



El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe

Ensayos sobre políticas
de convergencia productiva
para la igualdad

Ricardo Infante
Editor



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe

Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad

Ricardo Infante
Editor



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, Chile, septiembre de 2011

Libros de la CEPAL

112

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Martín Hopenhayn
Director de la División de Desarrollo Social

Ricardo Pérez
Director de la División de Documentos y Publicaciones

El presente libro es el resultado de un trabajo colectivo emprendido en el marco del proyecto Desarrollo inclusivo, ejecutado por iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se agradece especialmente a Osvaldo Sunkel, Presidente del Comité Editorial de la *Revista CEPAL*, quien contribuyó con ideas y orientaciones al contenido de este libro.

La redacción de los capítulos, realizada bajo la supervisión general de Ricardo Infante, consultor de la CEPAL, correspondió a consultores de diferentes países de la región, según el siguiente detalle: capítulo I: Gabriel Porcile; capítulo II: Ricardo Infante; capítulo III: Víctor Godínez; capítulo IV: Guillermo Rozenwurcel; capítulo V: Carlos Eduardo F. Young; capítulo VI: Darío Milesi; capítulo VII: Gonzalo Durán; capítulo VIII: Roxana Maurizio; capítulo IX: Ricardo Infante.

Diseño de portada: María de los Ángeles Renard

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121781-0

LC/G.2500-P

Nº de venta: S.11.II.G.56

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile • 2011-288

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	15
<i>Alicia Bárcena</i>	
Introducción.....	19
<i>Ricardo Infante</i>	
Parte I	
Heterogeneidad estructural y desarrollo.....	29
Capítulo I	
La teoría estructuralista del desarrollo	31
<i>Gabriel Porcile</i>	
Introducción.....	31
A. Heterogeneidad estructural y desarrollo económico: aspectos teóricos.....	33
1. El sistema centro-periferia y la heterogeneidad	33
2. Crecimiento económico, especialización y heterogeneidad.....	39
B. Dinámica del progreso técnico y la heterogeneidad.....	44
1. Aprendizaje y desarrollo: la teoría estructural del desarrollo y los neoschumpeterianos.....	45
2. Heterogeneidad y aprendizaje: la causalidad inversa.....	49
3. La dinámica de la heterogeneidad y el cambio estructural.....	52
C. Evidencias empíricas: una breve revisión	55
D. Resumen y conclusiones	58
Bibliografía.....	62

Capítulo II

Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008	65
<i>Ricardo Infante</i>	

Introducción	65
--------------------	----

A. El grado de heterogeneidad estructural en el largo plazo	68
1. La estructura económica en los años sesenta	69
2. La situación actual	70
B. Evolución de la heterogeneidad estructural en el desarrollo reciente	73
1. Especificación del grado de heterogeneidad estructural	73
2. Tendencias de la heterogeneidad productiva	75
3. Crecimiento diferenciado de los estratos productivos	78
C. Heterogeneidad estructural e indicadores de desarrollo económico	79
1. PIB por ocupado	81
2. PIB per cápita	81
3. Pobreza	82
4. Distribución del ingreso	83
5. Inserción internacional	84
6. Crecimiento económico	87
7. Volatilidad del crecimiento	88
8. Aumento de la productividad	89
D. Resumen y conclusiones	90

Bibliografía	94
--------------------	----

Parte II

Políticas de convergencia productiva	95
--	----

Capítulo III

Objetivos básicos de las políticas de convergencia productiva	97
<i>Víctor Godínez</i>	

A. Consideraciones iniciales	97
B. La heterogeneidad estructural: actualidad de un viejo problema	100
C. ¿Es posible el cambio estructural sin una orientación estratégica expresa?	102
D. Competitividad internacional con bienestar interno	107
E. Densificar el tejido productivo	110
F. Por la senda de la convergencia productiva: elevar la productividad de regiones y sectores atrasados	114

G. Por un pacto de estado a favor del desarrollo inclusivo y la convergencia productiva y territorial	119
H. Resumen y conclusiones	124
Bibliografía.....	129
Capítulo IV	
Políticas antivolatilidad del crecimiento económico	133
<i>Guillermo Rozenwurcel</i>	
Introducción.....	133
A. La volatilidad como problema macroeconómico: canales de transmisión y efectos	134
B. ¿La volatilidad es siempre un fenómeno negativo?.....	138
C. Volatilidad y desempeño económico en América Latina	141
1. Volatilidad y crecimiento económico	142
2. Volatilidad del consumo	149
3. Volatilidad y apertura financiera	150
4. Volatilidad y distribución del ingreso.....	154
5. Las políticas económicas como fuente de volatilidad endógena.....	156
D. Principales conclusiones y recomendaciones de política.....	161
Bibliografía.....	164
Capítulo V	
Transición hacia un modelo económico “verde” e inclusivo	167
<i>Carlos Eduardo F. Young</i>	
Introducción.....	167
A. Retomando las ideas de Prebisch a la luz de la Iniciativa para una Economía Verde.....	169
B. Evolución de las exportaciones de América Latina basadas en recursos naturales y bienes industriales cuya producción es muy contaminante.....	173
1. Objetivo y metodología.....	173
2. Resultados	175
C. La contaminación industrial y la inclusión social: escenarios del sector manufacturero brasileño	183
1. Metodología.....	185
2. Resultados	189

D. Innovación ambiental: un estudio de caso de la industria brasileña 191

E. Recomendaciones de política 194

F. Conclusiones..... 199

Bibliografía 201

Capítulo VI

Hacia una inserción internacional más inclusiva: el papel de las empresas pequeñas y medianas..... 203

Darío Milesi

Introducción..... 203

A. Dinamismo exportador reciente y patrón de inserción internacional de las pymes 204

1. Evolución reciente de las exportaciones en los países estudiados 205

2. Desempeño exportador de las pymes..... 208

B. Caracterización microeconómica de la inserción externa de las pymes 220

1. Éxito exportador de las pymes..... 221

2. Determinantes del éxito exportador de las pymes..... 225

C. Exportación indirecta: las pymes como proveedoras de empresas exportadoras 229

1. Evidencia empírica..... 230

D. Políticas para mejorar la competitividad externa de las pymes 232

1. Políticas vinculadas a la exportación directa 233

2. Políticas vinculadas a la exportación indirecta..... 235

E. Recapitulación y reflexiones finales 237

Bibliografía 240

Parte III

Trabajo: instituciones e inserción productiva y social 245

Capítulo VII

Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo 247

Gonzalo Durán

Introducción..... 247

A.	Institucionalidad laboral para un mercado de trabajo segmentado	248
1.	El mercado de trabajo como institución social.....	248
2.	Institucionalidad laboral y heterogeneidad estructural	249
3.	Dificultades para una nueva institucionalidad laboral	251
B.	Institucionalidad laboral para la convergencia productiva	253
1.	El diálogo social.....	254
2.	El sindicato.....	261
3.	La negociación colectiva.....	271
4.	El salario mínimo	279
5.	Participación de los trabajadores en las utilidades	284
C.	Conclusiones	288
	Bibliografía.....	291
	Capítulo VIII	
	Formación de capacidades y convergencia productiva.....	299
	<i>Roxana Maurizio</i>	
	Introducción.....	299
A.	Panorama de la situación laboral y social en América Latina	302
B.	Condiciones para avanzar hacia un sistema de formación y capacitación profesional en una estrategia de desarrollo inclusivo.....	305
1.	La estructura productiva y la competitividad sistémica	306
2.	Las regulaciones del mercado de trabajo.....	307
3.	La protección frente al desempleo.....	308
C.	Sistema de políticas de formación y desarrollo de competencias profesionales.....	312
1.	Debates sobre el desarrollo de las competencias profesionales	315
2.	Desafíos para construir un sistema de aprendizaje de por vida en la región	315
D.	Políticas de formación profesional y grupos vulnerables.....	320
1.	El enfoque de género en las políticas de capacitación	320
2.	Los programas de formación para jóvenes	325
E.	El diálogo social y la búsqueda de consensos.....	327
F.	Reflexiones finales.....	328
	Bibliografía.....	331

Capítulo IX

Nuevos sectores sociales y convergencia productiva 335

Ricardo Infante

Introducción..... 335

A. Desigualdad y necesidades sociales..... 336

1. Distribución del ingreso y déficit social..... 337

2. Necesidades sociales y crisis del cuidado 340

B. La economía social: una forma alternativa
de producción de servicios 345

1. El concepto 346

2. Políticas de desarrollo en respuesta a las
necesidades sociales..... 346

3. Los nuevos sectores de servicios y las
necesidades sociales..... 347

4. Pactos sociales a nivel local 348

5. Las experiencias de España y Francia 349

C. Inversión en nuevos sectores para reducir el déficit social..... 352

1. Políticas para crear una economía social 352

2. Los nuevos sectores sociales..... 357

D. Impactos de las políticas de inversión en nuevos
sectores sociales..... 360

1. La situación inicial 360

2. El horizonte de las políticas y los programas 361

E. Efectos esperados de la inversión en nuevos sectores sociales 362

F. Resumen y conclusiones 365

Bibliografía 369

Anexos 371

Anexo 1

Distribución del ingreso y pobreza relativa 371

Anexo 2

Metodología para estimar el impacto de la economía social..... 375

Publicaciones de la CEPAL..... 379

Cuadros

II.1	América Latina: producto, empleo y productividad por estrato en los años sesenta	70
II.2	América Latina y el Caribe (9 países): niveles de productividad según estrato, 2007	71
II.3	América Latina (11 países): niveles de productividad y composición del empleo y el PIB por sectores, 2008	74
II.4	América Latina (11 países): cambios en la estructura económica (PIB, empleo y productividad), 1990 y 2008	76
II.5	América Latina (11 países): crecimiento del empleo, la productividad y el PIB según estrato de productividad, 1990-2008	78
II.6	América Latina (17 países): ocupados de baja productividad y grado de heterogeneidad estructural, 2007	80
IV.1	Volatilidad microeconómica y macroeconómica.....	139
IV.2	América Latina: correlación entre volatilidad del PIB y participación por quintil en el ingreso per cápita familiar, 1974-2008	156
V.1	Brasil: estimación de expansión de las exportaciones por sector, 2005.....	187
V.2	Brasil: estimación de creación de empleos y salarios por escenario, 2005	190
V.3	Brasil: PIB y empleo de las actividades primarias como porcentaje de la economía total, 2000-2006	190
VI.1	América Latina (países seleccionados): participación de las pymes en las exportaciones manufactureras.....	209
VI.2	Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica: evolución de la participación de las pymes en las exportaciones manufactureras, 2001-2008	211
VI.3	Argentina, Chile y Colombia: empresas manufactureras exportadoras constantes, 1996-2004.....	212
VI.4	Chile: grado de regularidad de las exportaciones de las pymes, 2009	213
VI.5	Brasil: empresas exportadoras clasificadas por tamaño y frecuencia exportadora, 2001-2007	214
VI.6	Argentina y Brasil: principales mercados de destino de las exportaciones de las pymes, años seleccionados	216
VI.7	Argentina: exportaciones manufactureras por tamaño de empresa, 2009	217

VI.8	Argentina, Brasil, Chile, Colombia: intensidad tecnológica de las exportaciones manufactureras de pymes y grandes empresas, último año disponible	219
VI.9	Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica: desempeño exportador de las pymes, 2001-2004	223
VI.10	Regresión <i>probit</i> para la determinación del éxito exportador	228
VI.11	Argentina, Chile y Colombia: tipos de apoyo a las exportaciones de las pymes en las últimas tres décadas.....	234
IX.1	América Latina: indicadores por grupo socioeconómico del grado de satisfacción de necesidades sociales seleccionadas, 2007-2008.....	338
A.1	América Latina (9 países): distribución del ingreso y pobreza relativa, 2007.....	374
A.2	Nuevos sectores sociales: producción, empleo y requerimientos de inversión según alternativas de cobertura del déficit social	377

Gráficos

I.1	Productividad del trabajo y estructuras del centro y la periferia.....	36
I.2	Evolución del empleo y estructuras del centro y la periferia.....	37
I.3	Especialización, salarios y crecimiento en el sistema centro-periferia	43
I.4	Dinámica del cambio estructural y la heterogeneidad.....	54
I.5	Círculo virtuoso de cambio estructural y reducción de la heterogeneidad	55
II.1	América Latina (11 países): composición del PIB según estrato de productividad, 1990-2008	76
II.2	América Latina (11 países): composición del empleo según estrato de productividad, 1990-2008	77
II.3	América Latina (11 países): relaciones de productividad según estrato, 1990-2008	77
II.4	América Latina (17 países): PIB por ocupado y grado de heterogeneidad estructural, 2007	81
II.5	América Latina (17 países): PIB per cápita y grado de heterogeneidad estructural, 2007	82
II.6	América Latina (17 países): pobreza y grado de heterogeneidad estructural, 2007	83
II.7	América Latina (17 países): desigualdad de ingresos y grado de heterogeneidad estructural, 2007	84
II.8	América Latina (17 países): exportaciones totales y grado de heterogeneidad estructural, 2007	85

II.9	América Latina (17 países): exportaciones industriales y grado de heterogeneidad estructural, 2007	86
II.10	América Latina (17 países): exportaciones de origen no tradicional y grado de heterogeneidad estructural, 2007	86
II.11	América Latina (17 países): crecimiento económico y grado de heterogeneidad estructural, 1990-2007	87
II.12	América Latina (17 países): volatilidad del crecimiento económico, 1990-2007	88
II.13	América Latina (17 países): aumento de la productividad y grado de heterogeneidad estructural, 1990-2007	90
IV.1	Crecimiento frente a volatilidad del PIB per cápita en 104 países, 1970-2007	142
IV.2	Crecimiento frente a volatilidad por niveles de ingreso en 104 países, 1970-2007	143
IV.3	Regiones del mundo: crecimiento frente a volatilidad, 1970-2007	144
IV.4	Regiones del mundo: crecimiento frente a volatilidad per cápita, 1970-2007	144
IV.5	América Latina y el Caribe: crecimiento frente a volatilidad del PIB, 1970-2008	145
IV.6	América Latina y el Caribe: crecimiento frente a volatilidad del PIB per cápita, 1970-2008	146
IV.7	América Latina: evolución del crecimiento y la volatilidad, 1965-2008	146
IV.8	América Latina: crecimiento frente a volatilidad por país, 1970-2007	148
IV.9	América Latina: volatilidad del consumo frente a volatilidad del PIB, 1970-2008	150
IV.10	Flujos de capital hacia América Latina, 1979-2008	152
IV.11	América Latina: volatilidad de flujos de capital frente a volatilidad del PIB, 1980-2008	153
IV.12	América Latina: volatilidad del PIB y coeficiente de Gini, 1980-2007	154
V.1	América Latina: fracción de las exportaciones totales que son bienes primarios y valor medio del Índice lineal de la intensidad de la toxicidad humana aguda (ILITHA) correspondiente a las exportaciones industriales, 1985-2007	176
V.2	MERCOSUR: fracción de las exportaciones correspondiente a los bienes primarios y valor medio del Índice lineal de intensidad de la toxicidad humana aguda (ILITHA) según las exportaciones industriales, 1985-2007	177

V.3	Brasil: fracción de las exportaciones totales correspondiente a los bienes primarios y valor medio del Índice lineal de la intensidad de la toxicidad humana aguda (ILITHA) según las exportaciones industriales, 1985-2007	178
V.4	Argentina: fracción de las exportaciones totales correspondiente a los bienes primarios y valor medio del Índice lineal de la intensidad de la toxicidad humana aguda (ILITHA) según las exportaciones industriales, 1985-2007	179
V.5	México: fracción de las exportaciones totales correspondiente a los bienes primarios y valor medio del Índice lineal de la intensidad de la toxicidad humana aguda (ILITHA) según las exportaciones industriales, 1985-2007	180
V.6	Chile: fracción de las exportaciones totales correspondiente a los bienes primarios y valor medio del Índice lineal de la intensidad de la toxicidad humana aguda (ILITHA) según las exportaciones industriales, 1985-2007	181
V.7	América Latina (países seleccionados): contaminación de metales tóxicos según razón del total de la cota inferior/total de productos industriales, 1985-2007	182
V.8	América Latina (países seleccionados): intensidad de la contaminación del agua según razón de la cota inferior de demanda bioquímica de oxígeno/total de productos industriales, 1985-2007	182
V.9	América Latina (países seleccionados): intensidad de la contaminación del agua, según razón de la cota inferior de total de sólidos en suspensión/total de productos industriales, 1985-2007.....	183
VI.1	Argentina: movilidad de las pymes exportadoras, 2008.....	213
VII.1	Instituciones laborales para el desarrollo inclusivo.....	254
A.1	América Latina (9 países): ingreso promedio del trabajo por decil, 2007.....	372
A.2	América Latina (9 países): distribución del ingreso del trabajo, 2007	373

Recuadros

III.1	Sobre patrones de especialización y crecimiento económico.....	109
III.2	Políticas de articulación de las pymes: problemas y desafíos	113
III.3	Imperfecciones del mercado y cambio estructural	115
VI.1	Composición del índice de éxito exportador (IEE).....	221

VI.2	Innovación y exportaciones.....	226
VII.1	Panorama estratificado del diálogo social.....	256
VII.2	Panorama estratificado del sindicato.....	262
VII.3	Panorama estratificado de la negociación colectiva	273
VII.4	Panorama estratificado del salario mínimo	282
VII.5	Panorama estratificado de la participación de los trabajadores en las utilidades.....	285
IX.1	Chile: transformación de las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo	364

Prólogo

El presente libro es una iniciativa que responde específicamente a la propuesta presentada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su trigésimo tercer período de sesiones, con el título *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. En ella se señala que, para avanzar en materia de crecimiento con mayores niveles de igualdad, es preciso impulsar una decidida aplicación de políticas de convergencia productiva. Dichas políticas se orientan, por un lado, a cerrar la brecha externa y reducir así el rezago relativo de productividad de las economías de la región con respecto a las desarrolladas y, por otro, a reducir las brechas internas de productividad que existen entre los sectores productivos y dentro de ellos, así como entre las empresas, según su tamaño, y entre las distintas regiones de los países.

En los ensayos que componen este libro se exploran las posibilidades, obstáculos y retos que supone adoptar un conjunto de políticas destinadas a superar la persistente heterogeneidad de la estructura productiva de nuestras economías y a reforzar las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción social en el mundo del trabajo. Esta perspectiva analítica permite profundizar en diferentes materias abordadas en tres de los temas destacados en el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*.

El primer tema se refiere a las limitaciones que impone la heterogeneidad estructural al desarrollo y se aborda desde una doble perspectiva. En primer lugar, se trabaja con un concepto actualizado de heterogeneidad estructural para explicar las razones por las cuales las desigualdades en productividad, crecimiento e ingresos por habitante persisten o se amplían en el tiempo, tanto en la economía internacional

como en las economías rezagadas. En segundo término, se observa que el grado de heterogeneidad estructural de las economías ha aumentado en las últimas décadas. Esto significa que la mayor parte del crecimiento económico y de la productividad muestra patrones de alta concentración, lo que disminuye la capacidad del sistema para absorber la creciente fuerza laboral y reducir las brechas de ingreso resultantes del diferencial de productividades. De allí deriva la necesidad de adoptar una estrategia de crecimiento económico con menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre la distribución del ingreso y la inclusión social.

El segundo tema se refiere a la aplicación de políticas públicas que refuercen la interacción de los procesos de convergencia productiva externa e interna. La consecuente densificación del tejido productivo permitiría generar encadenamientos y relaciones entre los estratos y regiones y dentro de ellos, así como entre los establecimientos de menor tamaño y aquellos de elevado nivel de productividad, dando origen a una estructura económica más integrada, que sería la base de un crecimiento más rápido y balanceado, que reportaría aumentos genuinos de competitividad y mayor igualdad.

Para abordar la convergencia productiva, en los ensayos de este libro se proponen políticas con una dimensión macroeconómica, ambiental y de inserción productiva de las pequeñas empresas. Las políticas macroeconómicas están destinadas a limitar la volatilidad y reducir sus efectos sobre el crecimiento y la convergencia productiva, de tal manera de hacerla más homogénea, sectorial y territorialmente, y así avanzar en un proceso que permita compatibilizar el desarrollo y la inclusión social.

En materia ambiental, se destaca en el libro que la Iniciativa para una Economía Verde representa la oportunidad de impulsar un nuevo patrón de desarrollo, fundado en la capacidad endógena que tienen las economías para generar e incorporar el progreso técnico con un carácter inclusivo desde la perspectiva social y, a la vez, ambientalmente responsable. Se muestra empíricamente que las alternativas de desarrollo no contaminantes, basadas en sectores con menor desgaste y degradación de los recursos naturales, refuerzan la convergencia productiva pues permiten una mayor generación de empleo y salarios, con efectos positivos sobre la distribución del ingreso, en comparación con las alternativas contaminantes.

Las principales recomendaciones de política para el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas que se plantean en este trabajo indican que una inserción internacional con más presencia de las pymes, que genere mayor impacto positivo, requiere el desarrollo de capacidades comerciales, productivas y de innovación, factores básicos para una inserción externa sustentable. La exportación indirecta constituye un aspecto importante en este ámbito. Se trata de aplicar políticas para que las empresas de menor tamaño sean proveedoras de empresas que exportan o forman parte de una cadena de valor que destina una fracción de su producción al mercado externo. En efecto, la inserción creciente de las pymes en cadenas de valor internacionales puede ayudar a mejorar sus capacidades competitivas, dando así pasos hacia una inserción externa más inclusiva, especialmente si participan en eslabones con alto contenido de valor agregado.

El tercer tema de este trabajo se relaciona con las necesarias transformaciones del mundo del trabajo para responder a las exigencias de la convergencia productiva y asegurar una inserción laboral productiva y social satisfactoria. En estas páginas se proponen cambios en el ámbito de la institucionalidad laboral, la formación de capacidades y la creación de empleo en nuevos sectores sociales, para reforzar las sinergias entre las políticas de convergencia productiva y protección social.

Por un lado, serían necesarias transformaciones institucionales en el campo laboral para que las empresas de menor tamaño y los trabajadores participen en mayor medida en el aumento de la productividad que resulte de la convergencia productiva. Por otra parte, la protección social debería incluir políticas tendientes a transformar las capacidades de los trabajadores para una progresiva inserción en puestos de trabajo de buena calidad. Asimismo, con la creación de nuevos sectores de servicios sociales se podría atenuar la heterogeneidad productiva y, simultáneamente, contribuir a reducir el déficit social de los sectores más vulnerables.

Además, se plantean en el libro dos aspectos transversales a las áreas de política propuestas y estratégicos para lograr la sustentabilidad de la convergencia productiva. El primero se refiere a que la ejecución de las políticas requiere un fuerte y sostenido impulso público y la coordinación por parte del Estado, lo que debería reflejarse en la asignación de ingentes recursos durante un tiempo prolongado. Las decisiones sobre la magnitud

y aplicación de esos recursos deberían adoptarse mediante el diálogo social, para que la estrategia de convergencia alcance una adecuada sustentabilidad financiera en el mediano y largo plazo. El segundo se refiere a que las políticas de convergencia productiva debieran ejecutarse con amplia participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, en forma descentralizada en cada región y a nivel local, espacios donde se evidencian en la práctica los diferenciales de productividad y las características específicas que han de superarse.

En los ensayos de este libro se propone una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad como un factor determinante para cerrar las brechas de productividad y avanzar en igualdad.

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

Introducción

*Ricardo Infante**

Desde su período fundacional, a fines de la década de los cincuenta, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sostenido que las economías de la región forman parte de un sistema económico global, que se caracteriza por la existencia, por un lado, de un “centro”, integrado por un conjunto de países relativamente desarrollados con economías industrializadas, exportadoras de manufacturas e importadoras de productos primarios, y, por otro, de una “periferia”, constituida por países subdesarrollados, con economías heterogéneas y especializadas en la exportación de productos primarios e importadoras de manufacturas. Frente a esta dualidad entre centro y periferia, para alcanzar el objetivo de elevar el ingreso por habitante de los países de la región y lograr su convergencia con el de los países desarrollados, es preciso aplicar estrategias de desarrollo que apunten hacia la modernización y diversificación de la producción y las exportaciones, así como a la progresiva superación de la persistente heterogeneidad de las estructuras productivas, factor fundamental de la reproducción de la pobreza y la desigualdad.

En planteamientos posteriores de la CEPAL se ha señalado que la convergencia de los niveles de productividad de los países de la región con los de los países desarrollados depende de la rapidez con que se introduce y difunde el progreso técnico en las estructuras productivas de América Latina y el Caribe, mediante las inversiones en capital fijo y conocimiento,

* Consultor de la CEPAL y coordinador del proyecto Desarrollo inclusivo.

en comparación con lo que ocurre en el resto del mundo. La celeridad de los avances hacia la convergencia productiva estaría estrechamente relacionada con las modificaciones en la relación entre sectores económicos y al interior de estos y con la intensidad del proceso de innovación en cada sector de la economía.

Igualmente, se ha planteado la importancia que reviste la estructura productiva para explicar el crecimiento y determinar la viabilidad de los regímenes macroeconómicos. Al respecto, se argumenta que el crecimiento depende de las características de la estructura productiva y de su capacidad para absorber el progreso técnico, incrementar la productividad y cerrar la brecha con la frontera tecnológica internacional. Por tanto, al relacionar el crecimiento económico con el desempeño de la estructura productiva, el análisis se enfoca en la dinámica de la productividad la que, por su parte, es un ingrediente esencial del propio crecimiento y de la competitividad genuina.

