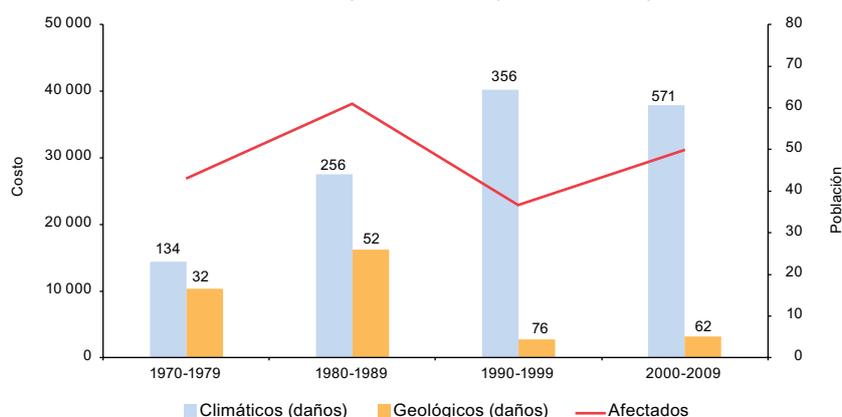
Los desastres tienen importantes consecuencias en el ámbito social, que se expresan en diversas dimensiones del desarrollo humano y la pobreza. Elbers, Gunning y Kinsey (2002), Lybbert y otros (2004) y Dercon (2006) constatan a partir de datos longitudinales para Zimbabwe y Etiopía que los desastres contribuyen a que los individuos no superen la pobreza. Por su parte, Rodríguez Oreggia y otros (2013), utilizando datos del nivel municipal para México, detectan que

<sup>23</sup> La información sobre los impactos del cambio climático ante un aumento de temperatura de 2,5 °C para América Latina proviene de Bosello, Carraro y De Cian (2010), págs. 222-277, y Vergara y otros (2013).

<sup>24</sup> Estas cifras son parciales, debido a que solo se registran los desastres evaluados por la CEPAL. Según la base de datos Emergency Events Database (EM-DAT) compilada por el Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) de la Universidad Católica de Lovaina en Bruselas, que efectúa un registro más detallado de los desastres ocurridos en el mundo, entre 1972-2012 el costo de los desastres en la región fue de aproximadamente 508.830 millones de dólares a precios de 2000. Para deflactar se utilizó el IPC mundial publicado por el Fondo Monetario internacional (FMI).

en los municipios donde ocurrieron desastres hay rezagos en ciertos indicadores sociales, como el índice de desarrollo humano y varias medidas de pobreza. Los desastres naturales tienen además repercusiones sobre los ecosistemas, en algunos casos incluso con procesos que intensifican los efectos negativos; por ejemplo, la pérdida de manglares hace más vulnerable las zonas costeras. Los países de la región deben incorporar la gestión de riesgos en las políticas nacionales dentro del marco de una estrategia de desarrollo sostenible y elevar la resiliencia social y económica frente a estos eventos.

**Gráfico V.15**  
**América Latina y el Caribe: costos de desastres de origen climático y geológico, población afectada por tipo de evento y número de desastres, 1970-2009<sup>a b</sup>**  
(En millones de dólares a precios de 2000 y en millones de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EM-DAT International Disaster Database.

<sup>a</sup> Algunos desastres, como los terremotos, suelen afectar a una proporción mayor de la población que los hidrometeorológicos.

<sup>b</sup> De acuerdo con el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED) los desastres naturales se definen como una situación o evento que sobrepasa la capacidad local, lo que exige una petición de asistencia externa, a nivel nacional o internacional; es un acontecimiento imprevisto y a menudo repentino que causa grandes daños, destrucción y sufrimiento humano. Para que un desastre sea incluido en la base de datos, se debe cumplir por lo menos uno de los siguientes criterios: diez o más personas dadas por fallecidas; cien o más personas consideradas afectadas; declaración del estado de excepción; solicitud de asistencia internacional (Guha-Sapir y otros, 2012). En la contabilidad de estos eventos se incluyen las sequías, inundaciones, tormentas, terremotos, temperaturas extremas, epidemias, infestación por insectos, volcanes y movimientos de masa húmeda y seca. El número de víctimas incluye las personas que necesitan asistencia inmediata durante un período de emergencia —lo que puede incluir a las personas desplazadas o evacuadas—, las personas heridas, las que quedan sin hogar y las que mueren por el desastre.

**Cuadro V.7**  
**América Latina y el Caribe: estimaciones de daños y pérdidas por desastres según tipo de evento y área, 1972-2010**  
(En millones de dólares a precios de 2000)

Tipo de desastre y área en que se produjo	Daños	Pérdidas	Costo total <sup>a</sup>	Promedio de daños	Promedio de pérdidas	Relación daños/pérdidas
<b>Todos los desastres</b>	<b>150 161</b>	<b>62 677</b>	<b>213 585</b>	<b>1 950</b>	<b>746</b>	<b>2,4</b>
<b>Desastres de origen climático</b>	<b>69 066</b>	<b>37 361</b>	<b>106 427</b>	<b>1 084</b>	<b>541</b>	<b>1,8</b>
Huracanes y tormentas, Centroamérica	13 088	4 560	17 640	818	304	2,8
Huracanes y tormentas, el Caribe	14 122	7 827	21 012	705	391	1,7
Huracanes y tormentas, México	1 659	2 094	3 754	553	698	0,8
Fenómeno de La Niña, América del Sur	4 364	1 113	5 478	1 455	371	3,9
Fenómeno de El Niño, Centroamérica	2 904	1 111	4 013	726	222	2,6
Fenómeno de El Niño, América del Sur	25 384	17 087	42 471	2 820	1 899	1,5
Precipitaciones extremas (inundaciones y deslizamientos de tierra)	7 543	3 431	10 974	838	381	2,1
Sequía (Centroamérica)	0	135	135	0	27	0,0
<b>Desastres de origen geofísico</b>	<b>80 948</b>	<b>19 132</b>	<b>100 078</b>	<b>6 745</b>	<b>1 739</b>	<b>4,2</b>
Geofísico, Centroamérica	49 799	8 383	58 179	7 114	1 397	5,9
Geofísico, América del Sur	2 873	4 670	7 543	1 436	2 335	0,6
Geofísico, el Caribe	2 979	2 454	5 433	2 979	2 453	1,2
Geofísico, México	25 297	3 626	28 923	12 648	1 813	6,9
<b>Desastres mixtos, Centroamérica</b>	<b>894</b>	<b>486</b>	<b>1 368</b>	<b>441</b>	<b>243</b>	<b>1,8</b>
<b>Biológicos</b>	<b>0</b>	<b>5 697</b>	<b>5 697</b>	<b>0</b>	<b>2 849</b>	<b>0,0</b>

**Fuente:** O. Bello, Ortiz y J. Samaniego, "La estimación de impacto económico y social de los desastres naturales en América Latina, 1972-2010", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, inédito.

<sup>a</sup> Se han excluido del costo total los desastres para los que no se cuenta con estimaciones de daños y pérdidas. Corresponden a los ocurridos en Antigua y Barbuda (1974) y Granada (1975). Si se incluyeran estos desastres, el costo total ascendería a 213.348 millones de dólares.

## 5. Conclusión

Igualdad social, sostenibilidad ambiental y dinamismo económico con un enfoque innovador no deben estar reñidos entre sí. El gran desafío es encontrar las sinergias entre ellos. La visión estratégica que reúne estos tres ámbitos debe contener tres premisas básicas, a saber: crecer para igualar, igualar para crecer, y crecer e igualar con sostenibilidad ambiental.

El estilo de desarrollo prevaleciente en la región muestra una inercia o un “equilibrio” que erosiona las bases de su propia sostenibilidad. La estructura productiva, la infraestructura específica, el paradigma tecnológico dominante —con escasa innovación productiva—, políticas de incentivos económicos y subsidios mal orientados y la matriz de consumo de bienes privados y públicos generan un equilibrio de muy baja sostenibilidad ambiental. Para revertirlo se requiere, sin duda, de políticas de Estado que se construyan sobre la base de amplios pactos sociales, con hojas de ruta claras y una orientación de largo plazo.

El transporte es un caso elocuente de “des-equilibrio” en las combinaciones público-privado o individual-colectivo. La baja elasticidad-precio de la demanda de gasolinas sugiere una escasa presencia de sustitutos adecuados del transporte privado. La alta concentración del gasto en gasolinas en el quintil superior alerta sobre la segmentación en las modalidades de transporte de la población. La falta de un transporte público moderno, seguro y de calidad conduce a la preeminencia del transporte privado en el gasto de los quintiles de mayores ingresos (Galindo y otros, 2013). Esta estructura del consumo tiene, en muchas ocasiones, un alto impacto ambiental que ocasiona importantes externalidades negativas, principalmente en zonas urbanas donde se observa que la calidad del aire no cumple normas de salud internacionales. Esta configuración no es ajena a los factores de economía política, que se traducen en dificultades para eliminar subsidios como los destinados a los combustibles fósiles.

El incremento de la demanda de bienes duraderos tiene también consecuencias directas negativas para el medio ambiente y la población, aparte de sus bondades en relación con el aumento del bienestar material. En primer lugar genera más residuos sólidos y desechos peligrosos y, en segundo lugar, implica un mayor consumo de energía. En América Latina y el Caribe este consumo presenta, al igual que el de gasolinas, una alta elasticidad-ingreso y una baja elasticidad-precio en comparación con otras regiones.

Difícilmente puede controlarse solo a través de los precios el aumento del consumo de energía y de la gasolina asociados al crecimiento económico. Esta dinámica tiene impactos negativos en forma de contaminación atmosférica y perjuicios para la salud en las zonas urbanas, así como en lo relativo a las emisiones de CO<sub>2</sub> que inciden en el cambio climático. Más allá de nuestra región, el incremento de estos consumos a escala mundial es además incompatible con un desarrollo sostenible, atendiendo, por ejemplo, a las metas climáticas de mitigación de emisiones de CO<sub>2</sub> para 2050, que no podrán alcanzarse si sigue creciendo el consumo de energía basado en combustibles fósiles (Hepburn y Stern, 2008).

Transitar hacia un desarrollo sostenible requiere reconocer los beneficios del consumo, pero también sus riesgos, a fin de poder diseñar las intervenciones públicas necesarias para mitigarlos o minimizarlos. Una estrategia impositiva sobre los combustibles fósiles puede contribuir, además de a reducir el elevado dinamismo de la demanda, a generar recursos fiscales adicionales para construir una nueva infraestructura urbana o crear fondos de solidaridad intergeneracional. Esto no solo implica gravar adecuadamente las externalidades negativas originadas por los combustibles fósiles, sino también evaluar el diseño de políticas compensatorias destinadas a los estratos de bajos ingresos que pueden verse afectados como consecuencia de alzas de los precios de los combustibles o por los efectos de segunda vuelta que estas pueden tener sobre los precios de los alimentos o el transporte público. Además es preciso considerar medidas para aumentar la tasa de evacuación de residuos sólidos en rellenos sanitarios y buscar alternativas de aprovechamiento y tratamiento de esos residuos antes de su depósito o eliminación. También en este caso los incentivos económicos pueden resultar útiles para aumentar los índices de reciclaje, tratamiento térmico y aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otras posibilidades. Ahora bien, cuando la elasticidad-precio de bienes clave es baja, no bastan las medidas impositivas ni las modificaciones de los precios relativos. Es necesario ampliar la oferta de energías limpias para sustituir las más contaminantes, así como aplicar estándares y restricciones a fin de limitar el uso ineficiente de los recursos naturales y adoptar políticas de apoyo a la reconversión.

Las evidencias analizadas en este capítulo sugieren la necesidad de transformar el patrón de crecimiento, que muestra una trayectoria similar a la seguida por los países anglosajones. Es necesario avanzar hacia el “patrón nórdico”, más compatible con la sostenibilidad. Mientras tanto, no puede pasarse por alto que los actuales procesos de producción reflejan un paradigma tecnológico dominante que se apoya en la infraestructura disponible y condiciona las posibilidades tecnológicas. Cambiar estos condicionantes exige tiempo y modificaciones estructurales significativas. Esta transformación no puede realizarse sin políticas industriales activas que incorporen crecientemente los contenidos de una economía verde.

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

Corregir la trayectoria hacia un crecimiento verde es un desafío cada vez más urgente. Por un lado, los efectos adversos del cambio climático tienen una gran incidencia en las economías de la región cuyas estructuras productivas son muy dependientes del ambiente (agricultura, ganadería y turismo); en particular afectan a las poblaciones más pobres, que son las más vulnerables ante los efectos climáticos adversos. Por otro lado, cabe anticipar cambios en los mercados mundiales ante la incorporación de estándares ambientales más rigurosos que pudieran restringir la competitividad de la región. Todo esto refuerza la urgencia de absorber creativamente la revolución tecnológica verde.

Además, debido a la creciente pérdida y al escaso valor económico del patrimonio natural en América Latina y el Caribe (bosques, suelo, pastos y agua, principalmente), en especial en países de montaña como los de la región andina, se incrementan los riesgos de desastres naturales y la vulnerabilidad al cambio climático, lo que afecta la provisión de bienes y servicios públicos. Por lo tanto, es necesario impulsar mecanismos tales como fondos, incentivos y programas de inversión pública que incorporen la gestión de riesgos y prevención de desastres, sobre todo en las zonas locales más vulnerables.

La Cumbre para la Tierra (1992) introdujo en el Programa 21 el concepto de modalidades de producción y consumo insostenibles y mostró la disparidad entre el consumo de sectores de ingresos altos y bajos y, por tanto, la diferenciación en cuanto a niveles de responsabilidad en la vulneración de los límites globales. El patrón de consumo dominante en el Occidente desarrollado no se puede reproducir en todo el mundo. Veinte años después se sigue acumulando evidencia en torno a esta limitación absoluta<sup>25</sup>. El problema es de escala e igualdad: no toda la humanidad podrá seguir el patrón dominante de consumo ni de desperdicio e ineficiencia productiva y social. Por razones de mercado los avances tecnológicos, a pesar de ser notorios, no han permitido revertir el efecto de escala ni el efecto “rebote”, ni innovar a la velocidad necesaria para ofrecer alternativas y no solo ganancias marginales.

La reflexión sobre los patrones de producción y consumo sostenibles llevó al fomento de iniciativas tales como el desarrollo de centros de producción industrial más limpia, la promoción de las cuatro erres (reducción, reutilización, reciclado y recuperación), campañas de ahorro y contribuciones individuales. Incluso se han formado nichos de mercado en que se reconocen externalidades positivas, como el comercio justo y la producción orgánica, y que han crecido como parte de una industria de servicios de descontaminación, remediación, captura de opciones de eficiencia y prácticas de transparencia mediante informes empresariales. Gran parte del avance ha sido motivado por consideraciones éticas, de salud y de restricción normativa. Sin embargo, la adecuación de la economía es un tema pendiente: el sistema de inversión y de precios no ha internalizado aún los costos reales de la actividad económica. Se crean algunos incentivos, pero no se ha contado con la misma voluntad para desincentivar prácticas que ocasionan externalidades negativas, a pesar de los largos períodos transcurridos en muchos casos desde su detección. Asimismo, los sistemas de cuentas nacionales no reflejan aún el estado de los patrimonios social y ambiental, lo que permitirá expresar más adecuadamente la riqueza nacional y los avances en el desarrollo.

<sup>25</sup> En el informe de la Red para Soluciones Sostenibles liderada por Jeffrey Sachs se vuelve a demostrar que la tasa de crecimiento necesaria para que los sectores de menor ingreso alcancen niveles de consumo comparables a los de los sectores de mayor ingreso resulta inasequible. Con un enfoque distinto, Mathis Wackernagel investiga el mismo tema en términos de biocapacidad (número equivalente de hectáreas necesarias para sostener un patrón de consumo como unidad de cuenta) (Wackernagel y Rees, 1996).

América Latina y el Caribe cuenta con un rico patrimonio natural, con más del 20% de la superficie de bosques del planeta; incluye seis países megadiversos y concentra un tercio de la superficie mundial cultivable y de las reservas de agua dulce, el 31% de producción mundial de biocombustibles —gracias al Brasil—, el 13% de la producción mundial de petróleo, el 47% de la de cobre y el 48% de la de soja. Es decir, la región es rica en recursos naturales y muy exitosa en la exportación de materias primas. Pero, ¿se saben administrar bien? ¿Se ha logrado agregar valor o industrializar las economías de la región más allá de la maquila? ¿Se aprovechan las ganancias de productividad, especialmente ante los altos precios internacionales para que se redistribuyan en la sociedad? ¿Existen criterios comunes para aplicar regalías y regular la inversión externa de manera coordinada?

De lo anterior emerge un gran reto, a saber, la gobernanza de los recursos naturales, que es tema del siguiente capítulo. De poco sirve contar con un alto rendimiento exportador basado en las materias primas si las ganancias no se distribuyen en la sociedad, no se aprovechan los altos precios para invertir en innovación y diversificar la estructura productiva, y no se protege el medio ambiente ni se preservan los recursos estratégicos. Supone un gran desafío revertir la tendencia a la reprimarización de nuestras economías, especialmente en América del Sur. Para ello es necesario administrar mejor los recursos financieros obtenidos e invertir en la creación de otras formas de capital físico, humano y tecnológico, con la plena inclusión de los trabajadores y promoviendo nuevas capacidades y conocimientos.

## Bibliografía

- AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (2013), “Atmospheric greenhouse gas concentrations (CSI 013/CLIM 052) - Assessment published Jan 2013” [en línea] <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/atmospheric-greenhouse-gas-concentrations-2/assessment-1>.
- Assies, Willem (2003), “David versus Goliath in Cochabamba: water rights, neoliberalism, and the revival of social protest in Bolivia”, *Latin American Perspectives*, vol. 30, N° 3, 1 de mayo.
- Baker, Paul, Richard Blundell y John Micklewright (1989), “Modelling household energy expenditures using micro-data”, *Economic Journal*, vol. 99, N° 397, Royal Economic Society.
- Bello, O., L. Ortiz y J. Samaniego (2012), “La estimación de impacto económico y social de los desastres naturales en América Latina, 1972-2010”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Bennett, Vivienne, Sonia Dávila y María Nieves Rico (2005), *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bosello, F., C. Carraro y E. De Cian (2010), “Market- and policy-driven adaptation”, *Smart Solutions to Climate Change: Comparing Costs and Benefits*, Bjørn Lomborg (ed.), Cambridge University Press.
- Brundtland, Gro Harlem (1987), *Nuestro Futuro Común*, Nueva York, Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Oxford University Press.
- Bustamante, Rocío, Elizabeth Peredo y María Esther Udaeta (2005), “Women in the “water war” in the Cochabamba valleys”, *Opposing Currents: The Politics of Water and Gender in Latin America*, V. Bennett, S. Dávila-Poblete y N. Rico, University of Pittsburgh Press.
- Cecchini, Simone y otros (2012), “Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P) Santiago de Chile.
- (2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2011), “Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Impactos”, Santiago de Chile, inédito.
- (2010a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*, (LC/G.2474), Santiago de Chile.
- (2010b), “La economía del cambio climático en Uruguay: Síntesis”, *Documentos de Proyecto*, N° 330 (LC/W.330), Santiago de Chile.
- (2009), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre.
- CEPAL/Gobierno de Chile (2009), “La economía del cambio climático en Chile. Síntesis 2009”, *Documentos de Proyecto*, N° 288 (LC/W.288), Santiago de Chile, diciembre.

- Chen, Ping-Yu, Sheng-Tung Chen y Chi-Chung Chen (2012), “Energy consumption and economic growth. New evidence from meta analysis”, *Energy Policy*, vol. 44, mayo.
- Cifuentes, Luis y otros (2005), “Urban Air Quality and Human Health in Latin America and the Caribbean”, Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=18964> [fecha de consulta: 22 de mayo de 2013].
- Dercon, Stefan (2006), “Economic reform, growth and the poor: Evidence from rural Ethiopia”, *Journal of Development Economics*, vol. 81, N° 1.
- Elbers, C., J. Gunning y B. Kinsey (2002), “Convergence, shocks and poverty”, Discussion Paper, N° 2002–035/2, Amsterdam, Tinbergen Institute.
- Escudero, Juan y Sandra Lerda (1996), “Implicancias ambientales de los cambios en los patrones de consumo en Chile”, *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Osvaldo Sunkel (ed.), Santiago de Chile, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2011), *Situación de los Bosques del Mundo 2011*, Roma.
- (2010), *Global Forest Resources Assessment 2010. Main report*, FAO Forestry Paper, N° 163, Roma.
- (2008), *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*, Roma.
- Ferrer-i-Carbonell, Ada y Jeroen C. J. M. van den Bergh (2004), “A micro-econometric analysis of determinants of unsustainable consumption in The Netherlands”, *Environmental and Resource Economics*, vol. 27, N° 4, 1 de abril.
- Galindo, Luis Miguel y otros, (2013), “Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Giarraca, Norma y Norma del Pozo (2005), “To make waves: water and privatization in Tucumán”, *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*, V. Bennett, S. Dávila y M. N. Rico, Pittsburgh University Press.
- Guha-Sapir, Debby y otros (2012), *Annual Disaster Statistical Review 2011. The numbers and trends*, Lovaina, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).
- Hepburn, C. y N. Stern (2008), “A new global deal on climate change”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, N° 2.
- IEA (Agencia Internacional de la Energía) (2012), *World Energy Outlook 2012*, París, OECD Publishing.
- 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.
- (2001), *Climate Change 2001: The Scientific Basis*, J. T. Houghton y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jackson, Tim y Nic Marks (1999), “Consumption, sustainable welfare and human needs—with reference to UK expenditure patterns between 1954 and 1994”, *Ecological Economics*, vol. 28, N° 3, marzo.
- Jouravlev, Andrei (2004), “Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 74 (LC/L.2169-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lybbert, T. y otros (2004), “Stochastic wealth dynamics and risk management among a poor population”, *Economic Journal*, vol. 114, N° 498.
- Margulis, S. (2004), *Causes of Deforestation of the Brazilian Amazon*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martínez, Rodrigo y Palma, Amalia (2013), “Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos. Una propuesta de seguimiento y análisis”, *serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2011), “Calidad del aire y salud”, *Nota Descriptiva*, N° 313 [en línea] <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/index.html>.
- (2006), *Guías de Calidad del Aire. Actualización mundial 2005*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2011), *Informe Regional del Proyecto “Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en ALC 2010”*, Washington, D.C, OPS/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ozturk, Ilhan (2010), “A literature survey on energy–growth nexus”, *Energy Policy*, vol. 38, N° 1, enero.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua*, Madrid [en línea] <http://www.undp.org.ar/docs/IDH/IDH2006.pdf> [fecha de consulta: diciembre de 2013].
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2010), *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe: GEO LAC 3*, Ciudad de Panamá.

- (2013), *The Emissions Gap Report 2013*, Nairobi.
- Rico, María Nieves (2006), “Género y agua”, *La gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, México, D.F., Fundación Heinrich Böll.
- Rodríguez, Daniel y Erik Vergel (2013), “Sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) y desarrollo urbano en América Latina”, *Land Lines*, enero.
- Rodríguez-Oreggia, E. y otros (2013), “Natural disasters, human development and poverty at the municipal level in México”, *Journal of Development Studies*, vol. 49, N° 3.
- Sachs, Jeffrey (2009), *Common Wealth: Economics for a Crowded Planet*, Nueva York, Penguin.
- Stern, Nicholas (2013), “The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models”, *Journal of Economic Literature*, vol. 51, N° 3, septiembre.
- (2008), “The economics of climate change”, *American Economic Review*, vol. 98, N° 2, mayo.
- (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, enero.
- Sunkel, Osvaldo y Nicolo Gligo (eds.) (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Lecturas del Trimestre Económico, vol. 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Vergara, Walter y otros (2013), *The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean: options for climate-resilient, low-carbon development*, Inter-American Development Bank.
- Wackernagel, M. y W. Rees (1996), *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Press.
- Wolfram, Catherine, Orié Shelef y Paul Gertler (2012), “How will energy demand develop in the developing world?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, N° 1, febrero.



## Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad

El crecimiento económico que registró la región entre 2003 y 2008, así como el aumento del consumo, el descenso de la pobreza y la reducción de la desigualdad experimentados en la última década —temas que se abordaron en los capítulos anteriores— han estado vinculados, entre otros factores, a los elevados precios de los recursos naturales durante ese período. Gracias al alza de los precios internacionales de dichos recursos a partir de 2003, con máximos históricos en 2007, se ha observado un crecimiento inédito del valor de las exportaciones de los sectores primarios en América Latina y el Caribe. Tras el abaratamiento de los productos básicos en julio y agosto de 2008 debido a la crisis financiera mundial, los precios de estos retomaron una senda alcista, alcanzando en el período 2010-2012 niveles cercanos —aunque algo inferiores— a los de la etapa de auge anterior. Este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y de la posición fiscal de los países exportadores de la región.

El buen desempeño reciente nos recuerda que la región no puede desconocer su ventaja comparativa en recursos naturales ni el gran potencial que estos representan. Pero tampoco se pueden ignorar los riesgos implícitos de un desarrollo basado en la dependencia de los sectores primarios, ni, por tanto, el imperativo de desarrollar las capacidades institucionales para manejarlos con responsabilidad. Sin embargo, como se argumentará a lo largo de este capítulo, es necesario conjugar el aprovechamiento de estos factores con el avance hacia una estructura productiva más diversificada, que incorpore más cambios técnicos y genere empleo de calidad a fin de sustentar sociedades con mayores niveles de igualdad y oportunidades de desarrollo para todos.

Para el logro de esta sinergia, pueden identificarse al menos dos caminos que se complementan. Por un lado, la trayectoria de varios países industrializados demuestra que es posible alcanzar un proceso virtuoso de incorporación de cambios tecnológicos, mayor valor agregado, diversificación y aumentos de productividad partiendo de una base productiva de recursos naturales. Los sectores de actividad relacionados pueden servir de sustento para la creación de innovaciones endógenas que permitan ir diferenciando la producción nacional en el escenario internacional y que, al mismo tiempo, impulsen el desarrollo de nuevos sectores industriales. Por otro lado —y en este aspecto se concentrará el presente capítulo—, el desarrollo sostenible y socialmente inclusivo de los sectores extractivos de recursos naturales debe ir necesariamente acompañado de una adecuada gobernanza, que permita manejar los múltiples desafíos fiscales, regulatorios, macroeconómicos y de inversión pública a largo plazo, entre otros, que los países deben sortear para seguir la trayectoria virtuosa deseada.

Resulta clave contar con una adecuada gobernanza de los sectores de recursos naturales, reflejada como la capacidad del Estado de implementar las medidas políticas necesarias para que la explotación de los recursos naturales contribuya efectivamente al logro de un desarrollo económico inclusivo, genere encadenamientos productivos con el resto de la economía nacional, impulse el desarrollo de infraestructura adecuada para evitar enclaves dedicados en exclusiva a la extracción y la exportación, y compatibilice el crecimiento de estos sectores con la salvaguarda del medio ambiente y los derechos de los pueblos y las comunidades, entre otras metas.

La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales y de políticas soberanas que determinan la gestión de la propiedad de los recursos, así como la apropiación y distribución de las rentas derivadas de su explotación. Asimismo, incluye velar por un funcionamiento idóneo de los mecanismos e instrumentos (como los fondos de estabilización, ahorro e inversión y las reglas macrofiscales, entre otros) que los países establecen para asegurar una inversión pública eficiente de esos ingresos de acuerdo con objetivos de estabilidad fiscal de largo plazo, además de evitar los efectos macroeconómicos negativos derivados de la volatilidad de los ciclos de precios de los bienes primarios y los flujos de divisas asociados. Una adecuada gobernanza de los recursos naturales debe atender también la gestión pública y la resolución de los conflictos sociales y ambientales que inevitablemente surgen en el proceso de desarrollo de grandes proyectos de explotación de estos sectores<sup>1</sup>.

Avanzar hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales, que se articule con el cambio estructural para la igualdad propuesto por la CEPAL, es uno de los mayores desafíos que enfrenta la región. Como se verá a lo largo de este capítulo, esto implica un cambio en el paradigma vigente en la explotación de los recursos naturales. En la sección A del capítulo se revisa conceptualmente la interacción entre recursos naturales, cambio estructural e igualdad. En la sección B se trata la propiedad de los recursos naturales en la región. En la sección C se analiza la participación del Estado y los patrones de apropiación de las rentas derivadas de su explotación, particularmente durante el período 2003-2012, coincidente con el último ciclo de precios de bienes primarios. Se tratan separadamente el sector minero y el sector de hidrocarburos, y se contrasta su comportamiento diferenciado frente al ciclo de precios. Finalmente en la sección D se ofrecen algunas consideraciones sobre los distintos desafíos que enfrenta la gobernanza de los recursos naturales en los países de la región con el fin último de maximizar la contribución de estos sectores al cambio estructural con igualdad.

## A. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad: hacia un círculo virtuoso

Se ha generalizado la percepción de que los países más ricos en recursos naturales alcanzan, en términos generales, menores niveles de desarrollo económico que los que no los poseen. En la literatura empírica asociada a esta hipótesis, conocida como “maldición” de los recursos naturales, se examinan los diversos canales a través de los cuales operaría este proceso. El más estudiado ha sido el efecto que los mayores ingresos de divisas derivados de la explotación de recursos naturales tendría sobre el tipo de cambio, al generar una apreciación de la moneda nacional. Este efecto se conoce como la enfermedad holandesa<sup>2</sup>: con la apreciación cambiaria disminuye el precio relativo de los bienes importados, favoreciendo su consumo, en detrimento de la producción nacional. Con la apreciación cambiaria también aumenta el costo relativo de la producción industrial del país, impulsando la pérdida de competitividad en los mercados de exportación internacionales.

Ese efecto negativo sobre la matriz productiva se vería agravado por el desplazamiento de las inversiones hacia el sector de los recursos naturales, con lo que se reduciría la diversificación productiva. Por otro lado, la volatilidad de los precios de los recursos naturales puede convertirse en una fuente de alta inestabilidad de los ingresos fiscales y el crecimiento económico. Además, las industrias extractivas de recursos naturales (como la de minería e hidrocarburos) generalmente son muy intensivas en capital pero no generan mucho empleo directo, de modo que promueven la concentración de rentas, lo que se traduce en mayores niveles de desigualdad. En la medida en que la explotación

<sup>1</sup> Se entiende aquí la gobernanza como las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial junto con los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) efectúan a través del marco de políticas, instituciones y regulación vigentes. La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales (como marcos constitucionales, leyes, contexto fiscal y regulación sectorial, entre otras), instituciones informales (reglas implícitas en la práctica de uso común) y decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto rige el funcionamiento de los sectores extractivos. Se determinan así los regímenes de propiedad (por ejemplo, leyes de concesiones), marcos tributarios (tratamiento fiscal específico de estos sectores), y mecanismos de ahorro, distribución y uso de las rentas públicas provenientes de estos sectores (fondos de inversión y estabilización), así como otras funciones de ordenamiento de las actividades asociadas a los sectores extractivos de recursos naturales. Véanse CEPAL (2012c), CEPAL (2013a y 2013b), y Acquatella y otros (2013).