En las estrategias propuestas más recientemente se ha vuelto a destacar la necesidad de reducir la heterogeneidad estructural, que constituye el epicentro desde el cual se expande la desigualdad en la sociedad, ampliando las brechas en capacidades y en oportunidades, para alcanzar un crecimiento dinámico e inclusivo.

Así, en un trabajo reciente sobre desarrollo inclusivo para Chile, cuya base analítica se encuentra estrechamente relacionada con el pensamiento de la CEPAL, se destaca que la persistencia de la desigualdad se explica en gran medida porque a la combinación de políticas de crecimiento exportadoras con políticas sociales compensatorias desde el Estado, exitosas en términos de reducción de la pobreza, le ha faltado un ingrediente adicional, todavía pendiente: la reducción de la heterogeneidad de la estructura productiva nacional. De este planteamiento surge la necesidad de poner en vigor en la región una estrategia de desarrollo inclusiva orientada en dos direcciones simultáneas en el largo plazo: la ampliación de la diversidad productiva exportadora y la disminución de la heterogeneidad productiva entre tamaños de empresas, sectores y regiones, para así avanzar paralelamente en el crecimiento y la equidad.

Asimismo, en la estrategia que figura en el documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, la igualdad, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental deben avanzar conjuntamente. Por eso se propone crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, lo que complementariamente exige abordar los desafíos de la convergencia productiva hacia adentro y hacia fuera y de un patrón energético más consistente con la sustentabilidad futura. De esta forma se lograría elevar la competitividad y alcanzar una mayor equidad e inclusión social. Es decir, un desarrollo más sostenible en todo sentido.

En este sentido se señala que, para avanzar con equidad creciente, es preciso concebir una estrategia de desarrollo renovada, donde se preserve la prioridad del objetivo de la convergencia externa y se acentúen los esfuerzos destinados a lograr la convergencia productiva interna de las economías y en la que el principal desafío consiste en encontrar sinergias entre la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva, hacia el objetivo que grafica el lema “crecer para igualar e igualar para crecer”.

Este libro está destinado a explorar tres temas íntimamente vinculados con la estrategia propuesta por la CEPAL en el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Los planteamientos se desarrollan a lo largo de los nueve capítulos del texto, que se organizan en las tres partes descritas sucintamente a continuación.

La primera parte del libro se refiere a los temas de la heterogeneidad estructural y el desarrollo. En primer lugar, se trata de determinar en qué medida continúa siendo válida la hipótesis originaria de la CEPAL, según la cual la asimilación de la tecnología y la innovación ha tendido a concentrarse en ciertos estratos productivos y han quedado segmentos importantes de la economía al margen del proceso de tecnificación; y en segundo término, establecer si en la región ha persistido o inclusive aumentado el grado de heterogeneidad estructural como resultado del modo de funcionamiento económico.

En el capítulo I se analizan los fundamentos de la desigualdad productiva y del ingreso bajo el prisma de la teoría estructuralista del desarrollo.

Se postula que el centro del análisis teórico de la heterogeneidad es la desigualdad interna e internacional, condición común en muchas economías periféricas y, en particular, en las de América Latina y el Caribe. La teoría estructuralista del desarrollo busca identificar las razones por las que las desigualdades en productividad, crecimiento e ingresos por habitante persisten o se amplían en el tiempo, tanto en la economía internacional como al interior de las economías rezagadas. Según esta teoría, tales tendencias se explicarían por las características de las estructuras productivas del centro y la periferia y sus relaciones. El progreso técnico penetra de forma asimétrica en la economía y la sociedad, generando estructuras diversificadas y homogéneas en el centro, mientras que persisten estructuras especializadas y heterogéneas en la periferia. Para que no ocurra esto, es preciso aplicar políticas efectivas de desarrollo productivo y de innovación tecnológica, como fue el caso de los países asiáticos de acelerada industrialización reciente.

Tales diferencias en el grado de desarrollo entre los países se explican en los documentos fundacionales de la CEPAL por la difusión “lenta y desigual” del progreso técnico a escala internacional. A partir de ese movimiento desigual emergen dos estructuras polares, el centro y la periferia, que se perpetúan de manera endógena en el tiempo. Claramente, estas ideas pueden también aplicarse para representar dinámicas de crecimiento regional dentro de un mismo país, que son características de las estructuras productivas del centro y la periferia.

En el capítulo II se analiza mediante el uso de indicadores seleccionados la evolución de la heterogeneidad estructural que ha caracterizado el funcionamiento de las economías de la región en las últimas décadas.

Por una parte, al examinar los cambios experimentados por la estructura productiva de un grupo significativo de países en el largo plazo (1960-2007) y en el nuevo contexto de la globalización (1990-2008), se detecta una intensificación del grado de heterogeneidad estructural. Esta situación obedece a que el estrato de alta productividad encabeza tanto el ritmo de crecimiento económico como el aumento de la productividad, lo que conduce a una ampliación de la brecha de productividad entre el estrato alto y el resto de los estratos que conforman la estructura económica de los países de la región. Además, se argumenta que este tipo de desarrollo repercute también sobre la distribución del ingreso y los problemas de empleo de la región.

Por otra parte, al analizar la asociación que existe entre la evolución de determinados indicadores del desempeño económico y social y el grado de heterogeneidad estructural de las economías, se observa que los países con una estructura económica relativamente más homogénea y compleja registran no solo un mejor desempeño económico y social que el resto, sino que tienen tasas de crecimiento del PIB superiores a las obtenidas por los países con un alto grado de heterogeneidad estructural. Además, el crecimiento de los países con economías relativamente más homogéneas registra menor volatilidad y sus aumentos de productividad son los mayores en la región.

En la segunda parte del libro se presentan los objetivos básicos de una estrategia de convergencia productiva de mediano y largo plazo, así como un conjunto de políticas que podrían contribuir desde tres perspectivas diferentes al desarrollo inclusivo.

El capítulo III se dedica al desarrollo de los fundamentos de una estrategia de convergencia productiva. Esta estrategia debería orientarse a mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades en la base misma del sistema productivo en la región.

Se argumenta que la función básica de las políticas de transformación productiva es fomentar con sentido estratégico la creación de complementariedades. Al respecto, se observa que en un diseño estratégico orientado a redefinir el patrón de especialización internacional, la transformación de la estructura exportadora y su base productiva interna no son únicamente medios para asegurar un acceso competitivo a los mercados externos, sino que también constituyen palancas de expansión y fortalecimiento del mercado interno.

El fomento de la convergencia productiva debería incluir como uno de sus objetivos estratégicos la incorporación del mayor número posible de pequeñas y medianas empresas en los diversos eslabones del complejo exportador de bienes y servicios de los países latinoamericanos.

Otro aspecto de la estrategia de convergencia productiva se refiere a las fuentes sistémicas de la competitividad. Es necesario crear incentivos para reforzar y desarrollar eslabonamientos, a fin de generar las correas de transmisión del dinamismo productivo desde los sectores modernos hacia aquellos más rezagados, donde se aglutina la mayor parte del vasto contingente de las empresas pequeñas y medianas de la región.

La noción de política de convergencia productiva a la que se hace alusión es amplia. Comprende el conjunto de acciones que suelen incluirse en el concepto de “política industrial”, pero también las políticas macroeconómica y financiera, comercial, educativa, científica y tecnológica, regulatoria y todas aquellas que incidan en la creación de incentivos que afecten la dinámica de la inversión y los mercados en el corto y largo plazo.

Por último, se destaca que una acción de esta naturaleza no es viable sin la existencia de un sólido acuerdo entre los principales interlocutores sociales. Compromisos de este tipo son factibles en la medida en que se comprenda cuál es el papel y cuáles son los deberes del Estado y de los distintos grupos constitutivos de la sociedad cuando esta se decide por su propia conveniencia a perseguir objetivos superiores de desarrollo económico y social.

El capítulo IV está dedicado a una política que tiene un rol crucial en la estrategia de convergencia productiva: la reducción de la volatilidad del crecimiento en el plano macroeconómico.

Se observa que la volatilidad macroeconómica se encuentra inversamente correlacionada con el ritmo de crecimiento, como revela una amplia evidencia empírica, aunque es muy probable que dicha correlación refleje una relación de causalidad recíproca entre ambos fenómenos. Aun así, resulta evidente que limitar la volatilidad macroeconómica y reducir sus efectos sobre el crecimiento debieran ser dos objetivos centrales de la política económica.

La cuestión es especialmente relevante para las economías de la región, dado que en su mayoría se caracterizan por la frecuencia e intensidad de sus perturbaciones (especialmente de origen foráneo) y por carecer de mecanismos estabilizadores vigorosos (sea de mercado, institucionales o de políticas públicas) que permitan contrarrestar las fuerzas divergentes que tales perturbaciones desencadenan.

Las políticas anticíclicas y aquellas orientadas a reducir la volatilidad son fundamentales si la política económica se plantea transformar progresivamente la estructura económica para tornarla más homogénea, sectorial y territorialmente. Aminorar el impacto de los ajustes sobre el crecimiento es, en efecto, un objetivo fundamental para avanzar en un proceso de convergencia productiva que haga posible la compatibilización del desarrollo y la inclusión social.

Además de contar con la capacidad de llevar a cabo las políticas anticíclicas convencionales, toda estrategia de convergencia productiva debe encarar un conjunto de reformas tendientes a combatir los diversos factores estructurales que favorecen la volatilidad excesiva: heterogeneidad y escasa diversificación de la estructura productiva; debilidad de los mecanismos institucionales de negociación y resolución de conflictos; escaso desarrollo de los mercados financieros y de seguros, e insuficiencia de instrumentos adecuados para la administración de riesgos.

Por último, para enfrentar situaciones de volatilidad excesiva resultantes de perturbaciones transitorias, es necesario contar con un marco consistente de políticas de demanda contracíclicas. Los problemas de identificación y coordinación y las presiones de grupos de interés pueden dificultar apreciablemente esta tarea. Los requerimientos son todavía mayores cuando se trata de lidiar con la tendencia a la volatilidad que resulta de perturbaciones permanentes o con situaciones de crisis.

La Iniciativa para una Economía Verde representa la oportunidad de impulsar un nuevo patrón de desarrollo, según se señala en el capítulo V. Este patrón se basa en la capacidad endógena que tienen las economías para generar e incorporar el progreso técnico con un carácter inclusivo desde la perspectiva social y, a la vez, ambientalmente responsable.

El argumento principal de quienes defienden el *statu quo* es que los países en desarrollo deben decidir entre crecimiento económico y calidad del medio ambiente. En este trabajo se indica, con ayuda de modelos de simulación, que las alternativas de desarrollo “no contaminantes”, basadas en sectores que reducen el desgaste y la degradación de los recursos naturales, refuerzan la convergencia productiva pues redundan en una mayor generación de empleo y salarios, esto es, en una mejor distribución del ingreso, en comparación con las alternativas más contaminantes.

Para avanzar en esta senda debería considerarse que la innovación ambiental guarda una relación positiva con el carácter innovador general de la empresa. En ese sentido, las políticas que promueven la innovación son también políticas ambientales. Sin embargo, debido a la heterogeneidad estructural de las economías de la región, la estrategia de convergencia productiva debe incorporar políticas de modernización que prioricen a los sectores tradicionales y a las pequeñas y medianas empresas, a fin de asegurar que la innovación ambiental llegue también a los sectores de baja productividad, que emplean a la mayor parte de la fuerza de trabajo. Al respecto, se destaca que el mejoramiento de estos sectores provendrá de la aplicación de políticas públicas coherentes dirigidas a conseguir estos objetivos, antes que de la actuación de las fuerzas del mercado. Solo así la expansión de los sectores modernos, con inserción internacional y situados en el estado del arte desde el punto de vista tecnológico, paralelamente con el apalancamiento de la productividad de los sectores tradicionales, redundarán en una mayor igualdad en América Latina y el Caribe.

En el capítulo VI se presentan las principales recomendaciones de política para una inserción internacional más inclusiva de las empresas pequeñas y medianas.

El estudio comienza destacando que las pequeñas y medianas empresas (pymes) exportadoras exitosas generan, comparativamente con aquellas menos exitosas, mayores impactos sociales positivos en los ámbitos internos y externos a las empresas (vinculados con las comunidades a las que pertenecen y al medio ambiente donde operan). Se concluye que una inserción internacional con más presencia de las pymes, que genere un impacto positivo mayor, requiere tanto medidas que incrementen el número de firmas exportadoras como de importantes esfuerzos para mejorar la calidad de la inserción externa de estas empresas y, en particular, para desarrollar capacidades comerciales, productivas y de innovación, todos factores básicos constitutivos de una inserción externa sustentable.

La exportación indirecta constituye un aspecto a considerar en este ámbito. Aunque los establecimientos de menor tamaño no registren exportaciones directas, pueden ser proveedores de una empresa que sí exporta o forma parte de una cadena de valor que destina una fracción de su producción al mercado externo. Por ende, la inserción creciente de las pymes en cadenas mundiales de valor puede ayudar a mejorar sus capacidades competitivas, dando así pasos hacia una inserción externa más inclusiva, especialmente si participan en eslabones con alto contenido de valor agregado.

El foco de atención de la tercera parte de este libro es el mundo del trabajo y las políticas para reforzar las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción social a través de cambios en el ámbito de las

instituciones laborales, la formación de capacidades y la creación de nuevos sectores de servicios sociales.

En el capítulo VII se destaca que es necesario aplicar políticas para reformar la institucionalidad laboral con el objetivo de promover la convergencia productiva desde el mercado de trabajo y de crear las condiciones para que los trabajadores de los diversos estratos participen equitativamente en los aumentos de productividad resultantes.

Tomando en cuenta el enfoque de la heterogeneidad productiva, en el diseño de las políticas públicas se considera que el mercado laboral es segmentado, distinguiéndose los estratos de alta, mediana y baja productividad. En concordancia con esta realidad, se presentan propuestas para impulsar cambios en varias áreas de la institucionalidad laboral, algunas de alcance transversal y otras especializadas en las necesidades de cada estrato.

En el área del diálogo social, se propone superar su carácter meramente consultivo y avanzar en su institucionalización mediante la radicación de este proceso en organismos gubernamentales, adoptando la figura de los consejos de diálogo social que ya están operando en algunos países de la región.

En cuanto a la institución sindical, se sugiere desarrollar un “sindicalismo inclusivo”. Esta propuesta abre el desafío de ampliar la cobertura del sindicato, entre otros sectores, hacia los trabajadores informales e independientes, los desempleados, los jubilados y quienes buscan trabajo por primera vez. Tal perspectiva debería combinarse con la eliminación de las trabas numéricas para la afiliación sindical.

Respecto de la negociación colectiva, se demandan mayores espacios de autonomía para los actores que participan en este proceso, algo que también está condicionado por una nivelación del actor sindical con la contraparte empresarial. En este contexto, se formulan propuestas desde la óptica de su coordinación, cobertura, contenidos y regulación.

La institución del salario mínimo y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas debieran ser consideradas parte de la negociación colectiva, partiendo de la premisa de que los mayores logros solo podrían provenir de una participación activa de los trabajadores. En materia de salario mínimo, se presenta un mecanismo de fijación negociada con distintos pisos o niveles. En torno a la participación de los trabajadores en las utilidades, se concluye que en la región prevalece un régimen obligado cuya fórmula se encuentra establecida en la legislación laboral, con serias falencias en la efectividad de esta norma. En este ámbito, el Brasil es un ejemplo digno de considerar porque, además de tener un régimen obligado, incluye una fórmula de participación negociada.

En el capítulo VIII se presenta una propuesta de política que intenta responder desde otra perspectiva a las exigencias de la convergencia productiva. Consiste en establecer un sistema articulado de capacitación y formación profesional de apoyo a las personas con menores niveles de capital humano, a los que quedan desocupados y al conjunto de los trabajadores.

Para enfrentar ese desafío, los países de la región deberían avanzar hacia la construcción de grandes acuerdos nacionales para emprender una estrategia de convergencia productiva a largo plazo basada en la innovación y en la acumulación de capital humano.

Con esta propuesta de política se procura, por un lado, progresar en la protección a los desempleados tanto por razones de equidad como de eficiencia, especialmente en una región con alta inestabilidad macroeconómica y laboral. Por ende, es básico que el mecanismo de seguro de desempleo se encuentre estrechamente integrado al resto de las políticas del mercado de trabajo.

Por otro lado, es preciso construir un sistema integrado de formación profesional que sirva a los grupos de riesgo y en el que predomine una visión más integral de las cambiantes necesidades del proceso productivo. Para esto se requiere una plena articulación de las políticas públicas, a fin de que dejen de constituir programas aislados y se transformen en partes de un sistema consistente de protección social y de convergencia productiva. Para avanzar en esta dirección sería necesario, en primer término, realizar fuertes inversiones en capital humano, en especial en lo referido a la educación para los jóvenes y, en segundo lugar, adaptar el currículo a las necesidades de la sociedad actual.

En este contexto, la construcción de un sistema de formación profesional que brinde capacitación permanente a los individuos supone que el proceso de convergencia productiva generará una demanda suficiente de mayores niveles de capital humano general y específico, de modo que la oferta en educación y formación redunde en mejoras salariales y de las condiciones laborales.

Finalmente, en el capítulo IX se presenta una propuesta para reforzar las sinergias entre las políticas de convergencia productiva y de protección social. La idea consiste en invertir en nuevos sectores sociales, lo que permitiría moderar la heterogeneidad productiva y contribuir simultáneamente a reducir el déficit social de los sectores más vulnerables.

Se comienza estudiando la situación de las necesidades sociales por grupo socioeconómico y las asociadas al cuidado de las personas. Se observa que la carencia de servicios sociales se origina en la desigual distribución del ingreso que resulta de la heterogeneidad de la estructura económica y se destaca la necesidad de considerar los efectos de la

denominada “crisis del cuidado” provocada por la desigualdad de género en la región. También se verifica que la intensidad del déficit social es muy superior entre las personas y familias que viven en hogares con menores niveles de ingreso, es decir, en condiciones de pobreza relativa.

Los nuevos servicios sociales serían producidos por la llamada “economía social” y estarían destinados a cubrir el conjunto de carencias de la población de menores recursos, cuya satisfacción no es bien resuelta actualmente por el sector público ni por el mercado. En la propuesta de política se han identificado tres grandes grupos: los servicios para mejorar el cuidado y las condiciones del desarrollo de las personas (atención integral a la infancia, atención al adulto mayor y el apoyo a la discapacidad), los servicios para facilitar la integración social de las personas (apoyo escolar, alfabetización digital y convivencia segura) y los servicios culturales y de recreación para las personas (promoción cultural, deporte y turismo social).

En materia de impactos, se espera que la inversión en nuevos sectores sociales contribuya en una década a la reducción del déficit social del segmento con más carencias de la población.

Asimismo, la inversión podría contribuir al proceso de convergencia productiva. Se prevé que el surgimiento de la economía social posibilitará el traslado de una parte del empleo del estrato de baja productividad a este nuevo sector, lo que favorecería la convergencia interna de la economía.

También debería mejorar la situación laboral, dado que el aumento de la ocupación derivado de la producción de los nuevos sectores sociales podría elevar el crecimiento del empleo total, lo que reduciría la tasa de desempleo. Por lo tanto, se plantea que la inversión en nuevos sectores sociales podría reforzar la inclusión social al posibilitar la inserción de grupos excluidos en el mercado laboral.

Por último, los cambios previstos en el mercado laboral apuntan a una distribución del ingreso más equitativa, dado que el aumento del empleo y de las remuneraciones de los trabajadores pertenecientes a la economía social permitiría elevar la participación del trabajo en el ingreso total.

Parte I

Heterogeneidad estructural y desarrollo

Capítulo I

La teoría estructuralista del desarrollo

*Gabriel Porcile**

Introducción

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

Según algunas interpretaciones, la concepción de heterogeneidad se asocia a la de dualismo, en la que se distingue entre trabajadores ocupados en actividades de subsistencia (con productividad marginal, cero o negativa), y trabajadores empleados en el sector moderno de la economía, dos segmentos con niveles cualitativamente distintos de incorporación de capital al proceso productivo y, por ende, de productividad media del trabajo. Sin embargo, incluso reconociendo la alta incidencia de las actividades de subsistencia en las economías de la periferia, en general se admite que la heterogeneidad estructural es un fenómeno más complejo que el dualismo, dado que abarca diversas capas de productividad.

* Economista uruguayo, consultor de la CEPAL.

Lo que distingue a las economías de la periferia de aquellas del centro es que las diferencias de productividad entre los diversos estratos son bastante más marcadas. En las economías de la periferia ocurre incluso que las capas de muy baja productividad absorben una parte sustancial del empleo total, lo que refleja la modernización parcial e imperfecta de su sistema productivo.

En los trabajos pioneros de Raúl Prebisch, el tema de la heterogeneidad estructural emergió como una dimensión clave para la interpretación del subdesarrollo en la región. Tal interpretación fue mantenida y ampliada por otros autores del ámbito de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como uno de los elementos que identifican el pensamiento latinoamericano en materia de teoría del desarrollo. En efecto, el concepto de heterogeneidad es un componente definitorio de la estructura de relaciones entre la periferia y el centro y, por ende, es explicativo tanto de la condición de subdesarrollo como de su persistencia. Su interacción con las dinámicas tecnológicas y de comercio contribuye a reproducir esta estructura en el tiempo. En otros términos, la heterogeneidad constituye un componente de un sistema dinámico de relaciones que genera y reproduce las estructuras del centro y de la periferia.

La preocupación del análisis teórico por la heterogeneidad se relaciona con la característica de desigualdad, que es una condición común a muchas economías periféricas y, en particular, a las de América Latina, una de las regiones con mayor grado de desigualdad en el planeta. Una teoría del desarrollo debería poder explicar esta singularidad histórica, este rasgo tan marcado en la región, que se origina en la permanencia de un amplio segmento de la fuerza de trabajo en actividades de muy baja productividad e ingresos, así como en la existencia de marcadas disparidades de productividad entre de los sectores y dentro de ellos.

En este capítulo el análisis del tema consta de tres secciones, además de la introducción y las conclusiones. En la primera sección se revisa el concepto de heterogeneidad estructural desde la perspectiva de la teoría estructuralista del desarrollo. En la sección siguiente se relaciona la dinámica agregada del centro-periferia descrita por la CEPAL con la microeconomía de la innovación evolucionista, que brinda una teoría sobre el cambio técnico consistente con la teoría estructuralista, mostrando la evolución del crecimiento en el tiempo, el cambio estructural y la heterogeneidad. En la tercera sección se presentan algunas evidencias empíricas respecto de la magnitud de la heterogeneidad y se sugieren líneas de investigación. El capítulo finaliza con las conclusiones y una exploración del ámbito de las implicaciones de política¹.

¹ Véase en Porcile (2010), una versión previa y más amplia de este documento, un apéndice en el que se repasa la obra de Raúl Prebisch sobre cambio estructural y dinámica social en dos períodos, a principios de los años sesenta y finales de los setenta, y se examinan las bases del estilo de desarrollo latinoamericano y las barreras para su transformación.

A. Heterogeneidad estructural y desarrollo económico: aspectos teóricos

1. El sistema centro-periferia y la heterogeneidad

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

Para explicar las diferencias de grado de desarrollo entre países, en el manifiesto fundacional de la CEPAL, Prebisch (1949) elige como variable principal la difusión “lenta y desigual” del progreso técnico a escala internacional. A partir de ese movimiento dispar emergen dos estructuras polares, el centro y la periferia, que se perpetúan de manera endógena en el tiempo².

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

² Esta parte del trabajo se basa en Cimoli y Porcile (2009a y 2009b) y Porcile (2008). Una referencia obligada para el estudio de las ideas de Prebisch es Rodríguez (1980), que analiza en forma rigurosa el papel de las estructuras polares en la teoría del subdesarrollo.

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

Puede sostenerse que la óptica cepalina del desarrollo coincide con la visión schumpeteriana, dado que ambas lo conciben como un proceso impulsado por la innovación y marcado por desequilibrios, que redefine y hace más densa la estructura productiva³. Sin embargo, la teoría estructural del desarrollo aportó una nueva dimensión a esta reflexión: la posibilidad de que el proceso de destrucción creadora ocurra de manera muy desigual entre regiones y que sus efectos se concentren solo en partes localizadas del sistema. Esa es la asimetría fundamental que aborda la teoría del centro-periferia y que se expresa en la afirmación de que la difusión de tecnología ocurre en forma lenta y desigual a nivel internacional.

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

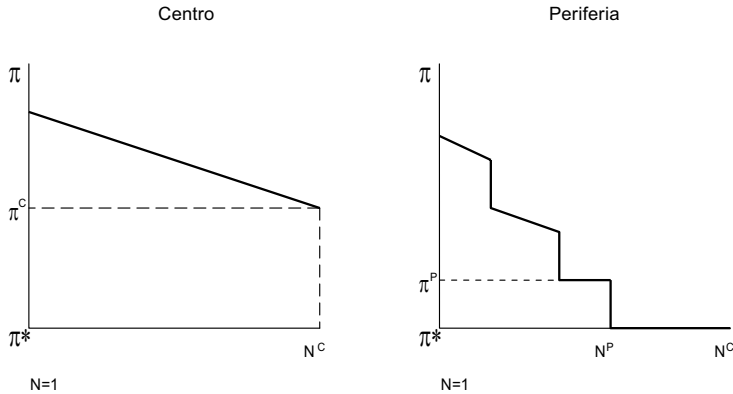
³ Sin embargo, las ideas keynesianas tuvieron una influencia mayor que las schumpeterianas en la formulación del pensamiento de Prebisch y fueron un estímulo más importante para desafiar verdades establecidas y debatir los temas del desarrollo.

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

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

Es así que en el gráfico I.1 la inclinación de la curva de productividad es suave en el centro, de modo que la diferencia entre los sectores de mayor ($N=1$) y de menor productividad ($N=N^C$) es pequeña. Lo contrario ocurre en la periferia, donde la productividad decrece muy rápidamente entre un sector y otro, con notorias discontinuidades. Además, en la periferia el conjunto de los sectores modernos se trunca en un valor bajo de N (N^C), a partir del cual se abre el escalón que separa con una amplia brecha la productividad de los sectores modernos de la correspondiente a los de subsistencia. Ese escalón es representado por la diferencia entre p^P (la productividad del último sector moderno de la periferia) y π^* (la productividad del sector de subsistencia). Existen sectores en la periferia cuya productividad es mayor que la del centro. Sin embargo, como la curva de productividad de la periferia declina a tasas más elevadas y los sectores modernos absorben solo parte del empleo, la productividad media (producto agregado respecto del total de los trabajadores) tiende a ser bastante inferior a la del centro.

Gráfico I.1
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y ESTRUCTURAS DEL CENTRO Y LA PERIFERIA

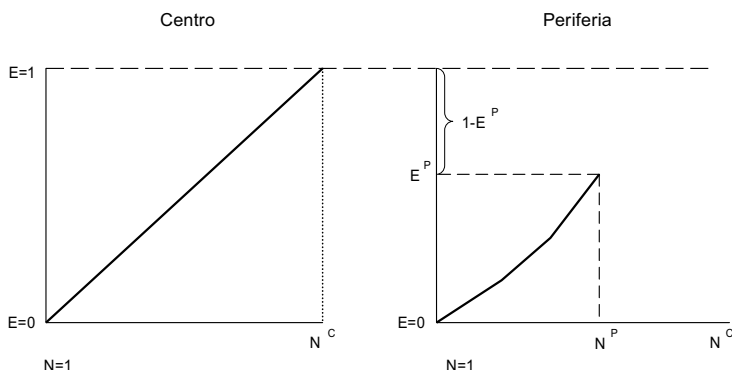


Fuente: Elaboración propia.
Variables
 π = Productividad del trabajo.
 N = Número de sectores de la economía en orden decreciente según productividad.
 N^C = Total de sectores en el centro.
 N^P = Total de sectores en la periferia.
 π^* = Productividad del trabajo del sector de subsistencia de la periferia.
 π^P = Productividad del trabajo del sector N^P de la periferia.

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

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

Gráfico I.2
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y ESTRUCTURAS DEL CENTRO Y LA PERIFERIA



Fuente: Elaboración propia.

Variables

E = Participación acumulada en el empleo.

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

N^C = Total de sectores en el centro.

N^P = Total de sectores en la periferia.

EP = Total del empleo en los sectores modernos de la periferia (el empleo residual $1-E^P$ se aloja en el de subsistencia).

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

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

De los gráficos I.1 y I.2 pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

- i) El progreso técnico se introduce en el centro de manera mucho más profunda y uniforme que en la periferia (las razones se examinan más adelante).
- ii) La penetración del progreso técnico está asociada a una transformación estructural en la que surgen nuevos sectores y el sistema productivo se torna más complejo y diversificado, con creciente incorporación de sectores intensivos en tecnología. El aumento de N es el resultado del cambio estructural.
- iii) En la periferia, como el progreso técnico solo se difunde localizadamente, la estructura productiva es trunca⁴, con un

⁴ Es bastante clara la similitud de esta representación gráfica con el concepto de "industrialización trunca" al que hiciera referencia Fajnzylber (1990), advirtiendo la ausencia en la estructura industrial latinoamericana de sectores de bienes de capital, más intensivos en tecnología.

menor número de sectores modernos, y estos no consiguen absorber toda la oferta de trabajo disponible.

- iv) Los diferenciales de productividad entre los sectores modernos son más marcados en la periferia que en el centro, y lideran la productividad aquellos vinculados a la exportación.
- v) En la periferia hay un gran desnivel de productividad entre los sectores modernos y los de subsistencia, que se suma a las asimetrías observadas dentro de las propias actividades modernas.
- vi) Parte importante del empleo en la periferia se mantiene en sectores de subsistencia, por lo que los niveles medios de ingreso son más bajos que los del centro. Inversamente, en el centro no se observa un sector de subsistencia significativo.
- vii) Los puntos i) y iii) explican el carácter especializado de la estructura de la periferia comparada con la diversificación de la del centro, mientras que los puntos iv) a vi) ayudan a entender por qué la heterogeneidad es propia de la condición periférica.

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

No obstante, como ya se mencionó, la literatura empírica sugiere que dicha convergencia no se produce, por lo menos no a partir del funcionamiento espontáneo de las fuerzas del mercado. Si se deja el sistema librado a su propia dinámica endógena, la tendencia predominante apuntará a la divergencia. Las razones que lo explican, en la perspectiva estructuralista, se examinan a continuación. Primero se representa

en forma gráfica el equilibrio del sistema, mostrando cómo se definen simultáneamente especialización, crecimiento, heterogeneidad y salarios. Posteriormente se analiza su dinámica, en particular en lo referido a la evolución conjunta de la heterogeneidad y las capacidades tecnológicas.

2. Crecimiento económico, especialización y heterogeneidad

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

a) Cuadrante A: brecha tecnológica y productividad relativa

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

La productividad relativa de la periferia en cada sector (la relación p_p / π_c) depende de la brecha tecnológica centro-periferia, esto es, del grado de superioridad tecnológica del centro en cada uno de esos sectores⁵. La superioridad tecnológica del centro es mayor en el caso de los bienes más intensivos en tecnología; por esa razón, a medida que aumenta N y disminuyen las ventajas comparativas de la periferia, implícitamente también se avanza hacia sectores de mayor densidad o complejidad tecnológica.

¿En qué sectores se especializa la periferia en el comercio internacional? El precio de los bienes se define como una función del costo unitario de producción que, a su vez, depende de la relación entre el valor del salario y la productividad. La periferia podrá producir competitivamente todos aquellos bienes en los que el costo unitario del salario sea menor que en el centro, o sea, para los que $(W_p / \pi_p^N) < (W_c / \pi_c^N)$, donde W_p y W_c son los salarios en la periferia y el centro, respectivamente, y π_p^N y π_c^N son las productividades del trabajo en el sector N en el centro y la periferia. Esta última producirá en condiciones competitivas hasta el bien

⁵ Según la visión original del sistema centro-periferia, las diferencias de productividad entre ambas partes se explican principalmente por su disparidad en materia de capacidades tecnológicas (la difusión lenta y desigual de tecnología a escala internacional).

$N=N^p$, para el cual se comprueba que el salario relativo (W_p/W_c) es igual a la productividad relativa (π_p/π_c). Por lo tanto, el patrón de especialización de la periferia queda definido por los bienes comprendidos entre $N=1$ y $N=N^p$, mientras que el centro producirá los bienes entre $N=N^*$ y $N=N^p$. El bien correspondiente a N^p será producido en los dos polos, ya que en ambos el costo de producción es el mismo.

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

b) Cuadrantes B y C: especialización y crecimiento

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

Diversos autores estructuralistas y economistas de escuelas teóricas cercanas al estructuralismo muestran que la tasa de crecimiento con equilibrio externo de la periferia depende de la relación entre las elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones y de importaciones,

como se expresa en la siguiente fórmula (Rodríguez, 1977; Thirlwall, 1979; Cimoli, 1988; Dosi, Pavitt y Soete, 1990):

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

Baja ciertos supuestos⁶, esta es la tasa de crecimiento del producto a largo plazo con equilibrio externo en los dos polos del sistema: y_p es la tasa de crecimiento de la periferia, y_c la tasa de crecimiento del centro, y $(\varepsilon_p / \varepsilon_c)$ la razón entre las elasticidades. Estas tasas de crecimiento son compatibles con el equilibrio externo porque garantizan que la tasa de crecimiento de las exportaciones de la periferia ($e_p y_p$) será igual a la de sus importaciones ($e_c y_c$). En un sistema formado por dos regiones, centro y periferia, las exportaciones de una serán las importaciones de la otra y, por eso, la elasticidad ingreso de las exportaciones (importaciones) de la periferia será igual a la elasticidad ingreso de las importaciones (exportaciones) del centro.

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

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

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

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

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

Cabe observar que la periferia puede crecer transitoriamente a una tasa superior a la definida por la razón entre las elasticidades, pero esto estaría asociado a un aumento de la deuda externa (las importaciones ascenderían más que las exportaciones). Surge así la posibilidad de ciclos de expansión y recesión vinculados a ciclos de endeudamiento y a la posterior

⁶ Para que esta relación sea válida es preciso que la tasa de cambio real sea constante y que no haya endeudamiento líquido en el largo plazo. También se requiere que no existan restricciones de oferta, de manera que la oferta de trabajo y de capital siempre se ajuste a los estímulos de la demanda.

remesa de divisas por concepto de pago de la deuda. Estas políticas de auge y estancamiento (*stop and go*) se han observado con frecuencia en la historia económica de la región (French-Davis y Ocampo, 2001; CEPAL, 2007). Mientras tanto, en el largo plazo y a pesar de las fluctuaciones, la tendencia de las tasas de crecimiento será a mantenerse próximas a aquellas definidas por la condición de equilibrio externo (ecuación 3).

c) Salarios, empleo y heterogeneidad

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

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

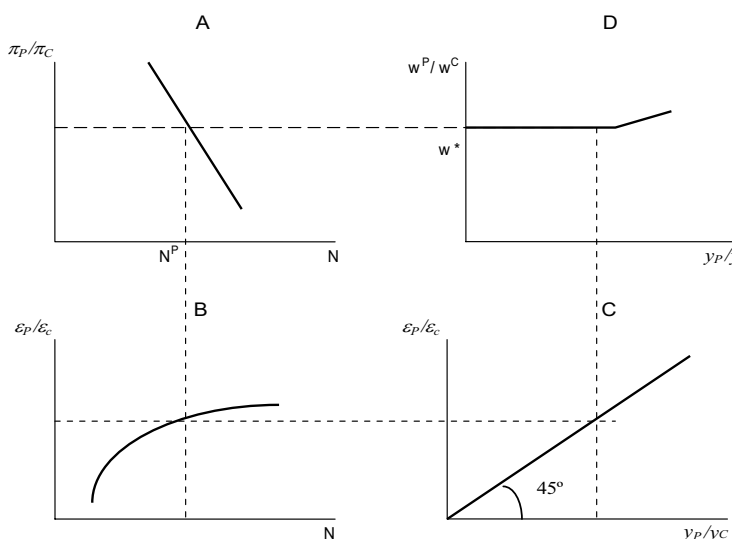
El cuadrante D muestra que el salario relativo periferia-centro responde positivamente al aumento de las tasas de crecimiento en la periferia, que se traduce en una expansión de la demanda de trabajo. Al principio la respuesta del salario relativo es lenta, en vista de que la periferia tiene una amplia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

El peso de la heterogeneidad y las tasas de crecimiento del empleo en la periferia, inferiores a las del centro, implican que el salario relativo

tenderá a ser más bajo en la primera. Este es un factor adicional que acentúa la desigualdad en la economía periférica. Es verdad que el diferencial de salarios podría aumentar la competitividad de dicha economía y esto, a su vez, favorecería su diversificación. Sin embargo, si las diferencias de productividad entre los polos son muy marcadas, la respuesta de la diversificación al menor nivel de salarios será muy pequeña⁷. Este efecto corresponde al concepto de competitividad espuria de Fajnzylber (1990): la periferia se vuelve más competitiva al aceptar salarios inferiores, pero esto no tiene efectos significativos sobre el aprendizaje. La competitividad auténtica solo deriva de una reducción de las brechas tecnológica y de productividades, en cuyo caso el salario relativo aumenta en respuesta al cambio estructural en la periferia.

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

Gráfico I.3
ESPECIALIZACIÓN, SALARIOS Y CRECIMIENTO EN EL SISTEMA
CENTRO-PERIFERIA^a



Fuente: Elaboración propia.

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

⁷ Gráficamente, si la declinación de la curva de productividades relativas es muy marcada, una gran caída del salario relativo solo produce un leve cambio del patrón de especialización.

B. Dinámica del progreso técnico y la heterogeneidad

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

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

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

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

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

Esta percepción de la dinámica tecnológica es lógicamente incompatible con el surgimiento de un sistema centro-periferia, que solo podría constituir una situación transitoria, ya que el aumento de la productividad marginal del capital en el país pobre gradualmente haría que se salvaran las distancias en cuanto a niveles de capital y de producto por trabajador entre los países. Prebisch, en sus primeros trabajos, ofreció diversos argumentos que cuestionaban la idea de que la periferia pudiera acceder sin barreras a la tecnología. Para él, en el centro la tecnología se había ido desarrollando junto con la acumulación de capital y en cada momento se adecuaba a las escalas y a la dotación de factores predominantes. En la periferia, en cambio, la tecnología era importada con un “código genético” (en las palabras de Jorge Sábato) diferente del que definía el funcionamiento del resto de la economía. Las escalas eran menores, la fuerza de trabajo menos calificada y el costo del capital más elevado. En otros términos, el progreso técnico generado en los centros y difundido hacia la periferia nace con un fuerte sesgo a favor de un uso más intenso de capital. Cuando se adopta en la periferia agudiza dos de sus problemas clave: las bajas tasas de acumulación (porque el ahorro en la periferia es reducido en comparación con la gran densidad de capital de las nuevas técnicas), y la débil absorción de la fuerza de trabajo (dado que la tecnología deprime la demanda de trabajo para una misma tasa de inversión), con su correspondiente corolario en términos de exclusión social y heterogeneidad.

A lo largo de los años cincuenta y sesenta la literatura sobre desarrollo económico fue incorporando progresivamente esta percepción de los problemas de la difusión de tecnología, el aprendizaje y su adecuación a contextos diferentes⁸. De modo paulatino se preparó así el terreno para un debate más amplio sobre los factores determinantes de la innovación y la difusión tecnológica, debate que se daría con más fuerza desde fines de los años setenta.

⁸ La idea de un aprendizaje localizado, en torno a una cierta base tecnológica que la empresa ya domina, se debe a Atkinson y Stiglitz (1969), entre otros.

En gran medida, en los trabajos originales de la CEPAL, se pensaba que la industrialización bastaría para inducir la absorción de tecnología y el cierre de la brecha⁹. Junto con la protección brindada a la industria se estaría amparando el proceso de aprendizaje. Sin embargo, esta percepción mostró ser claramente insuficiente. Desde finales de los años setenta la literatura evolucionista fue identificando algunas características del proceso de aprendizaje que han permitido entender mejor los casos de éxito y los muchos de fracaso en los esfuerzos de los países periféricos por dar alcance a los países centrales (*catching up*) (CEPAL, 2007; Cimoli y Porcile, 2009 y 2010). En términos sintéticos:

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

⁹ La visión de Steindl según la cual el progreso técnico acompaña “como una sombra” a la acumulación de capital, podría describir en forma aproximada la idea cepalina sobre la relación entre industria y tecnología. En su último libro, Prebisch (1981) destaca también el papel de lo que se llamaría el capital humano: “La productividad depende de la acumulación de capital físico, así como de formación humana. En el capital físico se concretan las innovaciones tecnológicas que redundan en mayor productividad y en superior calidad y eficacia de los bienes; en tanto que el mismo progreso tecnológico exige una formación cada vez mayor y más compleja de las calificaciones de la fuerza de trabajo, sin lo cual se malograría en parte el crecimiento de la productividad que acompaña al capital físico”

- v) En el aprendizaje hay elementos muy marcados de retornos crecientes que, por un lado, explican fenómenos de acumulación de capacidades y, por el otro, de rezago creciente. Las empresas que innovan en un cierto período son las que más probabilidades tienen de innovar en el período siguiente. Los retornos crecientes se asocian a distintos tipos de complementariedad entre activos productivos y tecnológicos, así como a varias formas de sinergia a nivel meso y macroeconómico. Estas sinergias pueden generar ciclos virtuosos de aprendizaje, inversión y crecimiento. Este argumento extiende así la llamada ley de Verdoorn-Kaldor —según la cual los aumentos de producción inducen aumentos de productividad— para incluir la influencia de distintos tipos de aprendizaje identificados en la literatura neoschumpeteriana (como, por ejemplo, aprendizaje mediante la acción y el uso (*learning by doing*, *learning by using*, *learning by interacting*)) (León-Ledesma, 2002; Arthur, 1989 y 1994).
- vi) El patrón de especialización de la periferia (cuadrantes A y B del gráfico I.3), determina que su crecimiento sea tendencialmente más bajo y que, además, fluctúe en mayor medida que en el centro debido a la restricción externa, al comportamiento de los términos de intercambio y a los avatares del flujo de capitales y del endeudamiento externo (Frenkel, 2004; Kregel, 2009). Todo esto deprime la inversión en el marco de lo que antes se llamó insuficiencia dinámica y —de acuerdo con la ley de Verdoorn-Kaldor— también debilita el aprendizaje. En la medida en que la combinación de menor dinamismo con mayor incertidumbre se refleja directamente en el comportamiento inversor, se abre una trampa no solo de bajo crecimiento, sino también de aprendizaje, en la que los retornos crecientes alimentan un círculo vicioso de rezago tanto tecnológico como productivo.
- vii) El progreso técnico no se distribuye uniformemente en todos los sectores, ya que en algunos de ellos las tasas de innovación y los efectos sobre la difusión son mucho más vigorosos que en otros. Hay una clara relación entre el esfuerzo agregado de investigación y desarrollo en una economía y el peso que en ella tienen los sectores intensivos en tecnología, como el electro-electrónico, el farmacéutico, el aeroespacial o partes del metal-mecánico. Como ya lo observara Pavitt (1984) en su clasificación de los sectores industriales, algunos de ellos son creadores de innovaciones, mientras que otros simplemente las adquieren de los primeros. En todos los sectores hay potencial de aprendizaje, pero su magnitud difiere marcadamente. En la sección anterior se asumió que dicho potencial aumentaba con N, esto es, con la diversificación de la estructura hacia sectores intensivos en tecnología.

- viii) El progreso técnico emerge de un proceso de interacción, de ensayo y error y de intercambio de información en el que participa un conjunto amplio y heterogéneo de agentes, muchas veces con objetivos, reglas y estructuras organizativas muy diversas (por ejemplo, empresas, universidades y centros de investigación). La existencia de un marco institucional adecuado, formal o informal, que coordine la interacción de esos agentes e induzca comportamientos cooperativos propicios a la innovación y la difusión es clave para determinar la intensidad del progreso técnico.
- ix) No hay una trayectoria predeterminada para el progreso técnico: su propio carácter tácito, idiosincrásico, específico a una cierta realidad, hace posibles distintas trayectorias y bifurcaciones. Más aún, el diseño institucional y de las políticas industrial y tecnológica (incluida la política educacional), puede afectar considerablemente su rumbo, de tal modo que hay espacios para que la sociedad tome decisiones estratégicas sobre cuáles son los senderos deseables. Cada sendero tecnológico implica, a la vez, una cierta trayectoria de cambio estructural y, por tanto, de evolución del empleo y la distribución. Algunos de ellos serán más favorables que otros para la reducción de la heterogeneidad, y el camino que hay que seguir no está predeterminado y tampoco es inevitable, sino el fruto de decisiones que se reflejan en las instituciones y las políticas. La posibilidad de senderos alternativos de desarrollo tiene una larga tradición en el pensamiento cepalino, como el propuesto por Aníbal Pinto con el concepto de estilos de desarrollo.

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

2. Heterogeneidad y aprendizaje: la causalidad inversa

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

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

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

- i) Para que haya aprendizaje y esfuerzos de innovación es preciso que los agentes económicos tengan la percepción de que podrán captar parte de sus beneficios o, por lo menos, de que sus ingresos y empleos no serán amenazados por el cambio tecnológico (Fajnzylber, 1990). En un estudio clásico, Katzenstein (1985) observó que en las pequeñas economías abiertas de Europa el sistema de seguridad social desempeñaba precisamente ese papel¹⁰. En otras palabras, la red de educación, entrenamiento y protección social que ofrece el Estado benefactor en esos países permite una respuesta flexible de los agentes (especialmente de los trabajadores), y reduce la resistencia a la necesidad de adaptarse y enfrentar creativamente un mercado internacional en rápida mudanza. De modo paradójico, la aparente rigidez del Estado benefactor estimula la innovación, al igual que —parafraseando la frase de Schumpeter acerca de la relación entre las prácticas monopolistas y la innovación— son los frenos los que hacen posible que los autos puedan ir a velocidades más altas. La propia idea de que en la batalla competitiva existe una retaguardia que se ocupa de quienes transitan entre tecnologías y empleos fortalece el compromiso de los actores con la innovación.
- ii) A la idea anterior se asocia una concepción de cohesión social, en el sentido de que los agentes perciben el cambio técnico como complementario y no como opuesto a la ampliación del empleo. Esto, naturalmente, difiere de patrones de aumento de la productividad presentes con frecuencia en la región, en cuyo marco el progreso técnico localizado coexiste con la exclusión o con formas de integración social basadas solo en el asistencialismo (Infante y Sunkel, 2009).
- iii) En la misma línea del argumento anterior, se puede sostener que en las sociedades más desiguales, en las que los costos y beneficios de la innovación se distribuyen muy asimétricamente, el foco del conflicto social se sitúa en la distribución y no en la “política de la productividad”. Si las diferencias de riqueza e ingresos son muy amplias y la innovación se percibe mayormente como una amenaza y no como una oportunidad, los agentes menos favorecidos van a definir sus demandas redistributivas en términos estáticos y no en los de un sistema productivo cada vez más eficiente.
- iv) La alta concentración de la riqueza en una sociedad implica simultáneamente una notoria concentración del poder político (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010). En sociedades de este tipo, la capacidad que tienen los agentes más poderosos para definir

¹⁰ Véase también Kindleberger (1978 y 2000).

la asignación de recursos será usada para reforzar su posición de dominio. Esto ocurrirá por distintas vías, todas las cuales deprimen el aprendizaje. Por un lado, el sistema educativo tenderá a ofrecer una educación de alto nivel a los propios grupos dominantes, mientras que el grueso de la población permanecerá excluido. Ese es un patrón muy difundido en América latina, donde las asimetrías en el acceso a la educación son muy evidentes. El deterioro general de la educación pública y la aparición de centros educativos privados de elite acusan ese camino, que contrasta con el seguido por sociedades más igualitarias, como las nórdicas en particular, y las europeas en general, que aseguran el acceso universal a una educación de calidad. La experiencia latinoamericana también se compara desfavorablemente con la de los países de mejor desempeño en Asia oriental, como la República de Corea o Singapur.

- v) Por otra parte, al limitar el acceso a la educación de amplios segmentos de población se pone en jaque la propia cohesión social del sistema. La educación transmite no solo conocimientos, sino también pautas culturales y de comportamiento, comunes y aceptadas por toda la sociedad, que aportan la base para la ampliación de los comportamientos cooperativos entre actores heterogéneos. La segmentación cultural impone barreras entre los estratos de la sociedad no menos infranqueables que los diferenciales de productividad y de capacidad tecnológica.
- vi) Otra consecuencia de la desigualdad es que los grupos más poderosos pueden hacer uso de los recursos para frenar el cambio estructural cuando este amenace su posición en una jerarquía social muy estratificada. La imposición de distintos tipos de barreras monopólicas y de privilegios que impiden a otros actores locales establecer nuevas actividades alimenta una especialización estrecha. Prebisch se refirió en distintos momentos a estas barreras que frenaban el ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad (Porcile, 2010). A diferencia de las aparentes rigideces del sistema de bienestar social —cuyo foco de negociación es la dinámica comparativa del ajuste a niveles más elevados de capacidades tecnológicas y no la estática comparativa de la redistribución con una estructura dada— las que surgen de la desigualdad son como arena en el mecanismo de la destrucción creadora schumpeteriana, congelan el aprendizaje y también la estructura productiva (Engerman y Sokoloff, 1997).

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

3. La dinámica de la heterogeneidad y el cambio estructural

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

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

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

Existe un punto de diversificación mínima de la estructura productiva, a partir del cual se consigue evitar que aumente la heterogeneidad. Con esa estructura productiva, representada en el gráfico I.4 por N^* (marcada con la línea vertical hh), el empleo crece exactamente a la misma tasa que la oferta efectiva de trabajo (dada por el incremento de la población más la tasa de progreso técnico). Para valores inferiores a N^* (a la izquierda de hh), el dinamismo de la demanda de trabajo será insuficiente para acompañar el aumento de la oferta de trabajo y h aumenta. Lo inverso ocurre cuando $N > N^*$ y el sector de subsistencia se reduce (h descende).