<sup>2</sup> La bonanza de las exportaciones de recursos naturales no es la única variable que puede generar una sobrevaluación. La experiencia de América Latina de los años setenta y noventa ilustra cómo la combinación de alta liquidez internacional y tasas de interés elevadas puede provocar una fuerte sobrevaluación no asociada a ningún tipo de auge exportador.

de recursos naturales demande trabajo poco calificado<sup>3</sup>, su desarrollo tampoco operará como un estímulo para incrementar los niveles educativos de la población y dificultará el surgimiento o la intensificación de la producción con mayor contenido tecnológico.

La experiencia internacional muestra casos de países donde la explotación de recursos naturales deriva en una economía política caracterizada por la captura de rentas por parte de un pequeño grupo, que las usa para reforzar patrones de desigualdad y segregación social y mantener el control autoritario del aparato político. En estos casos las rentas se destinan a usos no productivos o se disipan en gastos corrientes volátiles, con consecuencias negativas. Por el contrario, existen países con gobiernos “desarrollistas” donde se genera una economía política en la que el Estado capta la mayor proporción de esas rentas y las destina a la inversión en educación o a generar mayor cohesión social a través de mecanismos redistributivos sostenibles que pueden favorecer simultáneamente la productividad y la igualdad. Recursos naturales, cambio estructural e igualdad no serían en este caso opciones excluyentes, sino que conformarían un círculo virtuoso.

Más que una propiedad de la dotación de factores, la supuesta “maldición” de los recursos naturales sería consecuencia de un cierto tipo de economía política que impide el ejercicio de una gobernanza efectiva que fomente las políticas industriales y tecnológicas requeridas para impulsar un cambio estructural orientado hacia el logro de mayor igualdad.

Así, la asociación entre abundancia de recursos naturales y menor desarrollo no es inexorable ni universal. Varios países cuentan con abundantes recursos naturales de los que realizan una explotación intensiva y, sin embargo, figuran entre las economías desarrolladas (por ejemplo, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Noruega y Nueva Zelandia), además de presentar bajos niveles de desigualdad y una elevada tasa de inversión productiva con desarrollo intensivo de capacidades. Por tanto, la observación de las experiencias nacionales sugiere que deben considerarse otros elementos para comprender la vinculación entre recursos naturales, desarrollo e igualdad.

Se han realizado múltiples esfuerzos por generar evidencia empírica acerca de la relación entre recursos naturales y crecimiento económico, por un lado, y recursos naturales y desigualdad, por otro, así como sobre los canales de vinculación entre estas variables. En los primeros estudios, de corte transversal, se observaba una relación negativa entre la abundancia de los recursos naturales y el crecimiento económico (por ejemplo, en Sachs y Warner, 1995), mientras que en los más recientes, basados en datos de panel, se constata que no existe una relación significativa o que esta es incluso positiva (por ejemplo, en Lederman y Maloney, 2006). Algo similar ocurre con los análisis de la relación entre abundancia de recursos naturales y desigualdad: no es posible llegar a una conclusión única sobre la naturaleza de ese vínculo a partir de la evidencia empírica<sup>4</sup>.

Tal ambigüedad resulta más sugerente que sorprendente, pues indica que hay múltiples factores que median en la relación entre los recursos naturales, el desempeño económico y la desigualdad que resultan difíciles de captar adecuadamente en este tipo de estudios. Esos factores se refieren básicamente a aspectos institucionales y pueden englobar índices de corrupción y grado de fiscalización y cumplimiento de las leyes, grado de concentración de poder en las élites, nivel de transparencia en el manejo de las rentas y existencia de mecanismos de control social, entre otros (Collier y Goderis, 2007; van der Ploeg, 2011). Los resultados presentados por Mehlum y otros (2006) y por Limi (2007) serían congruentes con esta idea, ya que muestran que los recursos naturales se asocian con mayores niveles de crecimiento económico en países con instituciones fuertes<sup>5</sup> y con bajos niveles de crecimiento en países

<sup>3</sup> No obstante, esto no se cumple estrictamente en el caso de la industria petrolera —en particular en las actividades de extracción de petróleo frente a las costas— ni en la minería de gran escala. En ambos casos las industrias requieren de trabajadores calificados y exigen servicios de ingeniería para su operación, mantenimiento y gestión.

<sup>4</sup> Este tipo de estimaciones está sujeto a importantes condicionantes relacionados con la calidad de la información (especialmente en el caso de la desigualdad), la importancia de las variables omitidas y la posible endogeneidad de las variables consideradas. Los resultados son altamente sensibles a los períodos evaluados, la muestra de países y la medición de las variables. También deben distinguirse los efectos de largo plazo, que en general intentan identificarse en estas estimaciones, de los efectos de corto plazo derivados de los auge (Collier y Goderis, 2011).

<sup>5</sup> La idea de que los aspectos institucionales son determinantes en las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales de los países y que estas instituciones son a su vez dependientes de la dotación de factores no es nueva en la literatura. El estrecho vínculo que existe entre dotación de factores, estructura productiva y conformación de instituciones ya fue planteado por Sunkel y Paz (1975) y, más recientemente, retomado por la corriente neoinstitucionalista (Engerman y Sokoloff, 2000; Acemoglu y otros, 2002; Robinson, Torvik y Verdier, 2006, entre otros).

con instituciones débiles<sup>6</sup>. También Collier (2010) lo reafirma: “la maldición de los recursos naturales está limitada a los países que tienen una gobernanza débil”.

A partir de este diagnóstico sobre la importancia de los factores institucionales, se hace necesario avanzar en la consideración de los distintos aspectos involucrados y, en particular, profundizar en las dimensiones concretas que debería abarcar una mejor gobernanza de los recursos naturales. Solo así se podrán identificar los principios específicos que deben regir los acuerdos en relación con esa gobernanza, manera fin de progresar hacia el cambio estructural con igualdad.

## 1. Recursos naturales, igualdad y reconocimiento

La relación entre la explotación de recursos naturales y la igualdad presenta diversas aristas. La que ha concitado mayor atención se refiere a la posible asociación entre producción intensiva en recursos naturales y mayores niveles de desigualdad. Como se indicaba antes, la literatura empírica no muestra hasta ahora ninguna evidencia concluyente, más allá del peso que podrían tener las condiciones y mediaciones institucionales en esa relación.

Hay otras aristas de interés en la vinculación que existe entre la explotación de recursos naturales y la igualdad. Por ejemplo, las desigualdades territoriales asociadas a la distribución territorial de las rentas procedentes de la explotación de esos recursos entre distintas localidades o zonas geográficas y entre distintos niveles de gobierno dentro de cada país. También es relevante la dimensión de igualdad intergeneracional. La naturaleza finita de los recursos naturales obliga a salvaguardar la sostenibilidad de esta fuente de riqueza para las generaciones futuras, desplegando para ello los instrumentos necesarios con el fin de evitar daños irreversibles y no traspasar a esas generaciones el costo de su agotamiento.

La idea de igualdad implica idéntica dignidad, reconocimiento recíproco entre los sujetos, respeto y atención a las razones del otro. La reciente experiencia de la región deja claro que la explotación de recursos naturales genera, en muchas ocasiones, conflictos vinculados con el desplazamiento y la reubicación de diferentes comunidades, entre ellas las poblaciones indígenas. La gestión de estos conflictos basada en la igualdad implica contrapesar desequilibrios en cuanto a voz, visibilidad, influencia y diversos recursos que pudieran tornar asimétrica la deliberación.

Algunas de las inversiones dirigidas al aumento o la ampliación de proyectos extractivos han estado acompañadas de altos niveles de conflictividad, producto de los impactos socioambientales y distributivos que han generado. Los detonantes de los conflictos han sido variados: la contaminación del agua, de las tierras y del aire, los problemas territoriales, la falta de consulta previa e informada a las comunidades afectadas, la violación de los derechos humanos, el incumplimiento de las medidas de responsabilidad social empresarial (RSE) por parte de algunas empresas extractivas y la lucha de algunas comunidades por conseguir mayores beneficios económicos de la explotación de los recursos, entre otros desencadenantes.

En zonas de la región donde el agua constituye un recurso escaso, la competencia entre sus usos excluyentes gatilla conflictos. La industria minera requiere de grandes cantidades de agua en zonas donde las comunidades locales experimentan problemas para el uso del recurso, no solo para desarrollar sus actividades económicas, sino también para satisfacer necesidades básicas de agua potable. En América Latina se han producido situaciones en que el otorgamiento de derechos de agua ha impactado el caudal de los acuíferos en las zonas de estrés hídrico, lo que ha generado altos niveles de salinidad y metales pesados en quebradas y microcuencas, afectando la agricultura de subsistencia de comunidades ancestrales debido a la baja disponibilidad del recurso hídrico<sup>7</sup>.

Los conflictos socioambientales constituyen una cara emergente de las demandas ciudadanas de mayor igualdad. Involucran la movilización de grupos y pueblos que se ven afectados directa o indirectamente por la explotación de estos recursos. En esas demandas suelen entrecruzarse problemas puntuales, que afectan recursos vitales (acceso a

<sup>6</sup> En la literatura la debilidad de las institucionalidades financiera y fiscal se menciona como la más crítica en el caso de los recursos naturales. La institucionalidad financiera es crítica porque permitiría manejar, a través de fondos de estabilización e inversión, las compensaciones intertemporales en el flujo de rentas derivadas de los recursos naturales. Y la fiscal, porque se requiere una institucionalidad que asegure una disciplina fiscal estricta (reglas macrofiscales por caso) que logre desacoplar los ciclos de renta procedente de los recursos naturales de los ciclos políticos cuyo incentivo es abultar el gasto corriente a corto plazo en períodos de auge de renta. Los países con instituciones fiscales orientadas a la estabilización del gasto público y el ahorro y la inversión pública en horizontes de largo plazo son los únicos que logran evitar los impactos macroeconómicos nocivos de un gasto público volátil junto al incentivo de incurrir en un endeudamiento excesivo y sus efectos negativos sobre el crecimiento económico a largo plazo.

<sup>7</sup> Esta última situación se ha presentado en zonas específicas de algunos países, como el Valle del Huasco en Chile, Cajamarca en el Perú y Lavaca en la Argentina. Véase Centro de Cambio Global, 2010.

agua, tierras, otros recursos productivos y de relación con el medio ambiente), con demandas distributivas derivadas de rezagos socioeconómicos largamente acumulados, así como de reconocimiento e identidad, cuando se trata de pueblos indígenas (véase el recuadro VI.1).

### Recuadro VI.1

#### Los derechos de los pueblos indígenas

En un estudio mundial conducido por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas entre 2010 y 2013 se identificaron 226 conflictos socioambientales relacionados con proyectos extractivos de minería e hidrocarburos en territorios indígenas de América (véase [en línea] [www.unsr.jamesanaya.org](http://www.unsr.jamesanaya.org)). La localización de los conflictos se extiende prácticamente a todos los países de América Latina, con la excepción de Guyana, Suriname y el Uruguay. Los casos pueden caracterizarse de la siguiente manera: i) conflictos por inexistencia o inadecuación de resguardo jurídico de derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, aguas, recursos naturales, biodiversidad y territorialidad; ii) conflictos por afectación de lugares sagrados de los pueblos indígenas; iii) conflictos en relación con la ausencia o deficiencia de evaluaciones independientes de los impactos ambientales, sociales, económicos y territoriales de los proyectos extractivos; iv) conflictos por el incumplimiento del deber estatal de consultar con los pueblos indígenas y adoptar los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos; v) conflictos por la exclusión de los pueblos indígenas de la participación en los beneficios por la explotación de recursos de sus territorios, y vi) conflictos por la criminalización de la protesta social indígena ante proyectos de inversión que afectan sus derechos y territorios.

Uno de los desafíos pendientes frente al crecimiento de las industrias extractivas es la integración de los derechos de los pueblos indígenas en un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales. Diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas han interpretado las normas de derechos humanos relativas a pueblos indígenas y elaborado principios y directrices con respecto a las industrias extractivas y los derechos de los pueblos indígenas<sup>a</sup>. El punto de partida es que en las normas y la práctica internacionales se ha reconocido que los pueblos indígenas tienen un derecho *sui generis* de propiedad comunal sobre las tierras, territorios y recursos naturales que han usado o ocupado tradicionalmente, es decir, de conformidad con sus pautas culturalmente diferenciadas de uso y ocupación (artículos 24 a 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y artículos 13 a 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes). Dichas pautas incluyen una amplia gama de aspectos que no se limitan exclusivamente a las actividades económicas de subsistencia, sino que incluyen también los usos culturales y espirituales del territorio y los recursos necesarios para su desarrollo económico y social como pueblos. Según el entendimiento normativo internacional, el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales se origina en sus propias normas consuetudinarias, valores, usos y costumbres, por lo que es previo e independiente del reconocimiento estatal a través de un título oficial de propiedad. Esto conlleva la necesidad de que los Estados de la región establezcan regímenes regulatorios que reconozcan y respeten plenamente esos derechos y que prevean sanciones y recursos efectivos cuando sean vulnerados.

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Víctor Toledo, “Auge primario exportador, derechos de pueblos indígenas y desafíos de nueva gobernanza de los recursos naturales”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, inédito.

<sup>a</sup> Véase Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas (A/HRC/24/41), Nueva York, julio de 2013.

También debe instrumentarse la participación de los pueblos indígenas en los procesos de planificación estratégica mediante arreglos de representación adecuados.

En el caso de las industrias extractivas dentro de los territorios indígenas, el consentimiento de los pueblos indígenas es imprescindible. Los procedimientos de consulta sobre las actividades de extracción propuestas permiten a estos pueblos contribuir activamente a la evaluación previa de todos los efectos posibles de la actividad propuesta. Necesariamente vinculados a los procesos de consulta están los estudios sobre los impactos de los proyectos y la definición de medidas adecuadas para compensar los efectos negativos identificados, así como para asegurar a los pueblos indígenas la participación en los beneficios.

El establecimiento de mecanismos de participación en los beneficios a favor de los pueblos afectados por dichos proyectos se regula expresamente en el artículo 15, inciso 2 del Convenio 169, y ha sido reiterado, entre otros, por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Debe distinguirse claramente entre la “participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde” a los pueblos indígenas, de la “indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”<sup>a</sup>.

Por otra parte, con el fin de propiciar una explotación más responsable y de mejorar las relaciones entre las compañías y las comunidades afectadas, se han puesto en práctica políticas de responsabilidad social empresarial (RSE). El objetivo de estas políticas es aminorar los impactos que pudiera generar la explotación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas a través de proyectos específicos. No obstante, el incumplimiento de acuerdos por parte de las empresas ha sido en algunos casos detonante de conflicto.

Otra herramienta clave que han puesto en marcha algunos países es el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, que adquiere especial relevancia en zonas de explotación de recursos naturales y otras áreas sensibles en materia medioambiental con presencia de pueblos indígenas. En el Perú, por ejemplo, durante 2013 se concluyeron dos procesos de consulta con acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado, referidos al Área de Conservación Regional Kichua-Majuna y el Lote 169 de hidrocarburos.

Entre las tareas pendientes se encuentra la recuperación de pasivos ambientales mineros acumulados históricamente por el manejo inadecuado de los residuos y la falta de regulación precisa sobre el cierre de minas. En muchos casos no se conocen los responsables ni existe una normativa que obligue a restauraciones. Las instituciones financieras han comenzado a evaluar con mayor atención la presencia de pasivos ambientales y otros riesgos socioambientales a la hora de otorgar financiamiento para nuevos proyectos. Todos estos factores han llevado a la industria extractiva y a los Estados a intensificar sus esfuerzos por prevenir y gestionar adecuadamente los conflictos socioambientales.

Durante la última década estos conflictos han adquirido creciente relevancia política y peso en las agendas públicas, en la medida en que afectan el desarrollo de infraestructura y proyectos de alcance nacional y en torno a ellos se pronuncian amplios sectores de la sociedad. En muchos casos la creciente judicialización de estos problemas revela la escasa capacidad del Estado y la ausencia de mecanismos efectivos para resolver, expedita y oportunamente, las tensiones y asimetrías entre los distintos actores sociales involucrados. Por efecto de estas presiones sociales los países de la región se ven crecientemente enfrentados a la necesidad de generar procesos innovadores de concertación política para la resolución expedita de estos conflictos, así como nuevos mecanismos institucionales y jurídicos que permitan normar el impacto de la explotación de los recursos naturales, junto con las sanciones y compensaciones procedentes.

Las presiones que genera la conflictividad socioambiental sobre el aparato público reflejan distintas dimensiones de la igualdad planteadas en este documento. En primer lugar, la igualdad intergeneracional, en la medida en que la explotación de recursos naturales afecta negativamente el medio ambiente y la disponibilidad de estos recursos para las generaciones venideras. En segundo lugar, la igualdad como reconocimiento recíproco, por cuanto afecta tierras y recursos de pueblos indígenas que reclaman sus derechos colectivos sobre el patrimonio ancestral y su uso. Finalmente, la igualdad en términos de apropiación y distribución de las rentas derivadas, dada la alta concentración de estas rentas, su escasa difusión en el entorno social en que se desarrolla la actividad extractiva y, en muchos casos, la insuficiente transparencia y la ausencia de mecanismos de control social acerca de su manejo y uso tanto por el sector público como por el privado.

## 2. Recursos naturales y cambio estructural

De la misma manera en que no existe una relación mecánica entre explotación de recursos naturales e impacto sobre la igualdad y la desigualdad, tampoco hay relaciones rígidas entre esa explotación y la dinámica del cambio estructural. Una vez más, la calidad de la gobernanza ejercida a través de las instituciones, las políticas y las reglas de juego vigentes resulta fundamental. Por otra parte, tal gobernanza debe enfrentar los riesgos de que la abundancia de recursos naturales inhiba la diversificación sectorial y el cambio estructural. Para ello es necesario un esfuerzo especial en materia de aprendizaje e incorporación de progreso técnico, así como en la promoción de sectores intensivos en conocimientos.

En lo relativo al cambio estructural, la explotación de los recursos naturales plantea desafíos en dos esferas distintas. Una es la diversificación de la matriz productiva en torno a la explotación y de los esfuerzos por introducir, desde el sector y aprovechando su desarrollo, mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos productivos y sinergias con otros sectores. Parte de estos esfuerzos deben orientarse a lograr que la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales facilite el surgimiento de cadenas productivas asociadas a su industrialización, generando los beneficios más amplios posibles para otros sectores productivos y para la sociedad en su conjunto. La otra esfera corresponde a la inversión pública eficiente y el buen uso de los ingresos fiscales derivados de las rentas de los recursos naturales en el fortalecimiento y la acumulación de capacidades humanas (mediante la inversión pública en educación y capacitación) y tecnológicas en otros sectores productivos con un alto valor agregado (por medio de políticas industriales). Estas dos esferas del cambio estructural pueden ejercer, a su vez, un impacto positivo sobre la igualdad, en la medida en que se expanden los logros educativos y el desarrollo de capacidades productivas, se favorece la inclusión social a través de la generación de empleo de mayor productividad y se promueve un acceso más amplio a servicios e integración de las poblaciones rezagadas por medio de la inversión en infraestructura.

En los procesos de desarrollo tienen un peso creciente las actividades con mayor contenido de conocimientos en la estructura productiva. Por lo tanto, el rol de los recursos naturales en esos procesos deben ser evaluados en términos de su contribución, positiva o negativa, al cambio estructural. En la sección anterior se han presentado los riesgos de la abundancia de recursos naturales, que puede comprometer o debilitar la diversificación y el cambio estructural. Sin embargo, dichos riesgos no necesariamente se materializan.

En América del Sur la producción y las exportaciones basadas en recursos naturales tienen un gran protagonismo en el total de las exportaciones y su importancia relativa es mayor que en los países asiáticos en desarrollo (véase el cuadro VI.1). En contraste, los países en desarrollo de Asia presentan valores más altos que los de América Latina en diversos indicadores que captan la intensidad en conocimientos de la estructura productiva, como por ejemplo: i) la participación de las exportaciones de mediana y alta tecnología en el total de las exportaciones ( $X_{HMT}/X$ );

ii) el peso de las ingenierías en las manufacturas (IPR); iii) el índice de Herfindahl y Hirschman (IHH) de concentración en bienes de las exportaciones; iv) el indicador EXPY de sofisticación de las exportaciones, y v) indicadores clásicos de capacidades tecnológicas, como patentes y gastos en investigación y desarrollo.

**Cuadro VI.1**  
**Regiones y países seleccionados: indicadores de esfuerzo tecnológico en la estructura productiva, 2010**

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

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

<sup>a</sup> Porcentaje de las exportaciones correspondientes a manufacturas de mediana y alta tecnología en las exportaciones totales.

<sup>b</sup> 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.

<sup>c</sup> Indicador de sofisticación de las exportaciones.

<sup>d</sup> Índice de Herfindahl y Hirschman de concentración en bienes de las exportaciones.

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

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

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

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

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

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

También se observa una clara diferencia en estos indicadores entre América Latina y los países avanzados. Estos últimos se dividen en dos grupos: países en que las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales tienen un gran peso en las exportaciones totales (economías maduras intensivas en recursos naturales) y países donde dichas exportaciones tienen un peso muy reducido (economías maduras). Es interesante observar que la intensidad en conocimientos de la estructura productiva en América Latina es inferior a la de ambos grupos de países avanzados, incluso de aquellos intensivos en recursos naturales. Esto confirma la idea de que los recursos naturales no son en sí mismos una maldición. Hay países que con políticas adecuadas lograron vencer la supuesta maldición de los recursos naturales, usándolos para construir nuevas capacidades.

Como ya se ha mencionado, una de las variables a través de las cuales la bonanza de recursos naturales afecta la estructura productiva es el tipo de cambio real. Las mejoras en los términos de intercambio y una tasa de crecimiento más elevada pueden generar presiones a la baja sobre el cambio nominal y al alza sobre los precios internos nominales, tanto de bienes transables (inflación importada) como no transables (efecto del aumento de la demanda agregada)<sup>8</sup>. Sin embargo, la reciente apreciación cambiaria observada en la región no ha sido solo consecuencia de la bonanza de los recursos naturales.

En el período 2003-2012 hubo dos etapas diferenciadas en el comportamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Entre 2003 y 2008 se registraron excedentes en la cuenta corriente y también una importante entrada de capitales, lo que redundó en una gran acumulación de reservas internacionales. En este caso, se puede decir que la conjunción de ambos factores influyó en la tendencia a la apreciación de las monedas nacionales. Entre 2009

<sup>8</sup> Ambos movimientos disminuyen la competitividad del país y pueden llevar a la desaparición de ciertas actividades (especialmente industriales), no porque las firmas se rezaguen tecnológicamente o caiga su productividad relativa, sino por la apreciación del tipo de cambio real. A esto puede sumarse el efecto de los diferenciales de rentabilidad sobre la asignación de recursos, ya que la bonanza exportadora puede atraer recursos que son escasos, de modo que dejan de estar disponibles en el sector no transable.

y 2012 la situación estuvo marcada por el efecto de la crisis financiera de 2008, que moderó el alza de precios de los recursos naturales (sobre todo de los productos agrícolas y los minerales, aunque no del petróleo), si bien se caracterizó también por el retorno de los flujos de capitales a la región. En estos años se produjo un deterioro de la cuenta corriente en el Brasil, Chile (desde 2011), Colombia, el Ecuador, México y el Perú. En este caso los flujos de capitales financiaron el déficit de la cuenta corriente e incluso permitieron la acumulación de reservas internacionales.

Puede afirmarse que el flujo de capitales influyó más en la tendencia de los últimos años a la apreciación de las monedas nacionales (CEPAL, 2013c, pág. 8). Es necesario, pues, distinguir las fuentes de la sobrevaluación y considerar sus posibles interacciones. Ismail (2010), por ejemplo, observa que el impacto negativo de las exportaciones petroleras de un país sobre el valor agregado de sus manufacturas es mayor cuando ese país mantiene abierta su cuenta de capital (véase Ross, 1999). Esta reciente experiencia de la región demuestra que la gobernanza de los recursos naturales también debe vincularse con las políticas macroeconómicas, particularmente ante determinadas coyunturas financieras internacionales, y específicamente con las políticas de control de los ingresos de capital y las políticas macroprudenciales destinadas a evitar burbujas en activos.

### 3. Recursos naturales e infraestructura

La infraestructura es un factor facilitador de la actividad económica, pero también un mecanismo de promoción de la igualdad, por su potencial efecto de mejora de la disponibilidad de servicios básicos como los de agua y electricidad, así como del acceso a los servicios de educación y salud, entre otros. De esta manera, una infraestructura eficiente beneficia a todas las actividades económicas y a las sociedades en general.

Importa, entonces, considerar si la inversión en infraestructura que se lleva a cabo en el marco de la explotación de los recursos naturales tiene los efectos sinérgicos deseados, vale decir, si genera externalidades positivas promoviendo mayor acceso y conexión territorial, si difunde servicios a grupos excluidos y si sienta bases logísticas para una mayor diversificación de actividades. Históricamente, la infraestructura se ha desarrollado de acuerdo con los requerimientos de los sectores de exportación más importantes, como los de recursos naturales renovables y no renovables. Los recursos naturales que se producen y exportan a granel en grandes volúmenes (como el hierro y el carbón) requieren grandes infraestructuras físicas de transporte y de logística en forma de corredores. A menudo, en países en desarrollo y exportadores de recursos naturales la infraestructura se ha utilizado primordialmente para satisfacer los requerimientos de las empresas que lideran la explotación, lo que ha llevado al desarrollo de infraestructura en forma de enclave. En este caso se reducen las posibilidades de los proveedores o procesadores de participar de forma efectiva en las cadenas de valor de los productos básicos.

El continuo proceso de extracción de los recursos renovables y no renovables ha reforzado el aumento de la demanda de redes de infraestructura en la región, que no se ha visto adecuadamente satisfecha. La demanda de transporte de los principales sectores de recursos naturales en la región se incrementó, en toneladas, un 56% entre 2003 y 2010, y se observa un cambio significativo en la distribución geográfica de dicho comercio. En 2010 la región de Asia y el Pacífico recibió un 69% de estos productos, razón por la cual el 93% se exportaron por vía marítima. Si bien el transporte marítimo internacional de productos a granel es capaz de satisfacer esta demanda, el incremento de volúmenes tiene consecuencias importantes en la región, dado que se requiere una infraestructura terrestre con suficiente capacidad para que los bienes puedan ser transportados desde sus orígenes hasta los puertos de exportación.

El mencionado uso mayoritario de las infraestructuras de transporte para los recursos naturales destinados a la exportación ha agravado el problema del déficit de infraestructura observado en casi toda la región, que tiene repercusiones en los servicios de logística y se manifiesta en costos elevados (Wilmsmeier y Sánchez, 2011). Según estimaciones, la brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe equivalía a un 6,2% del PIB anual (Perrotti y Sánchez, 2011). Por otro lado, la explotación de recursos naturales genera la necesidad de transporte de cargas pesadas, lo que afecta los caminos, las carreteras y las ferrovías. A modo de ejemplo, en el caso de Noruega el 50% de la inversión en infraestructura está destinada al mantenimiento de la misma.

El auge de los recursos naturales ofrece potencial para aliviar el prevalente déficit de infraestructura en la región, si se promueve un desarrollo de infraestructura que facilite la diversificación de la producción. Sin embargo, la privatización de la minería y la industrialización de la producción agrícola (por ejemplo, de soja y trigo) no han generado hasta el momento encadenamientos positivos en relación con la infraestructura creada gracias a ese auge.

Por tanto, no se han ampliado las posibilidades de otros sectores para aprovechar aquellas mejoras. A pesar del crecimiento económico observado en las últimas décadas, los países de la región no han logrado cerrar la brecha histórica en materia de infraestructura.

El desafío estriba, pues, en plantearse la explotación de los recursos naturales en el horizonte normativo de la igualdad en sentido amplio, lo que exige un desarrollo de capacidades, inversión pública de las rentas con criterios de largo plazo que aseguren el bienestar general presente y futuro, distribución territorial de los beneficios acompañada de infraestructura apropiada y reconocimiento de los distintos actores sociales que pueden aportar y beneficiarse a través una vinculación eficaz a las distintas cadenas productivas asociadas al desarrollo de estos sectores.

## B. La propiedad de los recursos naturales

Para la gobernanza de los recursos naturales adquieren importancia estratégica los marcos legales y las definiciones e instrumentos jurídicos con que se dotan los Estados con respecto a la propiedad de dichos recursos. El análisis de casos de la región y la evidencia empírica muestran, por una parte, que esos marcos inciden en la apropiación y distribución de las ganancias procedentes de la explotación, y, por otra, la manera en que los recursos naturales no renovables contribuyen a un desarrollo más inclusivo. Nuevamente la institucionalidad y las decisiones políticas que conforman esa gobernanza resultan decisivas.

La soberanía para regular la propiedad de bienes definidos como de “dominio público” resulta crucial para asegurar que tanto los procesos de explotación como las rentas derivadas confluyan en la “endogenización” de beneficios (capacidades, tecnología y recursos fiscales para la inversión económica y social) y en la mitigación de externalidades negativas, como el impacto en el medio ambiente y el agotamiento de los recursos no renovables.

### 1. Aspectos estratégicos de la propiedad de los recursos naturales

Los marcos legales (en particular, las constituciones) de los países de la región tienden a coincidir en que los recursos naturales, renovables y no renovables, son de propiedad del Estado e integran el dominio público (véase el cuadro VI.5). Su explotación no tendría que estar separada del interés nacional y el bien común y, por lo tanto, el Estado debería tener plena soberanía sobre los recursos naturales y poder fijar las diferentes condiciones de su explotación. Dentro de esta concepción, el Estado otorgaría derechos (en el caso de los recursos renovables, como el agua, serían de uso) o concesiones (sobre los recursos naturales no renovables). El titular ejercería un derecho real sobre el uso o la concesión, pero no sobre los recursos naturales objeto de ese otorgamiento.

En los países federales, el carácter de bien público puede dar lugar a confusiones sobre la propiedad de los recursos. En la Argentina, por ejemplo, el dominio originario (que proviene del derecho minero) hace referencia a la soberanía estatal sobre el territorio, no está vinculado con la propiedad de los recursos. La facultad para gestionarlos respetando su uso sostenible y racional corresponde al Congreso nacional. Esa facultad se complementa mediante las legislaciones provinciales, que pueden ser más exigentes en los requisitos —en ningún caso más permisivas— que la legislación nacional y están siempre supeditadas a esta (Rebasa, 2012). En este caso, el dominio originario no atribuye la propiedad, sino derechos a ejercer la legislación y regulación particular y específica. De todos modos, a pesar de que existe una aceptación generalizada de que los recursos naturales son bienes que conforman el dominio público, en ciertas legislaciones (incluidas constituciones) vigentes podrían existir controversias al respecto, con riesgo de desprotección jurídica de los bienes que integran dicho dominio. Para la CEPAL, los bienes de dominio público deben tener un régimen especial conformado principalmente por los atributos de inalienabilidad e imprescriptibilidad, no siendo susceptibles de embargo.

Los diferentes alcances y definiciones del dominio del recurso y el carácter público o privado de su explotación generan distintas tensiones, específicas de cada tipo de explotación. Una de esas tensiones, analizada en este capítulo, consiste en la posible contradicción entre los objetivos de preservar el dinamismo de la inversión y a la vez lograr la progresividad de la participación del Estado en la renta económica —entendiéndose por progresividad la posibilidad de que exista una participación estatal proporcionalmente mayor durante los ciclos de auge del precio

que generan rentas extraordinarias<sup>9</sup>. Este conflicto se da tanto en el sector petrolero como en el minero. El grado de progresividad de la participación estatal depende de la regulación y de los esquemas de tributación, que son muy variados en la región, por lo que también son muy diferenciadas las participaciones de los Estados en la captación de la renta económica, como se explica más adelante.