Sin embargo, lo que ocurre con la heterogeneidad h es solo parte de la historia. La estructura productiva N (que representa el grado de diversificación relativo de la periferia con respecto a la estructura del

centro), no puede considerarse estática, como tampoco lo es la del centro. La evolución de la estructura productiva de los polos se ilustra en el cuadrante B del gráfico I.4 por medio de flechas horizontales. Dicha evolución está sujeta a dos tipos de influencias, ya analizadas, que conviene revisar muy brevemente:

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

Formalmente:

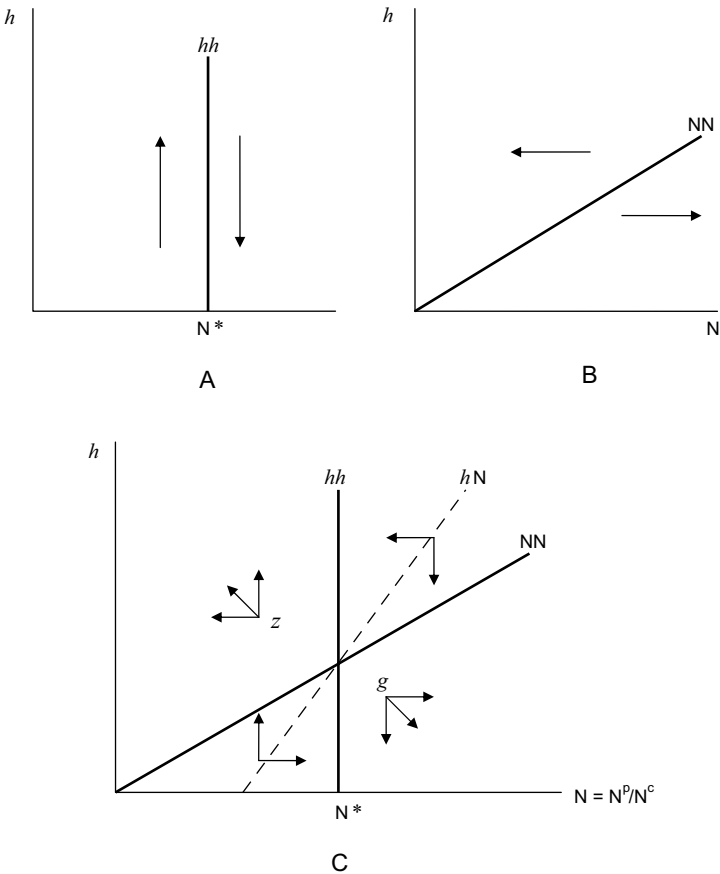
$$(5) \frac{dN}{dt} = N(N, h), N_1 > 0, N_2 < 0$$

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

¿Qué resultados surgen de la combinación de los efectos anteriores en lo que respecta a los cambios de la heterogeneidad (cuadrante A) y la estructura productiva (cuadrante B)? Esos resultados se muestran en el cuadrante C del gráfico I.4. En forma simplificada, se puede sostener que si en el momento inicial la economía se encuentra en un punto como z , con alta heterogeneidad y baja diversificación productiva, la trayectoria resultante será de heterogeneidad y rezago creciente de la estructura. Ese es justamente el escenario que se esperaría encontrar en el caso de una economía periférica. Los propios mecanismos espontáneos vinculados

a los retornos crecientes tienden a reproducir la condición periférica en forma agravada. En lugar de aproximarse al centro, la periferia se aleja progresivamente de él. Para escapar de esta trampa de bajo crecimiento se necesitan políticas que posibiliten cambios coordinados de la estructura y del nivel de heterogeneidad, para así conducir la economía, por ejemplo, al punto g. A partir de ahí las fuerzas acumulativas de la inversión y el aprendizaje tecnológico darían lugar a un proceso autosostenible de cambio estructural que, eventualmente, llevaría la heterogeneidad a cero.

Gráfico I.4
DINÁMICA DEL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA HETEROGENEIDAD^a

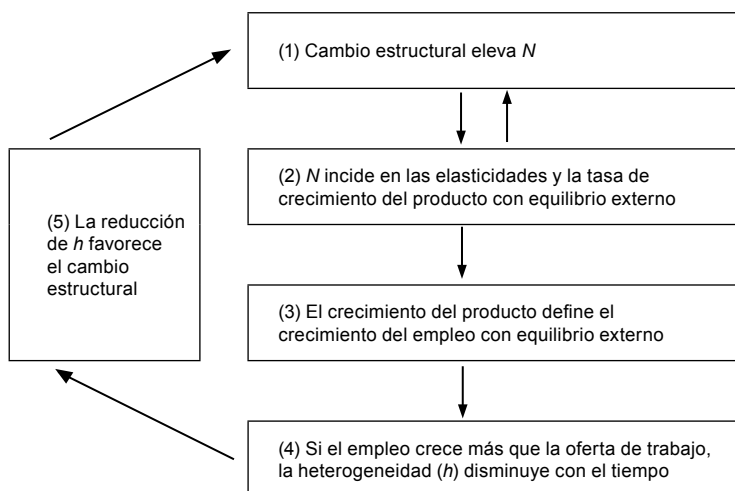


Fuente: Elaboración propia.

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

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

Gráfico I.5
CÍRCULO VIRTUOSO DE CAMBIO ESTRUCTURAL Y REDUCCIÓN
DE LA HETEROGENEIDAD^a



Fuente: Elaboración propia.

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

C. Evidencias empíricas: una breve revisión

Desde el punto de vista teórico, la definición de heterogeneidad es bastante clara: se trata de la existencia de estratos con niveles de productividad y de ingresos por trabajador cualitativamente diferentes, con fuertes impactos sobre la equidad. Desde el punto de vista empírico, su medición encierra varios problemas serios, que se exponen a continuación.

- i) La heterogeneidad existe tanto entre sectores como dentro de ellos. Para poder medirla a nivel intrasectorial se necesitan datos, no siempre disponibles, sobre valor agregado, salarios y empleo a nivel de cada empresa o grupo de empresas.
- ii) La relación entre productividad del trabajo y remuneraciones de los trabajadores está lejos de ser lineal y reproduce relaciones de poder, como en su momento lo observaron debidamente varios autores cepalinos (Prebisch, 1963, 1981; Pinto, 1970; Sunkel, 1978; Rodríguez, 1980, 2007). Esas relaciones pueden cambiar entre períodos por diversos factores no estrictamente asociados a la tecnología y el crecimiento.
- iii) ¿Qué diferencias en los valores de los ingresos y la productividad pueden considerarse cualitativas? Esta pregunta es clave porque su respuesta define el número de estratos que se identificará y el porcentaje de los trabajadores empleados en cada estrato.
- iv) La informalidad introduce diversos problemas, ya que por definición está fuera de los registros estadísticos convencionales y debe medirse en forma indirecta; además, es lo bastante heterogénea como para que las conclusiones sobre su comportamiento solo tengan el valor de aproximaciones.

Se han utilizado varios métodos para medir la heterogeneidad. Algunos permiten obtener una idea de su magnitud en el conjunto de la economía, que para ello es dividida en grupos con diferente productividad a partir del tamaño de las empresas o por sectores. Otro se centra en algunos sectores y si bien no ofrece una aproximación a la magnitud macro del problema, muestra cuánta heterogeneidad “escondida” existe dentro de cada sector y grupo.

En el trabajo de Infante (2010) se presentan evidencias que sustentan las distintas relaciones teóricas sugeridas en la sección anterior. La heterogeneidad aparece correlacionada negativamente con las tasas de crecimiento del producto y la productividad, y positivamente con la desigualdad y la pobreza. También se muestra una correlación negativa con la participación de las exportaciones en el PIB, lo que es consistente con la idea inicial de que la heterogeneidad compromete mecanismos de aprendizaje y competitividad. En ese trabajo se señalan, además, los muy distintos niveles de heterogeneidad observados en la región, lo que fortalece igualmente la idea de que los estilos de desarrollo tienen un papel importante en la evolución de esta variable, incluso dentro de una muestra acotada a los países latinoamericanos. Es interesante destacar asimismo que los países que lograron altas tasas de crecimiento durante un largo período, como en el caso de Chile, no pudieron reducir significativamente la heterogeneidad.

Los resultados expuestos por Infante y Sunkel (2009) para Chile pueden contrastarse con los descritos por Rodríguez (2007), quien estudió la evolución de la heterogeneidad en el Brasil a partir de los censos demográficos hasta mediados de los años ochenta. A pesar de las diferencias de metodología, es interesante comparar las tendencias de la evolución de la heterogeneidad en ambos casos. En el del Brasil, Rodríguez observa que hasta finales de los años setenta el crecimiento fue suficiente para reducir la heterogeneidad, pero eso se perdió en los ochenta, después de la crisis de la deuda externa. En la década de 1970 el Brasil creció a altas tasas y con un proceso simultáneo de diversificación de la economía e instalación de un conjunto de nuevos sectores (de bienes intermedios y de capital), lo que no ocurrió en Chile en los años noventa. En el caso del Brasil (y en consonancia con el enfoque teórico anterior), el resultado fue una disminución paralela de la heterogeneidad. Sin embargo, los problemas implícitos en la estrategia altamente proteccionista adoptada por el país en ese período, muy dependiente de aportes externos de capital y con un bajo coeficiente de exportación e importación, llevaron al posterior vuelco del movimiento de absorción de empleos de baja productividad.

Un estudio convergente con los anteriores, pero con una metodología diferente (análisis *shift-share*), fue presentado en CEPAL (2007). En ese trabajo se descomponen los aumentos de productividad media según sus diversas fuentes, lo que permite mostrar que la más importante de ellas es el aumento de productividad dentro de los sectores, y no la transferencia de mano de obra desde sectores de baja productividad hacia los de alta productividad. En otras palabras, el cambio de la estructura del empleo contribuyó poco a la elevación de la productividad media de la economía (que fue determinada, sobre todo, por la dinámica del progreso técnico dentro de los sectores). Con esa metodología, Kupfer y Rocha (2005), Capdevielle (2005) y Holland y Porcile (2005) llegaron a resultados similares en el sector manufacturero, con datos correspondientes al Brasil, México y América Latina, respectivamente. En todos los casos el aumento de la productividad media de las manufacturas en los años noventa respondió a incrementos de productividad dentro de sectores, mientras que la contribución de la transferencia de trabajadores desde sectores de baja productividad hacia los de alta productividad fue muy pequeña. Como en muchos casos hubo paralelamente una reducción del empleo en las manufacturas, en tanto que los nuevos empleos creados en el sector de servicios fueron de baja productividad, el patrón de crecimiento dio por resultado una mayor heterogeneidad. Cruz y otros (2009), ofrecen evidencias en tal sentido en el caso del Brasil¹¹.

¹¹ En diversos estudios se ha confirmado la relación entre cambio estructural y crecimiento, a pesar de que no se aborda específicamente la magnitud de la heterogeneidad. Véase CEPAL (2007).

Los resultados expuestos indican claramente que la heterogeneidad es un fenómeno que gravita con fuerza en el comportamiento del empleo y la desigualdad en América Latina. Las evidencias empíricas muestran, además, que tiende a perpetuarse en el tiempo, como sugiere el marco teórico de la teoría estructural del desarrollo. Al mismo tiempo, existen espacios para nuevas investigaciones que escapen a los límites de este trabajo, pero que se plantean aquí brevemente como temas para abordar en el futuro.

Lo más evidente y promisorio es utilizar algunas de las diversas técnicas estadísticas disponibles para: i) identificar endógenamente los grupos, esto es, configurarlos no solo de acuerdo con algún criterio predefinido por el investigador, sino también según algún principio estadístico más objetivo; ii) determinar la probabilidad de transición entre grupos, lo que significa obtener una medida de la posibilidad de que los individuos en grupos de menor productividad migren hacia otros de mayor productividad, y iii) comprobar en forma más rigurosa la relación entre esas probabilidades de migración y algunas variables explicativas.

Las dificultades i) y iv) señaladas al comienzo de esta sección podrían ser resueltas de manera más precisa con nuevas metodologías empíricas en apoyo de la reflexión teórica. Hay en este campo posibilidades de avances muy importantes que, por centrarse precisamente en fenómenos dinámicos, ayudarían a iluminar los factores subyacentes de la persistencia de la heterogeneidad.

En resumen, los esfuerzos ya realizados en materia de medición de la heterogeneidad revelan su enorme gravitación, tanto a nivel intrasectorial como intersectorial. Además, tienden a confirmar la asociación negativa entre heterogeneidad, crecimiento e igualdad propuesta por la teoría. Se han realizado esfuerzos valiosos en esta dirección y hay grandes oportunidades de avance en el campo empírico con el uso de nuevas técnicas estadísticas y de las bases de datos, cada vez más completas y más accesibles¹².

D. Resumen y conclusiones

La teoría estructuralista del desarrollo busca identificar las razones por las cuales las desigualdades en cuanto a productividad, crecimiento e ingreso por habitante persisten o se amplían a lo largo del tiempo, tanto en la economía internacional como dentro de las economías rezagadas. Esta teoría sugiere que dichas tendencias se explican por las características de las estructuras productivas del centro y la periferia. El progreso técnico penetra en forma asimétrica, generando así una estructura diversificada y homogénea en el centro, y

¹² Consultar al respecto el capítulo II.

especializada y heterogénea en la periferia. La interacción entre ambas las reproduce dinámicamente en el tiempo (con especificidades propias de cada período histórico), ya que predominan diversos mecanismos acumulativos en materia tecnológica, económica, social y política. La intensidad de los retornos crecientes implica que, si el proceso de desarrollo se deja librado a sus propias fuerzas, es muy probable que las economías periféricas no consigan salir de la trampa del bajo crecimiento y bajo aprendizaje. El crecimiento tenderá a ser más lento e irregular, sujeto a los avatares de la lotería de bienes básicos.

Los patrones de empleo y distribución que se originan a partir de esta estructura heterogénea y especializada son regresivos. El predominio de actividades de baja densidad tecnológica, las reducidas externalidades e incentivos al aprendizaje, y la baja (alta) elasticidad ingreso de las exportaciones (importaciones) reproducen la restricción externa en el tiempo y obligan a una parte significativa del empleo a ampararse en sectores de muy baja productividad. En el empleo tienen un papel creciente los servicios menos intensivos en conocimiento y con menos efectos positivos sobre la productividad de otros sectores, a diferencia de lo que ocurre en las economías desarrolladas.

La insuficiencia dinámica es el resultado de un proceso en el que la acumulación de capacidades tecnológicas es demasiado débil como para modificar la estructura productiva en la medida necesaria para reducir sostenidamente la heterogeneidad. Esta atonía baja la tasa de crecimiento de la demanda de empleo a niveles inferiores a la del aumento de la oferta efectiva de trabajo. La economía evolucionista ha venido estudiando desde principios de los años ochenta los diversos mecanismos microeconómicos asociados al aprendizaje que sustentan estos comportamientos agregados. Se sabe hoy que la equiparación constituye un fenómeno complejo, que no se produce sin políticas activas en los campos industrial, tecnológico y educacional. En gran medida, la experiencia de las economías de Asia oriental en general (y de la República de Corea en particular) ha confirmado esta preocupación por la interrelación entre cambio estructural, tecnología y sus efectos benéficos sobre la distribución, así como por el importante papel que desempeñan las decisiones de política y de construcción institucional.

Los distintos esfuerzos realizados en el terreno empírico confirman las relaciones antes descritas. En diversos estudios se muestra que el cambio estructural está estrechamente asociado a la reducción de la brecha de capacidades tecnológicas. Los gastos en investigación y desarrollo, las patentes registradas, el dinamismo exportador y la penetración en el mercado mundial son todas variables vinculadas a cambios en la estructura productiva que apuntan a sectores más intensivos en tecnología. Al mismo

tiempo, las medidas de la heterogeneidad disponibles confirman que esta es mayor en aquellos países en los que el cambio estructural ha sido más débil y menor la capacidad exportadora. La relación entre heterogeneidad, pobreza y desigualdad también ha sido comprobada en forma muy incuestionable por los datos disponibles. En ninguno de estos estudios, naturalmente, se prueba o sugiere una relación única de causalidad: es así que a lo largo de este trabajo se argumenta que es más correcto hablar de un sistema de interrelaciones en el que los procesos se refuerzan mutuamente y la heterogeneidad alimenta el propio proceso de rezago tecnológico.

Se sostiene asimismo en este trabajo que existen vastas oportunidades de avance en el campo empírico para los próximos años. La ampliación de las bases de datos disponibles y su mejor calidad abren camino para realizar estudios estadísticos más precisos, a pesar de que ciertas áreas permanecerán como “cajas negras”, en particular la de la informalidad, sobre las que solo se puede tener una idea aproximada. Además, los datos muestran muy marcadas diferencias entre países, lo que abre la perspectiva de realizar análisis comparativos que ayuden a iluminar mejor el papel de las políticas y de las distintas estructuras productivas.

Es importante destacar que la reproducción de las asimetrías centro-periferia se asocia también a la evolución de variables que están más allá de lo tecnológico. Una vertiente de rica tradición en el pensamiento estructuralista se ha ocupado de las dinámicas sociales y políticas que inciden en el ambiente institucional y los incentivos al aprendizaje, a la vez que refuerzan los mecanismos acumulativos del cambio técnico. La debilidad del sistema nacional de innovación se acentúa a raíz de los conflictos y estrategias de los grupos sociales. La contribución estructuralista a ese debate no ha sido claramente reconocida en la literatura. Un punto muy importante es que mientras en buena parte del neoinstitucionalismo se piensa que es el problema de las instituciones el que provoca distorsiones en un mercado walrasiano (que sería capaz de producir el óptimo social), en la literatura estructuralista se considera que las instituciones son incapaces de detener procesos de polarización aguda en mercados donde opera la competencia schumpeteriana. La supuesta rigidez de las instituciones de muchos pequeños países europeos (que están abiertos a la competencia internacional y, al mismo tiempo, ofrecen una amplia red de servicios sociales), confirma esta perspectiva más amplia del papel de las instituciones. De estas, las mejores no son aquellas que interfieren menos con los mercados walrasianos, sino las que potencian en mayor grado la intensidad de la innovación y la distribución de sus beneficios, en un contexto de mercados en los que las posiciones oligopólicas se recrean constantemente.

No hay nada de inevitable o inmutable en el sendero de crecimiento de la periferia. Mejor que asimilar la idea del desarrollo a un juego de ajedrez, en el que cada pieza solo puede ejecutar movimientos rígidamente predeterminados, es representarla con la imagen de Borges del jardín de los senderos que se bifurcan: hay trayectorias diversas que se van descubriendo y revelando a partir de decisiones estratégicas, que a cada momento requieren de cierta creatividad e invención. Es necesario recuperar la percepción de que existen estilos de desarrollo y que la sociedad puede ejercer su facultad de escoger entre futuros alternativos. Sin duda, a cada paso surgen restricciones específicas, tanto en el plano tecnológico como en el de la estructura productiva y social. Las decisiones estratégicas a favor del cambio estructural son precisamente las que se toman con el propósito de ir gradualmente redefiniendo aquellos límites con el paso del tiempo, y no de confirmarlos y reforzarlos.

Durante un largo período las políticas industrial y tecnológica no fueron vistas con simpatía. Sin embargo, en forma progresiva se ha venido reconociendo que son necesarias. Más aún, la reciente crisis internacional ha hecho que la opinión de los formuladores de política se vuelva mucho más favorable a algún tipo de intervención activa. En este trabajo se ha insistido en la necesidad de que tales políticas produzcan cambios en la estructura productiva compatibles con una reducción creciente del desempleo y la heterogeneidad. También es importante, sin duda, que esos cambios sean sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente, una materia que no ha sido parte de este estudio, pero que ha ganado un lugar relevante en las agendas de política y que, como el tema del empleo, no puede solucionarse en un hipotético mercado walrasiano. Es necesario aprovechar la oportunidad que ofrecen los espacios de ampliación de la política fiscal para abordar el tema de la estructura del empleo e ir más allá de las políticas asistenciales (muy importantes, pero insuficientes), que han predominado en los últimos años.

Afortunadamente, es posible afirmar que existen muchas complementariedades entre las políticas que promueven simultáneamente la competitividad, el aprendizaje y la distribución del ingreso. Algunas contraposiciones (*trade-offs*) que se creían inmutables en el pasado se han revelado inexistentes o, más que eso, se ha descubierto que son variables complementarias, como en el caso del crecimiento y la distribución. El mundo de los retornos crecientes y el foco en los procesos de aprendizaje redefinen la forma de apreciar las políticas. Más que decidir entre objetivos contradictorios, la agenda de política debería basarse en la búsqueda de formas de explorar y estimular las complementariedades entre objetivos distintos.

Bibliografía

- Arthur, B. (1994), *Increasing Returns and Path-Dependency in Economics*, Michigan University Press/Ann Arbor.
- (1989), “Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events”, *Economic Journal*, vol. 99, N° 1.
- Atkinson, A. y J. Stiglitz (1969), “A new view of technological change”, *Economic Journal*, vol. 79, N° 315.
- Capdevielle, M. (2005), “Globalización, especialización y heterogeneidad estructural en México”, *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, (LC/W.35), Mario Cimoli (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *documentos de proyectos*, N° 176 (LC/W.176), Santiago de Chile, octubre.
- Cimoli, M. (1988), “Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods”, *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, M. y G. Dosi (1995), “Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap”, *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, N° 3.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2010), “Specialization, wage bargaining and technology in a multigoods growth model”, *Metroeconomica*, vol. 61, N° 1.
- (2009), “Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap to development processes”, *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 18, N° 7.
- Cimoli, M., G. Porcile y S. Rovira (2010), “Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, marzo.
- Cruz, M. y otros (2007), “Uma análise do impacto da composição ocupacional sobre o crescimento da economia brasileira”, *Economia*, vol. 8, N° 4.
- Dosi, G. (1988), “Sources, procedures and microeconomic effects of innovation”, *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Brighton, Wheatsheaf.
- Engerman, S.L. y K.L. Sokoloff (1997), “Factor endowments, institutions, and differential path of growth among new world economies”, *How Latin America Fell Behind*, S. Harber (ed.), Stanford University Press.
- Fajnzylber, Fernando (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Ffrench-Davis, R. y J.A. Ocampo (2001), “Globalización de la volatilidad financiera: desafíos para las economías emergentes”, *Crisis financieras en economías emergentes ‘exitosas’*, R. Ffrench-Davis (ed.), Washington, D.C., Brookings Institution Press/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Francis Pinter.

- Frenkel, R. (2004), "From the boom in capital inflows to financial traps", *Capital Markets Liberalization and Development*, J.A. Ocampo y J. Stiglitz, (eds.), IPD Book Series, Oxford University Press.
- Holland, Márcio y Gabriel Porcile (2005), "Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W.35), Mario Cimoli (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC).
- Hounie, A., Gabriel Porcile y Fabio Scatolin (1999), "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento endógeno", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Infante, R. (2010), "Indicadores de heterogeneidad estructural", *Documento de trabajo*, N° 13, proyecto Desarrollo Inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Katzenstein, P.J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kindleberger, C.P. (2000), *Comparative Political Economy: A Retrospective*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- (1978), *Government and International Trade*, Princeton, Essays in International Finance.
- Kregel, J. (2009), "Managing the impact of volatility in international capital markets in an uncertain world", *Economics Working Paper Archive*, N° 558, The Levy Economics Institute.
- Kupfer, D. y F. Rocha (2005), "Productividad y heterogeneidad estructural en la industria brasileña", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W.35), Mario Cimoli (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC).
- Lall, S. (1997), "Technological change and industrialisation in the Asian NIEs: achievements and challenges", documento presentado al Simposio internacional sobre innovación y desarrollo en los países de reciente industrialización de Asia, Seúl, mayo.
- León-Ledesma, M.A. (2002), "Accumulation, innovation and catching-up: an extended cumulative growth model", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26.
- Metcalfe, J.S. (2001), "Institutions and progress", *Industrial and Corporate Change*, vol. 10, N° 3, Oxford University Press, septiembre.
- Narula, R. (2004), "Understanding absorptive capacities in an innovation systems context: consequences for economic and employment growth", *DRUID Working Paper*, N° 04-02, diciembre.
- (ed.) (1993), *National Systems of Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Patel, P. y K. Pavitt (1998), "Uneven (and divergent) technological accumulation among advanced countries: evidence and a framework of explanation", *Technology, Organization and Competitiveness*, G. Dosi, D.J. Teece y J. Chytry (eds.), Oxford University Press.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technological change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13, N° 6.

- Pinto, A. (1970), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Porcile, G. (2010), "Heterogeneidad estructural y desarrollo", Documento de trabajo, N° 1, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- _____(2008), "Una introducción al pensamiento estructuralista latinoamericano", *Realidades y desafíos del desarrollo económico de América Latina*, J. Déniz, O. De León, A. Palazuelos (coords.), Madrid, Catarata.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____(1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____(1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 50. II.G. 2.
- Rodríguez, Octavio (2007), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI.
- _____(1977), "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", *Revista de la CEPAL*, N° 3, primer semestre, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosenberg, Nathan (1993), *Dentro de la caja negra: tecnología y economía*, Barcelona, Lallar del Llibre.
- Schumpeter, J. A. (1939), *Business Cycles*, Nueva York, McGraw-Hill.
- _____(1911), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Sunkel, O. (1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", *El trimestre económico*, vol. 45, N° 1, México, D.F.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol.32, N° 128.

Capítulo II

Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008¹

*Ricardo Infante**

Introducción

Como ya se señaló en el capítulo I, el concepto de heterogeneidad estructural se refiere a una estructura económica en la que coexisten estratos claramente diferenciados desde el punto de vista de su productividad.