Otro tipo de tensión que surge de las distintas concepciones del dominio sobre los recursos naturales puede observarse en la competencia fiscal entre países para atraer capitales, generalmente en forma de inversión extranjera directa. Parece necesaria una mayor coordinación y armonización del tratamiento fiscal y ambiental entre países receptores de inversión para evitar que el relajamiento de los instrumentos de las políticas —fiscal en general y tributaria en particular— tenga un efecto perverso, estimulando la competencia fiscal entre países con objeto de atraer inversiones. Tal situación atentaría contra el logro de una explotación más sostenible de esos recursos y de una mayor participación pública en las rentas derivadas.

En esquemas en que prevalece el dominio público de los recursos o en que hay un dominio eminential es clave el papel de los gobiernos en el diseño y aplicación de marcos regulatorios y fiscales, en el manejo macroeconómico, en la planificación estratégica, en la formulación e implementación de políticas públicas y en la gestión de conflictos socioambientales, entre otros aspectos. El desempeño de esas funciones requiere de innovación institucional y de un fortalecimiento de la capacidad de gestión pública para optimizar los beneficios sociales de la explotación de los recursos (CEPAL, 2013a y 2013b). Además, la propiedad pública de estos da pie a una demanda de equidad intergeneracional, es decir, de un ordenamiento de la explotación y apropiación de los beneficios que preserve el valor del acervo de recursos para las generaciones futuras.

## 2. Propiedad de los recursos en los sectores minero y petrolero

En el caso de la minería, la determinación de que los recursos del subsuelo son propiedad del Estado con dominio público tiene diversas repercusiones. Además de legitimar el cobro de regalías, aspecto que se trata más adelante, el hecho de que la propiedad sea del Estado implica que no podría registrarse el valor de las reservas comprobadas como parte del patrimonio de los concesionarios de la explotación minera. Esta limitación tiene consecuencias para la calidad crediticia de esas empresas, por cuanto sus activos serán menores que si la propiedad de los recursos fuera de quien los descubre.

Del mismo modo, en caso de expropiación el valor de una eventual indemnización a los concesionarios no incluye el de esas reservas, puesto que no les pertenecen. En el caso de Chile, existe una contradicción evidente entre la Constitución (que establece la propiedad del Estado de los recursos del subsuelo como bien público) y el Código Minero, que establece que, una vez otorgada, la concesión minera es de duración indefinida y, en caso de revocación, la indemnización incluye todos los flujos que se derivarían en el futuro de la explotación de las reservas actuales, lo que equivale a ser propietario de esos recursos.

En lo que respecta a los hidrocarburos prima en la región el concepto de que son propiedad inalienable del Estado, tanto los que se encuentran en el subsuelo como los ya extraídos. Cuando la explotación la llevan a cabo empresas estatales, la aplicación de este concepto no presenta ningún problema. Si son empresas privadas las que explotan los recursos, se suele legislar para garantizar el abastecimiento del mercado nacional.

En el Ecuador, la Constitución de 2008 establece que las empresas privadas que exploten hidrocarburos están obligadas a venderlos al Estado a un precio que se determina mediante una fórmula comercial. En el Brasil también se señala muy claramente la obligación de los contratistas privados de abastecer en primer lugar las necesidades del mercado interno. En la Argentina, la legislación anterior a 2002 determinaba que la propiedad plena de los hidrocarburos correspondía a los contratistas, quienes podían disponer de esos recursos previo pago de una regalía. Esta norma fue modificada por leyes posteriores que fijaban una retención a las exportaciones de petróleo y establecían la obligación de suspender la exportación de gas natural a terceros países cuando peligrase el abastecimiento del mercado nacional.

Se observa un tratamiento diferente en el Perú, donde el licenciatario es dueño de los hidrocarburos y, como tal, decide sobre el destino de estos (art. 8 de la Ley núm. 26221). Esta legislación puede suscitar tensiones, en la

<sup>9</sup> Véase CEPAL (2012c) y Acquatella y otros (2013).

medida en que, aun cuando el gobierno establezca la necesidad de un abastecimiento nacional en determinadas situaciones, las prioridades del licenciario pueden ser diferentes e imposibilitar la materialización de la decisión gubernamental<sup>10</sup>.

Los recientes cambios vinculados con los regímenes de propiedad de los hidrocarburos en México y el Perú se presentan en el recuadro VI.2.

### Recuadro VI.2

#### México y el Perú: cambios recientes que afectan los regímenes de propiedad de los hidrocarburos

##### 1. México: cambio de premisas y de modelo energético

Recientemente se ha aplicado en México un importante cambio con respecto a los temas energéticos —tanto en materia de electricidad como de hidrocarburos— cuyo objetivo declarado es pujar por la atracción de inversiones, impulsar la generación de empleo, incrementar el ritmo de crecimiento de la economía, promover el cambio tecnológico y robustecer las finanzas públicas. En efecto, la reforma constitucional aprobada en México en diciembre de 2013 constituye una importante modificación del modelo energético de ese país.

Desde 1938 México había construido un modelo petrolero propio expresado en las reformas constitucionales de 1940 y 1959, que en su núcleo central establecieron la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos —tanto en exploración y extracción como en comercialización—, la exclusividad del Estado en la explotación de esos recursos y la apropiación estatal del 100% de la renta petrolera. Ese modelo, que rigió durante más de 70 años, ha sido remplazado por un nuevo marco constitucional que establece la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos solo en el subsuelo, la eliminación de la exclusividad estatal en materia petrolera y la apertura de un marco de intervención de la inversión privada según diversas modalidades de contratación que podrán ser de servicios, de utilidad o producción compartida o de licencia.

Aunque la reforma prevé la existencia de una “ronda cero” en la asignación de los campos para la explotación, la apertura de la inversión privada significa, en esencia, que la apropiación estatal de la totalidad de la renta petrolera dará paso a diversas combinaciones en que dicha renta se compartirá con los inversionistas privados.

La reforma implica también una importante modificación del marco institucional, de manera que Petróleos Mexicanos dejará de ser un organismo descentralizado del Estado para convertirse en una “empresa productiva del Estado”; se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo como un fideicomiso público en donde el Banco de México fungirá como fiduciario; se otorgan nuevas atribuciones a la Secretaría de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos; se redefine el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se modifica la naturaleza jurídica de la Comisión Reguladora de Energía, a la que se le añaden atribuciones, y se dispone la creación del Centro Nacional de Control del Gas Natural y del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE). Se trata, en síntesis, de un amplio paquete de reformas que incluye adiciones a tres artículos constitucionales (25, 27 y 28) y la incorporación de 21 artículos transitorios.

Es muy pronto para definir los impactos de este cambio de modelo. El tiempo dirá si cumple o no las expectativas

relacionadas con las inversiones, el empleo, el crecimiento económico y las finanzas públicas.

##### 2. El Perú: modernización de la refinería de Talara y reorganización de Petróleos del Perú (PETROPERÚ)

En diciembre de 2013, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que declara de necesidad pública e interés nacional la modernización de la refinería de Talara (para asegurar la preservación del aire y la salud pública) y establece medidas para fortalecer el gobierno corporativo de PETROPERÚ. El Congreso aprobó el proyecto por una amplia mayoría. La Ley núm. 30130 establece que la modernización de la refinería de Talara está justificada, ya que es necesario reducir el contenido de azufre de los combustibles. Aparte de la desulfurización, el proyecto comprende un aumento de la capacidad de refino (de 65.000 a 95.000 barriles diarios) y mejoras tecnológicas que permiten refinar crudos pesados. La inversión de Petroperú asciende a 2.730 millones de dólares, que se financiarán con endeudamiento externo, a los que se añaden 730 millones de dólares en obras periféricas que serán encargadas a empresas privadas.

La ley aprobada establece tres disposiciones adicionales. La primera es la apertura de la empresa al capital privado hasta un 49%, cifra superior a la establecida por la Ley núm. 29817 de 2011 (que permitía transar en la Bolsa de Valores de Lima un máximo del 20% de las acciones de PETROPERÚ). En segundo lugar, la ley establece que PETROPERÚ no podrá invertir en proyectos que generen pasivos o pasivos contingentes. Así, no se puede saber aún si PETROPERÚ podrá regresar a los procesos de exploración y producción (que abandonó en 1996, cuando sus lotes de explotación fueron licitados a empresas privadas) a través de la explotación del lote 64, en la selva norte. Esto proporcionaría ingresos adicionales a la empresa, mejorando su flujo de caja y, por tanto, la capacidad de pago del préstamo que necesita para el financiamiento de la refinería de Talara. La tercera disposición tiene que ver con un plan de reorganización para maximizar el valor de la empresa, lo que incluye la reestructuración administrativa y el saneamiento patrimonial, financiero y legal de la empresa, así como la sostenibilidad de las acciones de esta.

En síntesis, puede decirse que la aprobación de la modernización permite la continuidad de las actividades de la empresa. En cuanto a las tres disposiciones adicionales aquí reseñadas, los impactos que tendrán en el desempeño de PETROPERÚ podrán verse en el futuro. No obstante, para muchos analistas lo más importante sería garantizar la integración vertical, que permitiría un acceso a la renta petrolera del que hoy carece la empresa.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países.

<sup>10</sup> Es lo que sucedió con la exportación del gas del lote 56 del yacimiento de Camisea y podría ocurrir con el gas del lote 58, también de Camisea, que el Gobierno plantea que debe abastecer el Gasoducto Sur Andino, actualmente en proceso de licitación).

### 3. Mecanismos de participación del Estado en los sectores minero y petrolero

En el sector minero, la producción se lleva a cabo generalmente a través de concesiones de explotación que entrega el Estado a empresas privadas. El principal instrumento de participación estatal en la renta derivada de la actividad minera es el impuesto a la utilidad corporativa de las empresas del sector, al que pueden sumarse otros impuestos específicos, así como el pago de regalías, que se consideran pagos no tributarios al Estado propietario del recurso. La excepción es el caso de CODELCO, empresa pública chilena a través de la cual el Estado participa directamente en la explotación.

La propiedad de los recursos naturales otorga a los Estados la posibilidad de cobrar, entre otros conceptos, una regalía a terceros sobre cada unidad de recurso extraída, a cambio del derecho de explotación de esos recursos. El régimen de regalías es adicional al régimen tributario al que está sujeta toda actividad empresarial. Para fijar el valor de una regalía existen diferentes diseños posibles, que a su vez pueden tener diferentes consecuencias en los niveles de actividad de las industrias extractivas, en especial sobre la extracción y la inversión en exploración. Una de las posibilidades consiste en vincular el valor de la regalía con un parámetro que refleje la rentabilidad de la explotación, incorporando además un componente para dar cuenta del agotamiento de los yacimientos. Otra alternativa es fijarlo sobre el valor bruto de extracción.

La primera de las opciones, consistente en vincular el valor de la regalía a la rentabilidad, es preferible teóricamente. En la práctica, equipara ese pago a un impuesto específico que incrementa marginalmente la carga tributaria normal sobre las utilidades declaradas a que está sujeta toda empresa (impuesto a la utilidad corporativa). Sin embargo, vincular la regalía a la rentabilidad exige que las autoridades fiscales dispongan de estimaciones independientes de la misma y, por tanto, requiere un nivel de desarrollo institucional que no está presente en todos los países especializados en la producción minera.

Por ello se suele optar por vincular la regalía al valor bruto de extracción, que es directamente observable. Esta opción presenta la desventaja de que el nivel efectivo de carga tributaria (impuestos más regalías con arreglo al valor) pasa a ser regresivo, ya que penaliza más los proyectos menos rentables, para los cuales se deben pagar regalías independientemente de si se obtienen utilidades o no. Con esta modalidad, el nivel efectivo de carga tributaria queda indeterminado *ex ante* y dependerá de las características de cada uno de los yacimientos, que determinan el costo de extracción (Otto y otros, 2006). Por lo tanto, no resulta posible juzgar con antelación los efectos finales sobre la actividad extractiva y exploratoria de un determinado nivel de regalía, y tampoco si el porcentaje cobrado captura adecuadamente la porción de renta que correspondería al agotamiento del recurso de propiedad estatal.

La práctica observada en los países de la región, particularmente en el sector minero, es que la regalía termina siendo un mecanismo para aumentar marginalmente la tasa efectiva del impuesto a la utilidad corporativa que pagan las empresas mineras. En cierta forma los países han recurrido a introducir estas regalías como una forma de lograr que el sector minero pague un impuesto mayor que las empresas de otros sectores económicos, lo que se justificaría por el carácter extractivo de un recurso no renovable de propiedad del Estado<sup>11</sup>.

Como se verá en la sección siguiente, la participación estatal en la renta minera es muy heterogénea en la región: se situó entre el 25% y el 35% durante el período 2003-2008 en los países con mayor tradición en la explotación del recurso, aunque se mantuvo en niveles significativamente menores en otros países de la región (entre el 10% y el 15%). En respuesta al auge de precios iniciado en 2003, varios países de la región introdujeron nuevas regalías buscando complementar la recaudación del impuesto a la utilidad corporativa (Chile y el Perú, por ejemplo). Sin embargo la contribución de las nuevas regalías ha sido relativamente escasa. El hecho de que el principal instrumento de participación estatal sea el impuesto a las utilidades declaradas por las mismas empresas mineras resalta la relevancia de que los gobiernos cuenten con mecanismos independientes e indicadores específicos que permitan que se transparenten la rentabilidad y los costos del sector frente a los ciclos de precios, lo que aún es una materia pendiente en la mayoría de los países. Contar con una empresa estatal que pueda servir de testigo para que se

<sup>11</sup> La experiencia comparada en cuanto al nivel y modalidad de la regalía demuestra que los resultados no son generalizables. El nivel efectivo de la tasa de regalía depende de cómo interactúe esta con el resto de los impuestos que comprende el sistema tributario (nacional y de los estados), aspecto este en que los países presentan importantes diferencias. Por ejemplo, en ciertos casos la regalía se considera un costo de producción y, por tanto, se puede deducir de la renta imponible, lo que reduce su incidencia, en tanto que en otros casos es un impuesto adicional sobre las utilidades. En consecuencia, las tasas de regalía no son comparables directamente entre países (o entre estados de un mismo país) y se requieren correcciones para tomar en cuenta la carga tributaria total que enfrenta el sector.

transparentes rentabilidades y costos podría contribuir parcialmente a cubrir esa necesidad. A diferencia de lo que ocurre en el sector minero, en el de los hidrocarburos las empresas estatales (como PEMEX, PDVSA, PetroEcuador, YPF o YPFB) y mixtas con participación estatal mayoritaria (como Petrobras y Ecopetrol) siguen desempeñando un papel preponderante. Entre 2010 y 2012, la participación estatal en la renta económica estimada del sector de hidrocarburos alcanzó niveles de entre el 34% y el 78% en los países exportadores. Estos valores están en línea con la tendencia internacional observada en la mayoría de los países exportadores de hidrocarburos y reflejan la creciente participación directa del Estado a través de empresas petroleras públicas y mixtas, así como el mayor desarrollo relativo de los regímenes fiscales petroleros en el diseño de instrumentos fiscales y contractuales que aseguran la progresividad de la participación estatal de la rentas del sector, como se verá a continuación<sup>12</sup>.

En los países que poseen importantes dotaciones de hidrocarburos se ha observado una larga evolución de los regímenes e instrumentos fiscales para asegurar la apropiación pública de las rentas. La participación directa del Estado, ya sea por medio de empresas públicas o de acciones, es la regla. En el sector petrolero también es práctica común la aplicación de regalías escalonadas y de impuestos a utilidades extraordinarias (*windfall taxes*) —cuando se sobrepasan determinados umbrales de precios—, así como la utilización de contratos de servicio de riesgo o producción compartida (*risk or production sharing contract*), entre otros instrumentos que aseguran una participación más amplia y progresiva del Estado en la renta de hidrocarburos durante los ciclos de auge de precios<sup>13</sup>.

Un principio que debería guiar el diseño tributario aplicado a la explotación de los recursos naturales es el de progresividad, entendido como el logro de una participación estatal proporcionalmente mayor durante los ciclos de auge de precios que generan rentas sectoriales extraordinarias. Si bien se reconocen las dificultades para hacer operativo el concepto de renta extraordinaria, esta podría concebirse como las ganancias acumuladas que superan netamente la tasa de retorno exigida normalmente por la industria en la práctica internacional para la realización de inversiones en proyectos de explotación en estos sectores. Una vez alcanzadas esas tasas de retorno existe una justificación teórica para que los Estados graven las rentas extraordinarias generadas, sin afectar la dinámica de inversión y el retorno normal a las inversiones de capital para la explotación de estos sectores<sup>14</sup>.

## C. Participación del Estado en las rentas de los recursos naturales entre los años 2000 y 2012<sup>15</sup>

La apropiación estatal y la inversión eficiente de las rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales son clave en el desarrollo de los países donde esos recursos representan un alto porcentaje de la producción y las exportaciones. Resulta aún más relevante en períodos de altos precios internacionales, como en el caso de los países de América del Sur y México desde comienzos de la década pasada, sobre todo —aunque no únicamente— en sectores como los hidrocarburos y la minería metálica.

Para diseñar políticas de Estado que permitan vincular esas rentas de explotación con el desarrollo de capacidades, infraestructura, inversión productiva y bienestar, es necesario contar con información sobre cuánto aportan a la robustez fiscal de los Estados, y cómo invierten los Estados esas rentas. Esas dos cuestiones se abordan a continuación.

<sup>12</sup> Una revisión de los datos publicados por la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI) sobre 29 países miembros indica que, en general, los Estados logran captar un mayor porcentaje de la renta económica total del sector de los hidrocarburos que de la renta económica total del sector minero. El Perú es el único país de América Latina y el Caribe miembro de la EITI.

<sup>13</sup> Frente al ciclo de auge de precios, algunos de estos instrumentos progresivos empezaron a aplicarse a partir del año 2000 por países petroleros de características tan diversas como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, los Estados Unidos, el Reino Unido y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>14</sup> Tras el período de auge de los precios internacionales de los productos básicos comprendido entre 2003 y 2012, diversos organismos multilaterales han planteado la conveniencia de aplicar modelos tributarios como el del impuesto sobre la renta del recurso (*Resource Rent Tax*) (RRT), que gravan progresivamente las rentas acumuladas a lo largo del ciclo de vida del recurso extraído en cada proyecto.

<sup>15</sup> Esta sección se basa en CEPAL (2013a, 2013b y 2012c) y Acquatella y otros (2013).

## 1. Participación del Estado en la renta del sector minero

La renta económica del sector minero se triplicó en América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB durante el período de aumento de precios de 2004 a 2009 con relación al período 2000-2003 (véase el cuadro VI.2). En efecto, el ingreso por ese concepto pasó de representar el 0,6% al 1,98% del PIB regional<sup>16</sup>. Los mayores incrementos de la renta económica estimada para el agregado del sector minero nacional se registraron en el Perú (del 0,2% al 7,5% del PIB), Estado Plurinacional de Bolivia (del 0,1% al 2,4% del PIB), Colombia (del 0,3% al 1,9% del PIB), Chile (del 6,5% al 17,3% del PIB), y el Brasil (del 0,9% al 2,3% del PIB) (véase la tercera columna del cuadro VI.2).

A partir de esta renta económica, estimada para el sector minero agregado a nivel nacional, se derivan: i) los pagos fiscales percibidos por el Estado en concepto de impuestos, regalías y otros tributos; ii) la utilidad privada que retienen las empresas extractivas, y iii) el pago de los factores de producción utilizados más allá de la etapa de extracción, que en su mayoría consiste en remuneraciones a empleados de las empresas extractivas. El incremento de la renta de la minería durante el período 2004-2009 se tradujo en un significativo crecimiento de los ingresos fiscales en términos absolutos. Los países que registraron los mayores aumentos fueron el Estado Plurinacional de Bolivia (donde los ingresos fiscales pasaron del 0,10% al 0,64% del PIB), Chile (del 0,93% al 6,18% del PIB) y el Perú (del 0,39% al 2,05% del PIB), seguidos de Colombia (del 0,17% al 0,43% del PIB) y el Brasil (del 0,07% al 0,15% del PIB) (véase la cuarta columna del cuadro VI.2).

Durante el período comprendido entre 2010 y 2012, la renta del sector minero continuó creciendo, si bien a un ritmo menor, hasta alcanzar en promedio un 2,65% del PIB regional. Se volvió a registrar un aumento en términos absolutos de los ingresos fiscales pagados por el sector minero en todos los países, con la excepción de Chile<sup>17</sup>.

Sin embargo, se observa que entre 2004 y 2009 y entre 2010 y 2012 el crecimiento de los ingresos fiscales mineros no guarda una proporcionalidad directa con el de las rentas mineras. Más bien exhibe un comportamiento heterogéneo entre países, reflejando diferencias en la capacidad de reacción de los respectivos regímenes fiscales frente al auge inicial del ciclo de precios desde 2004 hasta 2009 y su evolución más reciente entre 2010 y 2012. A diferencia del sector de los hidrocarburos, en términos generales la región no ha incorporado en la minería instrumentos orientados a asegurar la participación progresiva del Estado en períodos de utilidades extraordinarias<sup>18</sup>.

Antes de que empezara el auge de precios en 2003, en la mayoría de los países analizados el porcentaje de participación en la renta económica del sector minero se encontraba en promedio por debajo del 20%. Durante el período 2004-2009, en que se registraron los aumentos de precios más significativos, los países con mayor tradición minera de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú en minería metálica, y Colombia en minería de carbón) lograron aumentar su participación hasta porcentajes de apropiación comprendidos entre el 27% y el 35% de la renta minera. Esa participación está en línea con la lograda por países productores de la OCDE como Australia (el 26%) y el Canadá (el 36%) y se acerca al nivel de referencia del 33% estimado a partir de los datos sobre los pagos fiscales realizados por las diez mayores empresas transnacionales entre 2005 y 2010<sup>19</sup>. Sin embargo, la participación estatal en la renta de otros países de la región (el Brasil, Guatemala, Honduras y México) llegó a niveles significativamente menores (entre el 10% y el 15%), muy por debajo del promedio internacional, lo que sugiere que habría un considerable espacio para la mejora en esos países (véase la última columna del cuadro VI.2).

<sup>16</sup> En la base de datos estadísticos World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial se publica la renta minera (en porcentajes del PIB) por país, la cual se estima como el valor de la producción a precio internacional menos los costos de producción hasta la boca de mina (costos de extracción en boca de mina, incluido el costo de oportunidad del capital en la operación de extracción), para una canasta de diez minerales: estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfato. Se utiliza aquí la renta minera (en porcentajes del PIB) como una estimación aproximada de la renta económica total generada por el sector minero de cada país.

<sup>17</sup> Debido a la coyuntura del período comprendido entre 2010 y 2012 se redujeron los aportes fiscales de CODELCO en casi un 40% y los de la minería privada en un 16%. Entre los motivos cabría citar el aumento de costos que ha experimentado la actividad minera en Chile (por factores tales como el alto costo de la energía) y la disminución de las leyes del mineral en algunos yacimientos. Sin embargo, Chile continúa registrando la mayor renta minera de la región (un 16,7% del PIB).

<sup>18</sup> Quizás la única excepción sea el contrato del proyecto Pueblo Viejo, firmado entre el Gobierno de la República Dominicana y Barrick Gold Corporation. En el acuerdo se incorpora la condición de que una vez que el proyecto haya alcanzado la tasa interna de retorno del 10%, el Estado entra a participar con un 28,75% en la utilidad neta. En combinación con la regalía del 3,2% y el impuesto sobre la renta del 25%, este instrumento aproximaría la participación del Estado dominicano en los flujos netos del proyecto a casi un 50%. Para mayor detalle, véase CEPAL (2010), pág. 83.

<sup>19</sup> Los datos agregados de pagos tributarios realizados por las diez mayores compañías transnacionales mineras fueron suministrados por la empresa auditora Pricewaterhouse Coopers (2011).

**Cuadro VI.2**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores y aporte fiscal del sector de la minería, 2000-2012**  
(En porcentajes)

País	Proporción del PIB de la minería en el PIB total				Proporción de las exportaciones mineras en el total de exportaciones <sup>a</sup>				Proporción de la renta minera en el PIB total <sup>b</sup>				Proporción de los ingresos fiscales por minería en el total de ingresos fiscales				Ingresos fiscales por Minería (% de ingresos fiscales totales)				Proporción de los ingresos fiscales por minería en el total de la renta minera			
	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012
Argentina <sup>a</sup>	3,2	4,5	3,4	7,6	8,0	7,0	0,1	0,4	0,6	0,0	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,6	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	35,8	21,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,2	6,0	8,6	20,1	24,9	29,4	0,1	2,4	4,9	0,1	0,6	1,3	0,5	2,2	4,2	123,9	27,1	24,5				115,0	23,6	20,2
Minería privada	-	-	-	0	0	0	-	-	-	0,1	0,6	1,0	0,4	1,9	3,4	115,0	23,6	20,2				8,9	3,5	4,3
COMIBOL	-	-	-	0	0	0	-	-	-	0,0	0,1	0,2	0,0	0,3	0,7	8,9	3,5	4,3				7,8	6,4	9,3
Brasil	0,5	0,7	1,1	18,1	20,5	24,9	0,9	2,3	2,6	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,8	7,8	6,4	9,3				14,4	35,7	25,9
Chile (GMP-10+CODELCO+ENAMI)	7,2	16,0	14,7	43,0	61,0	62,6	6,5	17,3	16,7	0,9	6,2	4,3	4,3	25,8	19,4	14,4	35,7	25,9				11,6	22,2	14,1
Chile (CODELCO + ENAMI) <sup>h</sup>	1,7	14,9	13,2	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,7	3,8	2,4	3,5	16,0	10,6	11,6	22,2	14,1				2,8	13,5	11,7
Chile (GMP-10) <sup>h</sup>	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,2	2,3	2,0	0,8	9,7	8,8	2,8	13,5	11,7				2,8	13,5	11,7
Colombia (minería + carbón) <sup>i</sup>	2,0	2,3	2,3	16,4	22,6	20,2	0,3	1,9	2,3	0,2	0,4	0,4	0,6	1,6	1,6	23,3	22,9	15,7				23,3	22,9	15,7
Colombia (minería)	-	-	-	7,6	9,6	5,3	0,3	0,9	0,9	0,1	0,2	0,1	0,2	0,6	0,4	23,3	17,7	11,2				23,3	17,7	11,2
Colombia (carbón)	-	-	-	8,8	13,0	14,9	0,0	1,0	1,5	0,1	0,3	0,3	0,4	1,0	1,2	-	27,4	18,4				-	27,4	18,4
Ecuador <sup>a</sup>	3,7	10,5	12,6	1,3	1,6	1,5	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
Guatemala	0,9	1,5	2,3	7,3	8,0	12,3	0,0	0,3	0,9	-	0,0	0,1	-	0,4	0,9	-	12,2	10,8				-	0,0	0,0
Guyana	14,9	12,6	18,9	15,5	17,6	15,6	4,2	7,4	14,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				0,0	0,0	0,0
Honduras <sup>a</sup>	0,6	0,9	1,0	10,0	8,8	-	0,1	0,7	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
Jamaica <sup>a</sup>	3,6	2,9	1,2	61,8	60,9	42,5	1,6	1,8	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
México <sup>i</sup>	0,5	0,7	1,3	5,9	7,2	7,6	0,1	0,4	0,9	0,1	0,1	0,1	0,3	0,8	1,5	129,6	29,5	15,3				-	-	-
Nicaragua <sup>a</sup>	0,7	0,9	2,1	3,0	2,4	2,0	0,1	0,4	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
Perú	4,6	8,5	8,9	32,9	44,4	41,0	0,4	7,5	9,0	0,2	1,5	1,5	1,0	8,6	8,3	43,7	20,4	17,2				-	-	-
República Dominicana	0,3	0,4	0,3	6,6	13,2	11,9	0,6	1,8	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
Suriname	5,4	7,7	6,9	0,5	0,5	0,7	3,4	5,0	9,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
América Latina <sup>g</sup>	4,6	6,8	6,0	11,7	16,4	21,4	0,6	2,1	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
Australia (minería metálica)	10,1	7,7	7,1	-	-	-	1,5	4,2	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
Canadá	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,2	0,5	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
Estados Unidos	0,3	0,3	0,4	-	-	-	0	0,1	0,15	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-
Sudáfrica <sup>a</sup>	7,2	7,5	8,5	-	-	-	0,8	2,5	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-				-	-	-

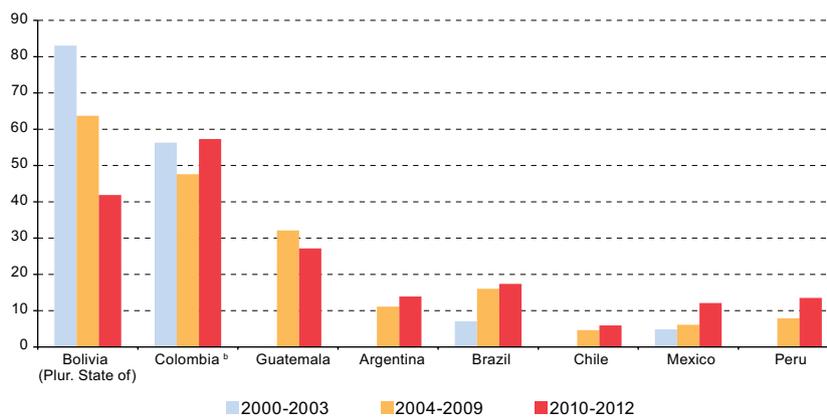
**Fuente:** Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)" 2012 (en línea) <http://databank.worldbank.org/gdp/home.do>, para estadísticas de renta minera (en porcentajes del PIB); fuentes oficiales nacionales para ingresos fiscales por minería según disponibilidad en cada país; y Base de datos CEPALSTAT para otras variables.

<sup>a</sup> En las exportaciones mineras se consideran las partidas 27, 28, 32, 66, 67, 68 y 69 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Revisión 3.  
<sup>b</sup> Se considera la renta minera y del carbón en Colombia, México y América Latina. El valor de 2012 se estimó a partir de la renta de 2011 en proporción al índice de precios de metales del FMI (renta minera) y del índice de precios del carbón del FMI (renta del carbón).  
<sup>c</sup> En los casos de Colombia, el Ecuador, Guyana, Honduras, la República Dominicana y Suriname solo se incluyen datos de 2010 y 2011.  
<sup>d</sup> En México solo se considera el período 2002-2003.  
<sup>e</sup> En Guatemala solo se considera el proyecto Mina Miraflores a partir de 2006.  
<sup>f</sup> En Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia solo se considera el período 2010-2011.  
<sup>g</sup> En el PIB de la minería se incluyen los hidrocarburos.  
<sup>h</sup> El PIB minero corresponde a cobre desde 2003 en adelante. GMP-10 incluye a las diez mayores empresas privadas del sector del cobre.  
<sup>i</sup> En las exportaciones mineras y los ingresos fiscales se incluye la minería del carbón.