La persistencia de la heterogeneidad estructural es consecuencia de la concentración del progreso técnico en determinados estratos, lo que deja segmentos importantes de la economía al margen del proceso de modernización. Puesto que en la mayoría de las economías de América Latina la incorporación del progreso no ha sido generalizada, este no se ha difundido en la totalidad de los sectores y ramas de actividad económica de cada país². Lo dicho significa que el grado de heterogeneidad de la estructura económica, es decir, la diferenciación de productividad entre estratos, será considerable en aquellos países con escasa capacidad de difusión tecnológica debido a la precariedad de los vínculos y encadenamientos entre sus sectores productivos.

* Economista chileno, consultor de la CEPAL.

¹ Se puede consultar una versión previa de este documento en Infante (2010).

² Véase al respecto Cimoli, Correa y Primi (2004).

Desde otra perspectiva, la heterogeneidad estructural depende tanto de las diferencias de productividad entre estratos productivos como de la importancia de las actividades que realizan con respecto al PIB y del volumen de empleo que cada uno de ellos genera. Por ejemplo, el grado de heterogeneidad de la estructura económica será elevado si una proporción considerable de los ocupados pertenece al estrato de las pequeñas empresas, que aporta una parte ínfima del producto, mientras que el estrato de las grandes empresas, que ocupa a una fracción muy reducida de los trabajadores, aporta un porcentaje muy alto del producto.

En otro aspecto de la heterogeneidad estructural es importante determinar si dentro de la estructura económica la diferenciación es de carácter “intersectorial” o “intrasectorial”, esto es, si se trata de asimetrías de productividad entre sectores de actividad económica o en el interior de cada uno de ellos.

Por una parte, se sabe que existen diferencias significativas de productividad entre los diversos sectores productivos o ramas de actividad. Por ejemplo, el producto por ocupado del sector minero es significativamente mayor que el de la industria y, a su vez, este supera ampliamente al de la agricultura. Por la otra parte, la heterogeneidad intrasectorial se refiere a la coexistencia de estratos de distinta productividad dentro de un mismo sector. Entre estos es difícil encontrar uno que incluya exclusivamente estratos de alta o de baja productividad, dado que es muy probable que en su interior existan establecimientos con niveles de productividad diferenciados. En el caso de la agricultura, por ejemplo, si bien la mayoría de los establecimientos de este sector son de baja productividad, se combinan con otros de productividad media y alta. Igualmente en la industria, cuya productividad es de nivel intermedio, las empresas de alta productividad están mezcladas con otras de productividad media y baja. Asimismo, dadas las características técnicas del proceso de producción, casi todos los establecimientos de la minería son de alta productividad, lo que implica una reducida participación de los estratos de productividad media y baja en el sector. En el mismo sentido, cabe destacar que no todos los sectores que producen para el mercado interno tienen baja productividad, ya que existen empresas altamente productivas dentro del sector de los servicios (como el transporte, el comercio y los establecimientos financieros).

Finalmente, otro aspecto que es importante considerar en lo referido al concepto de heterogeneidad estructural es su aplicabilidad a las economías de los países industrializados³. En este sentido se identifican al menos dos grandes diferencias relacionadas con el funcionamiento de las economías de esos países y las de la región. La primera es que la estructura

³ Véase Nohlen y Sturm (1982).

económica de los países desarrollados es diversificada, con un denso tejido productivo entre sectores, en tanto que la de las economías latinoamericanas se especializa básicamente en los sectores de exportación y el progreso técnico se concentra solo en unas pocas empresas de gran tamaño.

La segunda diferencia se refiere a la persistencia de la heterogeneidad estructural. En los países industrializados la aparición de desniveles significativos de productividad sectorial provoca un rápido flujo del capital y la fuerza de trabajo hacia los sectores más rentables, lo que impide que perdure ese diferencial productivo. Sin embargo, esto no sucede en los países latinoamericanos, dada la enorme brecha de productividad y la débil relación que existe entre los sectores del estrato de alta rentabilidad y los demás de la economía. De allí la persistencia de la heterogeneidad en la estructura económica.

En este documento el objetivo es analizar, mediante el uso de indicadores seleccionados de tipo longitudinal y horizontal, tres aspectos de la heterogeneidad estructural que caracteriza el funcionamiento de las economías de la región.

El primer tema está relacionado con la evolución del grado de heterogeneidad estructural en el largo plazo. Al respecto se indaga cómo han evolucionado los diferenciales de productividad de los estratos de producción —definidos en función del tamaño de las empresas— desde la década de 1960 hasta la actualidad. En otros términos, se trata de determinar si en la región se ha producido un proceso de convergencia productiva o si, por el contrario, ha persistido, o incluso aumentado, la heterogeneidad estructural en los últimos 50 años.

El segundo aspecto se refiere a los cambios experimentados por la heterogeneidad estructural de las economías en el período reciente (1990-2008). Es interesante determinar —mediante un análisis de corte longitudinal basado en datos sectoriales— cómo se ha modificado la estructura productiva en respuesta al crecimiento de la economía en el nuevo escenario de la globalización. Se busca identificar cuáles son los estratos productivos que lideraron la generación del producto y el incremento de la productividad y cuáles aquellos que crearon la mayor parte del empleo. Como resultado, se espera establecer la forma en que se modificó la heterogeneidad de la estructura económica de la región, esto es, si la diferenciación de productividad entre los estratos de la producción aumentó o disminuyó en el período mencionado.

El tercer aspecto apunta al grado de heterogeneidad estructural de las economías y su relación con el desempeño económico y social de los países. El objetivo de este análisis de corte horizontal es determinar en qué medida el comportamiento de ciertos indicadores de desempeño,

tales como el ingreso per cápita, la pobreza, la desigualdad del ingreso, la inserción internacional y el crecimiento del producto y de la productividad, pueden ser asociados al grado de heterogeneidad estructural de las economías, medido según el porcentaje de ocupados de baja productividad en el empleo total. Cabría esperar como respuesta, por ejemplo, que los países con una estructura económica relativamente homogénea registraran un mejor desempeño económico y social que el resto.

El capítulo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. En la primera se examina en forma sintética la evolución de la heterogeneidad estructural en la región en el curso de cinco décadas. En la sección siguiente se analiza el período 1990-2007 a la luz de la concepción de la heterogeneidad estructural. A continuación se estudia el desempeño de indicadores del desarrollo de la economía de la región desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural. Finalmente, en la cuarta sección se presenta una síntesis y se concluye que en la región es necesario avanzar en un proceso de convergencia productiva para mejorar los indicadores de equidad.

A. El grado de heterogeneidad estructural en el largo plazo

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

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

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

En cuanto al desempeño agregado de las economías de la región, los datos muestran que el producto tuvo un crecimiento promedio anual

de un 3,9%, en tanto que la expansión del empleo fue de un 2,6%. Como resultado, la productividad aumentó en un 1,4% en el período analizado.

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

1. La estructura económica en los años sesenta

Tanto en CEPAL (1964a y 1964b), como en Pinto (1965 y 1970), se postula que la heterogeneidad estructural de América Latina se manifiesta en niveles diferenciados de productividad de los ocupados en los diversos estratos productivos, lo que caracteriza el funcionamiento económico de la región y, además, es un factor que origina una desigual distribución del ingreso⁴.

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

El carácter heterogéneo de la estructura productiva de los países se puede representar de manera esquemática según la modalidad de inserción productiva y el tamaño de las empresas que la configuran. Por lo tanto, la estructura económica estaría integrada por tres estratos, con diversos grados de acceso a la tecnología y a los mercados, cuya evolución se diferencia en la década de 1960.

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

⁴ Al respecto véase también Slavinsky (1964).

Cuadro II.1
AMÉRICA LATINA: PRODUCTO, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD POR ESTRATO
EN LOS AÑOS SESENTA
(En porcentaje e índices)

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

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

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

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

En estas condiciones, la heterogeneidad del aparato productivo se refleja en el hecho de que el producto por ocupado del estrato moderno supera en 4,2 veces el promedio, en 20 veces el del estrato tradicional y en 4,6 veces el intermedio (véase el cuadro II.1). A su vez, la productividad de este último estrato es 4,2 veces más alta que la del tradicional. Un aspecto importante vinculado a las notorias diferencias de productividad mencionadas es que estas se transmiten a las remuneraciones de los ocupados y constituyen, por tanto, un factor determinante de la mala distribución del ingreso en América Latina⁵.

2. La situación actual

La situación de la estructura económica a fines de la década pasada puede ilustrarse a partir de datos sobre producción y empleo por estratos en países seleccionados de América Latina en 2007⁶.

Ese año, el *estrato de productividad alta* o moderno aportaba el 62% del PIB y generaba solo un 12,2% del empleo. El *estrato de productividad intermedia* o intermedio contribuía con una parte significativa, tanto del

⁵ La relación entre heterogeneidad estructural y distribución del ingreso se trata ampliamente en Pinto (1976 y 1982) y en Pinto y Di Filippo (1974).
⁶ Los países incluidos son nueve: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú. En 2007 el conjunto de estos países representaba un 82% del PIB y un 74% del empleo de América Latina y el Caribe.

PIB (28,5%), como del empleo (35,8%). Por su parte, el *estrato de productividad baja* o tradicional, en el que laboraba más de la mitad (52%) de los ocupados, participaba apenas con un 9,5% del PIB de la región (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): NIVELES DE PRODUCTIVIDAD
SEGÚN ESTRATO, 2007
(En porcentajes)

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

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

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

A partir de la información reseñada es posible sostener que la estructura productiva ha experimentado tres cambios de gran magnitud en las últimas cinco décadas⁷. En primer término, ha aumentado la concentración de la producción en el estrato moderno, cuya contribución al producto global fue considerablemente mayor en 2007 (62%) que en 1960 (54%), aunque ha persistido, con leves modificaciones, su baja capacidad de creación de empleo (12,2% y 13%, respectivamente).

Este tipo de crecimiento económico de naturaleza concentradora y con escasa generación de empleo es atribuible a la tendencia a que la incorporación del progreso técnico se localice en las actividades modernas de las grandes empresas, nacionales y extranjeras, con acceso a la tecnología y a los mercados, y un nivel de productividad muchas veces cercano al de

⁷ Se refiere al período 1960-2007.

la frontera internacional. Sin embargo, tales actividades generan escasos encadenamientos con el resto de los estratos productivos, lo que limita el proceso de difusión tecnológica y, por tanto, la convergencia de las productividades dentro de la economía.

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

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

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

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

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

Como resultado de los cambios señalados, durante el período bajo análisis se acentúa la diferenciación de productividades entre los estratos de producción. La productividad relativa⁸ del estrato alto, que en los años sesenta era 4,2 veces el promedio, 4,6 veces la productividad del estrato intermedio y 20 veces la del estrato bajo, aumentó en 2007 a 5,1 veces, 6,4 veces y 28 veces, respectivamente.

En suma, los indicadores examinados muestran que en las últimas cinco décadas el estrato alto ha concentrado una parte significativa del

⁸ La productividad relativa corresponde a la relación entre la productividad de un estrato y la productividad promedio.

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

B. Evolución de la heterogeneidad estructural en el desarrollo reciente

Este análisis de la evolución de la heterogeneidad productiva cubre el período 1990-2008. Al respecto, en Bielschowsky (2009) se señala que a fines de los años ochenta casi todos los países de América Latina y el Caribe avanzaban aceleradamente hacia la apertura comercial y financiera, la privatización y la reducción de la intervención estatal en la economía⁹.

En los años noventa y hasta 2002, el problema de la vulnerabilidad externa persistió en la región, en tanto que la volatilidad de los flujos de financiamiento se convirtió en una poderosa fuente exógena de inestabilidad macroeconómica. Así lo confirman las crisis en México y la Argentina, agravadas por la crisis asiática hacia fines de los años noventa. Por el contrario, el desarrollo en el período 2003-2008 ha tenido lugar en un escenario de bonanza internacional, con mejora de los términos de intercambio, aumento de los recursos provenientes de remesas y una mayor liquidez externa¹⁰.

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

1. Especificación del grado de heterogeneidad estructural

Para ilustrar la evolución del grado de heterogeneidad estructural en el desarrollo reciente (1990-2008) se utiliza un concepto de estructura económica distinto del aplicado en la sección anterior. En efecto, los

⁹ Véase también CEPAL (2004).

¹⁰ La recuperación económica de la región se vio interrumpida por la crisis financiera que afectó a la economía mundial entre 2008 y 2009.

diferentes estratos de la producción se definieron a partir del producto por ocupado en las diferentes ramas de actividad económica (Infante, 2009). Con este nuevo enfoque, la participación de cada estrato en el producto y el empleo, así como los diferenciales de productividad obtenidos difieren de los registrados previamente (véanse los cuadros II.1 y II.2).

A continuación se realiza un análisis de corte longitudinal del crecimiento económico en condiciones de heterogeneidad estructural en el período 1990-2008. Con esta finalidad se construyeron diferentes estratos de productividad mediante la aplicación del concepto de PIB por ocupado según rama de actividad económica en una muestra significativa de países¹¹. Se configuraron así los estratos de productividad alta, mediana y baja, evaluándose posteriormente su contribución al crecimiento económico y a la generación de empleo en el período estudiado (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES)^a: NIVELES DE PRODUCTIVIDAD Y COMPOSICIÓN
DEL EMPLEO Y EL PIB POR SECTORES, 2008
(En cifras en dólares y porcentajes)

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

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

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

^b Producto anual en dólares constantes del año 2000.

El *estrato alto*, que incluye los sectores de transporte, electricidad, finanzas y minería, y que puede ser asimilado al estrato moderno,

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

concentra a las empresas formales de gran tamaño. Genera poco más de un tercio del producto (35,4%), con una fracción bastante reducida del empleo (13,9%), según datos correspondientes a 2008 (véase el cuadro II.3).

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

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

2. Tendencias de la heterogeneidad productiva

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

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

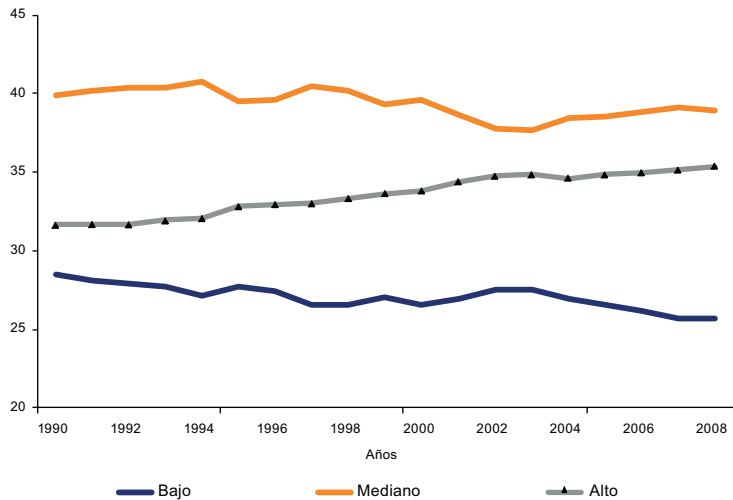
En segundo término, en el período se registran importantes cambios en la composición del empleo. La contribución del estrato de alta productividad al empleo se mantiene casi constante (13%-14%) y la del estrato bajo se reduce de un 44,3% en 1990 a un 40,9% en 2008, en tanto que la del estrato mediano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

Por último, los marcados diferenciales de productividad que caracterizan el funcionamiento de las economías de la región se amplían durante el período analizado¹² (véase el gráfico II.3). La relación entre la productividad del estrato alto y el promedio (productividad relativa), que era de 2,46 en 1990, aumenta a 2,55 en 2008 (véase el cuadro II.4). Por el contrario, la productividad relativa de los estratos mediano y bajo disminuye, la primera de 0,93 a 0,86 y la segunda de 0,64 a 0,63 entre ambos años¹³. Por lo tanto, el grado de heterogeneidad estructural, esto es, el diferencial de productividad entre los estratos de producción, aumenta durante el período.

¹² La dispersión de las productividades aumenta entre 1990 y 2002. Sin embargo, se reduce levemente con la expansión económica entre 2003 y 2008 (véase el gráfico II.3).

¹³ Cálculos basados en las cifras que aparecen en la columna “Productividad” del cuadro II.4.

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES)^a: COMPOSICIÓN DEL PIB SEGÚN ESTRATO
DE PRODUCTIVIDAD, 1990-2008
(En porcentajes)



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

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

Cuadro II.4
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES)^a: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ECONÓMICA
(PIB, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD), 1990 Y 2008
(En porcentajes)

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

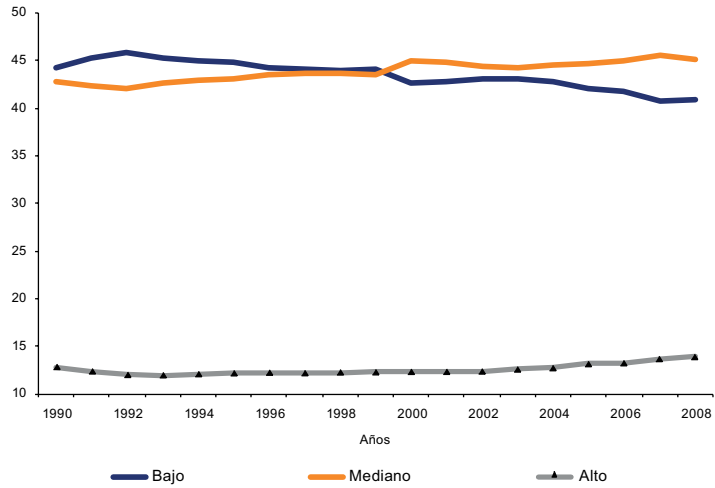
Fuente: Estimación, sobre la base de cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

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

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

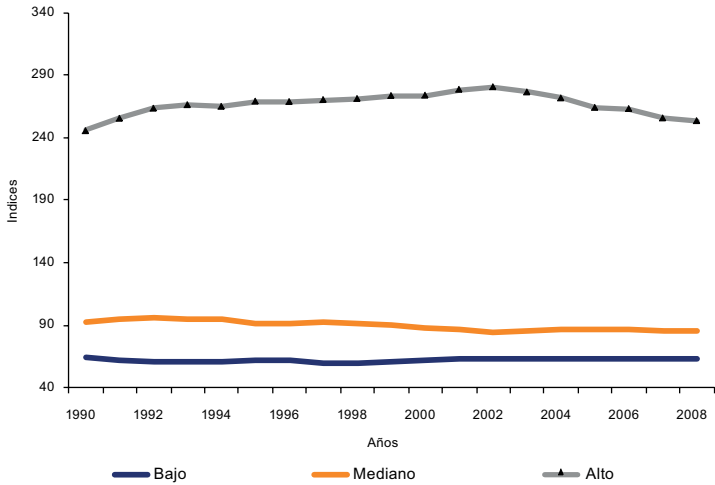
Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES)^a: COMPOSICIÓN DEL EMPLEO SEGÚN ESTRATO DE PRODUCTIVIDAD, 1990-2008
(En porcentajes)



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

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

Gráfico II.3
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES)^a: RELACIONES DE PRODUCTIVIDAD SEGÚN ESTRATO, 1990-2008
(Promedio=100)



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

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

3. Crecimiento diferenciado de los estratos productivos

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

Las cifras muestran un aumento diferenciado del producto de los estratos en el período considerado (véase el cuadro II.5). La tasa anual de aumento del PIB del estrato alto (3,8%) es superior al del promedio de la región¹⁴, en tanto que la del estrato bajo alcanza a un 3,1% y la del mediano a un 2,6% entre 1990 y 2008.

Cuadro II.5
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES)^a: CRECIMIENTO DEL EMPLEO, LA PRODUCTIVIDAD
Y EL PIB SEGÚN ESTRATO DE PRODUCTIVIDAD, 1990-2008
(En tasas de crecimiento anual)

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

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

- ^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En 2008 representaban un 89,2% del PIB y un 86,5% del empleo de América Latina y el Caribe.
- ^b Los estratos de productividad se estiman sobre la base de los datos sobre PIB por ocupado de las ramas de actividad económica. Resulta así que en la mayoría de los países el estrato de baja productividad comprende los sectores de la agricultura y los servicios. Forman parte del estrato alto los sectores de finanzas, electricidad, gas y agua, minería y transporte. Finalmente, pertenecen al estrato medio los sectores de la industria, la construcción y el comercio.
- ^c Corresponde a un índice de productividad. El nivel de productividad promedio es igual a 100.

El crecimiento económico fue acompañado de una gran expansión del empleo en todos los estratos de producción¹⁵ (véase el cuadro II.5). Fue así que el crecimiento de la ocupación del estrato alto (2,9%), no solo superó el promedio, sino también el registrado por los estratos mediano (2,8%) y bajo (2%).

¹⁴ Como se indicó, el PIB de la región creció a una tasa del 3,4% anual entre 1990 y 2008.
¹⁵ El crecimiento promedio del empleo en la región fue de un 2,5% en el período analizado. Esto significa que la elasticidad empleo-producto alcanzó a 0,73 entre 1990 y 2008, valor que supera la elasticidad de 0,66 registrada en el período 1960-2007.

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

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

C. Heterogeneidad estructural e indicadores de desarrollo económico

Con este análisis se intenta mostrar la medida en que el grado de heterogeneidad estructural —medido como el porcentaje de ocupados de baja productividad en el empleo total— se asocia al comportamiento de diversos indicadores del desarrollo económico. Para la estimación se utilizó el método de “corte horizontal” aplicado a datos de 17 países de América Latina y el Caribe correspondientes al año 2007 (véase el cuadro II.6).

Según el análisis presentado en la sección anterior, el grado de heterogeneidad estructural se correlaciona positivamente con el peso de los sectores de baja productividad en el empleo total de los países. Con este antecedente fue posible clasificar los países de la región en tres niveles de heterogeneidad estructural: moderada (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Panamá), intermedia (Honduras, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), y alta (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú).

Por otra parte, los indicadores de desarrollo fueron clasificados en dos grupos en función de las características de las variables seleccionadas. El primero incluye aquellos referidos al desempeño estático de los países, entre los que figuran el PIB por ocupado, el PIB per cápita, la extensión de la pobreza, la desigualdad de la distribución del ingreso y algunos indicadores de éxito en materia de inserción internacional. El otro grupo

de indicadores se relaciona con el desempeño dinámico de los países, como el crecimiento del PIB y de la productividad.

Cuadro II.6
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: OCUPADOS DE BAJA PRODUCTIVIDAD
Y GRADO DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 2007
(En porcentajes)

País	Ocupados de baja productividad ^b	Grado de heterogeneidad estructural
Chile	30,7	Moderado
Panamá	36,5	
Costa Rica	37,7	
Argentina ^c	41,0	
Brasil	41,8	
Uruguay	43,8	Intermedio
Honduras	43,9	
México	45,7	
República Dominicana	48,9	
Venezuela (República Bolivariana de)	50,1	
El Salvador	54,7	Alto
Ecuador	57,3	
Guatemala	58,1	
Nicaragua	58,4	
Paraguay	60,1	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	62,5	
Perú	64,6	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito.

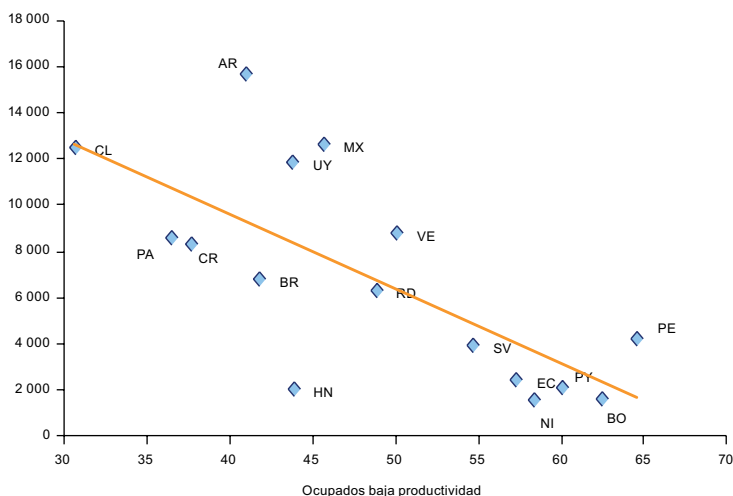
^a En conjunto estos países representan el 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe.
^b Incluye empleadores y asalariados de microempresas, empleo doméstico y trabajadores por cuenta propia no calificados de la industria, la construcción, el comercio y los servicios.
^c Corresponde al Gran Buenos Aires.

Interesa destacar que sobre la base en los gráficos presentados a continuación no se puede inferir una relación de causalidad entre las variables consideradas, dado que para eso sería necesario controlar otros factores. Se trata, por lo tanto, solo de mostrar el tipo y signo de la relación que se establece entre el grado de heterogeneidad estructural y las variables seleccionadas.

1. PIB por ocupado

Los datos indican que los países con un alto porcentaje de ocupados en actividades de reducida productividad, esto es, aquellos que funcionan con un grado notorio de heterogeneidad estructural, tienen, en general, un nivel de PIB por ocupado inferior al resto. Por el contrario, en los países con mayores niveles de productividad promedio, la heterogeneidad de la estructura productiva suele ser más reducida (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: PIB POR OCUPADO Y GRADO DE
HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 2007
(En dólares constantes de 2000)



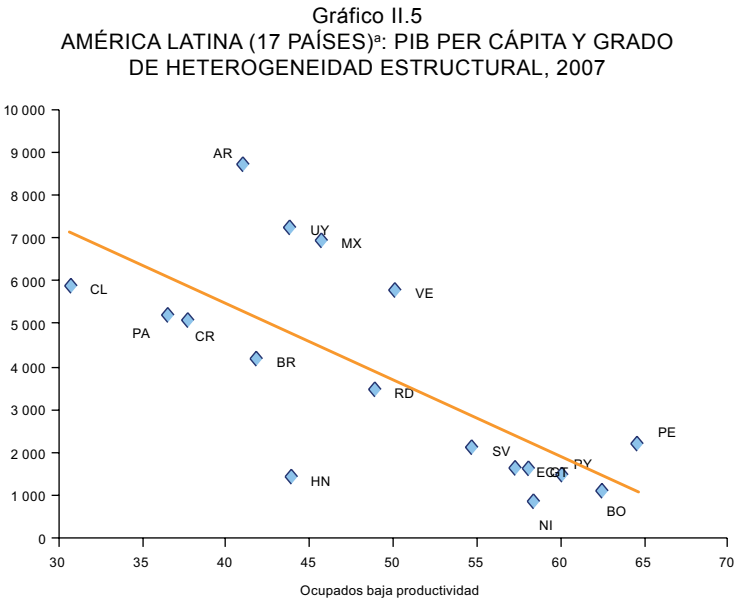
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, "Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo", Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

2. PIB per cápita

Según las cifras, el nivel del PIB per cápita de los países se relaciona negativamente con su grado de heterogeneidad estructural. Por lo tanto, aquellos con una fracción reducida de ocupados en actividades de baja productividad tendrían un nivel de producto per cápita superior al resto. Por el contrario, en países con estructuras más desequilibradas el PIB per cápita sería inferior al de los países con un grado moderado de heterogeneidad productiva. Esto sugiere que las disminuciones del grado de

heterogeneidad estructural pueden estar asociadas a mejoras significativas del bienestar del conjunto de la población (véase el gráfico II.5).



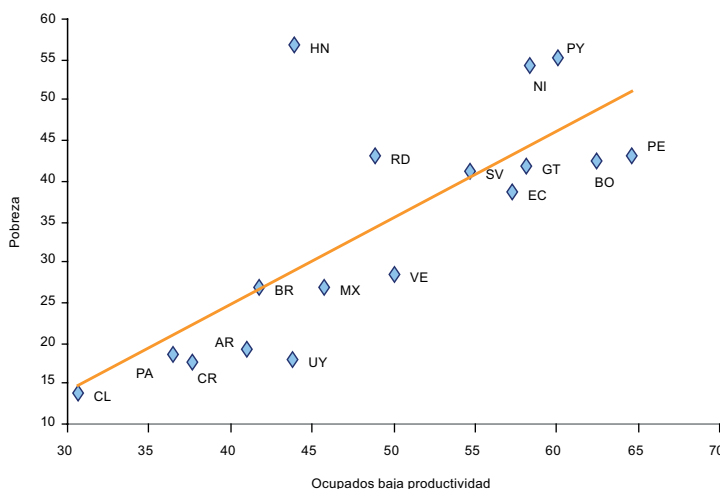
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

3. Pobreza

Las cifras revelan que la extensión de la pobreza (porcentaje de población pobre), está relacionada positivamente con el grado de heterogeneidad estructural (véase el gráfico II.6). Como se ha constatado, esto se debería a que una proporción considerable de los ocupados en sectores de baja productividad tiene enormes dificultades para generar ingresos laborales adecuados, lograr estabilidad ocupacional y acceder a las redes de protección social que les permitan salir de la pobreza. En estas condiciones, se observa que bajos niveles de pobreza suelen presentarse asociados a grados también reducidos de heterogeneidad productiva y viceversa.

Gráfico II.6
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: POBREZA Y GRADO DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, "Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo", Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

4. Distribución del ingreso

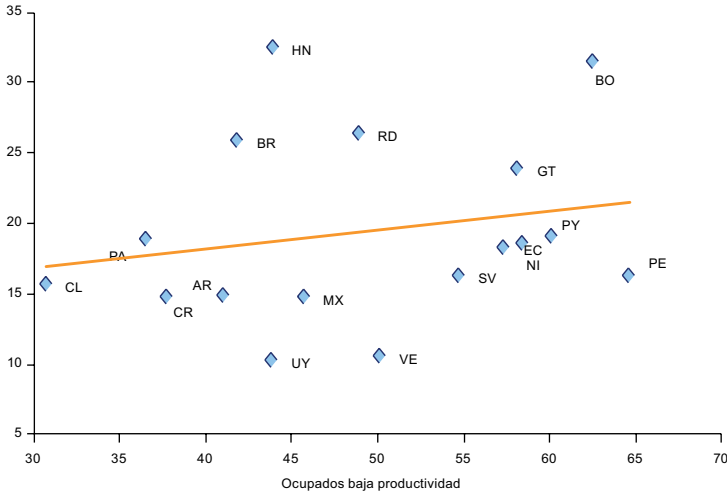
Los indicadores utilizados corresponden, por una parte, a la desigualdad en la distribución del ingreso, estimada a partir de la razón entre los ingresos autónomos de los ocupados pertenecientes al quintil V y los de aquellos incluidos en el quintil I; y, por la otra, al grado de heterogeneidad estructural medido por el porcentaje de ocupados en estratos de baja productividad (véase el gráfico II.7).

Como se ha señalado, los diferenciales de productividad entre los estratos se relacionan directamente con los diferenciales de ingreso de los trabajadores ocupados en ellos, por lo que una mayor heterogeneidad productiva debería estar asociada a una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Sin embargo, de acuerdo con los datos no existiría una clara asociación positiva entre heterogeneidad productiva y desigual distribución del ingreso. Solo algunos de los países con un alto grado de heterogeneidad estructural (gran asimetría de productividades), muestran también una distribución del ingreso muy dispar. Asimismo, se observa que en un grupo de países con una estructura económica relativamente

homogénea, la distribución del ingreso sería relativamente más equitativa que en el resto (Infante y Sunkel, 2009).

Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: DESIGUALDAD DE INGRESOS Y GRADO
DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 2007
(Quintil V/Quintil I)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

5. Inserción internacional

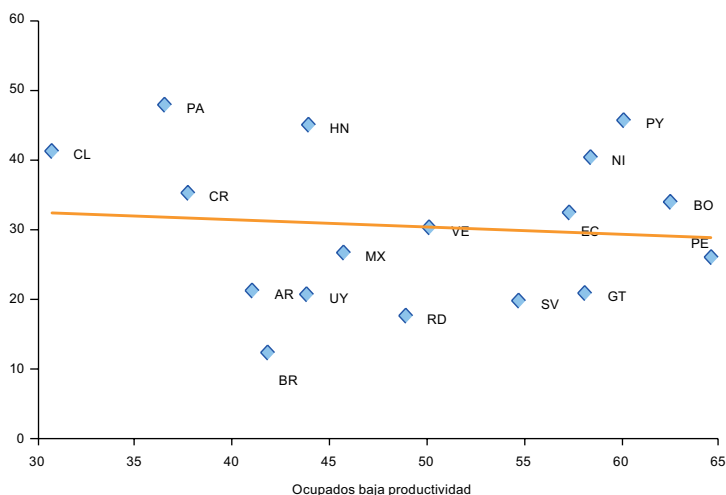
Los datos aquí utilizados son, por una parte, diversos coeficientes de exportación con respecto al PIB (exportaciones totales, industriales y de bienes y servicios no tradicionales¹⁶), y por la otra, el grado de heterogeneidad estructural medido a partir del porcentaje de ocupados en actividades de baja productividad (véase el gráfico II.8).

Como se ha señalado, la persistente existencia de establecimientos de baja productividad en las economías de la región se expresa no solo en exclusión, marginalización, precariedad y disparidad de salarios, sino que tiene efectos adversos sobre el desempeño de la economía, pues hace caer

¹⁶ Las cifras sobre exportaciones fueron proporcionadas por la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

la productividad agregada, lo que incide negativamente en el crecimiento, la expansión de la productividad y, por consiguiente, en el fortalecimiento de la competitividad.

Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: EXPORTACIONES TOTALES Y GRADO
DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 2007
(En porcentajes del PIB)

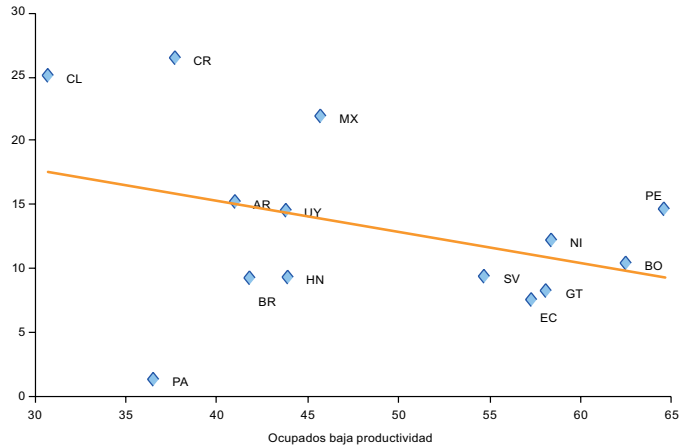


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las cifras permiten indicar que existiría una cierta relación entre heterogeneidad productiva y apertura al comercio exterior. De los países con mayor grado de heterogeneidad productiva solo algunos son poco exitosos en materia de expansión del comercio exterior (con bajo coeficiente de exportaciones respecto del PIB). Esto sería aplicable tanto al caso de las exportaciones totales (véase el gráfico II.8), como de las industriales (véase el gráfico II.9), y las de origen no tradicional (véase el gráfico II.10). Por el contrario, únicamente algunos de los países con una estructura productiva moderadamente homogénea mostrarían una inserción internacional apreciable.

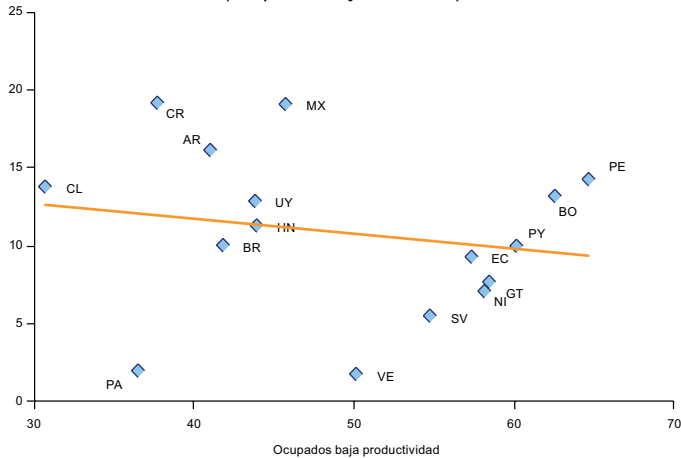
Gráfico II.9
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: EXPORTACIONES INDUSTRIALES Y GRADO
DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 2007
(En porcentajes con respecto al PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: EXPORTACIONES DE ORIGEN NO TRADICIONAL
Y GRADO DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 2007
(En porcentajes del PIB)



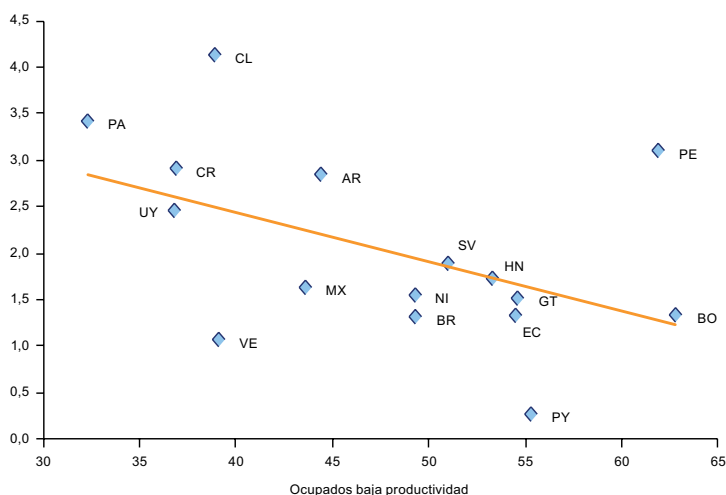
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

6. Crecimiento económico

Las cifras presentadas a continuación se refieren al crecimiento económico (tasa de incremento promedio del PIB en el período 1990-2007), y al porcentaje de ocupados en actividades de baja productividad, un indicador utilizado como aproximación al grado de heterogeneidad estructural de los países (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GRADO DE
HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 1990-2007
(*Tasas de crecimiento anual*)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

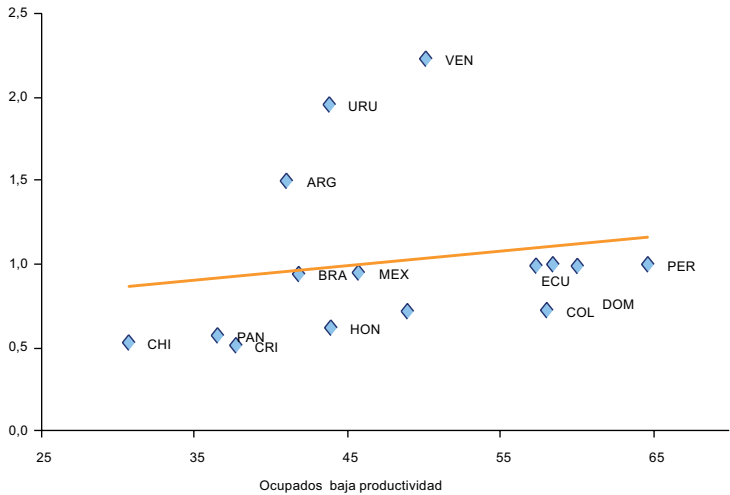
Como se ha destacado, la complejidad de la estructura productiva —caracterizada por la diversificación sectorial, la densidad de los encadenamientos y la difusión extendida del progreso técnico— está positivamente correlacionada con la capacidad de sostener y estabilizar el crecimiento de la economía. En consecuencia, una de las implicaciones económicas más significativas de la persistencia de la heterogeneidad estructural es que incidiría negativamente tanto en la capacidad de crecimiento del producto como en la dinámica de la productividad económica.

Al respecto, los datos sugieren que las tasas de crecimiento del PIB están positivamente asociadas al grado de homogeneidad productiva de los países. Es decir, aquellos con una estructura económica más balanceada y compleja exhiben tasas de crecimiento superiores a las registradas por las economías de los países con alta heterogeneidad estructural. Esto permitiría señalar que los avances en la homogeneización de la estructura productiva podrían vincularse a un crecimiento económico elevado y sostenido.

7. Volatilidad del crecimiento

Los indicadores utilizados corresponden, por una parte, al coeficiente de variación del crecimiento del PIB y, por la otra, al grado de heterogeneidad estructural medido por el porcentaje de ocupados en estratos de baja productividad (véase el gráfico II.12).

Gráfico II.12
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO,
1990-2007
(Coeficiente de variación)



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

^a El conjunto de estos países representa un 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al analizar los datos se observa que una mayor homogeneidad productiva estaría asociada a una baja volatilidad del crecimiento¹⁷. En efecto, en los países más balanceados se dispone de una estructura configurada por mercados, instituciones y políticas mucho más sofisticada y completa que aquellos con mayor heterogeneidad estructural. En consecuencia, los primeros se encontrarían en mejores condiciones para absorber y distribuir en el tiempo los choques exógenos a los que usualmente está expuesta la región. En el caso de los países más heterogéneos, lo habitual ha sido la ausencia de políticas e instrumentos financieros adecuados para dicho manejo de los impactos, así como para una distribución eficiente del riesgo entre diferentes agentes.

La idea que surge es que las políticas para reducir la volatilidad pueden contribuir a la convergencia productiva y, en el escenario menos favorable, a impedir los efectos negativos de la volatilidad del crecimiento en los países con gran heterogeneidad estructural (véase el gráfico II.12).

8. Aumento de la productividad

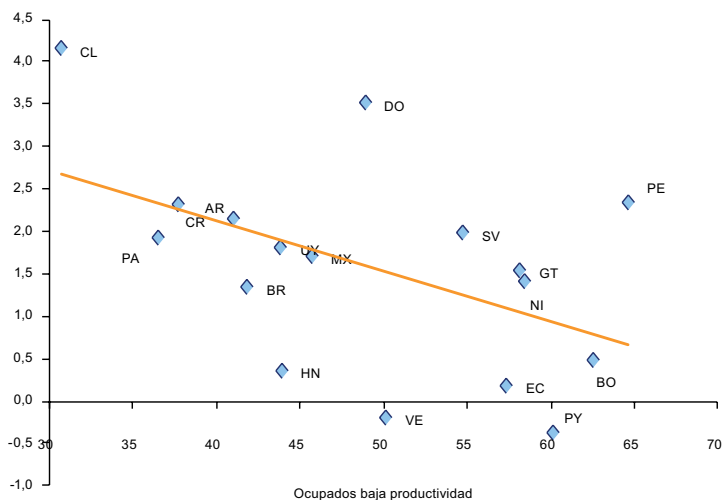
Los indicadores analizados corresponden a la tasa de crecimiento anual del PIB por ocupado (productividad del trabajo), y al porcentaje de ocupados en actividades de baja productividad, que refleja el grado de heterogeneidad estructural de las economías.

Como se ha señalado, es importante reconocer, por un lado, que la complejidad de la estructura productiva desempeña un papel fundamental en la explicación de la intensidad con la que el crecimiento del producto se traduce en aumento de la productividad y, por el otro, que la tasa de expansión del producto induce el incremento de la productividad, el cual, a su vez, refleja la dinámica del crecimiento económico.

Los datos indican que en la mayoría de las economías de la región existiría una asociación positiva entre el grado de homogeneidad estructural y la dinámica de la productividad (véase el gráfico II.13). En efecto, las tasas elevadas de crecimiento de la productividad se asocian a estructuras productivas relativamente homogéneas (más complejas), en tanto que las tasas más bajas se relacionan con estructuras productivas menos balanceadas.

¹⁷ La volatilidad del crecimiento se refiere a las variaciones que registra la tasa de crecimiento del PIB en un período dado. Consultar al respecto el capítulo IX.

Gráfico II.13
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES)^a: AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y GRADO DE
HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, 1990-2007
(Tasa de crecimiento anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, 2009, inédito.

^a El conjunto de estos países representa el 97% del PIB y del empleo de América Latina y el Caribe: Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

D. Resumen y conclusiones

En este capítulo se ha analizado la evolución de la heterogeneidad estructural, característica del funcionamiento de las economías de la región, mediante el uso de indicadores seleccionados de tipo longitudinal y horizontal. Las principales conclusiones del estudio se refieren a cinco aspectos, que se reseñan a continuación.

En primer lugar, se examinó el carácter heterogéneo de la estructura productiva de los países según modalidad de inserción productiva y tamaño de las empresas que la integran. En este contexto, se utilizó la variación del diferencial de productividad de los estratos de producción (productividad alta, intermedia y baja), para analizar la evolución del grado de heterogeneidad estructural desde los años sesenta hasta la década pasada.

Los datos sugieren que en ese extenso período (1960-2007), el estrato alto ha concentrado una parte significativa del aumento del producto, con escasa participación en la creación de nuevos puestos de trabajo. Ante la creciente insuficiencia del estrato intermedio para generar más producción

y empleo, la mayor parte de la fuerza laboral pasó a ser absorbida por los sectores de baja productividad, que registran una ínfima participación en el producto. Tales cambios implican un mayor grado de heterogeneidad estructural, dado que se amplía significativamente la diferencia entre la productividad del estrato alto y la de los dos restantes.

En segundo término, se estudiaron los cambios experimentados por la heterogeneidad estructural de las economías en el período reciente (1990-2008), mediante un método diferente, de corte longitudinal, basado en datos de producto por ocupado sectorial. El objetivo fue identificar las modificaciones de la estructura productiva en el nuevo contexto de la globalización. Con la finalidad de identificar los cambios registrados por la diferenciación de productividades entre los estratos de producción, estos se ordenaron según su contribución a la generación del producto y del empleo, así como al incremento de la productividad durante el período.

La conclusión central es que en este período se acentuó la heterogeneidad de la estructura económica de los países, debido a que el estrato alto lideró tanto el crecimiento económico como el aumento de la productividad. Al mismo tiempo, la mayor parte del empleo fue generada por el estrato de baja productividad, dada la escasa capacidad de crecimiento del estrato intermedio.

Debido al diferente ritmo de crecimiento del producto y de absorción de empleo de los estratos, el crecimiento de la productividad del estrato alto resultó ser mayor que el mostrado por los estratos mediano y bajo en el período. En esta evolución disímil de la productividad por estrato tuvo su origen la ampliación del diferencial de productividades en favor del estrato alto y en detrimento del resto registrada entre 1990 y 2008.

En tercer lugar, se concluye que el tipo de desarrollo descrito repercute en la distribución del ingreso y los problemas de empleo de la región. Dado que la productividad constituye un determinante básico del ingreso del trabajo, es previsible que un aumento de la asimetría de productividad entre estratos se traduzca también en una mayor desigualdad del ingreso entre los ocupados.

En la medida en que la mayor parte del crecimiento económico y de la productividad se concentra en el sector alto, disminuye la capacidad del sistema para absorber la creciente fuerza laboral y reducir las brechas de ingreso que originan los diferenciales de productividad. De allí que la heterogeneidad productiva, característica del funcionamiento de las economías de la región, redunde en notorias diferencias de ingreso entre los ocupados y, en consecuencia, en una distribución desigual del ingreso de las personas.

En cuarto lugar, se analiza la asociación entre la evolución de determinados indicadores de desempeño económico y social de los países y el grado de heterogeneidad estructural de las economías, medido por el porcentaje de ocupados de baja productividad en el empleo total en 17 países seleccionados de la región.

Las conclusiones referidas a los indicadores de desempeño estático indican que los países con un elevado nivel de heterogeneidad estructural tienen una productividad promedio y un ingreso por habitante inferior a los de aquellos con economías más balanceadas. A su vez, en los primeros la extensión de la pobreza (porcentaje de población pobre), es mayor, en algunos casos tienen menos éxito en materia de inserción internacional y muestran una distribución del ingreso más dispar.

En cuanto a las conclusiones referidas a los indicadores de desempeño dinámico, se observa que las estructuras económicas más homogéneas y complejas están asociadas a tasas de crecimiento del PIB superiores a las registradas por las economías con un alto grado de heterogeneidad estructural, su crecimiento es menos volátil y registran los mayores aumentos de productividad entre las economías de la región.

En suma, una de las conclusiones más significativas del análisis del proceso de desarrollo a largo plazo y del período reciente es que la persistencia de la heterogeneidad estructural incide negativamente tanto en la capacidad de crecimiento económico como en el desempeño de la productividad de las economías. También se constata que algunos países con estructura económica relativamente homogénea no solo logran un mejor desempeño económico y social que el resto, sino que además su patrón de desarrollo muestra mayor dinamismo de la producción y la productividad.

Finalmente, a partir de las consideraciones anteriores, se sostiene que en economías como las latinoamericanas, con una marcada heterogeneidad estructural, el crecimiento económico se distribuye en forma desigual entre los diferentes estratos productivos, lo que contribuye a perpetuar la falta de equidad en la distribución del ingreso. En efecto, el estrato moderno o de alta productividad se encuentra en mejores condiciones competitivas que el resto (disponibilidad de capital, capacidad de innovación, calidad del trabajo, participación en los mercados y acceso al financiamiento, entre otros aspectos), para aprovechar la expansión de la demanda interna y externa en la que se basa el dinamismo de la producción. Estos sectores registran los mayores aumentos de productividad —debido básicamente a su capacidad para absorber tecnologías—, lo que aumenta la diferenciación en favor del estrato moderno, cuyo nivel de productividad se distancia del resto.

Además, dado que los salarios dependen del nivel y evolución de la productividad, las notorias brechas entre los salarios pagados en cada estrato aumentan a la par con la diferenciación productiva. Debido a esto, el disímil crecimiento de las productividades explica, en gran medida, el hecho de que el incremento de las remuneraciones de los trabajadores del estrato moderno supere ampliamente el de los otros dos. En estas condiciones, es previsible que la persistencia de la asimetría de las productividades perpetúe la desigualdad en la distribución del ingreso del trabajo.

En síntesis, las conclusiones apuntan a que la convergencia productiva podría constituirse en el componente esencial de una estrategia de desarrollo que busque lograr un crecimiento económico elevado y sostenido por períodos prolongados de tiempo y una distribución más equitativa del ingreso.