En el caso de Chile, el aporte fiscal de la empresa estatal CODELCO resultó fundamental para alcanzar el 35,7% de participación del Estado en la renta económica estimada del sector entre 2004 y 2009. Este aporte fue del 22,1%, el doble que el de la minería privada en el mismo período. La contribución es aún más significativa si se considera que la empresa estatal solo es responsable de un tercio de la producción de cobre del país<sup>20</sup>. Es decir, con aproximadamente un tercio de la producción de cobre, CODELCO aporta casi dos tercios de la participación estatal en la renta económica del sector.

Chile y el Perú, por su parte, reaccionaron al período de auge de 2004 a 2009 introduciendo el pago de regalías además del impuesto a la utilidad corporativa. Como se ha señalado, según la práctica observada en los países de la región la regalía termina siendo un mecanismo para aumentar marginalmente la tasa efectiva del impuesto a la utilidad corporativa que pagan las empresas mineras. La captación de ingresos públicos por el pago de regalías ha representado una contribución menor del aporte fiscal total del sector: cercana al 5% en el caso de Chile, alrededor del 10% en la Argentina, México y el Perú, y en torno al 15% en el Brasil (véase el gráfico VI.1). Solo en Bolivia (Estado Plurinacional de) y en Colombia el aporte fiscal de las regalías es superior, ya que representa entre el 40% y el 50% del total.

**Gráfico VI.1**  
**América Latina (8 países): participación de las regalías en el total de ingresos fiscales por minería, 2000-2003 a 2010-2012<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas fiscales oficiales de cada país.

<sup>a</sup> Corresponde a la minería, excluida la de carbón.

<sup>b</sup> Los ingresos fiscales proceden de regalías e impuestos.

En todos los países analizados el aporte del sector minero a los ingresos fiscales del gobierno durante el *boom* de precios observado entre 2004 y 2009 se multiplicó hasta 4 y 5 veces en relación con el aporte fiscal medio del sector de los años 2000 a 2003. Entre 2010 y 2012 se estabilizó en niveles similares a los registrados entre 2004 y 2009 en el caso del Perú (un 12%) y Colombia (un 1,6%). Sin embargo, continuó aumentando significativamente en el Estado Plurinacional de Bolivia (del 2,2% al 4,2%) y en otros países, como México (del 0,8% al 1,5%), Guatemala (del 0,3% al 0,9%) y la Argentina (del 0,6% al 0,9%). Si bien este crecimiento parte de niveles relativamente bajos de participación en los ingresos fiscales totales de estos países, refleja la importancia que está ganando el sector minero como fuente de recaudación fiscal.

Dada la magnitud del auge de precios y de las indicaciones de ganancias extraordinarias de la minería entre 2003 y 2012, los gobiernos deberían fortalecer su capacidad de fiscalizar el sector minero y contar con indicadores de rentabilidad independientes, con el fin de asegurarse de que están captando los tributos que corresponde de acuerdo con los marcos legales vigentes. Como se señalaba antes, dado que el principal instrumento de participación estatal es el impuesto a las utilidades declaradas por las empresas mineras, es necesario que los gobiernos dispongan de mecanismos independientes e indicadores específicos que aseguren la transparencia de la rentabilidad y los costos del sector frente a los ciclos de precios, lo que aún no se ha conseguido en la mayoría de los países de la región.

Se hace necesario avanzar hacia una mayor integración y coordinación de acciones para introducir ajustes progresivos al régimen fiscal y armonizar los términos que se aplican a las inversiones mineras en los distintos países.

<sup>20</sup> CODELCO produce el 31,2% del cobre fino en Chile (COCHILCO, 2011).

En particular debe evitarse la competencia fiscal perversa, que resulta contraproducente al mantener regímenes relativamente más laxos que el promedio internacional que ya cumplieron su propósito y no resultan adecuados en el nuevo entorno regional del sector.

Las participaciones relativas de la empresa estatal y la minería privada en los aportes fiscales del sector en Chile sugieren que la estrategia de contar con una compañía del Estado en el sector puede ser determinante para alcanzar mayores porcentajes de participación pública en la renta económica, bajo los actuales regímenes basados principalmente en el impuesto a las utilidades. Hasta ahora Chile es el único país de la región que cuenta con una empresa minera estatal con una participación importante en la producción y capacidad de hacer que se transparenten las rentabilidades y los costos actuando como empresa testigo.

Sin embargo, la dinámica de inversión de CODELCO presenta un creciente rezago en comparación con la inversión de las grandes mineras privadas, que de mantenerse acarrearía una pérdida de participación de la empresa estatal en la producción nacional de cobre a mediano y largo plazo. Esta tendencia sería contraria a los objetivos de alcanzar una mayor participación pública en la renta minera, ya que CODELCO realiza la mayor parte del aporte fiscal de la minería chilena.

La incapacidad de los Estados de asegurar un perfil de inversión óptimo en los procesos de prospección de sus empresas públicas para sustentar y expandir sus actuales niveles de producción es un síndrome que aqueja también a las petroleras públicas de la región. Las consecuencias son la pérdida de competitividad y el debilitamiento del aporte fiscal de estas empresas. Una tarea pendiente en los principales países productores consiste en contrabalancear los objetivos de extraer recursos fiscales de la empresa pública sin poner en riesgo las inversiones necesarias para consolidar la posición competitiva de esta y su sostenibilidad como fuente de recursos públicos para las próximas generaciones.

## 2. Participación del Estado en la renta del sector de los hidrocarburos

Desde el inicio del ciclo de alzas de precios, los países productores de la región observaron una mayor participación del sector en las exportaciones totales y en su aporte a la generación del PIB. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), los hidrocarburos representan más de la mitad de las exportaciones totales al final del período (véase el cuadro VI.3).

La renta económica potencial del sector se incrementó en la mayor parte de la región gracias a los altos precios internacionales. Sin embargo, en algunos países, como la Argentina, México<sup>21</sup> o Venezuela (República Bolivariana de), el efecto del aumento de precios se vio contrarrestado por el descenso de la producción en los principales campos petrolíferos, lo que se tradujo en un crecimiento moderado (y en algunos casos, una disminución) de la renta, tanto en términos absolutos como relativos. No obstante, el análisis que se desprende de la renta económica potencial, calculada a precios internacionales y no necesariamente a precios efectivamente comercializados, debería ser específico para cada país y habría que tomar con cautela su uso y generalización<sup>22</sup>.

La mayor vulnerabilidad de las economías en el sector de los hidrocarburos se pone de relieve por la creciente dependencia de los ingresos del gobierno general de la recaudación fiscal tributaria —especialmente del impuesto a la renta—, y no tributaria —por medio de regalías— (Campodónico, 2008). Entre 2010 y 2012 el sector coadyuvó con más de un tercio de los ingresos totales necesarios para financiar el gasto público en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de), representando una presión fiscal promedio de algo más del 10% del PIB. Asimismo, en el Estado Plurinacional de Bolivia el ingreso fiscal del sector como porcentaje de los ingresos del gobierno general se incrementó en más del 100% entre los períodos de 2000 a 2003 y de 2004 a 2009, pasando del 11,9% al 28,9%. Este indicador está relacionado con el cambio del régimen fiscal —mediante la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y la readecuación de las regalías—, así como por el alza de los precios y el incremento de los volúmenes contractuales de exportación de gas natural con destino a la Argentina y al Brasil.

<sup>21</sup> En el caso de México el aumento de los precios fue más significativo que el inicio de la declinación de la producción del principal campo petrolífero, Cantarell. Cabe destacar que el aumento sostenido de los precios redundó en importantes “excedentes petroleros”, especialmente entre 2000 y 2006. En México se denomina excedentes petroleros a la diferencia positiva entre el precio estimado del barril de petróleo para el diseño del presupuesto de egresos del año siguiente y el precio real que se obtuvo.

<sup>22</sup> Para la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), la estimación de la renta económica podría estar sobrevalorada, ya que un porcentaje de la producción se vende al mercado interno a un precio menor que el internacional.

**Cuadro VI.3**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores y aporte fiscal del sector de los hidrocarburos, 2000-2012<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

País	1 Proporción del PIB del sector de hidrocarburos en el PIB total <sup>b</sup>		2 Proporción de las exportaciones de hidrocarburos en las exportaciones totales <sup>c</sup>		3 Proporción de la renta de hidrocarburos en PIB total <sup>d</sup>		4 Proporción de los ingresos fiscales por hidrocarburos en el PIB total <sup>e</sup>		5 Proporción de los ingresos fiscales por hidrocarburos en el total de ingresos del gobierno general <sup>f</sup>		6 Proporción de los ingresos fiscales por hidrocarburos en la renta económica de hidrocarburos <sup>g</sup>							
	2000-2003	2004-2009	2000-2003	2004-2009	2000-2003	2004-2009	2000-2003	2004-2009	2000-2003	2004-2009	2000-2003	2004-2009						
Argentina	4,0	4,5	3,3	16,9	12,0	7,3	6,1	9,7	5,3	1,9	2,2	1,8	8,7	7,9	10,5	30,9	22,1	33,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,5	6,0	6,2	27,0	53,5	52,4	5,6 <sup>h</sup>	14,1 <sup>h</sup>	15,8 <sup>h</sup>	2,7	8,5	9,9	11,9	28,9	31,8	47,1	60,8	62,6
Brasil	0,9	1,4	2,1	3,9	7,7	10,2	2,0	3,0	2,5	0,7	1,0	0,9	2,3	3,5	3,0	32,7	34,3	36,8
Colombia	3,6	4,2	7,6	29,2	28,3	46,8	5,6	7,1	8,2	1,4	2,6	3,4	5,4	9,6	13,1	25,6	36,5	41,6
Ecuador	3,7	10,5	12,6	43,2	57,5	55,2	15,2	24,7	23,2	5,8	8,0	14,4	30,0	33,5	42,7	38,4	32,3	61,9
México	4,3	7,1	7,7	9,4	14,9	14,6	4,5	7,7	7,2	2,9	5,2	5,6	19,8	33,4	35,1	63,7	66,1	78,4
Perú	0,8	1,5	1,9	6,4	8,2	11,1	1,5	2,5	2,6	0,5	1,0	1,4	3,2	5,5	7,3	35,5	36,6	51,6
Trinidad y Tabago	16,8	24,3	22,8	60,4	65,9	62,2	33,2	54,1	37,2	7,9	15,7	13,0	31,6	51,5	40,7	23,7	29,1	35,1
Venezuela (República Bolivariana de)	18,1	13,6	11,2	74,2	82,4	84,4	27,1	35,5	26,3	10,3	12,4	10,3	48,0	47,8	41,5	38,2	35,0	39,2

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, Banco Mundial, World Development Indicators y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Base de datos, 2013 [en línea] <http://unctadstat.unctad.org>.

<sup>a</sup> Información calculada sobre valores acumulados de los períodos, en dólares constantes de 2005.

<sup>b</sup> Corresponde al valor agregado del sector.

<sup>c</sup> Incluye petróleo y gas natural.

<sup>d</sup> Renta económica calculada por el Banco Mundial que representa la producción de petróleo y gas natural valorada al precio internacional neto de costos de extracción. Puede diferir de la renta real de los países, que se calcula sobre la base de los precios a los que efectivamente se comercializa y los costos particulares, según condiciones físicas y económicas específicas.

<sup>e</sup> En los ingresos fiscales se incluyen los ingresos tributarios y no tributarios disponibles correspondientes a la producción de hidrocarburos. El indicador resulta ser una medida de la presión tributaria y no tributaria de los países.

<sup>f</sup> Los ingresos del gobierno general son los ingresos totales netos de la contribución a la seguridad social. En el caso de la Argentina, Colombia y el Ecuador se toma en cuenta la información a nivel del sector público no financiero (SPNF).

<sup>g</sup> Resultado de dividir entre los valores de las columnas 4 y 3. Representa la proporción de la renta económica teórica que recauda el Estado a través de los ingresos fiscales. Es un indicador aproximado de la tasa fiscal efectiva.

<sup>h</sup> Datos estimados sobre la base de información oficial disponible.

La aparente disminución de los ingresos fiscales por hidrocarburos en algunos países como Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) respecto al período comprendido entre 2004 y 2009 podría haber sido motivada por una reducción del volumen de producción, aspectos inflacionarios, una disminución de la capacidad de recaudación y, posiblemente, por el aumento de los costos de producción y financiamiento, que mermarían tanto las utilidades de las empresas como los impuestos relacionados<sup>23</sup>.

Durante la última década la recaudación fiscal en relación con el potencial de la renta económica aumentó en todos los países, situación propia de un régimen fiscal progresivo, como se vio anteriormente en los casos de la Argentina y México. Si bien en el Brasil la captación fiscal promedio representó cerca del 37% de la renta económica potencial, su aumento en la última década no está determinado únicamente por la tradicional regalía y el impuesto sobre la renta, sino también por el impuesto sobre las utilidades extraordinarias o de participación especial, que aporta cerca del 40% de la recaudación proveniente de los hidrocarburos.

En términos prospectivos, en lo que se refiere a la disponibilidad del recurso, las caídas de las reservas en América Latina y el Caribe ponen en riesgo la posición exportadora regional y el suministro a los mercados internos de algunos países productores. Tal podría ser la situación de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, México y Trinidad y Tabago, que, además de ese riesgo, enfrentan la necesidad de mejorar su posición exportadora aumentando la inversión del sector público y privado. La República Bolivariana de Venezuela constituye una excepción en lo referente a los riesgos vinculados con la disponibilidad del recurso (véase el cuadro VI.4).

**Cuadro VI.4**  
**Mundo y América Latina y el Caribe: disponibilidad de hidrocarburos e impacto sobre el comercio, alrededor de 2012**

<b>País y región</b>	<b>Reemplazo de reservas, 2008-2012<sup>a</sup></b> (en porcentajes)	<b>Abundancia, 2012<sup>b c</sup></b> (en años)	<b>Riesgo</b>	<b>Capacidad de exportación, 2012<sup>c d</sup></b>	<b>Saldo comercial del sector respecto al PIB, 2012<sup>c</sup></b> (en porcentajes)
Argentina	64	10 (-)	Alto	0,9 (-)	0,3 (-)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	< 0	15 (-)	Alto	3,1 (+)	17,2 (+)
Brasil	176	20 (+)	Bajo	0,7 (+)	-0,4 (-)
Colombia	149	7 (-)	Medio-alto	2,6 (+)	6,8 (+)
Ecuador	> 200	33 (+)	Bajo	2,1 (-)	8,8 (-)
México	76	10 (-)	Alto	1,1 (-)	1,7 (-)
Perú	156	29 (-)	Medio	1,0 (+)	-0,5 (-)
Trinidad y Tabago	54	11 (-)	Alto	2,1 (+)	21,7 (+)
Venezuela (República Bolivariana de)	> 200	276 (+)	Bajo	2,4 (-)	19,8 (-)
América Latina y el Caribe sin la República Bolivariana de Venezuela	110	14 (-)	Medio-alto	1,0 (-)	0,1 <sup>e</sup> (-)
América Latina y el Caribe	> 200	74 (+)	Bajo	1,1 (-)	1,4 <sup>e</sup> (=)
El Caribe				< 1	-3,8 <sup>e</sup> (+)
Mundo	> 200	56 (+)	Bajo	1	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de British Petroleum (BP), *Statistical Review of World Energy*, 2012 y 2013; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Base de datos, 2013 [en línea] Base de datos [en línea] y [http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_referer=&sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en) y base de datos CEPALSTAT, 2013.

<sup>a</sup> De petróleo y gas natural. Corresponde al porcentaje de la producción que se compensa por adiciones en las reservas probadas a causa de nuevos descubrimientos, técnicas de recuperación mejorada y variaciones al revisar estimaciones previas.

<sup>b</sup> Relación entre las reservas y la producción de petróleo y gas natural. Se expresa por el número de años de duración de las reservas probadas al ritmo de producción actual.

<sup>c</sup> Mayor (+), menor (-) o igual (=) que en el año 2000.

<sup>d</sup> Relación entre la producción y el consumo de petróleo y gas natural. Señala la posición comercial de un país. Un índice mayor que uno refleja que el país es exportador neto de hidrocarburos; en caso contrario es un importador neto.

<sup>e</sup> Corresponde al año 2011.

Por lo que respecta a la sostenibilidad, la caída de la producción en campos maduros, el continuo aumento del consumo y su baja elasticidad-precio pueden provocar una reducción de la capacidad de exportación que ponga en peligro el frágil superávit comercial por hidrocarburos que se observa actualmente<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> La existencia de altos niveles de inversión depreciada y pagos de intereses elevados (debido al financiamiento a través de deuda) pueden originar una disminución tanto de la utilidad corporativa como de los impuestos sobre la renta.

<sup>24</sup> Así, se hace necesario buscar incentivos adicionales para impulsar la inversión de calidad (pública y privada) en actividades de exploración y producción, por lo que la creación de condiciones regulatorias favorables a ese fin será imprescindible para el desarrollo de reservorios no convencionales en la Argentina y México, yacimientos de presal en el Brasil, crudos extrapesados en la República Bolivariana de Venezuela y recursos convencionales en el Ecuador y en el Estado Plurinacional de Bolivia, entre otros.

## D. Distribución y uso de los recursos fiscales provenientes de los sectores de la minería y los hidrocarburos, 2000-2012

A continuación se analiza cómo los Estados de la región distribuyen y utilizan los ingresos provenientes de las rentas extractivas. El análisis se basa en la consideración de diez países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de)) en cuyas economías la actividad extractiva y las rentas que generan ocupan un lugar destacado. En primer lugar, se examina la evolución de los marcos normativos vigentes, tras lo que se analiza la distribución territorial y sectorial de los ingresos fiscales.

### 1. Legislación sobre la distribución y el uso de los recursos fiscales provenientes de rentas extractivas

El análisis de esta legislación refleja un alto grado de heterogeneidad, ya que coexisten lógicas nacionales marcadamente diferentes, aunque con algunas tendencias comunes. Esta heterogeneidad es el resultado de trayectorias históricas y de procesos sociales y políticos específicos de cada país. En los extremos se observa, por un lado, un gran centralismo en la asignación de los recursos fiscales provenientes de la renta petrolera en México y, por otro, una amplia distribución de esos recursos a gobiernos subnacionales, universidades públicas y otras instituciones en el Estado Plurinacional de Bolivia<sup>25</sup>. Al mismo tiempo, un análisis comparativo de la legislación de los países seleccionados permite detectar un incipiente proceso de recentralización en la gestión de estos recursos, especialmente en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Colombia y, más recientemente, en el Perú y el Brasil (véase el cuadro VI.5).

No obstante la heterogeneidad de experiencias nacionales, se pueden identificar seis tendencias generales, siendo la primera la de priorizar las regiones o localidades productoras sobre las no productoras en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales, aunque en varios países hay mecanismos para asignar también recursos a las regiones no productoras.

La asignación excluyente o preferencial de los recursos fiscales que proceden de las rentas extractivas a los territorios productores ha suscitado diversos cuestionamientos. Por un lado, los gobiernos subnacionales de territorios donde no se lleva a cabo ninguna actividad extractiva o a los que se asigna una proporción muy reducida de los recursos consideran injusto que se les margine. Por otro lado, los gobiernos nacionales estiman que la asignación territorial dificulta una gestión encaminada a objetivos nacionales que sean responsabilidad del gobierno central. Sin embargo, si bien se reconoce que las regiones donde se produce la actividad extractiva deben recibir una proporción mayor de recursos, todos los gobiernos subnacionales deberían tener acceso a una parte de esos ingresos<sup>26</sup>.

En términos generales, en la asignación territorial de los ingresos fiscales a las regiones productoras y no productoras las razones de tipo político, las normativas y las legales prevalecen sobre los criterios técnicos. Por ejemplo, cuando se privilegia a las regiones productoras, la asignación no obedece a estimaciones sobre los costos ambientales y sociales que eventualmente habría que compensar, ni sobre el costo de las inversiones requeridas para dinamizar otras actividades económicas que generen en el futuro una renta equivalente al valor del capital natural extraído, ni de las inversiones necesarias para cerrar brechas de pobreza o de infraestructura, entre otras.

La segunda tendencia general que se puede identificar es la de gastar en el presente los recursos, con una débil apuesta por su gestión financiera mediante fondos para fines de ahorro o estabilización o de equidad intergeneracional. Los fondos soberanos constituidos con los ingresos provenientes de las industrias extractivas en América Latina no son tan cuantiosos como en otras regiones. El criterio subyacente para este tipo de fondos es compensar el capital extraído con nuevo capital instalado o asegurar renta permanente una vez agotada la actual.

<sup>25</sup> En México, todos los ingresos provenientes de los hidrocarburos se concentran en la Tesorería de la Federación para su posterior distribución. Una parte de esos ingresos se distribuye a estados y municipios a través de fórmulas y mecanismos establecidos en una ley de coordinación fiscal, que incluye también los impuestos y contribuciones de carácter federal. Este modelo ha sufrido una importante modificación con la aprobación, en diciembre de 2013, de una reforma constitucional que abre a la inversión extranjera la industria petrolera, incluidas las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos (véase el recuadro VI.2).

<sup>26</sup> La mayor participación de las regiones productoras sería una compensación por la pérdida de capital natural en el subsuelo a causa de la explotación de un recurso no renovable.

**Cuadro VI.5**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): marcos legales que rigen la distribución y el uso de los ingresos fiscales**

	Sector	Propiedad de los recursos naturales	La Constitución incluye disposiciones sobre la distribución	Ingresos que se distribuyen	Formación de los ingresos	Distribución a regiones productoras	Mecanismo para compensar a regiones no productoras	Restricciones para el uso	Legislación sobre la evaluación del impacto económico y social del gasto
Argentina	Hidrocarburos	Nación/ Provincias	No	Regalías	12% del valor de la producción	Sí (las provincias recaudan)	No	No	No
	Minería	Nación/ Provincias	No	Regalías	Del 1% al 3% del valor de la producción	Sí (las provincias recaudan)	No	No	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Hidrocarburos	Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia	Sí	Regalías e impuesto directo a los hidrocarburos	Regalías e impuesto directo a los hidrocarburos: el 18% y el 32% del valor de la producción, respectivamente	Sí	Sí	Sí	No
	Minería	Estado	No	Regalías	Entre el 1% y el 7% del valor bruto de venta	Sí	No	Sí	No
Brasil	Hidrocarburos	Unión (Gobierno federal)	Sí	Regalías participaciones especiales	Regalías: el 10% del valor de la producción	Sí	No	Sí	No
	Minería	Unión (Gobierno federal)	Sí	Regalías (compensación financiera por explotación de los minerales (CFEM))	CFEM: entre el 0,2% y el 3% de las ventas netas	Sí	No	No	No
Chile	Minería	Estado	No	Patente e impuesto a las ventas (cobre)	Entre el 0,5% y el 5% de las ventas	No	No		No
Colombia	Hidrocarburos	Estado	Sí	Regalías	Entre el 5% y el 25% del valor de la producción	Sí	Sí	Sí	No
	Minería	Estado	Sí	Regalías	Entre el 1% y el 12% del valor en boca de mina	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Hidrocarburos	Estado	Sí	Regalías	Del 12,5% al 18% del valor de la producción. Tasa de un dólar por barril de petróleo producido en la Amazonia	Sí (mínimo)	No	Sí	No
	Minería	Estado	No	Regalías	3% del valor de la producción	Sí	No	Sí	No
México	Hidrocarburos	Nación	No	Todos los ingresos son federales		Sí	Acceso a recursos fiscales a través de la Ley de Coordinación Fiscal	Sí <sup>a</sup>	No <sup>b</sup>
	Minería	Nación	No	Todos los ingresos son federales		Sí <sup>c</sup>	No	No	No
Perú <sup>d</sup>	Hidrocarburos	Nación	No	Regalías e impuesto a la renta	Regalías: entre el 5% y el 37% del valor de la producción	Sí	No	Sí	No
	Minería	Nación	No	Regalías e impuesto a la renta	Entre el 1% y el 3% de la venta bruta	Sí	No	Sí	No
Trinidad y Tabago	Hidrocarburos	Estado	No		Regalías: el 12,5%	No	No	No	No
Venezuela (República Bolivariana de)	Hidrocarburos	República	Sí	Regalías y un porcentaje del presupuesto nacional	Entre el 20% y 30% del valor de la producción de hidrocarburos	Sí (mínimo)	Sí	Sí	No

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

<sup>a</sup> Sujeto a lo que establezca la normativa de cada uno de los ramos presupuestarios que rigen las participaciones federales.

<sup>b</sup> Todo el gasto público federal está sujeto al sistema nacional de evaluación del desempeño y sus directrices.

<sup>c</sup> Anteriormente solo se consideraban los gobiernos de los estados. En una reciente reforma se incorporó a los municipios.

<sup>d</sup> En el caso peruano, los gobiernos subnacionales participan del 50% de los ingresos por concepto de impuesto a la renta que pagan las empresas productoras.

Sin embargo, en la región prima la idea de que es necesario usar en el presente la renta extractiva en: i) atención a problemas de pobreza; ii) inversión en infraestructura social, y iii) mantenimiento de altos niveles de reservas internacionales. De los 70 fondos enumerados por Sovereign Wealth Fund Institute, solo ocho corresponden a América Latina<sup>27</sup>. Estos fondos se ubican en el Brasil, Chile (2), México, Panamá, el Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de). Cinco de estos ocho fondos se alimentan de recursos provistos por las actividades extractivas: el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (Chile); el Fondo de Estabilización Macroeconómica (República Bolivariana de Venezuela); el Fondo de estabilización patrimonial (Trinidad y Tabago), y el Fondo de Estabilización (México). En los países que han generado fondos prima el objetivo de la estabilización sobre el de la garantía de las pensiones o la equidad intergeneracional. De hecho, únicamente en dos de estos cinco países se incluye una perspectiva de largo plazo: Chile (véase el recuadro VI.3) y Trinidad y Tabago (con la renta para las futuras generaciones).

### Recuadro VI.3

#### Chile: fondo de estabilización y política anticíclica

En los países donde los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales constituyen un recurso importante es posible lograr el desacople de los ingresos gubernamentales y su estabilización mediante instrumentos como los fondos de estabilización y reglas macrofiscales de balance estructural. Durante la crisis financiera mundial de los años 2008 y 2009, Chile fue uno de los pocos países que logró aplicar una política fiscal anticíclica, gracias a los ahorros acumulados a través de estos instrumentos durante el período previo comprendido entre 2001 y 2008, en que se había producido un auge sostenido de los precios del cobre.

A partir de 2001 el país implementó una regla de balance estructural con el objetivo de aislar el gasto fiscal de las fluctuaciones cíclicas de la economía y del precio del cobre, entre otros factores. El Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) se creó en 2006, absorbiendo los 2.580 millones

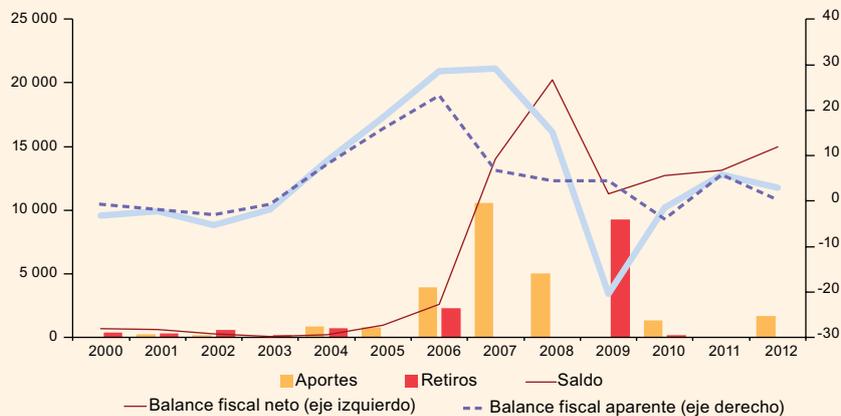
de dólares acumulados en el anterior Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre. El objetivo del FEES es financiar déficits fiscales en períodos de bajo crecimiento o bajo precio del cobre (Ministerio de Hacienda de Chile, 2013).

En el gráfico siguiente se presentan los aportes, los retiros y el saldo del FEES. Durante los últimos 12 años el fondo recibió aportes por cerca de 24.600 millones de dólares, que han permitido cubrir el déficit fiscal de varios años mediante retiros de cerca de 14.000 millones de dólares. El año más crítico fue 2009, cuando Chile gastó un 20% más de lo que había ingresado. El déficit, que ascendía a más de 7.300 millones de dólares, fue cubierto principalmente por el FEES, de modo que se transformó en un superávit del 4,4%. El efecto estabilizador queda reflejado en el balance fiscal aparente, donde se consideran los retiros del fondo como un ingreso adicional y los aportes al fondo como un gasto adicional del gobierno general.

#### Gráfico

#### Chile: aportes, retiros y saldo del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en términos absolutos y como proporción del total de ingresos del gobierno general <sup>a</sup>

(En millones de dólares y en porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Tesorería General de la República, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile.

<sup>a</sup> Entre el año 2000 y 2006 se considera el Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre, mientras que a partir del año 2007 se considera el FEES.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Tesorería General de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

<sup>27</sup> Véase [en línea] <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>.

Recientemente, como parte de la reforma de la distribución de las regalías, en Colombia se asignó un porcentaje de estas al Fondo de Ahorro y Estabilización. Este fondo ya existía en la década de 1990, pero se dismanteló al haber agotado el gobierno los ahorros en 2007 y 2008. Ahora, además de la asignación del porcentaje de regalías vigente desde 2012, también se cambiaron las reglas para el retiro de recursos del fondo, con la finalidad de que el gobierno no pueda utilizarlos fácilmente.

La tercera tendencia identificada es priorizar las regalías sobre los impuestos en la asignación de una parte de la renta extractiva a los gobiernos subnacionales. Esto sucede en Bolivia (Estado Plurinacional de) (en el caso de los departamentos productores), Colombia, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). En el Brasil y el Perú prima el uso de recursos procedentes de impuestos (en particular, el impuesto a las participaciones). Esto implica que los recursos que se distribuyen a los gobiernos subnacionales dependen fundamentalmente del volumen de la producción y no de las ganancias de las empresas.

Una cuarta tendencia consiste en restringir o condicionar el uso de los ingresos distribuidos a los gobiernos subnacionales con fines de gasto de capital y no de gasto corriente. En casi todos los países la legislación vigente establece disposiciones específicas para que los ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales se utilicen como gastos de inversión, no autorizándose su uso para gasto corriente. Este es el caso del Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú (véase el cuadro VI.6). La excepción la constituye el Estado Plurinacional de Bolivia, donde los ingresos por regalías de hidrocarburos y por el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) sí pueden ser utilizados para gasto corriente. En la mayoría de los países analizados la legislación prioriza las inversiones en educación y salud, así como en saneamiento (alcantarillado) e infraestructura de transporte de pequeña escala.