Bibliografía

- Bielschowsky, R. (2009), “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- CEPAL (2009a), “Correlación de indicadores de heterogeneidad estructural y desarrollo”, Santiago de Chile, inédito.
- ____ (2009b), “Datos de producto, empleo y productividad para 11 países de América Latina”, Santiago de Chile, inédito.
- ____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- ____ (1964a), *Estudio económico de América Latina* (E/CN.12/711/Rev.1), Nueva York.
- ____ (1964b), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1) Santiago de Chile.
- Cimoli, M., N. Correa y A. Primi (2004), “Crecimiento y estructura productiva en economías abiertas: lecciones de la experiencia de América Latina”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), *Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Infante, R. (2010), “Indicadores de heterogeneidad estructural”, *Documento de trabajo*, N° 13, proyecto Desarrollo Inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- ____ (2009), “Notas sobre desarrollo inclusivo”, Santiago de Chile, proyecto Desarrollo inclusivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), “Chile: hacia un desarrollo inclusivo”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Nohlen, D. y R. Sturm (1982), “La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría de desarrollo”, *Revista de estudios políticos* N° 82, Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1982), “Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico estructural”, *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, R. Franco (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- ____ (1976), “Notas sobre los estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1970), *Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- ____ (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El trimestre económico*, enero-marzo.
- Pinto, A. y A. Di Filippo (1974), “Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina”, *Distribución del ingreso*, A. Foxley (ed.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Porcile, G. (2010), “Heterogeneidad estructural y desarrollo”, *Documento de trabajo*, N° 1, Santiago de Chile, proyecto Desarrollo inclusivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, inédito.
- Slavinsky, Z. (1964), “Anexo estadístico” *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Parte II

Políticas de convergencia productiva

Capítulo III

Objetivos básicos de las políticas de convergencia productiva¹*Víctor Godínez****A. Consideraciones iniciales**

La crisis financiera que estalló en 2008 y la recesión productiva que la siguió a lo largo de 2009 parecieron marcar el fin del ciclo de desarrollo internacional identificado con la “globalización”. Un ciclo al que los países latinoamericanos se integraron progresivamente desde fines del decenio de los años setenta y que tuvo como telón de fondo la crisis de la deuda externa y sus secuelas, incluida la adopción de diversas reformas estructurales que en su conjunto respondieron al espíritu y a la letra del llamado “consenso de Washington”. A partir de entonces se configuraron paulatinamente un nuevo régimen de política económica y un estilo de desarrollo en cuyo marco la región alcanzó, durante cerca de cinco lustros, un crecimiento económico que en general fue bajo y volátil, tanto en relación con su propia trayectoria histórica como con la registrada en otras regiones y países con niveles de desarrollo comparables².

* Economista mexicano, consultor de la CEPAL.

¹ Puede consultarse una versión previa de este documento en Godínez (2009).

² En el período 1980-2009 el crecimiento anual del producto por habitante en América Latina y el Caribe fue del 0,1%, un registro claramente inferior al de otras regiones en desarrollo, en particular Asia Sudoriental, cuya expansión llegó a una tasa media del 6,0% anual entre los mismos años.

En el reciente período comprendido entre 2003 y 2008 la situación económica de la región presentó una mejoría generalizada atribuible, sobre todo, a los estímulos de un entorno internacional excepcionalmente propicio para el crecimiento, al menos desde el punto de vista comercial y financiero. Y aunque el producto de América Latina y el Caribe continuó creciendo a un menor ritmo que el de otras regiones, durante estos años la economía del subcontinente experimentó una expansión que no solo fue la más prolongada desde 1980, sino la segunda más importante desde 1950 por la intensidad de la tasa registrada (CEPAL, 2008)³.

Las diversas oleadas de reforma estructural registradas en América Latina y el Caribe en el transcurso de las décadas de los ochenta y noventa propiciaron una estabilidad macroeconómica que era indispensable para restablecer las condiciones del crecimiento. No obstante, este proceso implicó en la mayoría de los casos un elevado costo social. Después de alcanzar un máximo histórico en 1990, el porcentaje de la población latinoamericana en situación de pobreza se mantuvo hasta 2005 en niveles superiores a los prevalecientes en los años ochenta. Con el influjo del crecimiento económico observado entre 2003 y 2008 —y también, en algunos casos, gracias al impacto en el ingreso familiar de las remesas enviadas desde el extranjero por los trabajadores emigrados— se produjo por primera vez en más de 15 años una reducción significativa de los niveles relativos y absolutos de pobreza e indigencia de la región⁴.

No obstante, existen razones para anticipar que los progresos registrados recientemente en este terreno parecen estar consolidándose en la región. En un informe reciente (CEPAL, 2010a) se muestra que, contrariamente a lo anticipado, la crisis económica que afectó a la región desde finales de 2008 ocasionó un impacto inferior al esperado sobre la pobreza y la indigencia. Aunque el PIB per cápita de la región cayó un 3% en 2009, la incidencia de la pobreza casi no aumentó y la indigencia solo registró un leve incremento. Tales resultados pueden atribuirse al mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios, debido a la baja inflación, y a las políticas aplicadas para evitar caídas del ingreso y pérdidas de empleo. Asimismo, se observa en la mayoría de los países que la estructura distributiva de los ingresos no se deterioró durante la crisis.

A pesar de estos avances, persiste el desafío de combatir la exclusión y desigualdad socioeconómicas, características del desarrollo en toda la

³ En 2003-2008 el producto interno bruto por habitante tuvo un crecimiento acumulado del 23,0% en la región, lo que equivale a una tasa media anual del 3,0%.

⁴ El 40,5% de la población regional era pobre en 1980. La proporción de la población en esta condición llegó al 48,3% en 1990 y hacia 2002 se mantenía en el 44,0%. Después de reducciones sucesivas, descendió hasta el 33,2% en 2008.

región⁵. El estilo de desarrollo predominante en el último cuarto de siglo no ha logrado reducir de manera persistente este sesgo que, como ocurrió con los modelos de crecimiento que lo precedieron, tiende a mostrarse como un rasgo irreductible y, a la vez, como un factor que magnifica los efectos económicos y sociales producidos por episodios recesivos como el actual. No obstante, en algunos círculos de decisión sigue persistiendo la tesis de que tanto la pobreza como la desigualdad son problemas susceptibles de ser superados por medio de un aumento de la tasa de crecimiento y el mejoramiento de las políticas sociales. A la luz de la experiencia latinoamericana, es muy probable que las dinámicas de exclusión social se reproduzcan en los años venideros si no se ahonda en la reflexión acerca de la naturaleza estructural de los resultados socialmente deficitarios del estilo de desarrollo y crecimiento vigente.

Los propósitos generales del presente capítulo son dos. En primer término, discutir ciertos aspectos económicos que contribuyen a explicar el sesgo socialmente excluyente de la actual estrategia de desarrollo, y en segundo lugar, identificar algunas opciones de política pública que permitan una reorientación hacia la búsqueda explícita de un estilo de desarrollo inclusivo y durable. El documento se estructura en torno a un planteamiento central que puede resumirse a partir de un objetivo estratégico de la agenda latinoamericana de desarrollo: diseñar y construir mecanismos de integración productiva y social que estén al alcance de toda la población y operen en la raíz misma del sistema económico y social, a fin de asegurar una mejor distribución primaria del ingreso y las oportunidades.

Este cambio de énfasis en la orientación de la política pública implicaría que tal distribución se diera en la base misma del sistema productivo, lo que exigiría concebir la estrategia de desarrollo como un proceso dedicado explícitamente a superar la gran heterogeneidad productiva que secularmente ha caracterizado a las economías latinoamericanas. Según se argumentará, el actual estilo de crecimiento no solo no ha contribuido a reducir esta distorsión económica estructural de la región, sino que en algunos aspectos incluso la ha aumentado. La

⁵ La expresión “exclusión y desigualdad socioeconómicas” hace referencia a una situación sistémica que incluye un amplio rango de fenómenos y procesos que generan diferenciación y distanciamiento de niveles y calidad de vida entre los individuos y los grupos sociales a los que pertenecen, así como de niveles de productividad y desempeño entre las unidades económicas, entre los sectores productivos y entre los ámbitos territoriales y regionales de los países. En este sentido, la exclusión y la desigualdad socioeconómicas no se conciben como un fracaso de distintas estrategias sociales y económicas individuales, sino como el resultado de un proceso estructural que genera esta condición para algunos segmentos de la sociedad y la economía. De acuerdo con esta concepción, la exclusión y la desigualdad no constituyen un proceso cuyo análisis y reducción se limiten a fijar la atención en los sectores que las padecen, sino, sobre todo, en los mecanismos del sistema socioeconómico que generan tales resultados.

coexistencia funcional de actividades productivas de elevada eficiencia, muchas de las cuales se sitúan incluso en la frontera tecnológica mundial, con otras de muy baja productividad, en las que se utilizan prácticas y tecnologías atrasadas, es una característica estructural cuya pervivencia está estrecha y directamente relacionada con el carácter irreducible de la desigualdad económica y social en la región.

En consecuencia, en este capítulo se exponen diversos argumentos a favor de una estrategia de convergencia productiva. La esencia de esta estrategia es el escalamiento productivo de los segmentos rezagados de la economía —sectores, empresas, territorios— por medio de una política de Estado que facilite una asignación prioritaria de recursos al incremento sostenido y sostenible de la productividad. En último análisis, se trata de propiciar un cambio gradual, a la vez que durable, de la matriz productiva y social de los países, para sentar sobre una base estructural más sólida el crecimiento económico con equidad.

B. La heterogeneidad estructural: actualidad de un viejo problema

Después de un período relativamente largo de reformas económicas e independientemente de las muchas diferencias que existen entre los países, el desempeño global de las economías latinoamericanas continúa siendo ineficaz para asegurar una inserción dinámica de numerosos segmentos de la población en las actividades de mayor productividad y, por tanto, con mayor potencial de remuneración. La evidencia disponible muestra que, en su conjunto, los sectores más dinámicos y modernos de la economía (que son mayoritariamente los que producen bienes y servicios comerciables internacionalmente y presentan por lo general una productividad más alta) emplean una porción de la población ocupada que, según el país, se mantiene relativamente constante o es incluso menor que hace 25 años, cuando se inició la transición hacia el estilo de desarrollo vigente. De manera explícita, se esperaba que las reformas propiciaran una distribución más eficiente de los recursos, entendiéndose por ello la canalización gradual de estos hacia las actividades dinámicas y modernas de la economía —que presentan los mayores niveles de productividad— y, de forma más general, hacia aquellas actividades en que los países de la región tienen ventajas comparativas⁶. También se esperaba, al menos

⁶ De acuerdo con la teoría económica subyacente en la reforma estructural, se esperaba en especial que la liberalización del sector externo produjera en plazos muy cortos un incremento progresivo de la utilización del factor más abundante. Dado que en casi todas las economías latinoamericanas este factor es el trabajo no calificado, la apertura y la liberalización también habrían de producir, como consecuencia, una mejora de la distribución del ingreso, al inducir aumentos de las remuneraciones del factor abundante

implícitamente, que como consecuencia de esta mayor eficiencia en la asignación de los recursos, el panorama territorial de los países se tornaría más homogéneo desde el punto de vista económico y social. Casi tres decenios después de haberse iniciado la instauración de este modelo no hay evidencias que permitan afirmar que estos supuestos se hayan verificado cabalmente⁷.

Los efectos que produce esta dinámica económica de conjunto en el bienestar absoluto de la sociedad y, en particular, en los niveles de pobreza y desigualdad, se transmiten por diversos canales. Diferentes estudios documentan de manera fehaciente que el canal de transmisión más importante en la región es el mercado de trabajo. La fractura de los grados de complementariedad intersectorial y de integración interna de la producción que supuso la apertura comercial, más la ausencia de políticas efectivas de fomento productivo, son factores que han ampliado, en lugar de reducir, la heterogeneidad estructural de la economía. Una de las principales consecuencias de este hecho es el carácter desequilibrado o desigual del crecimiento, que se manifiesta tanto en la baja tasa de expansión del producto agregado de la economía como en su naturaleza volátil o discontinua. Durante todos estos años el crecimiento tendió a polarizarse en actividades y ramas en que la productividad media es cercana o equivalente a la “normal” (es decir, a la que, en igualdad de circunstancias generales, prevalece a escala internacional), frente a una miríada de actividades retrasadas con niveles de productividad inferiores y, a menudo, nulos. Desde el punto de vista laboral, esta situación se traduce en la configuración de un mercado con una oferta creciente de fuerza de trabajo redundante que está obligada a desplegar estrategias de supervivencia.

La persistencia (y, en algunos casos, la intensificación) de la heterogeneidad estructural no solo mantienen o amplían la ocupación en actividades de muy baja productividad —lo que para los objetivos de las diversas oleadas de reforma económica observadas en la región en los últimos dos decenios significa ya un malogro—, sino que además incide en la extensión y persistencia de la pobreza, al alimentar las tendencias hacia una mayor concentración del ingreso y la riqueza en los planos social,

con respecto a las remuneraciones de los factores escasos (es decir, el trabajo calificado y el capital). Como se sabe, tal planteamiento se basa, entre otros postulados, en los del teorema de Stolper-Samuelson. Véase Robbins (1996), entre otros, para una evaluación teórica y empírica de este tipo de planteamientos.

⁷ Por lo que respecta al factor trabajo, que es ampliamente significativo, la reasignación siguió en muchos países otras direcciones: el autoempleo, los servicios informales del sector urbano y, a veces, la pequeña producción agrícola de baja productividad. A esas opciones se añadió, como un recurso de última instancia, la emigración internacional (que en algunos países ha sido masiva). Dentro de un ámbito nacional, en numerosos casos los mayores empleadores trabajan en los sectores y actividades menos dinámicos y con los niveles de productividad de la economía más bajos.

sectorial y territorial. Por consiguiente, la continuada heterogeneidad estructural de la economía se revela como un auténtico venero de las múltiples situaciones de desigualdad que dominan el panorama socioeconómico de la región.

La heterogeneidad estructural no solo implica una ocupación masiva en actividades de baja productividad —lo que evidentemente es contrario a la modernización económica perseguida con las reformas estructurales—, sino que además induce la extensión y persistencia de dinámicas de exclusión social. Tres décadas después de iniciarse la instauración del régimen de crecimiento asociado a la globalización hay razones para concluir que la permanencia (y, en algunos casos, el incremento) de las desigualdades económicas y sociales es un fenómeno inherente, y no transitorio, del actual estilo de desarrollo. A diferencia de lo supuesto en ciertos planteamientos, según los cuales para consolidar los procesos de cambio estructural las economías deben primero preocuparse por “crecer” y después por “distribuir”, la experiencia regional de este período muestra que la desigualdad tiene consecuencias negativas sobre el desempeño y el crecimiento económicos de largo plazo.

C. ¿Es posible el cambio estructural sin una orientación estratégica expresa?

Las relaciones entre crecimiento económico y equidad son complejas. De acuerdo con la conocida hipótesis de Kuznets, en economías duales o con una fuerte heterogeneidad estructural, el crecimiento genera inicialmente un aumento de la desigualdad debido a la movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo; después, cuando la economía alcanza un punto en que el movimiento de los factores tiende a emparejar las remuneraciones entre los distintos sectores de producción, la desigualdad disminuye. Tal proceso se describe gráficamente con la “U invertida” cuya paternidad se atribuye al citado economista (Kuznets, 1955). Según este planteamiento, una distribución desigual del ingreso no entorpece el crecimiento económico, sino que incluso puede estimularlo. Ese parece ser uno de los supuestos teóricos básicos en que se han sustentado las estrategias vigentes durante los últimos años en la región.

La experiencia latinoamericana de desarrollo en las décadas recientes no avala esta hipótesis. Si bien en grados distintos, el proceso de asignación de los recursos está muy condicionado en todos los países por la estructura de la distribución del ingreso y la riqueza. Más allá de las particularidades nacionales, que sin duda son muy relevantes e imponen límites a las generalizaciones, la estructura distributiva de la región se caracteriza por la rigidez y aun por la ampliación de sus desigualdades

históricas. Una desigualdad persistente o creciente del ingreso y la riqueza significa que una porción de la población, más o menos importante según el país, no tiene las mismas oportunidades que los grupos mejor situados en la escala de la distribución. Esta situación estructural impide naturalmente que esos grupos sociales puedan desplegar sus capacidades productivas. De acuerdo con diversas investigaciones en que se analizan y comparan las modalidades del desarrollo reciente de varios países, esto también afecta el potencial económico de los países, sus niveles de inversión y la intensidad y regularidad de sus tasas de crecimiento⁸. Otro efecto es que se reproduce la heterogeneidad estructural de la economía, con lo que se mantienen las desigualdades entre territorios, sectores y tipos de empresas. Por lo tanto, hay elementos empíricos para plantear que el orden de causalidad implícito en la lógica del estilo de desarrollo que ha estado vigente en la región es, de hecho, diferente: la distribución desigual del ingreso y la riqueza y la diferenciación sectorial de la productividad afectan la intensidad y la composición del crecimiento económico, y no a la inversa⁹.

A falta de una estrategia expresamente diseñada, y socialmente asumida, para reducir las desigualdades en la fuente misma de gestación del ingreso, la lógica anterior contribuye a perpetuar una matriz económico-social reproductora de procesos de exclusión. En este sentido, es posible concluir que uno de los mayores equívocos de los programas de reforma del régimen de política económica en América Latina fue suponer que las diversas medidas de liberalización garantizaban por sí solas un mejor desempeño económico, al margen de un diseño estratégico, integral y explícito, de desarrollo. La experiencia regional e internacional demuestra que el impulso de un proceso de transformación productiva dinámico y generador de equidad no surge exclusivamente ni de forma automática de la liberalización más o menos indiscriminada de los mercados ni de la estabilización macroeconómica; una y otra son condiciones necesarias para el despliegue de un modelo competitivo, pero resultan insuficientes y corren el riesgo de convertirse en una finalidad en sí mismas si no se adoptan acciones estratégicas activas que den rumbo y orientación al cambio económico y social.

La consideración de este equívoco fundamental abre las perspectivas analíticas sobre el presente estilo de desarrollo de la región más allá de las interacciones de las fuerzas del mercado. Dicha consideración podría contribuir a mejorar el diseño de las estrategias del desarrollo para reparar, de manera durable y sostenida, las pérdidas de bienestar de la población,

⁸ Véanse, entre otros, Alesina y Rodrik (1994); Alesina y Perotti (1996); Birdsall, Ross y Sabot (1995) y Solimano (2000).

⁹ Rodríguez (1999) y Londoño y Székely (1997) detectaron hace más de un decenio esta causalidad con respecto a los países de América Latina y el Caribe.

empezando por la más pobre. Este objetivo debe perseguirse desde la raíz del sistema económico, creando las condiciones estructurales necesarias para reinsertar productivamente los sectores sociales, las actividades económicas y los espacios territoriales que padecen diversos grados de exclusión y marginación en cada país. Se trata de una auténtica “nivelación del terreno económico” que solo puede ser propiciada por la acción pública a través de estrategias y programas explícitamente dirigidos a generar la convergencia de estos sectores, actividades y espacios con los de mayor productividad, que por lo general se ubican en el polo moderno de la economía.

En este sentido es fructífero referir algunas conclusiones relevantes de distintos balances sobre la relación entre el comercio y la liberalización comercial, por un lado, y el desarrollo (concebido como un proceso socialmente inclusivo), por el otro¹⁰. El abandono más o menos generalizado de estrategias activas de cambio productivo y fomento sectorial implicó que se desaprovechara la capacidad de detonación del producto y el empleo implícita en el despliegue del sector exportador, sector que en prácticamente todos los países había recibido diversos estímulos en los años precedentes y cuya expansión constituía una meta privilegiada y prioritaria de la política económica. Si se excluye la producción maquiladora (de elevado peso en varios países), cuyo saldo en comercio exterior es por definición superavitario, una amplia gama de sectores y actividades entre los que exhiben los mayores éxitos en la exportación también suelen ser los más deficitarios debido a sus elevados coeficientes de importación.

En las discusiones sobre el saldo externo del actual modelo de desarrollo de la región hay cierta tendencia a magnificar el innegable dinamismo que en casi todos los países caracterizó al sector exportador en los últimos dos decenios. Un dinamismo que sin duda proyectó un cambio deseable y largamente esperado en la mecánica de las distintas economías nacionales. Sin embargo, al mismo tiempo se subestima el hecho de que el rápido crecimiento de la exportación trajo consigo una expansión similar o relativamente más vigorosa (según el país) de las importaciones. Que crezcan las importaciones es un rasgo inherente, y en esa medida inevitable, de todo proceso de apertura comercial; forma parte del juego de la internacionalización económica. Lo que ya no resulta tan explicable es la virtual desaparición de esfuerzos sistemáticos en las economías nacionales para propiciar la adaptación de los agentes económicos internos a las nuevas circunstancias de la competencia, y para tratar de evitar el desmantelamiento de cadenas productivas y de un acervo de capital social y humano acumulado a lo largo de muchos años de actividad empresarial en diversos sectores productivos. Se ha dicho (Ocampo, 2009) que en

¹⁰ Véanse en especial Rodríguez y Rodrik (2001), Banco Mundial (2005) y Rodríguez (2007).

América Latina la “capacidad destructiva” de la liberalización comercial prevaleció sobre su “capacidad creativa”, puesto que el impacto de la creación de nuevas capacidades de exportación fue menor que el de la destrucción de encadenamientos productivos que se habían desarrollado en la fase anterior de desarrollo, al no poder adaptarse a las nuevas circunstancias del mercado.

El hecho anterior sugiere claramente que el sector exportador no ha ejercido una fuerza neta de arrastre suficiente para desplegar sobre el desempeño agregado de la economía los efectos multiplicadores o de propagación que los artífices de la reforma daban por descontados al suponer que las exportaciones serían una locomotora del crecimiento general. Hay una evidente fuga de energía que ha impedido en parte que se aproveche el gran potencial de arrastre sobre el producto y el empleo que podrían ejercer las exportaciones. En varios países, el crecimiento de las importaciones fue generado en una alta proporción por la adquisición de insumos necesarios para las exportaciones. Existe aquí un mercado real de dinamismo y dimensiones crecientes cuya demanda se satisface en un porcentaje muy elevado en los mercados internacionales, a los que se transfiere una parte importante del potencial efecto multiplicador de la actividad exportadora debido a la ausencia de políticas de fomento productivo. En este marco, la inexistencia de una política industrial orientada al fomento de la sustitución competitiva de importaciones de insumos para la producción de bienes exportables aparece como una de las grandes deficiencias estratégicas del actual estilo de desarrollo regional. El acelerado aumento de los coeficientes de apertura expresa el fuerte ritmo de incremento de las exportaciones latinoamericanas, pero también pone de manifiesto —y esto es muy importante al hacer el balance de este modelo de desarrollo— la caída generalizada de la tasa de crecimiento económico en la región. Según la expresión de Ocampo (2009), dichos coeficientes reflejan no solo el aumento del numerador sino el lento aumento del denominador. Todo esto parece avalar la tesis según la cual los procesos de liberalización (en este caso comercial), pueden abrir ventanas de oportunidades para un buen desempeño económico, aunque en sí mismos no sean una garantía para conseguirlo; para serlo y contribuir a este propósito deben formar parte de una estrategia integral de desarrollo (Banco Mundial, 2005).

En resumen, la experiencia latinoamericana del último cuarto de siglo ofrece múltiples ejemplos de cómo las políticas de liberalización y apertura económicas (o de “preferencia” por la regulación espontánea del mercado) no generan por sí solas las condiciones para un crecimiento dinámico y sostenible del producto y del empleo, ni aseguran procesos virtuosos de inclusión y convergencia socioeconómica y territorial. Así lo prueba el caso del sector externo: la extraordinaria expansión de las

exportaciones no ha contribuido a cerrar la brecha externa y en algunos países la relación entre esta y el crecimiento no ha mejorado (de hecho, en algunos ha sufrido incluso cierto deterioro). El creciente desapego del mercado interno por parte de los sectores dinámicos tiende a profundizar la heterogeneidad de la estructura productiva y del territorio. Las condiciones generales en que operan estos sectores sugieren en varios casos la existencia de tendencias hacia una cierta “autonomía relativa” en función de la cual tienden a crecer de manera autosustentada, es decir, en el marco de circuitos económicos (insumo-producto, gasto-ingreso, ahorro-inversión) que, a la manera del antiguo sistema de enclaves, reducen al mínimo sus efectos multiplicadores sobre la economía y su capacidad de difusión de progreso técnico al resto del aparato productivo¹¹.

La realidad regional indica que estas tendencias no se modificarán de manera espontánea ni como producto de los automatismos del mercado. Para revertir estas tendencias se requiere de un esfuerzo institucional y de organización que permita formular nuevas políticas de desarrollo productivo que sean activas y cuenten con instrumentos adecuados a la realidad de una economía abierta al mercado global. Pero dichas políticas también deberán sacar provecho de la experiencia y evitar las “fallas de gobierno” que caracterizaron su aplicación en el pasado. Es imprescindible superar los enfoques que conciben los mecanismos del mercado y la acción gubernamental en términos mutuamente excluyentes para el diseño de estrategias y políticas encaminadas a resolver tanto problemas específicos de asignación de recursos como asuntos estructurales relacionados con el desarrollo de largo plazo.

En este sentido, es deseable que el diseño de la estrategia del desarrollo inclusivo incorpore, como parte de su elaboración conceptual, la naturaleza desigual de los procesos de desarrollo y crecimiento económicos. Ambos se distinguen, en efecto, por la disparidad y las diferencias entre países, regiones, sectores de actividad y agentes económicos y sociales. Hay una dinámica de la diferenciación que no solo es persistente, sino que marca de variadas maneras el desempeño económico considerado a escala global, nacional o sectorial. Un gran número de investigaciones teóricas y empíricas, así como la propia experiencia histórica, muestran que la desigualdad es inherente al proceso económico de las sociedades de mercado¹². No se trata de una condición provisional o transitoria de la economía, sino de un estado que esta tiende a reproducir de manera

¹¹ Como se sabe, este problema fue planteado hace casi cuatro decenios en los mismos términos por Pinto (1970 y 1971).