**Cuadro VI.6**  
**América Latina (países seleccionados): uso de los ingresos provenientes de la renta extractiva distribuida a los gobiernos subnacionales según la legislación**

<b>País</b>	<b>Ingreso distribuido</b>	<b>Restricción de uso en gasto de capital</b>	<b>Se permite gasto corriente</b>	<b>Restricciones de uso en sectores específicos</b>
Argentina	Regalías sobre los hidrocarburos	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Brasil	Regalías sobre los hidrocarburos	Sí	No	Educación, energía, pavimentación de vías, abastecimiento de agua y saneamiento básico
	Participaciones especiales	Sí	No	Educación, energía, pavimentación de vías, abastecimiento de agua y saneamiento básico
	Compensación financiera por explotación de recursos minerales (CFEM)	Sí	No	Proyectos para mejorar la infraestructura, la calidad del medio ambiente, la salud y la educación de las poblaciones locales
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Regalías sobre los hidrocarburos	No	Sí	No
	Impuesto directo a los hidrocarburos	No	Sí	Educación, salud, desarrollo local y empleo, desarrollo social. Hay distintos lineamientos para prefecturas, municipalidades y universidades
	Regalías sobre la minería	Sí, el 85% en gasto de capital	Sí, de un 15% como máximo	No
Chile	Regalías sobre los hidrocarburos y la minería	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Colombia	Regalías sobre los hidrocarburos y la minería	Sí	Solo un 5% en gastos de funcionamiento u operación del proyecto financiado con regalías	Varían para departamentos y municipios. Se establecen determinados porcentajes que deben destinarse a educación, salud y alcantarillado, entre otros ámbitos
Ecuador	Fondo para el ecodesarrollo	Sí	No	Proyectos de saneamiento ambiental y salud, vialidad, construcción y equipamiento escolar y comunal rural y turismo, incluidos los gastos que demanden la realización de estudios
Perú	Canon minero, petrolero y gasífero	Sí	Hasta un 25% del canon minero	Financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local
	Regalía sobre la minería	Sí	No	Proyectos de inversión productiva que articulen la minería con el desarrollo económico de cada región
Venezuela (República Bolivariana de)	Regalía sobre los hidrocarburos	No se especifica	No se especifica	Se priorizan los ámbitos de infraestructura y ciencia y tecnología

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

La quinta tendencia observada es un creciente interés en la asignación directa de una parte de los ingresos provenientes de la renta extractiva a poblaciones en situación de vulnerabilidad (pobres, indígenas, adultos mayores y escolares, entre otras). En muchos países de la región existen actualmente programas de transferencias directas en efectivo, condicionadas o no condicionadas, a sectores vulnerables de la población. En la mayoría de los casos, estos programas se financian parcialmente con aportes del presupuesto general, que incluyen recursos procedentes de la renta extractiva. La excepción la constituye el Estado Plurinacional de Bolivia, donde mediante la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) se transfiere una parte de los ingresos que provienen de la renta de los hidrocarburos a las personas mayores de 60 años. Es importante señalar que este programa se financia hasta cierto punto con recursos obtenidos a través del impuesto directo a los hidrocarburos, que antes iban destinados a las prefecturas y municipalidades, y se gestiona desde el gobierno central<sup>28</sup>. Por lo tanto, se trata también de un ejemplo de la tendencia a la recentralización de los ingresos por rentas extractivas.

También en el Estado Plurinacional de Bolivia la renta de los hidrocarburos financia el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas e Interculturales (FDPPIOYCCI). En Colombia, un porcentaje de las regalías de los departamentos y las municipalidades debe gastarse en los resguardos indígenas cercanos a las zonas de producción, aunque no se entrega directamente a ninguna institución (por ejemplo, un fondo) u organización indígena. Lo mismo se está discutiendo actualmente en el Ecuador.

Finalmente, la sexta tendencia es que en ningún país existe legislación sobre la evaluación de los impactos que genera la distribución de los recursos provenientes de la renta extractiva. Como se ha señalado, todos los países cuentan con dispositivos legales que norman la distribución y el uso de los recursos fiscales procedentes de rentas extractivas. El supuesto subyacente es que esos recursos asignados a territorios específicos tendrán un impacto positivo sobre la calidad de vida presente y futura de sus poblaciones. Sin embargo, no existe legislación para evaluar el impacto económico y social de la aplicación de estos recursos fiscales. En consecuencia, no hay evaluaciones oficiales periódicas que permitan a los gobiernos saber si los recursos se están empleando adecuadamente. Sí que se han realizado evaluaciones puntuales desde instituciones tales como universidades, centros de investigación, empresas consultoras y medios periodísticos. Algunos gobiernos, como los del Brasil y Colombia, también las han realizado, *ex post*. Pero hasta la fecha ningún gobierno dispone de la capacidad institucional necesaria para realizar ese monitoreo de manera sistemática.

## 2. Tendencias en la distribución territorial y sectorial de los ingresos fiscales provenientes de la renta extractiva

A continuación se analizan más detalladamente —considerando los casos específicos de algunos países— dos de las seis tendencias detectadas anteriormente en relación con la distribución y el uso de los recursos fiscales derivados de rentas extractivas: priorizar las regiones o localidades productoras sobre las no productoras y priorizar las inversiones en lugar del gasto corriente.

Sobre la distribución descentralizada de los ingresos fiscales mineros, cabe señalar que, en promedio, en la región solo un 13% de los ingresos fiscales totales se distribuyen descentralizadamente (véase el cuadro VI.7). Hay diferencias significativas entre países: se caracterizan por una mayor distribución de ingresos fiscales a niveles administrativos subnacionales el Perú, Colombia y el Brasil, en ese orden, Seguidos de la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia. Cabe resaltar que en Chile y México la participación del gobierno central representa el 100% del total, no habiéndose producido hasta ahora en estos países una distribución descentralizada de los ingresos de la actividad minera, salvo de manera incipiente en Chile y muy recientemente en México con las reformas a la Ley Federal de Derechos. En 2007 y 2012 la distribución descentralizada de ingresos fiscales por actividad minera en los países analizados ascendió a 15.735 millones de dólares, que constituye una cifra considerable, si bien inferior a la de los hidrocarburos. En el caso peruano existen normas constitucionales, como el artículo 77° de la Constitución Política de 1993, que establece que “corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”.

<sup>28</sup> El Fondo de la Renta Universal de Vejez se financia mediante el 30% de los recursos percibidos mediante el impuesto directo a los hidrocarburos y por los dividendos de las empresas públicas capitalizadas. Véase la Ley núm. 3791 del 28 de noviembre de 2007 y el Decreto Supremo 29400 del 29 de diciembre de 2007 del Estado Plurinacional de Bolivia.

**Cuadro VI.7**  
**América Latina (7 países): distribución centralizada y descentralizada de ingresos fiscales trienales por la explotación de recursos minerales, 2007-2009 y 2010-2012**  
*(En millones de dólares y en porcentajes)*

País	2007-2009			Proporción de distribución descentralizada	2010-2012			Proporción de distribución descentralizada
	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total		Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total	
Argentina	121	1 166	1 286	9,4	221	1 502	1 723	12,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	246	173	419	58,6	354	597	951	37,3
Brasil	1 163	6 196	7 359	15,8	1 662	15 070	16 732	9,9
Chile	-	31 223	31 223	0,0	-	31 775	31 775	0,0
Colombia	1 797	1 337	3 134	57,3	1 902	1 792	3 694	51,5
México	-	4 399	4 399	0,0	-	5 068	5 068	0,0
Perú	3 480	3 045	6 525	53,3	4 788	3 627	8 415	56,9
Total	6 807	47 539	54 346		8 928	59 430	68 359	
	12,5%	87,5%	100,0%		13,1%	86,9%	100,0%	

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

En relación con la distribución territorial de los ingresos fiscales por explotación petrolera (véase el cuadro VI.8), en el Ecuador solo se distribuye de manera descentralizada el 2% de estos ingresos, que se destinan a los departamentos de la región amazónica, si bien no hay información disponible sobre las transferencias desagregadas por provincia o municipio (Herrera, López y Arias, 2012). En la Argentina, el Brasil, México y el Perú los recursos provenientes de las actividades petroleras solo se distribuyen a los gobiernos subnacionales de los territorios en que se lleva a cabo la actividad extractiva. En la Argentina, dos provincias acumulan el 58% de los recursos fiscales provenientes de rentas extractivas: Neuquén y Chubut (Mansilla y Burgos, 2009).

**Cuadro VI.8**  
**América Latina (7 países): distribución centralizada y descentralizada de ingresos fiscales trienales por la explotación de hidrocarburos, 2007-2009 y 2010-2012**  
*(En millones de dólares y en porcentajes)*

País	2007-2009			Proporción de distribución descentralizada	2010-2012			Proporción de distribución descentralizada
	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total		Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total	
Argentina	7 213	11 322	18 535	39	9 314	13 833	23 147	40
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 838	2 829	4 667	39	2 796	4 267	7 063	40
Brasil	17 504	32 830	50 334	35	27 217	35 232	62 449	44
Colombia	6 258	14 492	20 750	30	11 657	22 733	34 390	34
Ecuador	393	16 811	17 205	2	420	32 772	33 191	1
México	372	167 338	167 710	0	1 021	188 215	189 236	1
Perú	1 449	2 368	3 817	38	3 006	4 374	7 380	41
Total General	35 028	247 991	283 019		55 431	301 426	356 857	
	12,4%	87,6%	100%		15,5%	84,5%	100%	

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

En el Brasil es donde existe actualmente la mayor concentración territorial de estos ingresos: el estado de Río de Janeiro recibe más del 90% de los ingresos de la renta de hidrocarburos. Sin embargo, el país está transitando desde ese esquema de asignación territorial de la renta claramente centrado en las áreas productoras, hacia otro en que los estados y municipios no productores recibirían una parte algo mayor de los recursos fiscales generados por el petróleo (pero no de la renta minera). El descubrimiento de los recursos de presal abrió las puertas a un debate nacional en torno a la repartición y el uso de los nuevos recursos fiscales. La asignación territorial de esa renta ha sido uno de los aspectos más debatidos. Ante la posibilidad de que se repitiera la tendencia a la concentración de recursos en el estado de Río de

Janeiro y tras una compleja serie de debates en el Congreso con el poder ejecutivo, en noviembre de 2012 se aprobó la Ley núm.12.734, que dispone un aumento de la renta destinada a los estados y municipios no productores, aunque los de los territorios productores siguen recibiendo la mayor parte de esos ingresos<sup>29</sup>.

En México, el acceso a los recursos fiscales (tanto provenientes de la renta petrolera como de los impuestos directos, indirectos y especiales) por parte de los gobiernos estatales y municipales se realiza según la fórmula definida en la Ley de Coordinación Fiscal para la asignación de las participaciones y asignaciones federales (el gasto federalizado de cada año es aprobado por la Cámara de Diputados). Recientemente, mediante la Ley Federal de Derechos se creó el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros de México, que da preferencia a los municipios en el acceso a recursos provenientes de las actividades extractivas.

En el Perú, 5 regiones (de un total de 24) reciben el 60% de los ingresos que proceden de las actividades extractivas. Existe además una marcada concentración en las unidades administrativas específicas donde está ubicada la producción, lo que ha desatado un debate recurrente sobre la necesidad de redistribuir el canon de manera más equitativa entre los distritos y las provincias de las propias regiones productoras.

En Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia, todos los gobiernos subnacionales participan de los ingresos provenientes de las actividades extractivas, aunque la mayor parte de los ingresos que tienen ese origen se asigna a las regiones productoras, si bien existen mecanismos de distribución de montos menores entre las regiones no productoras. No obstante, en el caso de Colombia esa tendencia podría modificarse con el sistema de regalías aprobado en 2011, que reduce significativamente la asignación directa a las zonas productoras y portuarias, mientras que asigna a nuevos fondos una parte creciente de los recursos provenientes de la renta extractiva. Esos nuevos fondos están disponibles para los departamentos y municipios no productores, que acceden a ellos a través de concurso (Martínez, Peña y Velásquez, 2013)<sup>30</sup>. En el cuadro VI.9 se muestra cómo han cambiado los porcentajes de distribución de los ingresos fiscales producto de las rentas extractivas. En la primera columna se muestra la distribución de los ingresos fiscales antes de la reforma de 2011, cuando los departamentos y municipios productores concentraban, respectivamente, el 47,5% y el 25% de los ingresos, y los municipios con puertos, el 8%, concentrando entre los tres el 80,5% del total de ingresos fiscales. Solo el 19,5% de los ingresos fiscales se destinaban al Fondo Nacional de Regalías, que era el único mecanismo disponible para distribuir estos ingresos al resto del país. En contraste, en la segunda columna se muestra la nueva distribución tras la reforma, donde el porcentaje de participación de esos departamentos y municipios productores y puertos se reduce significativamente (del 80,5% al 26,7% en 2012, el 17,5% en 2013 y, según las previsiones, el 12,25% en 2014, para finalizar en el 9,80% a partir de 2015). Con esta reforma el Gobierno de Colombia vuelve a centralizar los ingresos fiscales provenientes de la renta extractiva para distribuirlos entre los nuevos fondos creados.

**Cuadro VI.9**  
**Colombia: distribución de los ingresos provenientes de la renta extractiva, 2011-2015**  
(En porcentajes)

	Antes de la reforma de 2011	Con la reforma de 2011	Período de transición			2015 en adelante
			2012	2013	2014	
Fondo Nacional de Regalías	19,50	Fondo de Ahorro Pensional Territorial	9,80	9,80	9,80	9,80
Municipios con puerto	8,00	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	9,80	9,80	9,80	9,80
Municipios productores	25,00	Fondo de Ahorro y Estabilización	25,00	29,40	29,40	29,40
Departamentos productores	47,50	Departamentos y municipios productores y puertos	26,70	17,15	12,25	9,80
		Fondo de Compensación Regional	16,02	19,11	22,05	23,52
		Fondo de Desarrollo Regional	10,68	12,74	14,70	15,68
		Vigilancia y fiscalización	2,00	2,00	2,00	2,00

Fuente: Foro Nacional por Colombia, sobre la base de Acto Legislativo núm. 5 del 18 de julio de 2011.

<sup>29</sup> Esta norma ha sido cuestionada judicialmente por el gobernador del estado de Río de Janeiro.

<sup>30</sup> Los fondos son: Fondo de Ahorro Pensional Territorial, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Ahorro y Estabilización, Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional.

En el caso de Chile, los ingresos por las actividades mineras nunca se han distribuido de manera descentralizada, aunque en la actualidad se está asignando provisionalmente y de forma experimental una parte menor de la renta del cobre a los municipios productores.

Con respecto a la priorización de las inversiones en lugar del gasto corriente como condición de uso de las asignaciones a los gobiernos subnacionales, es necesario señalar que, más allá de esta tendencia general, las legislaciones de los países varían en cuanto al empleo específico de los ingresos provenientes de los recursos mineros y de los hidrocarburos (véase el cuadro VI.10).

**Cuadro VI.10**  
**Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú: uso efectivo de los ingresos procedentes de industrias extractivas por parte de los gobiernos subnacionales, en promedio, 2011-2012**  
(En porcentajes)

<b>País</b>	<b>Tipo de ingresos</b>	<b>Nivel de gobierno</b>	<b>Educación</b>	<b>Salud y saneamiento</b>	<b>Infraestructura de transporte</b>	<b>Medio ambiente</b>	<b>Otros sectores</b>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Impuesto directo a los hidrocarburos	Municipios	30	13	18	2	Agropecuario: 2 Otros: 22
		Gobiernos departamentales	5	21	41		Electrificación rural: 10 Otros: 11
	Regalías sobre la minería	Municipios y gobiernos departamentales	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica	Solo se establece un máximo del 15% para gasto corriente y el resto para inversión
Perú	Canon minero, petrolero y gasífero	Gobiernos regionales y municipalidades	11	12	23	4	Planeamiento y reserva de contingencia: 15 Agropecuario: 13 Otros: 11

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la legislación de cada país, y Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

En la Argentina, Colombia y el Ecuador la legislación no establece obligatoriedad de uso en ningún sector.

En el Brasil, hasta 2012 la legislación preveía que, del total de las regalías sobre los hidrocarburos, un 30% se utilizasen en educación, un 40% en salud y saneamiento e infraestructura de transporte, y un 30% en la preservación del medio ambiente<sup>31</sup>. El reciente debate en relación con la renta procedente del presal también ha girado en torno a la asignación sectorial de los ingresos por ese recurso. El gobierno propuso que el 100% de la renta del yacimiento presal en manos del gobierno federal y de los estados y municipios se destinase a la educación. Esta orientación se fortaleció en respuesta a las demandas ciudadanas de realizar mejoras en los servicios públicos, expresadas en movilizaciones que se sucedieron durante varios meses. Finalmente, se estableció por ley que el 50% del total (capital más intereses) del fondo social y el 75% y el 25% de los recursos de libre disponibilidad del gobierno federal se destinasen a educación y salud, respectivamente.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, los municipios y los gobiernos departamentales han destinado el 61% y el 67% del total, respectivamente, a educación, salud y saneamiento, y a infraestructura de transporte. En lo que respecta a las regalías mineras, su uso no está especificado, salvo la restricción de que el 85% puede dirigirse a inversión, mientras que el 15% restante puede ser destinado a gasto corriente.

En el caso del Perú los recursos provenientes del canon minero, petrolero y gasífero se han utilizado de la siguiente manera: un 20% para educación, un 19% para salud, un 22% para infraestructura de transporte y un 13% para el sector agropecuario. Cabe resaltar que, a diferencia de lo que ocurre en el Estado Plurinacional de Bolivia, este uso por sectores económicos proviene del mecanismo de los presupuestos participativos, donde en la elección de los proyectos de inversión participan las poblaciones de la zona.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, la empresa petrolera estatal PDVSA realiza aportes para gastos sociales y fondos al margen del presupuesto nacional. Así, además de las contribuciones que PDVSA paga al Estado venezolano en concepto de impuesto sobre la renta, regalías y dividendos, la empresa estatal también entrega distintos aportes para el desarrollo social del país. Según la información difundida por PDVSA, sus aportes para desarrollo social se dividen en gastos realizados en programas sociales denominados “misiones”, aportes a

<sup>31</sup> No se dispone de información acerca de si los ingresos usados en el Brasil se han adecuado a lo que dispone la legislación vigente.

comunidades y otros, desembolsos para el Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FONDEN) y gastos para el desarrollo social realizados a través de fideicomisos constituidos con entidades financieras gubernamentales.

Estas contribuciones han sido significativas en la última década: entre 2001 y 2012 sumaron más de 174.000 millones de dólares<sup>32</sup>. Las misiones se han convertido desde 2003 en el principal instrumento para profundizar el gasto social. Además, constituyen estructuras paralelas al Estado; es decir, el dinero con que contribuye PDVSA no ingresa en el presupuesto nacional, sino que lo reciben fundaciones que cuentan con comisiones encargadas de la administración para cada misión. La composición de estas comisiones varía, pero en general incluyen ministerios, organismos públicos vinculados, las Fuerzas Armadas y PDVSA, entre otras instituciones.

Otra importante contribución al gasto social en la República Bolivariana de Venezuela, de monto similar al de los aportes a misiones, es la que se destina al Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FONDEN), un instrumento para ejecutar gasto social en paralelo al presupuesto nacional. Se trata en realidad una sociedad anónima creada por el Ministerio del Poder Popular para Economía, Finanzas y Banca Pública en 2005. Sus ingresos provienen de reservas internacionales y de aportes de PDVSA. Está gestionado por un directorio ejecutivo compuesto por funcionarios estatales. PDVSA aporta los recursos, pero no se encarga de la gestión.

Ninguno de los países analizados dispone de mecanismos legales sobre la evaluación del impacto económico y social del gasto. Dada la magnitud de los aportes transferidos y la multiplicidad de objetivos, actividades y sectores involucrados, sería recomendable que los países contaran con mecanismos de monitoreo de la aplicación de los fondos descentralizados y de los impactos que tuvieron, con la finalidad de mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública de la renta extractiva.

## **E. Desafíos de la gobernanza de recursos naturales en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015**

Durante la última década, caracterizada por precios internacionales de exportaciones primarias históricamente altos, la región no ha aprovechado el potencial de inversión de estos excedentes para transitar hacia la acumulación de capacidades tecnológicas, la diversificación productiva y la actualización de infraestructura física y social que el desarrollo sostenible exige. Hay varias economías avanzadas que, a pesar de que exportan bienes intensivos en recursos naturales, han alcanzado grandes logros en cuanto a capacidades tecnológicas, algo que nuestra región no ha conseguido.

La repercusión positiva en los términos de intercambio de los recursos naturales entre 2003 y 2012 se tradujo en mayor crecimiento económico y disponibilidad de recursos financieros, pero su potencial para el cambio estructural no fue capitalizado ni contó con la debida atención en las agendas públicas. En cambio, el auge de precios de estos recursos sirvió sobre todo para financiar una gran expansión del consumo (véase el capítulo IV), con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente (véase el capítulo V), y no se vio acompañado por una priorización estratégica de la inversión pública basada en criterios de sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo. La región sigue en este caso un patrón asimétrico; por un lado, mantiene una matriz productiva de baja diversificación, complejidad e innovación, centrada en las rentas procedentes de la explotación de los recursos naturales (especialización hoy exacerbada por los altos precios internacionales); por otro lado, expande y diversifica el consumo de bienes, entre los que los importados tienen un alto peso relativo. En un futuro escenario de estancamiento o caída de la demanda y precios de los recursos naturales, semejante ecuación puede provocar serios problemas en la balanza comercial y desequilibrios fiscales, entre otros.

Todo lo anterior plantea un gran reto: actualizar la gobernanza sobre la propiedad, captación, distribución e inversión final de las rentas derivadas de los recursos naturales; en particular, para asegurar su contribución al cambio estructural con inclusión social que demandan las metas de la agenda para el desarrollo después de 2015. El presente capítulo se ha dedicado a revisar las tendencias que al respecto se observan en los países de la región en los sectores

<sup>32</sup> De los cuales 106.200 millones de dólares corresponden a misiones y programas sociales y 68.000 millones de dólares a Gran Misión Vivienda Venezuela, al Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FONDEN) y al Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA).

minero y de los hidrocarburos. Se concluye que es fundamental consolidar un marco institucional y de regulación que permita aprovechar esa dotación de factores para configurar una estructura productiva más intensiva en tecnología y con mayor diversificación; una estructura donde, además, el uso de los ingresos fiscales derivados de las rentas extractivas tenga como horizonte final la promoción de una mayor igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de los actores, en un marco de justicia y equidad intergeneracional.

La gobernanza de los recursos naturales es fundamental en dos momentos distintos del proceso de cambio estructural. El primero incumbe a la actividad y al sector mismo, y requiere de esfuerzos coordinados para lograr en los procesos productivos una mayor densidad en capacidades, innovación tecnológica, encadenamientos y sinergias con otros sectores, así como beneficios sociales derivados de la inversión en infraestructura para la explotación y el transporte de los recursos naturales. El segundo momento del proceso está relacionado con la calidad del uso posterior de los ingresos fiscales procedentes de las rentas de los recursos naturales para la inversión general en capacidades humanas (educación y capacitación), en infraestructura, en protección social y —a través de políticas industriales— en otros sectores productivos de alto valor agregado<sup>33</sup>. El objetivo final es legar a las generaciones presentes y futuras las inversiones en capacidades productivas y los medios necesarios para lograr un desarrollo pleno, a través del cambio estructural para la igualdad propuesto por la CEPAL.

La coordinación a través de políticas e instituciones del Estado en esos dos momentos es clave para generar círculos virtuosos que vinculen la explotación de recursos naturales con el cambio estructural. Por ambicioso que parezca, es posible y, de hecho, se ha logrado en países del mundo industrializado ricos en recursos naturales. Una dinámica así surge, además, un efecto positivo sobre la igualdad, en la medida en que se expanden los logros educativos y el desarrollo de capacidades productivas, se avanza en la inclusión social a través de un empleo más productivo, se promueve un acceso más amplio a servicios y a conexiones diversas mediante el desarrollo de una mejor infraestructura, y se incrementan los recursos fiscales para mejorar y extender la cobertura de los sistemas de protección social.

Cambiar el actual paradigma de explotación de recursos naturales mediante una gobernanza compatible con la sostenibilidad y la igualdad, tal como se ha planteado en este capítulo, requiere de pactos sociales de amplia base en torno a objetivos que involucran a múltiples actores. Este tema se aborda en el capítulo siguiente.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y otros (2002), “Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution”, *Quarterly Journal of Economics*, N° 117.
- Acquatella, J. y otros (2013), “Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2011 y participación estatal”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 72 (LC/L.3645), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Adler, Gustavo y Sebastián Sosa (2011), “Commodity price cycles: the perils of mismanaging the boom”, *IMF Working Paper*, N° WP/11/283, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- AIE (Agencia Internacional de la Energía) (2013), “Medium-Term Oil Market Report 2013”.
- \_\_\_ (2012), “Golden Rules for a Golden Age of Gas”.
- \_\_\_ (2012b), “World Energy Outlook 2012”.
- \_\_\_ (2011), “World Energy Outlook 2011”.
- \_\_\_ (2010), “World Energy Outlook 2010”.
- Banco Mundial (2013), “World Development Indicators (WDI)” [en línea] <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>.
- Birdsall, N. y J.L. Londoño (1997), “Asset inequality matters: an assessment of the world bank’s approach to poverty reduction”, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2.
- Bourland, Brad y Paul Gamble (2011), “Saudi Arabia’s coming oil and fiscal challenge”, *Jadwa Investment*, julio.

<sup>33</sup> Si bien esta inversión suele concretarse a través de gastos corrientes y su financiamiento no puede depender de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales, que son de naturaleza volátil y cambiante, cabe destacar la positiva experiencia de fondos creados a partir de la renta de recursos naturales para fines de desarrollo de capacidades y otros ámbitos de la inversión social. Por ejemplo, en el caso peruano los ingresos de las industrias extractivas ya se utilizan para la formación de capital humano avanzado (canon universitario) y para inversión social.

- BP (British Petroleum) (2013), "Statistical Review of World Energy 2013" [en línea] <http://www.bp.com/statisticalreview>.
- \_\_\_ (2012), "Statistical Review of World Energy 2012" [en línea] <http://www.bp.com/statisticalreview>.
- \_\_\_ (2011), "Statistical Review of World Energy 2011" [en línea] <http://www.bp.com/statisticalreview>.
- Brunnschweiler, C. y E. H. Bulte (2008), "The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings", *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 55.
- Buccellato, T. y M. Alessandrini (2009), "Natural resources: a blessing or a curse? The role of inequality", *Discussion Paper*, N° 98, Centre for Financial and Management Studies.
- Campodónico, Humberto (2008), "Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina", *Documentos de Proyectos*, N° 188 (LC/W.188), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro de Cambio Global (2010), "Relación entre agua energía y cambio climático", Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_ (2013b), *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_ (2013c), *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012, abril de 2013* (LC/G.2564), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2012a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2012. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (LC/G.2546-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.3.
- \_\_\_ (2012b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012* (LC/G.2547-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.5.
- \_\_\_ (2012c), "Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010 y participación estatal", documento presentado en el Seminario Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: Desafíos de Política Pública, Manejo de Rentas y Desarrollo Inclusivo, Santiago de Chile, 24 y 25 de abril.
- \_\_\_ (2012d), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2012e), "CEPALSTAT, bases de datos y publicaciones estadísticas" [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.
- \_\_\_ (2011), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2494-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.4.
- \_\_\_ (2010), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G.2447-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.4.
- \_\_\_ (2008), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2007* (LC/G.2360-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.11.
- Chong, A. y M. Gradstein (2007), "Inequality and institutions", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, N° 3.
- COCHILCO (Comisión Chilena del Cobre) (2013), *Consumo de agua en la minería del cobre año 2012*, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2011), *Anuario de Estadísticas del Cobre y Otros Minerales 1992-2011*, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2009), "Proyección consumo de agua en la minería del cobre 2009-2020", *Informe Gestión del recurso hídrico y la minería en Chile*, Santiago de Chile.
- Collier, Paul (2010), *The Plundered Planet: Why We Must--and How We Can Manage Nature for Global Prosperity*, Nueva York, Oxford University Press.
- Collier, P. y B. Goderis (2011), "Commodity prices and growth: an empirical investigation", *European Economic Review*, vol. 56, N° 6.
- \_\_\_ (2007), "Commodity prices, growth, and the natural resource curse: Reconciling a conundrum", *Working Paper Series*, N° 274, Centre for the Study of African Economies.
- D'Elia, Yolanda y otros (2008), "Las misiones sociales en Venezuela", Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDES).
- Davis, G.A. (2009), "Extractive economies, growth and the poor", *Mining, Society, and a Sustainable World*, Jeremy Richards (ed.), Berlin, Springer-Verlag.
- \_\_\_ (2004), "An empirical investigation of mining and sustainable development", *Working Paper*, Colorado School of Mines [en línea] [http://inside.mines.edu/~gdavis/Papers/pov\\_August\\_18.pdf](http://inside.mines.edu/~gdavis/Papers/pov_August_18.pdf).
- Davis, G. A. y A. L. Vásquez Cordano (2013), "The fate of the poor in growing mineral and energy economies", *Resources Policy*, vol. 38, N° 2.

- De Gregorio, J. y L. Jong-Wha (2002), "Education and income inequality: new evidence from cross-country data", *Review of Income and Wealth*, vol. 48, N° 3.
- Deaton, B. J. y E. Niman (2012), "An empirical examination of the relationship between mining employment and poverty in the Appalachian region", *Applied Economics*, N° 44.
- Dourojeanni, Axel, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (2002), "Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 47 (LC/L.1777-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Easterly, W. (2001), "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, vol. 6, N° 4.
- Echeme, I.I. y E.C. Ubani (2010), "A correlation of natural resource management and level of development in developing countries: a case of Nigeria", *Report and Opinion*, vol. 2, N° 7.
- EIA (Administración de Información Energética) (2012), "International Energy Statistics" [en línea] <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>.
- (2011a), "Country analysis briefs: Argentina" [en línea] <http://www.eia.gov.us>.
- (2011b), "Country analysis briefs: Estado Plurinacional de Bolivia" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011c), "Country analysis briefs: Brazil" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011d), "Country analysis briefs: Colombia" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011e), "Country analysis briefs: Ecuador" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011f), "Country analysis briefs: Mexico" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011g), "Country analysis briefs: Peru" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- (2011h), "Country analysis briefs: Venezuela" [en línea] <http://www.eia.doe.gov.us>.
- Engerman, S. y K. Sokoloff (2002), "Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies", *NBER Working Paper*, N° 9259.
- (2000), "Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, N° 3.
- (1997), "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", *Economic Growth and Latin American Economic Historiography*, S. Haber (ed.), Cambridge, MIT Press.
- ENI (2012), "World Oil and Gas Review 2012" [en línea] <http://www.eni.com/world-oil-gas-review/pages/home.shtml>.
- (2010), "World Oil and Gas Review 2010".
- Escobal, J. (2005), "The role of public infrastructure in market development in rural Peru", *MPRA Paper*, N° 727, Wageningen University.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2010), *The Taxation of Petroleum and Minerals: principles, problems and practices*, Washington, D.C.
- Fum, R.M. y R. Hodler (2010), "Natural resources and income inequality: The role of ethnic divisions", *Economics Letters*, vol. 107, N° 3.
- Fundación Milenio (2013), *Informe de Milenio sobre la Economía. Gestión 2012*, La Paz.
- (2012), *Informe de Milenio sobre la Economía. Gestión 2011*, La Paz.
- (2011), *Informe de Milenio sobre la Economía. Gestión 2010*, La Paz.
- Galvis, L. A. y Meisel Roca A. (2010), "Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial", *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 120, Cartagena, Banco de la República.
- Goderis, B. y S.W. Malone (2011), "Natural resource booms and inequality: Theory and evidence", *Scandinavian Journal of Economics*, N° 113.
- Gupta, S., H. Davoodi y R. Alonso-Terme (2002), "Does corruption affect income inequality and poverty?", *Economics of Governance*, N° 3.
- Gyimah-Brempong, K. y S. de Gyimah-Brempong (2006), "Corruption, growth, and income distribution: are there regional differences?", *Economics of Governance*, vol. 7, N° 3.
- Gylfason, T. (2007), "The international economics of natural resources and growth", *Minerals and Energy*, vol. 22, N° 1–2.
- (2001), "Natural resources, education, and economic development", *European Economic Review*, N° 45.
- Gylfason, T. y G. Zoega (2003), "Inequality and economic growth: do natural resources matter?", *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Theo S. Eicher y Stephen J. Turnovsky (eds.), Cambridge, MIT Press.
- Hajkowicz, S.A., S. Heyenga y K. Moffat (2011), "The relationship between mining and socio-economic well being in Australia's regions", *Resources Policy*, vol. 36, N° 1.
- Hernández Martínez, E. (2011), "Los recursos naturales y el patrimonio de la Nación", *Ius Et Praxis. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima*, N°42.

- Herrera, Juan José, Julio López y Karla Arias (2012), "El liderazgo de la gestión petrolera regresa al Estado, monitoreo 2011", *Lupa Fiscal*, N° 4, Quito, Grupo Faro, diciembre.
- Humphreys, M., J.D. Sachs y J. Stiglitz (2007), *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, mayo.
- IDEA (Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral) (2008), *Memoria del seminario internacional Gestión de los hidrocarburos: experiencias de otros países productores*, La Paz.
- Imimi, A. (2007), "Escaping from the resource curse: evidence from Botswana and the rest of the world", *IMF Staff Papers*, vol. 54, N° 4.
- Isham, J. y otros (2005), "The varieties of resource experience. Natural resource export structures and the political economy of growth", *The World Bank Economic Review*, vol. 19, N° 2.
- Ismail, Kareem (2010), "The structural manifestation of the 'Dutch disease': the case of oil exporting countries", *IMF Working Paper*, N° WP/10/103, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- James, A. y D. Aadland (2011), "The curse of natural resources: An empirical investigation of U.S. counties", *Resource and Energy Economics*, vol. 33, N° 2.
- Johnston, Daniel (1994), *International Petroleum Fiscal Systems and Production-Sharing Contracts*, PennWell.
- Keefer, P. y S. Knack (2002), "Polarization, politics, and property rights: links between inequality and growth", *Public Choice*, N° 111.
- Khelil, Chakib (1995), "Fiscal systems for oil", *Note*, N° 46, Banco Mundial, mayo.
- Lagos, G. y E. Blanco (2010), "Mining and development in the region of Antofagasta", *Resources Policy*, vol. 35, N° 4.
- Lardé, Jeannette, Eduardo Chaparro y Cristian Parra (2008), "El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile: el caso de la región de Antofagasta", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 130 (LC/L.2845-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavanderos, L., J. Gastó y P. Rodrigo (eds.) (1994), "Hacia un ordenamiento ecológico-administrativo del territorio", Santiago de Chile, Ministerio de Bienes Nacionales.
- Leamer, E.E. y otros (1999), "Does natural resource abundance increase Latin American income inequality", *Journal of Development Economics*, vol. 59.
- Lederman, Daniel y William F. Maloney (eds.) (2006), *Neither Curse nor Destiny: Natural Resources and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial/Stanford University Press.
- Li, H., L. Xu y H. Zou (2000), "Corruption, income distribution, and growth", *Economics and Politics*, vol. 12, N° 2.
- Liscow, Z.D. (2013), "Do property rights promote investment but cause deforestation? Quasi-experimental evidence from Nicaragua", *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 65.
- Loayza, N. y C. Raddatz (2010), "The composition of growth matters for poverty alleviation", *Journal of Development Economics*, vol. 93, N° 1.
- Ludevid, Manuel (1996), *El cambio global en el medio ambiente*, Alfaomega.
- Mansilla, Diego y Martín Burgos Zeballos (2009), "Las regalías hidrocarbúrficas en la desigualdad fiscal provincial", *Realidad Económica*, N° 246, agosto-septiembre.
- Martínez Céspedes, René y María del Carmen Inch (2012), "A siete años del IDH ¿En qué se gastan los recursos?", *serie Debate Público*, N° 22 [en línea] [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo).
- Martínez, Mario, Juliana Peña y Fabio Velásquez (2013), "El sector extractivo en Colombia 2011-2012", Foro Nacional por Colombia.
- Mehlum H., K. Moene y R. Torvik (2006), "Institutions and the resource curse", *The Economic Journal*, vol. 116, enero.
- Mideksa, T.K. (2013), "The economic impact of natural resources", *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 65.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2013), *Informe anual Fondos Soberanos 2012*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional.
- Mountinho dos Santos, Edmilson (2008), "La industria del petróleo brasileña. Marco regulatorio", *Memoria del seminario internacional Gestión de los hidrocarburos: experiencias de otros países productores*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) [en línea] [http://www.idea.int/publications/management\\_of\\_hydrocarbons/upload/inlay\\_Gesti%C3%B3n-de-los-Hidrocarburos.pdf](http://www.idea.int/publications/management_of_hydrocarbons/upload/inlay_Gesti%C3%B3n-de-los-Hidrocarburos.pdf).
- Narain, U., S. Gupta y K. van't Veld (2008), "Poverty and resource dependence in rural India", *Ecological Economics*, vol. 66, N° 1.
- Ocampo, José Antonio (2012), "How well has Latin America fared during the global financial crisis?", *The Global Economic Crisis in Latin America: Impacts and Prospects*, Michael Cohen (ed.), Milton Park, Routledge.
- OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), *Progresos en materia de saneamiento y agua potable. Informe de actualización 2012*, Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento.

- Otto, James y otros (2006), *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Partridge, M.D., M.R. Betz y L. Lobao (2012), "Natural curse and poverty in Appalachian America. Natural resources and the dynamics of income and wealth inequality in rural America", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 95, N° 2.
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Petrobras (2013) [en línea] <http://www.petrobras.com/en/home.htm>.
- (2012), "Pre-sal panorama e oportunidades", septiembre [en línea] <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/apresentacoes/apresentacao-rio-oil-and-gas-pre-sal-carlos-tadeu-fraga.htm>.
- Rebasa, M. (2012), "Propiedad de las riquezas mineras, petroleras y gasíferas. Los recursos son de todos", *Página 12*, 1 de abril.
- Robinson, J., R. Torvik y T. Verdier (2006), "Political foundations of the resource curse", *Journal of Development Economics*, vol. 79.
- Roemer, M. y M.K. Gugerty (1997), "Does economic growth reduce poverty?", *Technical Paper*, Harvard Institute for International Development.
- Rosanvallon, Pierre (2012), *La sociedad de iguales*, Madrid, Manantial.
- Ross, M. (2007), "How can mineral rich States reduce inequality?, Reversing the Resource Curse, Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (eds.), Nueva York, Columbia University Press.
- (2001), *Extractive Sectors and the Poor*, Boston, Oxfam.
- (1999), "The political economy of the resource curse", *World Politics*, N° 51, enero.
- Rousseau, Isabelle (2008), "La industria mexicana del petróleo: PEMEX y los principios de buen gobierno", *Memoria del seminario internacional Gestión de los hidrocarburos: experiencias de otros países productores*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) [en línea] [http://www.idea.int/publications/management\\_of\\_hydrocarbons/upload/inlay\\_Gesti%C3%B3n-de-los-Hidrocarburos.pdf](http://www.idea.int/publications/management_of_hydrocarbons/upload/inlay_Gesti%C3%B3n-de-los-Hidrocarburos.pdf).
- Saade Hazin, Miryam (2013), "Desarrollo minero y conflictos ambientales: los casos de Colombia, México y Perú", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 137 (LC/L.3706), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Sachs, J. D. y A. Warner (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper*, N° 5398, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Saint-Paul, G. y T. Verdier (1993), "Education, democracy and growth", *Journal of Development Economics*, vol. 42, N° 2.
- Sala-i-Martin, X. y A. Subramanian (2003), "Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria", *NBER Working Paper*, N° 9804, National Bureau of Economic Research.
- Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre (2010), *Natural Resources in Latin America and The Caribbean. Beyond Booms and Busts?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Slaibe Postali, F. A. y M. Nishijima (2013), "Oil windfalls in Brazil and their long-run social impacts", *Resources Policy*, vol. 38, N° 1.
- Spilimbergo, A., J. L. Londonño y M. Székely (1999), "Income distribution, factor endowments, and trade openness", *Journal of Development Economics*, vol. 59, N° 1.
- Stijns, J.-P. (2009), "Mineral wealth and human capital accumulation: a nonparametric approach", *Applied Economics*, vol. 41, N° 23.
- Sunkel, O. y P. Paz (1975), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI.
- Sylwester, K. (2004), "A note on geography, institutions, and income inequality", *Economic Letters*, vol. 85, N° 2.
- Tinbergen, J. (1975), *Income Distribution*, Amsterdam, North-Holland.
- Trinidad y Tabago, Gobierno de (2012), "Review of the Economy 2012, Stimulating Growth, Generating Prosperity".
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2013), Base de datos [en línea] [http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_referer=&sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en).
- Van der Ploeg, F. (2011), "Natural resources: curse or blessing?", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 2.
- Van der Ploeg, F. y S. Poelhekke (2010), "The pungent smell of "red herrings": Subsoil assets, rents, volatility and the resource curse", *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 60.
- Wilmsmeier, G. y R. Sánchez (2011), "Liner shipping networks and market concentration", *International Handbook of Maritime Economics*, K.P.B. Cullinane (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Yuxiang, K. y Z. Chen (2011), "Resource abundance and financial development: Evidence from China" *Resources Policy*, vol. 36, N° 1.



# A modo de cierre

## Capítulo VII

### Política y políticas: la importancia de pactar

- A. Razones y condiciones del pacto social por la sostenibilidad y la igualdad
- B. Contenidos estratégicos de los pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural

Bibliografía



## Política y políticas: la importancia de pactar

Un pacto social es un instrumento político para poner en marcha, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder a la actual encrucijada del desarrollo. Constituye, mediante el diálogo social, un instrumento para ampliar el horizonte de acción política y de políticas. Como se plantea en este documento, dicho horizonte tiene la igualdad como valor último y el cambio estructural con innovación y sostenibilidad ambiental como pilares que deben converger en la promoción de la igualdad. Más aún, el pacto social resulta de especial importancia en una encrucijada como la que se avizora, donde la desaceleración del crecimiento podrá requerir decisiones de política audaces en materia fiscal, en inversión y en protección social.

En esta parte del documento se aborda la importancia de pactar con mirada de largo plazo y sentido práctico de corto plazo, a fin de lograr acuerdos y relaciones de cooperación sostenibles entre actores políticos y sociales, con adaptaciones ante eventuales modificaciones de la coyuntura y procedimientos acordados de difusión de información, consulta, evaluación y negociación. Este medio procura imprimir mayor viabilidad política a una nueva trayectoria de desarrollo, sobre la base de propuestas formuladas e implementadas de manera participativa y democrática, adaptándose a las condiciones propias de cada país. Se trata, además, de dotar de mayor densidad democrática a las sociedades nacionales, afincando bases para una participación ciudadana que vaya más allá del ejercicio del voto, con plena participación en la construcción de lo público y de metas colectivas con horizontes de mediano y largo plazo.

En los documentos de posición de los dos períodos de sesiones precedentes, celebrados en Brasilia en 2010 y en San Salvador en 2012, ya se destacó la importancia de los pactos en una nueva articulación entre Estado, mercado y sociedad. En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010) se planteó la necesidad de construir pactos sociales y pactos fiscales con mayor efecto redistributivo, y que fortalezcan el rol del Estado y de la política para avanzar hacia una institucionalidad laboral y social acorde con los derechos sociales. Se señaló además que el pacto social conjuga tres grandes desafíos que enfrenta hoy la rearticulación entre Estado, mercado y sociedad, a saber: la primacía del interés general y la provisión de bienes de interés público, la confluencia en torno a una visión estratégica concertada, y la restitución del pleno valor de la política (CEPAL, 2010, pág. 233). Dos años después, en *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012), se enfatizó nuevamente la importancia de la política para articular a los actores del Estado, el mercado y la sociedad civil en torno a la estrategia del cambio estructural con igualdad. Se ratificó asimismo la importancia de los pactos entre agentes para materializar esta orientación común, con viabilidad política, respaldo ciudadano y sostenibilidad en el tiempo, y se planteó que “toda estrategia que entrañe cambios radicales, intereses en conflicto, alternativas en inversión de recursos y tensiones entre los efectos de corto y largo plazo, requiere de pactos” (CEPAL, 2012, pág. 300).

En un momento de profundos cambios en las correlaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, y ante un amplio espectro de necesidades y demandas sociales insatisfechas, el pacto social es aún más apremiante. Entre las transformaciones sociales cabe destacar el aumento de la participación de organizaciones no estatales —desde redes

sociales hasta manifestaciones de protesta—, y cierto desencanto con la participación política institucional, reflejada en el cuestionamiento de los partidos políticos o de las instancias tradicionales de representación como el poder legislativo. Lo anterior se combina con crecientes exigencias al Estado, especialmente después de la crisis financiera mundial de 2008-2009, y con un mayor protagonismo del Estado frente a un saldo histórico que dejó en evidencia el fracaso del rol autorregulador del mercado. El mundo empresarial no ha estado exento de estas preocupaciones y debe participar en los procesos de negociación y compromisos. Esos procesos son los que, sin soslayar la existencia de conflictos legítimos entre los componentes del cuerpo social, permitirán avanzar hacia una nueva articulación entre diversos actores sociales y políticos.

En la primera sección del siguiente apartado se fundamentan las razones que hoy hacen más relevante la construcción de pactos sociales en la región. En la segunda sección se profundiza en la relación de los pactos con la ciudadanía, los derechos y el Estado en un contexto democrático, y se identifican algunos requisitos procedimentales para que los pactos puedan tener éxito. En la sección final se presentan, dentro de una perspectiva de largo plazo, los contenidos estratégicos que deben negociarse en los pactos sociales, con el horizonte de propuestas de cambio estructural para la igualdad.

## **A. Razones y condiciones del pacto social por la sostenibilidad y la igualdad**

### **1. ¿Por qué son necesarios los pactos sociales?**

La encrucijada que enfrenta América Latina y el Caribe actualmente hace necesario replantear la relación entre instituciones y estructuras, tanto para afrontar problemas seculares de sostenibilidad y desigualdad como para contar con mayor capacidad para enfrentar un escenario mundial de mayores restricciones al crecimiento. La trayectoria de crecimiento actual está alcanzando serios límites para asegurar el bienestar creciente de las mayorías latinoamericanas y caribeñas, y se requiere una nueva trayectoria de cambio estructural con igualdad para hacer frente a las nuevas circunstancias. Concertar un pacto significa alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas necesarios para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada.

La visión de largo plazo (intertemporal) compartida y los compromisos recíprocos asumidos por la vía de un pacto social pueden contribuir a que los actores políticos y sociales tengan expectativas convergentes y una mayor apropiación de las propuestas, lo que favorecerá el establecimiento de políticas e instituciones social y políticamente sostenibles con una implementación más viable. El ejercicio de gobierno por la vía de mayorías o por la vía de minorías que se asocian en coaliciones coyunturales, también puede darse sin necesidad de establecer pactos sociales como los que aquí se proponen. No obstante, en muchos casos las coaliciones legislativas son insuficientes, volátiles o inestables. En otros, carecen de vínculos y representatividad a los ojos de numerosos actores sociales. Todo lo anterior dificulta la definición de orientaciones de Estado para la política pública que además cuenten con amplio apoyo y legitimidad social. Ante esa situación, los pactos tienen la ventaja de combinar el establecimiento de una relación intertemporal de largo plazo con un proceso participativo amplio, lo cual puede ser muy pertinente y efectivo en encrucijadas caracterizadas por la incertidumbre, como ocurre en el momento actual.

Además, los pactos sociales pueden dar viabilidad política a reformas institucionales cuando los procesos de consulta y negociación combinan la articulación de sectores políticos y sociales mayoritarios con la definición de posiciones más claras y ampliamente compartidas por los representantes de esos sectores. De esta manera puede lograrse una acumulación gradual de fuerzas que aumenta su capacidad de incidencia política. Este mismo proceso puede contribuir a flexibilizar las posiciones de actores con poder de veto, especialmente en la medida que se adopte una visión de largo plazo de beneficios compartidos. De este modo es posible alcanzar amplias mayorías e incluso consensos, si bien debido a los diferentes intereses, valores y percepciones de los distintos actores pueden surgir graves conflictos que requieran prolongadas negociaciones.

Durante la década de 1980 la región enfrentó una disyuntiva similar, que puso de manifiesto la necesidad de reformar la institucionalidad para adecuarse a la deteriorada situación internacional, que mostraba graves desequilibrios comerciales y financieros —especialmente en relación con la deuda externa— que exigían respuestas inmediatas. Para hacer frente a esta situación se hizo una propuesta de ajuste estructural con grandes implicaciones institucionales a partir de políticas que conducirían al Consenso de Washington. Este no solo demostró tener serias limitaciones para resolver los problemas que entonces existían, sino que también se planteó como un conjunto de recomendaciones formuladas fuera de América Latina y el Caribe y a menudo implementadas a contrapelo de los regímenes y prácticas democráticas que se estaban consolidando en la región. Además, al erosionar la legitimidad de los Estados y restringir el margen de generación de políticas en cada país, se debilitó la capacidad de respuesta de nuevos gobiernos democráticos enfrentados a un contexto internacional distinto, en el que se privilegiaron las funciones autorreguladoras del mercado. Así, la implementación del Consenso de Washington también socavó la consolidación de la democracia en la región (Lechini, 2008).

La encrucijada que América Latina y el Caribe enfrenta actualmente no solo requiere de nuevas propuestas de política pública y de una institucionalidad renovada para enfrentar las circunstancias cambiantes y los límites que caracterizan al desarrollo de la región, como se ha reflejado en capítulos previos del presente documento. También plantea la necesidad de mecanismos participativos para asegurar que las correspondientes reformas sean políticamente viables y sostenibles, y profundicen la institucionalidad democrática en momentos de efervescencia social y ante nuevas modalidades de participación no institucional. Al contribuir a acuerdos de largo plazo basados en una convergencia de expectativas, los pactos sociales permiten identificar y aprovechar los beneficios de relaciones sostenidas y de mutuo beneficio entre distintos actores políticos y sociales. Constituyen un instrumento político que, sin imposiciones autoritarias y acorde con procedimientos democráticos, lleva a implementar reformas institucionales con perspectiva estratégica y con menores riesgos de que sean revertidas. Permiten, además, imprimir orientaciones que respondan a demandas y aspiraciones de la propia sociedad, evitando así que la agenda del desarrollo sea determinada por intereses del entramado comercial, económico y financiero mundial.

## **2. Ciudadanía y realización progresiva de los derechos como fundamentos del pacto social**

El objetivo de igualdad al que aspira la CEPAL se basa en visiones del sujeto y del ciudadano congruentes con los pactos aquí propuestos. Supone la existencia de un sujeto que combina autonomía —entendida como la capacidad para ser agente— con la idea de un sujeto vulnerable que depende de otros para la concreción de su plan de vida. Esa visión implica prestar especial atención a las circunstancias materiales y culturales de los individuos para asegurar su completa incorporación a la vida social. Pero implica también concebir a los sujetos como capaces de acordar (pactar) con las demás personas las normas que regulan sus vidas.

En el marco de una visión de sujeto que trasciende la racionalidad individual e incorpora la autodeterminación colectiva y la consideración del otro, y teniendo la igualdad como horizonte normativo, es importante concebir las políticas públicas como pactos entre los actores involucrados, que parten del reconocimiento del otro como rasgo constitutivo. Además, el ciudadano como sujeto portador de derechos es el fundamento ético-político de la igualdad. En cambio, la negación del otro y, por consiguiente, de sus derechos es un rasgo histórico de ciudadanía incompleta en América Latina y el Caribe y una de las bases de la desigualdad en la región. Frente a ello, la solidaridad de los sujetos y de la sociedad —en particular hacia los excluidos— debe plasmarse en umbrales mínimos que garanticen al conjunto de la sociedad el acceso a ciertos bienes sociales.

Para convenir un pacto social que fortalezca las capacidades de los ciudadanos y asegure que sus derechos sean respetados, protegidos y cumplidos, se debe contar con un Estado con capacidad para ello. El pacto no sustituye el proceso de gestación normativa, sino que lo dota de legitimidad social, precisamente la carencia más acentuada de nuestras instituciones políticas tradicionales. El Estado asume mediante el pacto la responsabilidad efectiva de que los derechos se cumplan. Estas obligaciones se aplican tanto a los resultados (el grado en que los ciudadanos gozan de un derecho) como a la conducta (la realización de acciones dirigidas a que se cumpla un derecho). Partiendo de esta perspectiva y reconociendo que el portador de las obligaciones en materia de derechos es principalmente el Estado, las obligaciones contenidas en un pacto no son asumidas solamente por el poder ejecutivo, que tiene capacidad de iniciativa legislativa y que formula y ejecuta políticas, sino también por los poderes judicial y el legislativo.

A su vez, cumplir con estas obligaciones implica reconocer que los derechos de los ciudadanos corresponden a propósitos colectivos y requieren instituciones públicas, por lo que deben ser financiados con recursos públicos<sup>1</sup>. Puesto que los recursos son escasos, la realización progresiva del cumplimiento de estos derechos dependerá de la disponibilidad de recursos y del modo en que se distribuyen. De allí la importancia de llegar a pactos fiscales como instrumento para ampliar el margen de disponibilidad de recursos.

Se debe resolver la aparente contradicción entre la obligación legal de respetar, proteger y hacer cumplir el conjunto de los derechos, por un lado, y, por otro, el reconocimiento de que existe una escasez de recursos que no permite cumplir con esa obligación de manera inmediata y completa, lo que lleva al concepto de la realización progresiva de los derechos. Con ello se busca evaluar el grado de cumplimiento de los derechos, no solo desde la perspectiva de los portadores de derechos (los ciudadanos) sino especialmente desde la de los portadores de obligaciones y, en particular, de los Estados.

La realización progresiva de los derechos significa que jurídicamente se acepta que los Estados no cumplan con todos los derechos económicos y sociales de manera inmediata y completa siempre que: i) se adopten medidas aprovechando al máximo los recursos disponibles; ii) las medidas sean tan expeditas como sea posible; iii) no se produzcan retrocesos, y iv) existan obligaciones básicas (derechos fundamentales) que deban cumplirse inmediatamente (ACNUDH, 2004, págs. 22-25).

El avance progresivo en el cumplimiento de obligaciones de un pacto social también puede verse afectado por el hecho de que lo que se concibe como la noción de vida digna o vida adecuada refleja una visión dinámica, históricamente variable, que hace que las obligaciones puedan cambiar a lo largo del tiempo y requieran actualizaciones (Curtis y Espejo, 2007). Esto es congruente con la visión relacional del contrato social, centrado en establecer relaciones de cooperación de largo plazo entre las partes que pueden ajustarse y reequilibrarse mediante renegociaciones, sobre la base de procedimientos mutuamente acordados<sup>2</sup>, y que en el caso de un pacto para la igualdad debería significar sucesivas reducciones de la desigualdad. Estas relaciones de cooperación de largo plazo también serán una de las bases de la credibilidad que debe tener el pacto social para la igualdad y son coherentes con el papel que pueden jugar la voz y la lealtad, como lo destaca Hirschman (1970).

Hirschman critica el sesgo de la teoría económica tradicional, que se centra excesivamente en la deserción, abandono o salida como explicación económica de lo que ocurre cuando una organización enfrenta problemas. Esto resulta especialmente evidente en el caso de la explicación de la evolución de las empresas menos eficientes, que de acuerdo con esta visión se verían obligadas a salir del mercado. Como alternativa complementaria, plantea la posibilidad de modificar la situación existente por la vía de la voz, entendida como un proceso político de participación e incidencia que a su vez depende de las opciones de salida o de deserción y del grado de lealtad en un determinado momento. Ante procesos políticos participativos, caracterizados como voz asociada a un pleno ejercicio de la ciudadanía, un Estado dotado de recursos y capacidades técnicas y burocráticas, pero sin capacidades para la gestión política de procesos complejos de consulta y negociación, puede hacer fracasar los esfuerzos dirigidos a alcanzar pactos. Se precisa de un Estado con altos grados de transparencia, con capacidad para dialogar con sectores históricamente marginados y con apertura a la rendición de cuentas, lo que le daría credibilidad como socio del pacto.

### 3. La diversidad de los pactos y de los actores políticos y sociales

Las formas concretas en que se manifiestan los pactos sociales son muy variadas, desde esfuerzos por refundar el Estado o compromisos compartidos que se impulsan en momentos de crisis y ante cuestionamientos de paradigmas establecidos, hasta acuerdos que, sin modificar las obligaciones tradicionales que asumen los ciudadanos —aceptación

<sup>1</sup> Aunque los derechos cuya protección o cumplimiento requieren un mayor monto de recursos sean los económicos y sociales —como el derecho a la alimentación, a la educación, a una atención adecuada de la salud, a vivienda apropiada y a empleo decente— la necesidad de contar con recursos derivados de impuestos se aplica tanto a los derechos económicos y sociales como a los civiles, políticos y culturales. Véase Holmes y Sunstein (1999).

<sup>2</sup> Más que un contrato tradicional o clásico, con una especificación plena de todas las obligaciones, el pacto social puede concebirse como un contrato relacional, con procedimientos permanentes de negociación, renegociación y repartición solidaria de cargas, y donde lo que se destaca es la permanencia o relación de largo plazo entre las partes. Este enfoque permite enfrentar la crítica a la visión clásica del contrato social, que privilegia un momento fundacional imaginario, que es un supuesto ficticio y poco convincente (Courtis y Espejo, 2007).

de la legitimidad del ejercicio del poder, la imposición de obligaciones por parte del Estado, la renuncia a la violencia privada y la aceptación del monopolio estatal de la coerción—, pueden involucrar procesos de cambio incremental (Maldonado y Valera 2013). En los casos de cambio incremental los pactos surgen de manera menos conflictiva pero pueden tener un impacto transformador de mediano y largo plazo.

Cabe distinguir entre pactos sociales amplios, con la participación de fuerzas sociales y políticas de un extenso espectro, y pactos de élite en que participa un limitado número de dirigentes. Las diferencias no siempre son tan claras puesto que la concreción de ambos pactos requiere de un número relativamente reducido de portavoces políticos que son los que finalmente realizan las negociaciones. Sin embargo, la representatividad más amplia de los operadores en el primer caso, junto con procesos transparentes y extensos de consulta, mecanismos dirigidos a favorecer la participación de fuerzas históricamente marginadas y movilizaciones sociales, pueden ser indicios de un pacto social más amplio en contraste con uno de élites.

Existen experiencias históricas de pactos sociales refundacionales de largo plazo como el de Costa Rica en 1948, pero también son frecuentes los procesos continuos de negociación, con altibajos, en que el mismo proceso da lugar a pactos implícitos y cambiantes, incluidos acuerdos de cierta amplitud que se facilitan como consecuencia de negociaciones sobre temas concretos, como los del ámbito fiscal (Moore, 2007). Un ejemplo de pacto de transición es el que se dio en Chile, a partir de los resultados del plebiscito de 1988, en que se inició la transición a la democracia con grandes desafíos de gobernabilidad. En esta oportunidad se adoptó la decisión de un cambio incremental, parcialmente consensuado por las élites del Estado, los empresarios y los partidos políticos sin que haya suscrito un acuerdo formal.

Los pactos sociales más amplios parecen ser los más congruentes con la mencionada visión de contratos sociales “relacionales”, abiertos a procesos de diálogo o de renegociación de acuerdo con procedimientos convenidos, y donde es fundamental el establecimiento de relaciones de cooperación de largo plazo entre las partes (Courtis y Espejo, 2007). Los pactos contribuyen a establecer tales relaciones de manera confiable y creíble entre los principales actores en el largo plazo. Así ayudan a enfrentar de mejor manera los problemas de legitimidad en sociedades sujetas a erosión y debilitamiento de los vínculos entre el individuo y la sociedad como consecuencia de la modernización, la nueva división del trabajo y la globalización (CEPAL, 2007, pág. 17).

Las experiencias de los pactos que se han identificado también permiten ilustrar la importancia del contexto histórico como uno de los determinantes de la viabilidad o del alcance de los pactos y de las reformas institucionales emprendidas. Momentos de crisis y de su resolución o el fin de etapas de conflictividad han abierto espacios para pactos, en contraste con momentos en que predominaba la inercia heredada del pasado. Esta tensión entre la voluntad de cambio y el peso de la inercia que surge del contexto histórico ha condicionado la cobertura y el grado de participación de los actores en los pactos, aunque también han entrado en juego otras consideraciones —en ocasiones coyunturales— como las propias estrategias políticas de los actores y su interacción más inmediata.

Un reto especial en este contexto son los diversos grados de desarrollo institucional de los diferentes actores sociales de cada país y, en buena parte relacionado con ello, el tema de su representación. Mientras algunos actores sociales, con intereses claramente definidos e instituidos, hacen valer sus posiciones en el diálogo público, otros actores enfrentan graves restricciones de visibilidad, voz y representatividad.

En la pugna de intereses y visibilidad entre actores que son objeto y sujeto de pactos, especial mención merece el caso de las demandas de género. Es útil al respecto destacar acuerdos nacionales referidos a este ámbito. En el Perú, por ejemplo, las ministras de la Mujer, de la Producción, de Trabajo y Promoción del Empleo, de Comercio Exterior y Turismo, y de Relaciones Exteriores acordaron en 2013 impulsar un diálogo político al más alto nivel para dar respuestas integrales y sostenibles a las necesidades de desarrollo en concordancia con los derechos y demandas de las mujeres. El acceso al financiamiento y a los mercados, la innovación, el uso de tecnología y la capacitación con perspectiva de género buscan superar el enfoque minimalista limitado a pequeños emprendimientos de baja sostenibilidad. En este diálogo participan entidades representativas del sector privado como la Asociación de Mujeres Empresarias y la Cámara de Comercio y está abierto a organizaciones de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la presencia femenina en la toma de decisiones de las grandes, medianas y pequeñas empresas es parte del diálogo. Este es fruto de un espacio favorable para políticas de desarrollo convergentes que apuntan a mejorar la calidad del empleo femenino, a orientar las inversiones hacia sectores de mayor productividad,

a mejorar el entorno empresarial para emprendedoras y, finalmente, a promover políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral de hombres y mujeres con miras a eliminar uno de los principales obstáculos que producen desigualdad. El liderazgo asumido por las ministras es un elemento clave en el proceso de consolidación de políticas de igualdad.

La representación para asegurar la atención al cambio climático y a ciertos problemas ambientales también enfrenta desafíos específicos, ya que estos temas no tienen un efecto directo en la actualidad, pero sí un impacto intergeneracional. Además, tienden a estar subrepresentados en la economía y en las negociaciones políticas, por lo que las generaciones futuras requieren una voz que vele por sus intereses. Si bien pueden existir organizaciones de la sociedad civil que asuman esta reivindicación, correspondería a los Estados otorgarles especial prioridad para asegurar la igualdad intergeneracional.

#### **4. Participación e institucionalidad del pacto para la igualdad**

A partir de las consideraciones anteriores referidas a la justificación de los pactos y a sus bases, se derivan lineamientos sobre procedimientos para asegurar su negociación y culminación exitosa, que se esbozan a continuación.

##### **a) Los procesos de participación deben compensar las asimetrías de poder para lograr el cambio deseado**

Como parte del establecimiento de pactos conviene reconocer la importancia de la confrontación de intereses —por ejemplo, entre los distintos grupos y entre el corto y el largo plazo—, así como las complejidades que plantea la participación de múltiples actores —algunos con poder de decisión formal, otros con intereses propios y otros de contexto (actores políticos, equipos técnicos, sociedad civil)— y el hecho de que muchos logros relevantes en términos de políticas públicas han sido el resultado de conflictos políticos y sociales. La propuesta de establecer pactos sociales implica visualizar estas tensiones y conflictos como etapas constitutivas del logro de pactos que cristalicen las acciones necesarias para acercarse al horizonte de igualdad planteado. Más aún, muchas de estas tensiones pueden originarse como consecuencia de la participación democrática y de la deliberación pública. Se trata de procesos que tienen un valor en sí mismos y permiten la autocomprensión de los sujetos como iguales, además de acercarse al objetivo de igualdad.

La posibilidad de reflejar estos conflictos en reformas institucionales duraderas depende de la capacidad de impulsar negociaciones entre actores que culminen con un pacto social. La viabilidad de los pactos sociales depende en buena parte de la disposición de cooperar de los actores, pero su éxito —especialmente en lo que se refiere a su aporte a la igualdad— también depende de que los actores que participan reflejen los intereses del conjunto de la sociedad y, sobre todo, de los sectores sociales marginados. Así, por un lado es importante tomar en cuenta los factores que favorecen la cooperación intertemporal entre actores, lo cual incluye ganancias claras de no desviarse de la ruta cooperativa, un número de actores adecuado, interacción repetida e institucionalizada, horizonte temporal de largo plazo compartido y existencia de mecanismos de verificación (Scartasini y otros, 2011, págs. 17-21).

Pero por otro lado las asimetrías de poder son especialmente importantes en los procesos de negociación de pactos sociales y, si no se corrigen, pueden desembocar en acuerdos contrarios al propósito de avanzar con la reforma de instituciones —como las fiscales o laborales— para favorecer la igualdad. Parte de estas asimetrías se reflejan en la existencia de numerosos contingentes de la población que tienen una relación tenue o inexistente con el Estado, que perciben que no se benefician de él (como el sector informal) y que en la práctica han adoptado una política de deserción —para utilizar el concepto de Hirschman— ante el pacto social que debería existir entre el Estado y los ciudadanos en cada sociedad. En estos casos las propuestas de reforma institucional, especialmente aquellas de corte universalista y transversal, incluidas las que se refieren a la equidad de género, así como las que favorecen la formalización del empleo y de la actividad económica en general, serán fundamentales para convocar a estos sectores a la negociación de un pacto para la igualdad (CEPAL, 2013a).

En los pactos en que son especialmente importantes los procedimientos de diálogo, renegociación y reequilibrio —en contraste con un contrato social fundacional— y donde alcanzar la igualdad tiene un carácter prioritario, la participación de sectores excluidos es fundamental, no solo durante la etapa inicial de consulta y negociación sino

también durante etapas posteriores de monitoreo, evaluación y renegociación<sup>3</sup>. Dadas las asimetrías de poder existentes, reflejadas en una subrepresentación de sectores marginados, además de la participación representativa o por la vía de la delegación, es oportuno también abrir múltiples canales de consulta, deliberación, concertación y evaluación. Acciones específicas de carácter procedimental deben asegurar la ausencia de coerción así como la vigencia de la reciprocidad, la inclusión y la simetría de todos los participantes. Sin embargo, debe asegurarse al mismo tiempo una sólida articulación de estos esfuerzos de participación diversa con la institucionalidad democrática establecida, y especialmente con los poderes legislativos, para así contribuir no solo a materializar los acuerdos en cambios de legislación si ello se estima conveniente, sino también a favorecer el predominio de una visión de bien común<sup>4</sup>.

En algunos casos los pactos sociales sirven para compensar o complementar la debilidad de los partidos políticos representados en el poder legislativo y asegurar una representación más amplia, pero tanto la función legislativa como la propia representatividad de los partidos —que difiere entre los países de la región— implica que los partidos políticos son socios indispensables. La historia en este sentido muestra una clara lección: los pactos pueden incluir o excluir a ciertos actores sociales, pero la exclusión de los partidos políticos normalmente está asociada al fracaso de los esfuerzos de concertación de pactos y devela las limitaciones de la democracia representativa actual. Esto se debe cuando menos a dos razones. En el corto plazo, los partidos desempeñan un papel central en la toma de decisiones dentro del poder legislativo, por lo que su participación resulta necesaria para cualquier cambio legislativo o constitucional que implique el pacto. En el mediano y largo plazo, los partidos desempeñan una función de mediación entre el electorado y la adopción de políticas, en especial en la fase en principio larga de implementación del pacto. Si los partidos no son parte del proceso, no se comprometerán a asumir los costos asociados a la implementación del pacto, con lo cual es probable que en el mediano y largo plazo, el pacto pierda importancia programática en las coyunturas electorales posteriores.

La participación más amplia de actores sociales es clave en el caso de partidos políticos débiles o poco permeables ante las reivindicaciones sociales, o ante contextos históricos con espacios democráticos que permiten esa participación más amplia. En tales casos se justifica la asignación de recursos presupuestarios para asegurar la participación simétrica de sectores que al inicio se encuentran en situación de desventaja. Esto les permitirá hacer propuestas con un sólido sustento técnico que simultáneamente protege sus intereses y los coloca en una situación técnica equivalente a otros sectores o gremios con mayor capacidad de movilizar recursos técnicos y financieros. También es necesario asegurar mecanismos que mantengan abierta la comunicación entre las partes y que, junto con evaluaciones periódicas, permitan realizar reajustes de lo convenido en el pasado. A ello debe agregarse una adecuada distribución de la información para asegurar su transparencia, como se plantea más adelante.

### **b) La negociación de pactos requiere de una institucionalidad bien definida**

La institucionalidad asociada a un pacto social de carácter nacional no es independiente del proceso de negociación, especialmente del requerido para la implementación, seguimiento y evaluación de sus resultados. Sin embargo, el inicio del proceso de negociación debe cumplir por lo general con tres requisitos: i) contar con un apoyo y seguimiento decidido del Estado, ya sea del poder ejecutivo (especialmente del propio presidente o del primer ministro<sup>5</sup>) o legislativo, para dar factibilidad a la implementación del pacto y favorecer así su despegue como iniciativa viable; ii) tener la capacidad de movilizar suficientes recursos humanos competentes para formular una propuesta inicial técnicamente sólida, y iii) contar con suficiente representatividad y credibilidad política para que sea tomada en cuenta por los principales actores que negociarán el pacto. Lo anterior se puede lograr mediante el nombramiento de comisiones o comités encabezados por líderes reconocidos que combinen un perfil técnico y político alto para hacer una propuesta inicial. Estas instancias deberán estar conformadas por portavoces políticos o dirigentes y técnicos que sean representativos de los principales actores sociales y políticos involucrados en la negociación del pacto.

<sup>3</sup> Esto es aún más importante cuando existe un acuerdo fundacional convenido por élites políticas y sociales sin participación efectiva de amplias mayorías de la población (Courtis y Espejo, 2007).

<sup>4</sup> Entre las formas de facilitar estas articulaciones de participación diversa con el poder legislativo destacan la realización de audiencias públicas, así como consultas con las organizaciones sociales para formular el presupuesto, además de facilitar su participación en mecanismos de control de la ejecución presupuestaria y de rendición de cuentas.

<sup>5</sup> Los casos recientes de pactos impulsados en el Brasil y México apuntan a un protagonismo central del presidente.

Esta etapa de formulación de la propuesta debe acompañarse de procesos paralelos de información y consulta antes de la negociación que cuenten con estrategias y metodologías claras que permitan definir con precisión la ruta a seguir. Si bien el modo de conformar las instancias o foros de consulta y de asegurar la amplia difusión de lo que se pretende alcanzar dependerá de las características de cada país, en todos los casos se deberán tomar en cuenta los planteamientos que se presentan en las próximas secciones sobre participación, transparencia y logro de consensos o mayorías. Por otra parte, será difícil establecer de antemano el plazo necesario para asegurar una participación amplia y simétrica, con procesos completos de difusión de la información, realización de consultas y negociaciones, por lo que se recomienda ser flexible en ese ámbito. El conjunto de acciones que dan lugar al proceso de conformación y seguimiento del pacto deberá así asegurar la representatividad, legitimidad y autoridad del ejercicio que deberá culminar en la conformación del pacto, su cumplimiento y sostenibilidad.

### **c) Se requieren estrategias políticas específicas para enfrentar actores con poder de veto**

Otra posible manifestación de asimetrías es la existencia de actores con poder de veto, que pueden ser de naturaleza muy diversa. Incluye a actores como las cortes constitucionales o bancadas legislativas que son el resultado de ciertas normas formales que condicionan el proceso de toma de decisiones en un régimen democrático, y a otros actores como las cámaras patronales, o la burocracia, cuyo poder está asociado a normas informales inherentes a sistemas corporativistas (Maldonado y Palma, 2013). Ante estas asimetrías, los procesos continuos de diálogo y de renegociación, insertos en una perspectiva de largo plazo, pueden facilitar un proceso gradual de cambio que afecta a los sectores minoritarios con poder de veto. Estos procesos pueden debilitar sus capacidades políticas en determinadas ocasiones —como en el caso de una acumulación gradual de fuerzas de los sectores mayoritarios—, o en otras contribuir a flexibilizar sus posiciones mediante la interlocución continua con otros actores y un horizonte temporal de largo plazo.

En cualquier caso, la acción política guiada por el interés público está llamada a superar este tipo de problemas, surgidos de la existencia de actores con poder de veto y sin delegación formal de autoridad. Dicha acción debe contener una agenda amplia que beneficie a todos los involucrados (desde políticas laborales hasta la promoción de la inversión). En el mismo sentido, en la medida que lo anterior es parte de un proceso colectivo, también puede facilitar la flexibilidad de estos sectores minoritarios con poder de veto.

### **d) Las mayorías deben prevalecer sobre los consensos, con excepciones**

Al establecer relaciones de largo plazo, los pactos no necesariamente evitan el conflicto, pero establecen canales para gestionarlo y, en la medida de lo posible, evitar que se desborde o atender sus causas. Si bien se trata de buscar consensos lo más amplios posibles, no se precisa la unanimidad por parte de todos los actores en todos los ámbitos y temáticas, por lo que esta no debe ser una condición indispensable para alcanzar acuerdos, ya que esto podría significar dar poder de veto a un grupo minoritario, sin mayor incidencia en el tema de discusión, a costa de los intereses de la mayoría.

Dos orientaciones resultan pertinentes en este sentido. Primero, el poder de veto por la vía de normas aplicables a la negociación (requiriendo consenso o mediante otro mecanismo) deberá limitarse a aquellos actores cuya actividad principal o cuyas condiciones básicas de vida o de sobrevivencia pueden verse amenazadas por los acuerdos alcanzados. Ello se aplica, por ejemplo, a comunidades locales afectadas por las consecuencias negativas de proyectos de inversión en la explotación de recursos naturales que pueden destruir su hábitat<sup>6</sup>. En estos casos resulta fundamental incorporar a estos actores al acuerdo, aún cuando su participación dentro del conjunto de actores que participa en la negociación no sea mayoritaria. Segundo, en otros casos una cláusula de escape (salida) o mecanismos de participación e incidencia (voz) para tratar temas específicos puede facilitar acuerdos con una participación amplia, de consenso o no, y que corresponderá evaluar en el caso de cada pacto específico.

<sup>6</sup> Conviene distinguir esta situación, especialmente de comunidades en áreas rurales, del rechazo por parte de cualquier comunidad local de inversiones realizadas en su entorno pero que aceptarían si se realizaran en otra zona —posición calificada como síndrome de “no en mi patio trasero” (“*not in my backyard*” (NIMBY)).

### e) La transparencia debe contribuir al diálogo y asegurar la evaluación de los pactos

La participación y rendición de cuentas, así como la necesidad de agencia (es decir, de participar para incidir), requiere la transparencia como condición previa. Dentro de este contexto amplio de deliberación y confrontación de propuestas que supone la concertación de un pacto social, la información debe estar disponible para todas las partes que participan en la negociación de un pacto para la igualdad. La disponibilidad de estadísticas amplias y confiables abre espacios para acercar interpretaciones de los problemas existentes y facilitar la convergencia de diagnósticos. En situaciones con estadísticas débiles o inexistentes se reduce considerablemente el marco de referencia común del proceso de negociación. Las estadísticas también permiten monitorear y evaluar el cumplimiento de los acuerdos, en particular la medición de los avances en la realización progresiva de los derechos (Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph, 2009). Resulta significativo que en el diálogo político sobre los derechos y demandas de las mujeres, entre las primeras acciones acordadas en varios países destaca la de dar visibilidad estadística —y con ello visibilidad política— al lugar que ocupan las mujeres en la economía. Cada vez más países cuentan con encuestas de uso del tiempo y cuentas satélites de hogares para dar cuenta del trabajo total (remunerado y no remunerado) de hombres y mujeres.

Además, la realización de estudios técnicos por expertos que cuenten con amplia credibilidad, así como su difusión y debate, pueden ampliar la participación en los procesos de consulta y negociación, así como los espacios sujetos a acuerdos. De esta manera es posible flexibilizar las posiciones de actores con poder de veto. En la medida que los estudios y la deliberación contribuyan a un amplio proceso de aprendizaje colectivo, puede generarse cierta flexibilidad o fluidez de las posiciones de las partes, lo que facilitará su convergencia. El acceso expedito y amplio a información generada por los gobiernos, que en varios países de la región ya se ha propiciado mediante leyes de acceso a la información pública e instituciones de transparencia, también contribuye a un proceso amplio de deliberación y diálogo que puede conducir a acuerdos. La implementación de una estrategia de comunicación convenida con voceros acordados, como parte del proceso de negociación y seguimiento, puede también favorecer el cumplimiento.

### f) Deben existir garantías de cumplimiento

Para evitar que los pactos sociales devengan letra muerta por la no ejecución de los cambios convenidos y asegurar la permanencia de relaciones de cooperación de largo plazo entre las partes se requieren ciertas garantías de cumplimiento. Un punto de partida es el respeto de los derechos civiles y políticos (libertades de conciencia, expresión, reunión, manifestación y asociación, el derecho de petición, el derecho a votar, a formar partidos políticos y a aspirar a cargos electivos y a otros cargos públicos en igualdad de condiciones) de los participantes, para asegurar la evaluación y el control independientes de las obligaciones acordadas (CEPAL, 2007, pág. 156). Este respeto de los derechos es parte del ejercicio de ciudadanía, uno de los fundamentos de los pactos sociales.

También es recomendable establecer espacios y mecanismos de denuncia y de evaluación ante los incumplimientos, así como de solución de controversias. Del mismo modo, se debe asegurar la transparencia necesaria para contar con la información de base que permita evaluar los avances o atrasos, y desarrollar instrumentos que permitan detectar incumplimientos, como los ya mencionados indicadores estadísticos de la realización progresiva de los derechos (Courtis y Espejo, 2007). El papel de la voz, en el sentido utilizado por Hirschman, es fundamental en este contexto.

Entre los arreglos institucionales para contribuir al cumplimiento, cabe considerar la designación de una agencia responsable del seguimiento y evaluación del cumplimiento del pacto, con el correspondiente apoyo presupuestario. Como posible recurso, existe la opción de acudir a instancias judiciales para reclamar el incumplimiento de obligaciones asumidas como parte de un pacto social, pero las características de los procesos judiciales, que están estructurados sobre la base de una confrontación entre dos partes antagónicas, resta capacidad para considerar la totalidad de intereses en juego, y al sustituir la función política de formulación y cumplimiento de políticas, introduce rigideces que amenazan la factibilidad de pactos sociales con carácter relacional, que buscan establecer una relación de cooperación —y no de confrontación— de largo plazo entre las partes.

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

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

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

Ante esta situación, la CEPAL propone varios pilares de transformación en la orientación del desarrollo en la región que considera a la igualdad en el centro, al cambio estructural como el camino y a la política como el instrumento. En esta etapa se trata de reorientar las políticas hacia un fuerte dinamismo de la inversión para asegurar una relación virtuosa entre crecimiento, productividad y sostenibilidad ambiental por la vía de la incorporación del conocimiento a la producción y la generación de un alto valor agregado, como se infiere del capítulo I; mejorar la inclusión al mundo del trabajo y promover una mayor convergencia entre reformas tributarias y políticas sociales, con un claro sesgo redistributivo para reducir las diversas formas de desigualdad que enfrenta la región, como se plantea en los capítulos II y III; equilibrar la expansión del consumo privado con la provisión oportuna de servicios públicos de calidad, lo que mejora la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, como se enfatiza en los capítulos IV y V, e instituir la adecuada gobernanza de los recursos naturales en aras de una mayor diversificación productiva, ambientalmente sostenible y con efectos positivos sobre el empleo y el bienestar, como se plantea en el capítulo VI.

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

En este marco, se plantean de manera propositiva y sintética algunos principios y grandes objetivos que pueden servir como plataforma sustantiva de pactos. Estas plataformas permiten —según las condiciones politicoinstitucionales, económicas y sociales de cada país— desglosar procedimientos y contenidos específicos. Desde una perspectiva de negociación, los acuerdos sobre principios, aun cuando sean insuficientes para precisar el contenido desglosado y la legislación requerida, pueden facilitar una convergencia o acercamiento inicial de las partes, que mediante negociaciones subsiguientes deberán acordar procedimientos, agendas programáticas y compromisos de cada uno de los actores involucrados.

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

## 1. Pacto para una fiscalidad con vocación de igualdad

La política fiscal debe asegurar la estabilización macroeconómica contracíclica, apoyar el crecimiento y contribuir a la redistribución del ingreso disponible. En particular, debe financiar el conjunto de compromisos asumidos como parte del pacto para la igualdad y la sostenibilidad del desarrollo. Así, el pacto fiscal no es un pacto más, sino el pacto a partir del cual los demás pactos se hacen financieramente viables y que vincula del modo más fuerte las obligaciones y los beneficios de la sociedad. Además, el pacto fiscal es una de las claves para construir una institucionalidad estatal más robusta y con mayor capacidad de incidir para transformar las estructuras productivas y sociales de la sociedad.

Como se planteó en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010), se precisa de un pacto fiscal para dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y jugar un rol más activo en la promoción de la igualdad. Esto incluye ambos momentos de la fiscalidad, es decir, la tributación y el gasto social. En la mayoría de los países ambos tienen margen de expansión, es decir, margen para hacer más eficiente el gasto y lograr un mayor impacto redistributivo. Algunos países de la región ya han avanzado en el establecimiento de reformas tributarias con efecto redistributivo progresivo (véase el recuadro VII.1).

### Recuadro VII.1

#### La reforma tributaria en el Uruguay

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

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

Dadas las dificultades que suelen entrañar los procesos de reforma de este tipo, resulta interesante analizar qué factores explican el resultado favorable de la iniciativa en el Uruguay. Entre ellos cabe destacar el hecho de que el proceso de debate sobre la reforma estuvo alejado del acto electoral, que la reforma no se asoció visiblemente a ninguna condicionalidad externa y que el contexto uruguayo se caracteriza por el respeto de la institucionalidad política por las élites económicas. Como condiciones facilitadoras de este resultado —es decir, factores cuya ausencia no sería un obstáculo insalvable para el resultado

obtenido— se ha destacado la presencia de una conducción técnico-política pragmática y flexible, y el hecho de que durante el gobierno previo y de diferente orientación política se hubiera comenzado un proceso de reestructuración y fortalecimiento de la principal institución tributaria del país.

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

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

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

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina sobre la base de V. Amarante, R. Arim y G. Salas, “La reforma tributaria y su impacto distributivo”; *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, P. Narbono y M.E. Mancebo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo, 2010; y A. Rius, “La reforma tributaria uruguaya de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 125 (LC/L.3550), Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

El pacto debe consagrar el impulso de reformas tributarias donde la ampliación de los recursos fiscales debe acompañar la transformación de la gestión pública. Tanto para generar voluntad política en torno a reformas tributarias como para que dichas reformas redunden en efectos virtuosos sobre el cambio estructural y la igualdad, es preciso avanzar en reformas institucionales con miras a mejorar la rendición de cuentas y la calidad de las finanzas públicas en general. Así como los pactos robustecen las instituciones políticas, las buenas instituciones abonan el terreno para construir pactos y para traducirlos en políticas adecuadas.

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

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

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

La inversión es la dimensión central de la dinámica económica. No es posible pensar en procesos de aumento de la productividad, absorción del progreso técnico y diversificación productiva —con grados crecientes de intensidad en conocimientos— sin un aumento muy significativo de las tasas de inversión. Este aumento debe además dirigirse

hacia sectores y actividades que permitan sostener la igualdad y el crecimiento en el largo plazo. La estructura productiva y la calidad de los empleos futuros dependen de hacia dónde va la inversión en este momento. Por ese motivo, la política industrial, en coordinación con otras políticas macroeconómicas, ambientales y sociales, debe redefinir los incentivos en favor de sectores y actividades con trayectorias más dinámicas y sustentables. Esta política debe incluir estímulos sectoriales y horizontales que favorezcan ciertas trayectorias tecnológicas y de aprendizaje. Dada la amplitud de actores y sectores involucrados, se requieren pactos de amplio alcance bajo el objetivo común de transformar la matriz productiva en el marco del cambio estructural (véase el recuadro VII.2).

### Recuadro VII.2

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

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

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

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

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

(SENPLADES) y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)), entre otros.

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

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

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

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

En esta nueva agenda de inversión para el desarrollo, el sistema financiero debe jugar un rol clave para potenciar la generación de ahorro y canalizarlo eficientemente con miras a financiar la inversión y la innovación tecnológica, y facilitar el acceso al financiamiento de los diversos agentes productivos como los hogares, las empresas y, en particular, las pymes<sup>7</sup>. El diseño y la construcción de un sistema financiero para el desarrollo productivo y el cambio estructural requiere incluir en el pacto una especial consideración del financiamiento inclusivo, sobre todo si se considera que en los sistemas financieros no inclusivos las firmas pequeñas y los individuos de menores ingresos no logran acceder a servicios financieros. Esto a su vez constituye un mecanismo que refuerza las desigualdades ya que estos agentes deben apoyarse únicamente en sus propios recursos.

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

<sup>7</sup> La mayor profundización financiera debe conjugarse con condiciones adecuadas para que las pymes puedan lograr mayores niveles de profundización de capital (mayor capital por trabajador).

de los talentos empresariales y oportunidades de inversión. En este contexto, la banca de desarrollo puede jugar un papel esencial en el pacto para la inclusión financiera, promoviendo y articulando esfuerzos de cooperación público-privada a través de una mayor densificación del sistema financiero, (véase el recuadro VII.3).

### Recuadro VII.3

#### Dos casos exitosos de financiamiento inclusivo y pymes

##### 1. Programa de cadenas productivas en México

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

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

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

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

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

La participación del programa Cadenas Productivas de NAFIN en el mercado aumentó del 2% en 2001 al 60% en 2004. Para 2009 las cadenas productivas estaban constituidas por cerca de 700 grandes compradores —el 36% del sector público y el 64% del sector privado—, alrededor de 215.000 pymes proveedoras afiliadas al programa (70.000 con expediente digital) y 39 intermediarios financieros (bancos, empresas de factoraje

y otros intermediarios no bancarios). En 2009 se realizaron en promedio 10.000 transacciones diarias, con las que se apoyó aproximadamente a 27.000 pymes y se otorgaron alrededor de 200.000 millones de pesos en financiamiento. Desde el inicio del programa a principios de la década de 2000 hasta 2013 se han realizado 24.000 millones de operaciones, concentradas en el sector comercial, seguido por la industria y los servicios (41%, 35%, y 14% del total, respectivamente).

##### 2. Fondo de capital semilla en Costa Rica

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

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

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

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

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

- i) La inversión es la principal fuente de cambio estructural y de incorporación de progreso tecnológico, por lo que requiere un apoyo especial que se refleje en:
  - un marco institucional que favorezca una visión estratégica de largo plazo de los proyectos de inversión, la coordinación entre el Estado y los agentes productivos en el diseño y la ejecución de políticas y programas, y la prevención y gestión de conflictos;
  - una política macroeconómica de corto plazo que garantice la estabilidad financiera y de precios, así como una trayectoria estable de crecimiento y de uso pleno de la capacidad instalada mediante políticas contracíclicas y el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos internos y externos, y
  - una relación complementaria de políticas macroeconómicas que aseguren precios relativos que estimulen la inversión en los sectores transables<sup>8</sup>, políticas de capacitación que faciliten la adaptación de los trabajadores—incluidos los jóvenes— al cambio estructural, políticas ambientales que favorezcan inversiones que cumplan con requisitos de sostenibilidad y que no generen externalidades negativas que dañen al conjunto de la dinámica de inversión, y políticas industriales, tecnológicas y de apoyo a las pymes que favorezcan una mayor productividad.
- ii) Puesto que los mayores niveles de inversión y su diversificación impulsan el aumento de la productividad, la política industrial debe favorecer la inversión en los sectores transables intensivos en conocimientos mediante subsidios fiscales, apoyo crediticio e inversión pública complementaria.
- iii) Las políticas de estímulo a la inversión deben tomar en cuenta su impacto en términos de innovación, aprendizaje y empleos de calidad. Además, se debe evitar que la inversión extranjera directa se limite a actividades de ensamblaje o a la explotación de recursos naturales sin articulaciones con el resto de la actividad productiva nacional, y promover que sea creadora de articulaciones y oportunidades de aprendizaje hacia el interior de la estructura productiva<sup>9</sup>.
- iv) Una política para reducir la heterogeneidad estructural y favorecer la igualdad requiere que las pymes se incorporen a los circuitos más dinámicos de la producción (dimensión sectorial o de actividad) y que tengan capacidades de innovación y aprendizaje (construcción de capacidades endógenas), a lo cual pueden contribuir las agencias de desarrollo y los bancos públicos de fomento; a su vez, promover la vinculación de las pymes a las cadenas globales de valor es positiva y deseable, y las instituciones de financiamiento en este ámbito deben identificar emprendimientos dinámicos y de alto impacto.
- v) Se debe crear un marco institucional en que la oferta y demanda de tecnología se complementen mediante: el desarrollo de redes y apoyos en ciencia y tecnología para las firmas innovadoras, de manera que puedan acercarse a la frontera tecnológica; la asociación entre agentes públicos y privados en actividades científicas y tecnológicas y de investigación y desarrollo, y el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos financieros que posibiliten la inserción de firmas innovadoras en mercados fuertemente competitivos.
- vi) Una política de financiamiento inclusivo debe orientarse a brindar acceso a los servicios financieros a quienes carecen de servicios financieros formales, y a mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero por parte de quienes participan en el circuito financiero formal. En este marco, se debe potenciar la innovación financiera como instrumento para profundizar la inclusión financiera de los hogares y las empresas a través de una mayor densificación del sistema financiero.

<sup>8</sup> Si bien el manejo del tipo de cambio real puede ayudar a incentivar la inversión en bienes transables, no debe sustituir los esfuerzos—de más largo plazo— de incrementar de manera sostenida el factor total de productividad de los sectores transables y no transables. Esto último debe ser uno de los principales objetivos para garantizar el crecimiento en el largo plazo.

<sup>9</sup> La inversión extranjera directa debe aprovecharse en su potencial de transferencia tecnológica a las empresas locales. En tal sentido, las instituciones de apoyo en ciencia y tecnología deben promover la formación de relaciones mutuamente beneficiosas entre las empresas intensivas en tecnología y las locales.

- vii) Potenciar la innovación financiera para la inclusión requiere además un esfuerzo de articulación de las agendas públicas y privadas. En este marco deben generarse espacios y mecanismos para que, con la ayuda de incentivos adecuados, las políticas públicas puedan atraer y canalizar los esfuerzos del sector privado hacia objetivos de productividad con claros efectos positivos de inclusión en el mundo laboral.
- viii) Un pacto para el financiamiento inclusivo debe reforzar la presencia de la banca de desarrollo, tanto para movilizar recursos para el financiamiento de largo plazo en distintos segmentos de estratos de ingresos, como para complementar las actividades comerciales de la banca privada.

### 3. Pacto para la igualdad en el mundo del trabajo

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

Tal como se planteó al final del capítulo III, en este marco de desigualdades múltiples en el mercado laboral es fundamental la acción del Estado en el campo productivo, en la regulación e institucionalidad laborales, en las políticas de mercado de trabajo y en la redistribución en materia de cuidado infantil. El fortalecimiento de las instituciones laborales permite avanzar hacia una mayor formalización del empleo en una región donde la alta informalidad ha sido muy refractaria al descenso. Esto ayuda también a aplicar de forma más oportuna y efectiva la legislación laboral, distribuir de manera más justa la apropiación de beneficios y potenciar el reconocimiento recíproco entre los distintos actores que participan en el mundo del trabajo. De esta manera, la reforma de las instituciones juega un papel clave para acompañar, con efectos sinérgicos en igualdad e inclusión, los cambios que se den en la estructura productiva.

El pacto representa una visión estratégica y un programa de amplio apoyo para reducir las brechas de productividad, de ingresos laborales y de calidad del empleo, y equilibrar —en lo que respecta a los tiempos y a la distribución por género— el trabajo remunerado y no remunerado. Ante un mundo laboral segmentado y fuertemente condicionado por la heterogeneidad estructural, el pacto debe vincular la transformación de la estructura con avances en el mundo del trabajo, tanto institucionales como de productividad convergente. Se trata de modificar coordinadamente la estructura y las instituciones en busca de círculos virtuosos, en favor de una mayor igualdad y sostenibilidad. Para ello la sociedad debe pactar por el incremento de la creación de capacidades, aprendizajes y conocimientos, junto con una mayor inversión productiva.

Una política integral del trabajo debe coordinar las políticas macroeconómicas —en particular, sus dimensiones contracíclicas— y sectoriales con la política laboral para: asegurar la prioridad del objetivo de empleo productivo y trabajo decente en el diseño de las políticas macroeconómicas; reducir a un mínimo las pérdidas de empleo y asegurar la protección de los desempleados durante las fases bajas del ciclo económico y de recomposición de la matriz productiva, y favorecer un desplazamiento de la estructura productiva de manera que se reduzcan las brechas internas y externas de productividad y se promuevan las capacidades en el mundo del trabajo.

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

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

#### **4. Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos**

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

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

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

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

Además de incrementar los recursos, el pacto debe también incorporar cambios institucionales para dotar a la política pública del reconocimiento y de la capacidad de gestión necesarios para hacer converger a una amplia mayoría de la población en el uso de servicios públicos y el consumo de bienes de interés público, que sean ofertados con mayor calidad y oportunidad. También es necesario el rol conductor del Estado en la construcción de redes de protección social con vocación universal y la reducción de las brechas en la cobertura y calidad de las prestaciones en materia de salud, políticas de cuidado, programas de apoyo a las familias vulnerables y seguridad social, con el establecimiento de un sistema de pensiones y jubilaciones basado en un fuerte pilar solidario que proteja a la población vulnerable en las distintas etapas del ciclo de vida (véase el recuadro VII.4). En el plano de la educación, solo el Estado puede emprender profundas reformas para reducir las brechas en el desarrollo de capacidades de los distintos grupos de la sociedad y adecuar los aprendizajes a los desafíos que imponen el cambio estructural, las transformaciones culturales y la plena participación ciudadana en sociedades democráticas. Finalmente, la transversalización de género en las políticas públicas y en el mundo del trabajo, así como la naturaleza específica de los problemas y desafíos asociados a los pueblos indígenas, requieren claramente del rol coordinador y regulador del Estado, a fin de armonizar el vector de la igualdad de medios con los vectores de igualdad de reconocimiento recíproco y de autonomía.

#### Recuadro VII.4

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

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

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

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

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

- (1) Nutrición infantil (0 a 3 años).
- (2) Desarrollo infantil temprano (0 a 5 años).

- (3) Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia (6 a 17 años).
- (4) Inclusión económica (18 a 64 años).
- (5) Protección del adulto mayor (65 años a más).

Los resultados esperados de cada eje son:

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

A través del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), el gobierno peruano impulsa el logro de resultados contenidos en los ejes 1 y 2 de la Estrategia. El FED se constituye en un mecanismo que genera incentivos para la eficiencia y efectividad de la ejecución de los recursos públicos y representa un “premio” para la mejora en la gestión de entidades nacionales y de gobiernos regionales. En el marco del eje 4 de la Estrategia, a través del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) el gobierno financia obras de infraestructura que permiten cerrar brechas de cobertura y calidad de servicios básicos (tales como agua, saneamiento, electrificación, telecomunicaciones, caminos vecinales y caminos de herradura) a favor de la población rural de 570 distritos históricamente excluidos del desarrollo del país, en los cuales viven alrededor de 3.2 millones de peruanos. FONIE se ha sumado a otros programas para financiar, de manera conjunta, “paquetes de infraestructura” cuyo efecto multiplicador de ingresos cuenta con amplia evidencia nacional e internacional.

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

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

**Recuadro VII.5****La construcción de un pacto para la creación de un pilar solidario: la reforma del sistema previsional de Chile, 2005-2008**

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

Cuatro etapas caracterizaron el proceso político-institucional que dio origen a esta reforma. Durante la campaña presidencial de 2005 la reforma del sistema previsional alcanzó la cúspide de la agenda pública al ser integrada al programa electoral de la candidata de la Concertación de Partidos por la Democracia,

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

El elemento característico de este proceso de pacto fue la ventana de oportunidad política en que confluyeron: i) el acceso de la reforma previsional como tema prioritario dentro de la agenda pública y gubernamental; ii) la disponibilidad y acumulación durante los años previos de creciente evidencia empírica acerca de las falencias del sistema previsional en materia de cobertura y equidad; iii) la elaboración de una propuesta por parte de una instancia plural técnicamente competente y reconocida por los principales actores políticos (el CAP), y iv) la disposición de estos actores a negociar una reforma que permitía avances en materia social, sin por ello cuestionar en su totalidad los rasgos e intereses asociados al sistema previsional de capitalización individual.

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

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

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

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

La institucionalidad social debe incorporar en su agenda la provisión de servicios y bienes de interés público fundamentales —como la seguridad ciudadana, la protección del medioambiente y el ordenamiento urbano— y garantizar su financiamiento en todo el territorio. Las regulaciones, los sistemas impositivos y las inversiones urbanas deben limitar las opciones de salida de los sectores altos y medios altos de los males públicos por vía del mercado (barrios privados, seguridad privada y transporte privado, entre otros) y promover los usos colectivos (transporte público, espacios públicos comunes y calidad de los sistemas de manejo de residuos). Los sistemas de servicios básicos de salud y educación deben ser de calidad adecuada para lograr la adhesión de los sectores medios.

La provisión de servicios públicos que puedan ser usados transversalmente por distintos sectores de la población en estos ámbitos es, a la vez, condición y contenido, medio y fin de pactos sociales. Se trata de revertir el círculo vicioso que vincula la segmentación públicoprivada en la provisión de bienestar con la dificultad para generar pactos sociales, y avanzar hacia círculos virtuosos de mayor cohesión, mejor disposición a pactos y una utilización más compartida y de mejor calidad de los servicios de uso público. En este marco, el pacto social debe definir un conjunto de bienes y servicios de interés público que ponga límites oportunos a la privatización del bienestar básico. Por lo tanto, debe apuntar al universalismo en la provisión de estos bienes y servicios, evitando la segmentación en que suelen incurrir políticas focalizadas de tipo asistencial, o bien exclusivamente contributivas en el aseguramiento, o bien de soluciones de mercado.

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

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

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

## 5. Pacto para la sostenibilidad ambiental

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

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

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

### Recuadro VII.6

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

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

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

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

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

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

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

En la región es clave conjugar los desafíos de sostenibilidad ambiental con un cambio estructural capaz de elevar la productividad y cerrar las brechas entre los distintos grupos para poder avanzar hacia una mayor igualdad. Por ello, en el pacto no puede faltar el tránsito hacia una economía verde así como instrumentos de política para orientar el consumo hacia menores niveles de contaminación y desechos, y hacia un mejor equilibrio entre consumo privado y oferta de servicios públicos.

- i) En el ámbito de las negociaciones internacionales, se deben propiciar visiones comunes y construir alianzas entre los países de la región para que la seguridad climática global se considere un bien público internacional cuya provisión requiere de mayores acciones por parte de los países industrializados basadas en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (véase el recuadro VII.5).
- ii) Es necesario consagrar políticas públicas orientadas a la adaptación frente al cambio climático, fundamentalmente a través de un modelo de gestión de riesgos en que se fortalezca, entre otras cosas, la resiliencia de las comunidades y se reduzcan los riesgos frente a los desastres naturales.
- iii) Se debe gestionar un ordenamiento territorial que regule los cambios de uso del suelo y proteja la biodiversidad con el fin de preservar aquellos ecosistemas críticos para la vida humana.
- iv) A través de estos pactos debe fijarse la definición de la matriz energética, mediante procesos de consulta que engloben a los expertos y a la ciudadanía, provean de voluntad política a una amplia gama de actores para invertir en una matriz sostenible en el tiempo, minimicen la reducción de las fuentes no renovables y contaminantes de energía y muestren a la ciudadanía los beneficios en el largo plazo de inversiones que pueden ser costosas en el corto plazo.
- v) Es necesario mejorar la provisión de servicios públicos de calidad, especialmente en aquellas áreas con mayores externalidades negativas, como el transporte, para conciliar el bienestar generado por el consumo con los límites al bienestar impuestos por la externalidad negativa de este en el medio ambiente, sobre todo la contaminación.
- vi) Se debe regular el uso del agua en función de las necesidades de consumo de las personas y de las unidades productivas, gravando o sancionando los abusos en el uso de agua, la captación de fuentes y cursos de agua en perjuicio del acceso de grupos y poblaciones, y la contaminación del agua por desechos provenientes de hogares, procesos industriales o explotación de recursos naturales. Asimismo, se debe velar por la preservación de la riqueza en la disposición de acuíferos por parte de la región para garantizar el acceso oportuno de las próximas generaciones al agua, y normar la distribución del servicio con criterios de precio justo, acceso igualitario y, allí donde resulte conveniente, tarifas diferenciadas según las capacidades de pago.
- vii) Es preciso asegurar una orientación estratégica del conjunto de políticas pertinentes (política industrial, fiscal, ambiental, de ciencia y tecnología y de capacitación) para favorecer la creación de ventajas comparativas dinámicas basadas en producciones intensivas en conocimiento, con menor uso de materiales y que reduzcan las emisiones contaminantes.
- viii) Se debe promover la solidaridad con las generaciones futuras, entre otras cosas, gravando la contaminación y el consumo energético excesivo. El alto consumo de bienes de obsolescencia planificada y los desechos que provoca, el aumento progresivo del parque automotor y su impacto en la contaminación y la congestión, y el incremento del consumo energético por encima del crecimiento del PIB per cápita y con presiones crecientes sobre la matriz energética plantean graves problemas ambientales de interés para toda la ciudadanía. Por ello, este fuerte vínculo entre consumo y medio ambiente debe ser materia de un pacto social que vincule a los actores de manera solidaria y condicione el consumo con criterios de sostenibilidad en el largo plazo.
- ix) El pacto de sostenibilidad ambiental debe abordar el control preventivo de las externalidades ambientales negativas del consumo mediante intervenciones públicas, tales como las cargas impositivas sobre los combustibles fósiles. Esto no solo permite reducir el elevado dinamismo de la demanda, sino también generar recursos fiscales adicionales que pueden aprovecharse para construir una nueva infraestructura urbana o para desarrollar fondos de solidaridad intergeneracional. Junto con este recurso impositivo, el pacto también debe contemplar políticas compensatorias sobre los estratos de ingresos bajos que pueden verse afectados como consecuencia de alzas de

precios directos sobre los combustibles, o por los efectos de segunda vuelta sobre los precios de los alimentos o el transporte público.

- x) Es necesario fijar una clara hoja de ruta para aumentar la cobertura de la eliminación final de los residuos sólidos en rellenos sanitarios y para desarrollar alternativas de aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos antes de su eliminación final. Asimismo, los incentivos económicos pueden resultar útiles para aumentar el reciclaje, el tratamiento térmico y el aprovechamiento de los desechos para la generación de energía, entre otros.

## 6. Pacto para la gobernanza de los recursos naturales

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

Uno de los principales desafíos que enfrenta la región es la de avanzar hacia una gobernanza de los recursos naturales que se articule con el cambio estructural para la igualdad. La maldición de los recursos naturales no es inexorable, pero para frenarla es fundamental contar con una arquitectura institucional adecuada. Así lo demuestra el caso de países fuera de la región que, siendo ricos en esos recursos, los han gobernado sobre la base de pactos que combinan formación de capacidades, convergencia salarial, usos contracíclicos de parte de la renta e inversión en innovación y tecnología (véase el recuadro VII.7).

### Recuadro VII.7

#### El pacto social de Noruega para la explotación sostenible de los recursos naturales

El éxito de Noruega frente a los problemas económicos relacionados con la provisión de recursos naturales, como la denominada maldición de los recursos naturales o la enfermedad holandesa, obedeció a un doble motivo:

- su condición de país desarrollado, con un alto grado de diversificación económica, una avanzada cohesión social, instituciones democráticas, económicas y sociales sólidas, separación e independencia de los poderes públicos, elevado nivel de educación y desarrollo científico e industrial, respeto por los derechos de propiedad, ética del trabajo y seguridad jurídica y social;
- la aplicación de políticas públicas deliberadamente diseñadas con visión de largo plazo.

A diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los países exportadores de petróleo, en particular los países en desarrollo, los líderes del Gobierno, el Parlamento y la industria de Noruega detectaron y reconocieron los problemas que se aproximaban cuando iniciaron la explotación petrolera en 1971 (véase Grisanti [en línea] <http://www.petroleoyv.com/website/uploads/GRISANTI.pdf>). Por ello, decidieron mantener una relación porcentual constante entre el ingreso petrolero y el PIB, mitigando así la dependencia petrolera de la economía. Durante tres décadas, el peso relativo de la renta petrolera respecto del ingreso nacional no varió, gracias a políticas fiscales, monetarias e industriales (Larsen, 2004).

Larsen plantea un conjunto de siete instrumentos de políticas que explican el éxito de Noruega:

- Los aumentos de salario en la industria petrolera estaban limitados a niveles determinados por la productividad marginal de la industria manufacturera. El objetivo de esta medida es evitar el efecto de movimiento de los factores.
- Para conjurar el efecto del gasto se constituyó el Fondo del Petróleo de Noruega (SPF) y se implantaron políticas fiscales conservadoras de equilibrio entre los ingresos y egresos tributarios. También se aplicaron limitaciones específicas al gasto público y se cancelaron porciones de la deuda externa, especialmente cuando la economía noruega estuviese operando a capacidad plena, para así proteger al aparato productivo de la apreciación de la moneda y preservar la competitividad global de las actividades productoras de bienes transables.
- Para impedir las externalidades negativas el Estado fortaleció la formación de capital humano nacional en la producción costa afuera y estableció una política proactiva de formación de capital nacional en el sector petrolero en vez de basarse en recursos humanos foráneos. Se crearon centros de tecnología para atender una base exportadora creciente.
- Se priorizó la inversión en educación y en investigación y desarrollo, lo que incluyó la canalización de recursos, así como el estímulo a becas de especialización fuera del país, el incremento de horas de docencia e investigación y la creación de centros de excelencia.
- Se acordaron políticas macroeconómicas contracíclicas. Esto implica fortalecer la legitimidad política de utilizar las

**Recuadro VII.7 (conclusión)**

rentas de los recursos para contrarrestar las eventuales recesiones económicas y aprovechar la posibilidad de utilizar los retornos/beneficios del SPF en vez de otras alternativas de financiación de políticas gubernamentales activas.

- En materia de política laboral, se centralizaron las negociaciones obrero-patronales, se creó una agencia independiente y neutral para determinar los incrementos de productividad en el sector de la industria manufacturera y utilizarlos como techo para el aumento de los salarios medios de todos los sectores; se acordó estimular la participación de la mujer en el mercado de trabajo y mejorar la coordinación de la información en ese mercado mediante la creación de organismos de reclutamiento y competencia.
- En materia de política industrial, el pacto implica un compromiso para aumentar la productividad y la eficiencia de las empresas manufactureras y acumular el conocimiento y las destrezas técnicas y gerenciales de los procesos industriales.

**El fondo intergeneracional**

En 1990 se creó el Fondo de Pensiones Noruego-Global (FPG) (Statens pensjonsfond utland (SPU)) como una herramienta de apoyo a la gestión prudente de los ingresos procedentes del petróleo. Desde la primera transferencia neta realizada en 1996, el Fondo ha crecido a pasos agigantados. Actualmente, tiene activos estimados en un valor de 2 billones de coronas noruegas, lo que equivale a unos 375.000 millones de dólares. Esto lo convierte en uno de los mayores fondos de propiedad de un único dueño en el mundo. Un tercio de la cartera, es decir, aproximadamente 125.000 millones de dólares, está invertido en bonos y acciones en el mercado de los Estados Unidos, principal país receptor de sus inversiones. Se prevé que el Fondo crezca significativamente en los años venideros y alcance la cifra de 3,5 billones de coronas a inicios de 2012, lo que equivale aproximadamente a 600.000 millones de dólares.

**El rentismo y el contrato social noruego**

El modelo social noruego es una filosofía de vida para cada individuo. Existe un consenso social alrededor del principio de que la educación pública es y debe ser de excelente calidad para cada noruego, y que el sistema de salud pública, además de no excluir a ninguna persona, debe estar financiado con una mínima contribución de cada trabajador.

La implantación de políticas públicas planificadas para contener la enfermedad holandesa no habría sido posible sin la existencia de un contrato social (Eichengreen, 1996) y de un sistema de normas colectivas compartidas por la sociedad noruega. Larsen y otros autores como Rodrik y Auty, sostienen que la maldición de los recursos es el

resultado de los conflictos sociales derivados de la lucha por la distribución de la renta.

Larsen clasifica cuatro diferentes formas de rentismo en las sociedades mineras:

- rentismo por conflictos sociales a gran escala,
- rentismo ilegal de baja densidad,
- rentismo legal de baja densidad y
- rentismo derivado de las carencias del sistema político-institucional.

En Noruega, los partidos y líderes políticos comparten los valores esenciales del contrato social y del sistema de normas colectivas que, más allá del ordenamiento jurídico en una sociedad democrática, hacen viable y exitoso el modelo social noruego. En contraste, en sociedades petroleras y mineras de ciertos países en desarrollo, el rentismo social de alta densidad, el rentismo legal e ilegal de baja densidad y las carencias del sistema de partidos y de la autoridad electoral, potencian problemas como la maldición de los recursos y la enfermedad holandesa.

**Cálculo de la productividad marginal del salario**

El organismo que calcula los aumentos de la productividad en los distintos sectores y que establece los salarios es el Comité para el cálculo técnico de los salarios (Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU)). Creado en 1967, su responsabilidad principal es establecer una visión amplia de todos los sectores sociales sobre la economía noruega. A continuación se detallan sus principales funciones.

En relación con los acuerdos de ingresos, el comité presenta los mejores antecedentes posibles sobre sus valores en una forma que, en la medida de lo posible, ayude a evitar las discrepancias que surjan entre las partes. A solicitud del Ministerio, el comité debe ser capaz de aclarar las propuestas en relación con las cuestiones especiales de política de ingresos.

El comité presenta informes de las conclusiones de los acuerdos logrados sobre los ingresos al Ministerio de Trabajo e Inclusión Social. Este comité presenta, además, dos informes anuales sobre la evolución de los salarios, los ingresos, los precios y la competitividad del sector manufacturero de Noruega. También analiza las perspectivas de la economía noruega e internacional. Las estimaciones sobre la evolución de los salarios que presenta el TBU cubren los principales sectores y gracias a ellas se calculan los desvíos salariales y sus posibles efectos. Los valores establecidos por el TBU rara vez son rechazados por los interlocutores sociales y constituyen una base importante para las renegociaciones anuales del sector.

El Comité de contactos del gobierno (Regjeringens Kontaktutvalg), es una agencia tripartita donde el gobierno, los sindicatos y actores sociales discuten asuntos relacionados con la política noruega de ingresos de los trabajadores.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Luis Grisanti, "Noruega siembra el petróleo", *Petróleo YV* [en línea] <http://www.petroleoqv.com/website/uploads/GRISANTI.pdf>; Erling Røed Larsen, "Escaping the resource curse and the Dutch disease? When and why Norway caught up with and forged ahead of its neighbors", Statistics Norway, 2004; B. Eichengreen, "Institutions and economic growth: Europe after World War II", *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

En el capítulo VI se ha planteado el reto de gobernar los recursos naturales, lo que afecta el régimen de propiedad, de apropiación y uso de las rentas, y de regulación de conflictos derivados de la explotación. Para ello se precisa un marco institucional y de regulación que evite distorsiones ante los altos precios internacionales de los recursos naturales, como la enfermedad holandesa, o distintas formas de rentismo derivadas de la alta dotación de estos recursos. Se debe aprovechar esta situación para lograr una estructura productiva más intensiva en tecnología y más diversificada, donde el uso de las rentas tenga como horizonte final la promoción de una mayor igualdad en el acceso al bienestar, el desarrollo de capacidades y el reconocimiento recíproco de actores.

Como ya se indicó en el capítulo anterior, esta gobernanza es la contraparte institucional para potenciar cambios estructurales, velando al mismo tiempo por que la explotación de los recursos naturales redunde en un genuino desarrollo económico, con encadenamientos productivos virtuosos, una infraestructura que promueva sinergias entre usos productivos y sociales, sostenibilidad ambiental y pleno respeto de los derechos de pueblos y comunidades.

- i) Lograr mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas extractivas de recursos naturales, particularmente en los ciclos de auge de precios persistentes como el actual. El logro de este objetivo puede implicar actualizaciones del marco tributario aplicado a estos sectores para aumentar su progresividad; así como una mayor coordinación entre los países de la región en su tratamiento de la inversión en estos sectores para evitar la competencia fiscal que actúa en sentido contrario, reduciendo el margen de los Estados para captar un mayor porcentaje de la riqueza generada por la explotación de sus recursos.
- ii) Desarrollar una política de Estado y una visión estratégica de diversificación productiva y cambio estructural de largo plazo, que logre un progresivo desacople de la economía nacional de una excesiva dependencia de los sectores extractivos, para lo cual deberán analizarse cuidadosamente los criterios de inversión en infraestructura que apoyen activamente dichos objetivos y deberán, asimismo, impulsarse acciones que favorezcan la generación de eslabonamientos y articulaciones de esta actividad con la producción de bienes y servicios con creciente incorporación de progreso técnico y valor agregado, y de menor intensidad en materiales y emisiones contaminantes (véanse también los principios de la política industrial y de inversión).
- iii) Los pactos para la gobernanza de los recursos naturales deben asegurar la existencia de mecanismos institucionales —como los fondos de estabilización o los fondos creados por la renta petrolera— que garanticen que las rentas generadas por los recursos naturales contribuyen a una inversión sostenible y no al consumo privado. En ese sentido, las rentas generadas deben invertirse de manera eficiente en educación y salud, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, es decir, en bases más sólidas del bienestar, el desarrollo de capacidades y la innovación en el largo plazo. Esto exige, a su vez, un manejo oportuno de los dilemas de la economía política implícitos en la distribución y la inversión pública de las rentas de recursos naturales entre grupos sociales y entre distintos niveles de gobierno.
- iv) Desarrollar la capacidad institucional necesaria para la gestión pública de los conflictos socioambientales que surgen en el desarrollo de los sectores de la explotación de recursos naturales. En la mayoría de los países se ha producido una multiplicación y judicialización crecientes de los conflictos asociados al establecimiento de proyectos de explotación minera y de infraestructura energética y de transporte, entre otras, necesaria para el desarrollo de los sectores de recursos naturales. Esta tendencia ha hecho evidente la carencia de políticas de Estado, capacidad institucional y mecanismos expeditos de compensación y resolución de conflictos que logren conciliar las legítimas demandas sociales de los grupos afectados con el desarrollo económico de los recursos que constituyen las principales ventajas comparativas de la región en el comercio internacional. Se requiere una sólida institucionalidad para prevenir y gestionar los conflictos sobre la base de normas de consulta (consentimiento previo, libre e informado), transparencia, normas ambientales y laborales claras, y la exploración y explotación adecuadamente reglamentadas y bien definidas, partiendo de normas internacionales ya establecidas, como el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales y los Principios del Ecuador para la financiación, entre otros.
- v) Desarrollar mecanismos de transparencia e información pública sobre el manejo de las rentas extractivas, promoviendo el control social y democrático de su uso, tanto para el sector público como el privado.

## **7. Un pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015**

La comunidad internacional finalizó la década de 1990 con la Declaración del Milenio que fue un hito en materia de desarrollo y que dio lugar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de los grandes logros de la agenda de los ODM ha sido su aceptación global y su capacidad de movilizar recursos y articular el debate político hacia el combate a la pobreza.

Sin embargo, focalizar la mirada en la reducción de la pobreza y en los mínimos de bienestar como eje de las políticas de desarrollo ha resultado limitado e insuficiente. Si el debate se centra exclusivamente en la pobreza, el hambre, la salud materno-infantil y el acceso al agua potable sin abordar las desigualdades y las asimetrías entre grupos y poblaciones que se dan en la dinámica del desarrollo, tanto nacional como global, no es posible lograr

transformaciones económicas y sociales más profundas. Para enfrentar nuevos y viejos desafíos se requiere, como se plantea en este documento, un modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad, que cierre brechas múltiples y seculares de igualdad dentro de cada país y entre países.

Entre 2010 y 2012, se produjo un amplio debate internacional en el marco de los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) para revisar el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre para la Tierra, 20 años después de la histórica conferencia. En este proceso convergen todas las agendas de organismos multilaterales especializados, que coinciden en la urgencia de contar con una mirada más amplia de los llamados objetivos de desarrollo sostenible, que permita abordar de manera integrada los desafíos de este siglo en materia económica, social y ambiental. En este marco, el objetivo es lograr una mayor productividad de la mano del empleo decente y con pleno acceso a los derechos laborales, así como ampliar la oferta educativa para permitir la inserción laboral, aumentar la conciencia cívica y la participación política informada y mejorar la integración en la sociedad.

Uno de los grandes desafíos es avanzar hacia sociedades más inclusivas, poniendo a la igualdad en el centro, con especial hincapié en la incorporación plena de las mujeres con autonomía física, económica y política. Se aspira a lograr sostenibilidad ambiental con una total internalización de los costos económicos y sociales, así como a avanzar hacia nuevos paradigmas tecnológicos. Transitar de los ODM a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) es un paso crucial para el que se requerirá acordar en los próximos años una agenda global, que cuente con el compromiso de todos los países en temas fundamentales de desarrollo, y que no sea prescriptiva hacia los países menos desarrollados a cambio de financiamiento condicionado de parte de los países industrializados.

En el léxico de la multilateralidad este proceso se conoce como la discusión sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Esto supone una oportunidad para proponer un gran acuerdo multilateral cuya meta sea el desarrollo sostenible con igualdad en el marco de derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Se espera que en este proceso la comunidad internacional acuerde objetivos universales que permitan guiar tanto los criterios de asignación de recursos como el diseño y el debate de políticas.

El debate de la agenda para el desarrollo después de 2015 se articula en torno a nueve ejes definidos como prioritarios para las discusiones globales y nacionales: desigualdades (en todas las dimensiones, incluida la de género), salud, educación, crecimiento y empleo, sostenibilidad medioambiental, seguridad alimentaria y nutrición, gobernabilidad, conflictos y fragilidad, y dinámicas de población. Desde la óptica de los países de América Latina y el Caribe, el paso de un enfoque basado en los ODM a otro centrado en los ODS requiere mecanismos de estabilización que suavicen los costos de transición que permiten asentar y reforzar el progreso realizado hacia un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible y social y económicamente inclusivo.

Un aspecto central del debate de la agenda para el desarrollo después de 2015 es la provisión de bienes públicos globales que requieren una gobernanza multilateral —como la estabilidad financiera y la seguridad climática— y la provisión de bienes colectivos —como la preservación de la integridad ecológica de la biodiversidad y de los mares o la protección de la humanidad contra pandemias—. Para ello se precisan pactos globales y de instituciones internacionales que presten atención a la lógica y a las formas de organizar la acción colectiva, así como a la necesidad de diseñar un sistema de gobernanza global, coherente e inclusivo.

Los países de América Latina y el Caribe participan de manera activa en el proceso global de elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015 con distintas posiciones, pero coinciden al menos en siete aspectos, a saber:

- i) Es preciso completar las brechas pendientes de los ODM.
- ii) La región está cambiando y enfrenta desafíos emergentes en campos como la energía, la demografía, la urbanización, los desastres y la seguridad ciudadana.
- iii) Se requiere un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad ambiental que cierre brechas estructurales productivas y sociales.
- iv) El umbral mínimo de bienestar social se ha elevado y se requiere una agenda con la igualdad en el centro y con políticas sociales con vocación universal.
- v) La política y las instituciones importan, por lo que es necesario abordar aspectos clave en materia de regulación, fiscalidad, financiamiento y gobernanza.
- vi) Es preciso establecer formas más variadas de medir los avances, que complementen al PIB, con el fin de informar mejor las decisiones para el desarrollo sostenible.

vii) Se debe avanzar hacia la construcción de una gobernanza mundial para el desarrollo. Esto incluye espacios efectivos de decisión con participación social. Se ha de privilegiar la coherencia de políticas globales para el desarrollo sostenible, el comercio justo, la transferencia de tecnología, una reforma financiera internacional y nuevos mecanismos de financiamiento, el fomento de la cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social.

Un pacto global de esta naturaleza debe considerar que, si bien la agenda de los ODM todavía no se ha completado —especialmente en algunos países y regiones en desarrollo—, es preciso acordar universalidad a los objetivos y superar la visión minimalista del desarrollo, pero con flexibilidad en las metas para tener en cuenta las circunstancias y prioridades nacionales. Además, el pacto debe incluir medios de ejecución y una mejora de la arquitectura financiera mundial, en particular mecanismos de financiamiento y transferencia de tecnologías.

El pacto global debe apuntar hacia una estructura económica que garantice umbrales de sostenibilidad ambiental y de bienestar social a la mayoría de la población. Además, no solo debe colmar las carencias básicas sino que debe también reducir las profundas desigualdades y asimetrías que existen entre las sociedades. Esto requiere abandonar la premisa clásica de la ayuda al desarrollo en la cual los países ricos ayudan y prescriben el tipo de acciones que los países en desarrollo deben implementar para combatir pobreza. Se trata de acordar un pacto global que solidarice con las generaciones venideras que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además, abogar por la celebración de acuerdos internacionales —comerciales, ambientales y sociales— que respeten el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y evitar que sean los pobres o los países más vulnerables quienes terminen asumiendo los mayores costos.

Para todo lo anterior se necesitan liderazgos representativos, con legitimidad política para fortalecer el ámbito multilateral y lograr una mejor gobernabilidad del desarrollo. Se precisa una gobernabilidad global, universal e inclusiva que refleje los intereses, necesidades y objetivos de toda la comunidad internacional. Es menester compatibilizar los diferentes acuerdos y tratados internacionales existentes y avanzar hacia una mayor coherencia entre las negociaciones y los compromisos asumidos en los distintos foros internacionales, ya sean comerciales, climáticos, ambientales, sociales o financieros. Se debe buscar una nueva forma de pactar estos cambios, en tiempos más cortos y con metas muy definidas, acompañadas de una instancia de rendición de cuentas inclusiva y eficiente.

Por otra parte, un pacto global precisa de consensos regionales que permitan avanzar en la convergencia de criterios para lograr una gobernanza más equitativa y sostenible de los recursos naturales. Esto implica lograr cierto grado de acuerdo político para la creación de los mecanismos fiscales necesarios para que los Estados logren captar las rentas generadas por esta explotación y canalizarlas hacia la infraestructura productiva ambientalmente sostenible, el desarrollo de los recursos humanos, la protección social y la protección del patrimonio natural.

Para lograrlo se requieren democracias más participativas y transparentes, donde las decisiones sobre el tipo de sociedad que se desea construir involucren a la ciudadanía. Es, pues, necesario aplicar cabalmente el principio 10 de la Declaración de Río, en tanto nos brinda una visión clara respecto a la transparencia, la justicia ambiental y el acceso a la información como base para profundizar la democracia y corregir las asimetrías globales.

## Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2004), *Human Rights and Poverty Reduction, A Conceptual Framework* (HR/PUB/04/1), Nueva York.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago de Chile.
- (2013b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581), Santiago de Chile.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Courtis, C. y N. Espejo (2007), “Por un “contrato de cohesión social”: apuntes exploratorios”, *serie Políticas Sociales*, N° 129 (LC/L.2699-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Fukuda-Parr, S., T. Lwason-Remer y S. Randolph, (2009), "An index of economic and social rights fulfillment: concept and methodology", *Journal of Human Rights*, N° 8.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1981), *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Holmes, S. y C.R. Sunstein (1999), *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Lechini, Gladys (ed.) (2008), *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Maldonado, C.F. y A.F. Palma (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", *serie Políticas Sociales*, N° 179 (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moore, M. (2008), "Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance", *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, D. Bräutigam, O.H. Fjeldstad y M. Moore (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Morgado Valenzuela, Emilio (2010), "Lineamientos para un diálogo socio-laboral exitoso", presentación en el seminario Bases y perspectivas del diálogo sociolaboral. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Perú, Santiago de Chile, 11 y 12 de agosto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) [en línea] [http://www.cepal.cl/de/agenda/2/40322/Emilio\\_Morgadom.pdf](http://www.cepal.cl/de/agenda/2/40322/Emilio_Morgadom.pdf).
- Pinto, A. y A. Flisfisch (2011), *El estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Scartascini, C. y otros (eds.) (2011), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sen, A. (2010), *La idea de la justicia*, México, D.F., Santillana.



2014

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

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

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

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

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