¹² Harris (1985) hace un balance de esta discusión en la tradición neoclásica. El texto pionero de Prebisch (1950) y Sunkel (1971) exponen el enfoque estructuralista del desarrollo desigual. Con respecto a la perspectiva histórica, véanse, entre otros, los trabajos de Braudel (1985) y Maddison (2001).

permanente en todos sus ciclos. La tendencia a la desigualdad es una de las principales “fallas” atribuibles a la economía de mercado, frente a cuyos mecanismos el orden institucional de los países capitalistas ha opuesto históricamente diversas medidas compensatorias destinadas a reducir las disparidades relativas y las disputas distributivas. En este sentido no existen regiones ni localidades intrínsecamente pobres y atrasadas dentro de los países, sino regiones y localidades de baja productividad, con gente pobre, subempleada o sin ocupación y marginada en el marco de relaciones sociales y económicas que tienden a polarizar el progreso, la riqueza, el ingreso, el bienestar y el poder, distribuyéndolos desigual e inequitativamente en el plano sectorial y territorial de los países. La disparidad entre sectores y actividades, entre regiones y localidades (lo mismo que entre países), en lugar de responder a un orden secuencial de etapas de desarrollo como el que plantea el modelo de Rostow, se organiza en un orden de funcionalidades y oposiciones estructurado como un conjunto sectorial y espacial coherente y jerarquizado. El juego económico reproduce las desigualdades y las sociedades requieren de acciones exógenas al proceso de mercado para atenuar la disparidad y nivelar de diversas maneras y en diversos grados “el campo de juego” en que participan los distintos agentes, sectores y territorios. Esta es una dimensión central que debe considerarse en toda estrategia orientada al cambio productivo con equidad, es decir, al desarrollo inclusivo.

D. Competitividad internacional con bienestar interno

La experiencia del desarrollo internacional sugiere que tras los casos nacionales de desarrollo económico y social exitosos siempre existen grandes inversiones de energía política y social en la construcción de una visión estratégica del largo plazo. En todos esos casos se han creado instituciones compatibles con dichas visiones, en cuyo marco los formuladores de la política pública fijan con claridad metas y objetivos de desarrollo y adoptan y movilizan las herramientas idóneas para su consecución (CEPAL/IDEA/Banco Mundial, 2005). La existencia de una visión estratégica permite ordenar prioridades y políticas. En el terreno productivo, la región no solo careció de esa visión sino que, a menudo, los responsables de la política pública la confundieron con la liberalización comercial; esto, a su vez, dio lugar a acciones muchas veces incoherentes que produjeron con frecuencia resultados contradictorios. A la sombra de esta confusión primó la negligencia con respecto a la necesidad de encontrar respuestas específicas y durables a cuestiones sustantivas del desarrollo.

En particular hubo negligencia con respecto a cómo gestionar una inserción en la economía mundial que fuera competitiva, sustentable y no espuria. Lo menos que puede decirse es que faltaron constancia y

consistencia en los intentos por “escalar la calidad” del esfuerzo exportador. Diversos balances del desempeño comercial y productivo de América Latina en el cuarto de siglo precedente coinciden en que una de las principales asignaturas pendientes es la resolución de una amplia gama de problemas relacionados con el fomento y la implantación de actividades productivas que aseguren un auténtico ascenso tecnológico a la planta productiva regional, empezando, desde luego, por las actividades de exportación¹³. En una visión estratégica de largo plazo, en la que se apueste por el cambio productivo y el aumento sistémico de la productividad, la atención ordenada y jerarquizada de este tipo de problemas se torna crucial.

Las falencias estratégicas del desarrollo exportador observado en América Latina en las últimas dos décadas y media ponen de manifiesto las fragilidades de la posición competitiva de la región en el marco de una economía internacional sujeta a un proceso de mutación tan marcado como el que precipitó la crisis financiera a partir de fines de 2007. Hay consenso en el sentido de que, dadas las características particulares de la actual crisis, se ha abierto un período en que el comercio internacional crecerá a un ritmo considerablemente menor que en el pasado y en que el financiamiento externo será más escaso¹⁴, lo que configura un entorno global con fuertes presiones competitivas para los exportadores latinoamericanos. Las implicaciones de este escenario son múltiples para la región en el plano de la competitividad, sobre todo atendiendo a la “baja correlación” que algunos especialistas han advertido entre los patrones de especialización definidos en los países latinoamericanos en las décadas pasadas y el crecimiento económico (véase el recuadro III.1).

En el plano de la competitividad se abren desafíos cuya naturaleza mezcla inevitablemente urgencias y requerimientos de corto y largo plazos. Tanto para enfrentar las urgencias coyunturales como para definir una inserción internacional más estable y menos vulnerable a las restricciones externas, es menester contar con estructuras productivas más complejas y diversificadas que sean susceptibles de producir externalidades positivas para la creación de nuevas complementariedades y eslabonamientos. En la perspectiva del desarrollo inclusivo este desafío es ineludible y su naturaleza exige una evolución de los patrones de especialización presentes hacia productos y procesos que hagan uso intensivo del conocimiento (Cimoli, Primi y Pugno, 2006).

¹³ Véanse Hausmann, Hwang y Rodrik (2007) y Ocampo y Vos (2008).

¹⁴ Véanse, por ejemplo, FMI (2009) y Mistral y otros (2009).

Recuadro III.1
SOBRE PATRONES DE ESPECIALIZACIÓN Y
CRECIMIENTO ECONÓMICO

A lo largo del tiempo, la dependencia de exportaciones basadas en recursos naturales (productos básicos o *commodities* industriales) ha estado asociada a bajos ritmos de crecimiento económico; este patrón de especialización comercial solo ofrece oportunidades en períodos de altos precios internacionales. Han destacado las exportaciones intensivas en tecnología, seguidas por las de bajo contenido tecnológico; ambas son menos vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales, por lo que su potencial es más estable.

En las últimas dos décadas, los patrones de especialización de las economías latinoamericanas corresponden en términos generales a estos perfiles. En el Cono Sur, el reducido crecimiento del producto ilustra el primer caso. En la región norte del subcontinente (Centroamérica, el Caribe y México) el patrón de especialización corresponde en general al de manufacturas de bajo contenido tecnológico, pero con una variante: al sustentarse mayoritariamente en el modelo maquilador, el proceso productivo tiene un contenido tecnológico simple aunque los bienes finales que se ensamblan sean con frecuencia de alta o media tecnología; el carácter de enclave de esta actividad hace que sea percibida como si la producción se desarrollara en el exterior, aunque con mano de obra local.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de J.O. Ocampo, "Comercio y desarrollo incluyente", *Documento de trabajo*, N° 106, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), junio de 2009. Katz, J. y G. Stumpo, "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional", documento presentado en el seminario Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 15 de marzo de 2001.

Desde luego, no se trata de hacer tabla rasa del pasado ni de empezar de cero. Es preciso reconocer la necesidad de una visión estratégica (que incorpore coherentemente las acciones del corto y largo plazo) para conseguir ventajas comparativas dinámicas. Entre las grandes enseñanzas de la experiencia económica internacional del último medio siglo está la de saber que tanto los sectores primarios exportadores como los productores de bienes y servicios comerciables de baja tecnología son susceptibles de tornarse en polos de innovación y desarrollo tecnológico. La condición *sine qua non* es adoptar un "principio de oro" para las políticas de transformación productiva: fomentar con sentido estratégico la creación de complementariedades. La finalidad es crear las condiciones institucionales, tecnológicas, financieras, materiales y humanas para que estos sectores y sus líneas de exportación se conviertan en auténticos núcleos de diversificación productiva en torno a los cuales se desplieguen y articulen paulatinamente nuevas cadenas de valor.

Acciones de este tipo deberían redundar progresivamente en un mayor aprovechamiento de recursos económicos que hoy están

subutilizados, empezando por la fuerza de trabajo empleada en actividades y sectores de baja productividad. Deberían conducir a una transformación del modelo heredado de las dos décadas precedentes sobre lo que tienen que ser el desarrollo productivo y el esfuerzo exportador.

El escalamiento del impulso en la exportación (“ascenso de su calidad”) se impone por múltiples razones: es indispensable para enfrentar las presiones por una mayor competitividad en un entorno internacional cambiante y sujeto a mutaciones imprevisibles; es necesario para propiciar la transformación productiva fomentando la innovación y la creación de complementariedades y externalidades positivas para el conjunto del sistema económico; es un mecanismo sólido de integración económica y social, susceptible de desencadenar un círculo virtuoso de mejora simultánea de la competitividad internacional y del bienestar interno de la población.

Lograr un nuevo tipo de sincronía entre el perfil exportador de la región y el impulso de un proceso dinámico de crecimiento que sea generador de integración económica y social depende crucialmente del fomento de encadenamientos productivos y de la acumulación de capacidades tecnológicas que incidan en un aumento generalizado de la productividad. El diseño estratégico para la redefinición del patrón de especialización internacional (o de la estructura exportadora y su base productiva interna) no debe contemplarse únicamente como un medio para asegurar un acceso competitivo a los mercados externos; también es necesario considerar, al mismo tiempo, que constituye una palanca de expansión y fortalecimiento del mercado interno. Como se argumentará en el próximo apartado, en este enfoque juegan un papel muy importante los “exportadores indirectos”, cuyo desarrollo competitivo en actividades complementarias de los sectores exportadores es clave en un doble sentido: para densificar el tejido productivo e incrementar el empleo en actividades de mayor productividad y, por tanto, más remunerativas, que son factores decisivos para reducir la heterogeneidad estructural y propiciar la convergencia sectorial y territorial de la economía.

E. Densificar el tejido productivo

Queda claro que continúa siendo un objetivo prioritario de la agenda latinoamericana de desarrollo superar la acentuada heterogeneidad productiva del sistema económico, polarizado entre actividades de producción que están en la frontera tecnológica mundial y otras en que se utilizan prácticas y tecnologías tradicionales, vetustas y con bajos (o nulos) niveles de productividad. Este fenómeno está en la raíz de las múltiples desigualdades que atraviesan el universo económico y social de la región.

Con el estilo de desarrollo vigente, las debilidades estructurales (en especial el perfil de especialización, aunque no exclusivamente) y el incremento del comercio internacional han generado sesgos indeseables que tienden a perpetuar la heterogeneidad productiva. Se ha señalado (Cimoli, Primi y Pugno, 2006) que esto propició un “crecimiento de enclave” del que solo el sector formal obtiene beneficios, al basar su modernización en un modelo incremental de innovaciones y de racionalización de los procesos que ha inhibido el aumento de las capacidades tecnológicas endógenas y en el que los aumentos de productividad se deben sobre todo a la expulsión de fuerza de trabajo hacia el vasto universo de la informalidad.

Para reducir la heterogeneidad y sus diversas secuelas económicas y sociales es imprescindible densificar el tejido productivo —es decir, hacerlo más compacto, menos poroso— por medio de acciones prioritarias que tiendan a incrementar la productividad y, al mismo tiempo, hacer converger al alza su nivel desde los diferentes estratos de la producción. En este propósito las pequeñas y medianas empresas (pymes) aparecen como un objetivo de gran importancia estratégica, debido tanto a su relevancia intrínseca en la economía como a su enorme potencialidad en materia de crecimiento, empleo y diversificación. Es necesario dar prioridad a la asignación masiva y sostenida de recursos hacia programas de modernización y alza de la productividad de los segmentos rezagados, con especial atención al mejoramiento de los entornos (material, institucional, territorial) que determinan el desempeño de las pymes (Infante, 2008).

Dados los cambios estructurales ocurridos en la región en las décadas precedentes bajo el signo de la liberalización y la apertura, las políticas de desarrollo productivo serán más fructíferas en la medida en que se organicen en torno al ya sugerido “escalamiento del impulso exportador”. En este punto sigue vigente el planteamiento programático hecho por la CEPAL (1990) dos décadas atrás: hay que actuar en la base de las fuentes sistémicas de la competitividad. Esto implica crear incentivos para el refuerzo y desarrollo de eslabonamientos a fin de implementar las correas de transmisión del dinamismo productivo de los sectores de exportación (actividades, empresas) a los sectores rezagados, en los que se aglutina mayoritariamente el variopinto contingente de las pymes. Como advierte Infante (2008), en el diseño de estrategias específicas se deberá tener en cuenta la red de relaciones en que están integrados los productos o rubros específicos de exportación. Esto incluye la infraestructura material y de servicios, como se analizará con mayor detalle más adelante en referencia a la dimensión territorial de la estrategia.

En su vertiente de fomento de convergencias productivas, la estrategia de desarrollo inclusivo debe fijar uno de sus objetivos en la incorporación del mayor número posible de pymes a los diversos eslabones del complejo

exportador de bienes y servicios de los países latinoamericanos. Este objetivo estratégico no consiste en reorientar masivamente al exterior las pymes, que en su gran mayoría realizan sus actividades en el mercado interno y cuyo alcance es casi siempre local, sino integrarlas en eslabones específicos de los procesos productivos que, entendidos de manera amplia en términos de organización industrial, desembocan en la generación de la oferta exportable. Se trata de crear programas cuyo cometido sea generar una masa creciente, pero también sustentable y consistente, de exportadores indirectos¹⁵, lo que supone dirigir esfuerzos a mejorar la gestión, la calidad y la capacidad tecnológica y de innovación de las pymes susceptibles de operar esta “inserción internacional por intermediación”. Como sucede prácticamente en todos los países que han logrado proyectar en la economía mundial un perfil de especialización competitivo, esta opción no excluye la posibilidad de que, como resultado del proceso, un cierto número de pymes conquiste nichos específicos de exportación directa (como lo han hecho muchas de ellas en varios países de la región). En todo caso, la inserción internacional, directa o indirecta, de una pyme que se fomente mediante esta estrategia será, a la vez, un medio para la constitución de cadenas productivas más integradas y con mayores grados de elaboración, así como un resultado de esa constitución. Esta medida también servirá de pivote para elevar la productividad de las pymes y mejorar la distribución del ingreso (Infante, 2009).

La densificación del tejido productivo exige contar con dispositivos institucionales para fomentar la articulación de las pymes. A partir de la década pasada los programas destinados al desarrollo y fortalecimiento de estas unidades económicas en la región registraron innovaciones. Una de las más destacables fueron los esquemas orientados a crear articulaciones entre este tipo de unidades productivas y las grandes empresas por medio de mecanismos e instrumentos que son más o menos conocidos¹⁶, pero cuyo conjunto programático tiende de manera explícita a desarrollar y fortalecer eslabonamientos productivos, poner en valor recursos territoriales e idiosincrásicos, y accionar mecanismos de coordinación económica y social en función de objetivos de competitividad y desarrollo productivo. Su mérito es haber puesto en marcha dinámicas de sinergia e interacción entre empresas de dimensiones, productividad y capacidades diferenciadas, aunque todavía se encuentran muy localizadas sectorial y territorialmente.

De acuerdo con algunos balances disponibles, estos dispositivos adolecen de una serie de limitaciones que restringen su alcance y, sobre todo, su eficacia para impactar de manera más contundente en la creación

¹⁵ Véase el capítulo IV de este libro.

¹⁶ Compras sindicadas de insumos, garantías crediticias solidarias y subcontratación, entre otros mecanismos.

de complementariedades productivas. También en este campo se constata la falta de una visión de largo plazo. Es cierto que la proliferación de programas de fomento de las pymes supone un reconocimiento de sus necesidades y pertinencia económica y social, pero sus problemas comunes, en especial sus carencias estratégicas, son factores que ponen de manifiesto desafíos muy específicos en el ámbito de las políticas de creación de complementariedades y articulaciones que contribuyan a la densificación del tejido productivo y a la acumulación de capacidades tecnológicas. El simple inventario de los problemas más frecuentes en los programas de fomento de las pymes establece una agenda de acción mínima para dotarlos del sentido adecuado en la perspectiva de la transformación productiva (véase el recuadro III.2)¹⁷.

Recuadro III.2
**POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN DE LAS PYMES:
PROBLEMAS Y DESAFÍOS**

Desde los años noventa se han adoptado en América Latina iniciativas de fomento y articulación productiva para las pymes. De ellas resultan algunas enseñanzas críticas de gran interés para el futuro. Entre estas destacan las siguientes: i) los programas carecen de una visión integral y de coordinación; ii) no obedecen a una estrategia global y de largo plazo; iii) los actores locales no participan en su diseño; iv) tienen escasa cobertura sectorial y territorial; v) se observa una falta de mecanismos de evaluación, y vi) existe debilidad institucional.

Para reforzar la estrategia es necesario: i) crear una nueva institucionalidad; ii) diseñar proyectos de largo plazo con mediciones y evaluaciones sistemáticas de avances y resultados; iii) asignar suficientes y adecuados recursos financieros, técnicos y humanos a los programas de articulación productiva, y iv) construir capacidades de vinculación de las metas estratégicas de largo plazo con las necesidades específicas de las pymes y de la implementación del propio proyecto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de C. Ferraro y G. Stumpo (comps.), "Del discurso a la acción: mejorando la calidad institucional. Políticas e instituciones de apoyo a la pymes en América Latina", *Libros de la CEPAL*, No 107 Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.

¹⁷ Ferraro y Stumpo (2010) advierten que, en el actual contexto de la crisis y debido a su fragilidad institucional, los programas de fomento de las pymes corren el riesgo de perder fuerza y especificidad, escenario que en sí mismo sería muy desafortunado. En el sector de las pymes, que representa "un segmento de la estructura económica con menor productividad y capacidad tecnológica, el impacto de la crisis puede llevar a una destrucción particularmente elevada de capacidades no solo productivas sino también tecnológicas y humanas".

Ese “sentido adecuado” debería incluir, en último análisis, la detonación de externalidades en el ámbito de la innovación de procesos y productos, los nuevos modelos de negocios y las nuevas formas de comercialización y penetración de mercados. Hacer más denso el tejido productivo significa precisamente eso: desplegar eslabonamientos eficaces hacia atrás y hacia delante en las cadenas de valor y, a la vez, generar externalidades que permitan distribuir mejor y con más equidad los beneficios directos e indirectos de las innovaciones. El desarrollo de encadenamientos productivos con las actividades de exportación y con cualquier otra actividad dinámica es un factor “generador de mercado interno” que tiene un gran potencial de efectos multiplicadores sobre el empleo y el ingreso.

F. Por la senda de la convergencia productiva: elevar la productividad de regiones y sectores atrasados

Como conjunto, las pymes siguen enfrentando en la región problemas tradicionales relacionados con el acceso a los mercados de tecnología, recursos humanos, financiamiento y asistencia técnica especializada. A pesar de que —como queda patente con la ya citada proliferación de programas de fomento especializados— hay un reconocimiento de que en la tarea de homogeneizar la productividad de los diferentes estratos de la producción estas unidades económicas son un objetivo estratégico, la mayoría de las economías latinoamericanas carece de una estrategia global, consistente y de largo plazo al respecto. Se necesita un enfoque holístico que, como sugiere Infante (2008), encuadre en un esfuerzo sistémico las distintas acciones de fomento de las pymes, vinculándolas coherentemente con una política nacional de transformación productiva. Para que este esfuerzo tenga un impacto real y se maximice el empleo de recursos que implica, es necesario que los instrumentos y las políticas incorporen en su diseño uno de los principales rasgos diferenciales de este universo de unidades económicas: su heterogeneidad multidimensional (operativa, sectorial y territorial).

La visión de largo plazo es fundamental en la estrategia de convergencia productiva. Las acciones que implica en procura de una mayor homogeneidad de los niveles sectoriales y territoriales de productividad no pueden tener efecto más que gradual y progresivamente, por lo que sus resultados a lo largo del tiempo serán, por necesidad, pausados y desiguales. Todo esto pone de manifiesto la magnitud de los desafíos institucionales, de organización y de diseño estratégico que implica su adopción.

Uno de los objetivos prioritarios de la estrategia de convergencia productiva es superar las restricciones más importantes que frenan el desarrollo eficiente del sector más vasto y heterogéneo de la economía, que es precisamente el de las pymes. Es cierto que varias de esas restricciones son muy específicas e incumben principalmente a este tipo de unidades económicas. Pero hay otro conjunto de restricciones, de alcance económico general, que determinan el entorno global y, en muchos casos, suscitan o propician algunos de los problemas particulares que restringen el desempeño eficaz de las pymes.

Superar estas restricciones de carácter general es una condición básica para el éxito de la estrategia. Estas se refieren a problemas que surgen especialmente en sectores cruciales como el crediticio, el laboral, el de bienes y servicios, y el del conocimiento y la tecnología. Los problemas no deben ser considerados como factores aislados, sino como una clara manifestación de por qué el desarrollo, si se entiende de manera integral (es decir, como un fenómeno económica y socialmente inclusivo), no es un proceso que conduzca automáticamente a los resultados deseados. Asimismo representan, por separado y en su conjunto, un obstáculo para el cambio estructural (véase el recuadro III.3) y, en combinación con los defectos institucionales y del gobierno configuran auténticas barreras para los procesos de cambio y la diversificación productiva.

Recuadro III.3

IMPERFECCIONES DEL MERCADO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

El desarrollo versa fundamentalmente sobre el cambio estructural: producir nuevos bienes con nuevas tecnologías y transferir recursos de las actividades tradicionales a las modernas. Como tal, el cambio estructural es un terreno fértil para las imperfecciones del mercado. La inversión en nuevas actividades requiere financiamiento, pero no están avaladas por un historial crediticio y aparecen como muy riesgosas para los proveedores de crédito. Necesita servicios complementarios e insumos, pero no los habrá en abundancia en tanto la nueva actividad no alcance una escala sustancial. Requiere de trabajadores y cuadros capacitados, que son cooptados por los competidores en tanto la actividad no alce el vuelo. Genera procesos de aprendizaje de los que otros pueden beneficiarse. En estas condiciones, el círculo va estrechándose cada vez más en contra de quienes contemplan incursionar en áreas no tradicionales. La consecuencia es que el retraso persiste porque los mercados no funcionan como deberían para fomentar el cambio estructural.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D. Rodrik, "Normalizing industrial policy", Working Paper, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

En tales condiciones, surge la necesidad de formular y poner en práctica iniciativas de política pública (en el entendido de que, en el presente contexto, lo “público” no es sinónimo de gubernamental y abarca todo tipo de agentes sociales) que se orienten a contrarrestar los sesgos contra el cambio estructural que subyacen en las imperfecciones del mercado (y en la fragilidad de las instituciones). La experiencia internacional muestra que en los casos exitosos de desarrollo se han vencido esas dificultades por medio de políticas públicas con un marcado carácter idiosincrásico que fueron diseñadas para superar los obstáculos al cambio estructural asociados a todo proceso de convergencia productiva y de reducción de las disparidades de productividad en los ámbitos sectorial y territorial.

El presente planteamiento se desdobra en dos dimensiones de alcances diferenciados pero en gran medida complementarios. Una dimensión “acotada”, que se centra en acciones de alcance general y cuyo diseño persigue apoyar el mejoramiento de la productividad de las actividades productivas ya existentes, y una dimensión “estratégica” orientada a proporcionar apoyos específicos a actividades nuevas e innovadoras. En el primer caso el objetivo prioritario es la acumulación de capacidades productivas; en el segundo, de capacidades tecnológicas. Y en ambos, el mejoramiento general de la eficiencia económica y el avance hacia una mayor homogeneidad de los niveles de productividad.

¿Cuándo y en qué sector es válida una u otra de estas dimensiones? No hay ninguna respuesta categórica. Como ha señalado Ocampo (2009), se trata de una elección clave cuya resolución rechaza las ideas preconcebidas y solo puede dilucidarse en relación con situaciones específicas, en lugares y momentos igualmente específicos. La acción particular que debe emprenderse depende de la meta identificada como prioridad: el desarrollo productivo considerado en sentido amplio o el desarrollo de una actividad innovadora. En ambos casos la transferencia de tecnología es un factor de primera importancia, y deben crearse incentivos para la constitución de sistemas nacionales de adaptación y generación de tecnología. Es clara la diferencia sustancial que este enfoque marca con respecto al sistema dominante en el actual estilo de desarrollo, que estimula ampliamente la importación de tecnología, lo que además introduce un sesgo abiertamente contrario a la promoción de sistemas locales de innovación y da lugar a una gran concentración del progreso tecnológico y sus beneficios.

La adopción de una estrategia de desarrollo productivo orientada a la diversificación, el fomento de la innovación y la disminución de las disparidades de productividad es una decisión eminentemente política y social que tiene, como se verá en el siguiente apartado, implicaciones para la política pública. Al respecto, es necesario recordar que en los últimos años se emprendieron en la región varias iniciativas que, a pesar de no

estar encuadradas en una estrategia integral de largo plazo, constituyen un rico acervo de experiencias que no debe ser ignorado. Tal es el caso de esfuerzos como los ya mencionados de promoción de las pymes, los proyectos de formación y fortalecimiento de *clusters* y las intervenciones orientadas a la integración de cadenas productivas o al incremento del contenido nacional de las exportaciones, entre otras.

Las disparidades productivas y de productividad que implica la heterogeneidad estructural se manifiestan en el desempeño de sectores, actividades y unidades productivas que, a su vez, tienen una implantación espacial precisa. Por consiguiente, la estrategia de convergencia productiva incluye necesariamente una dimensión territorial. El juego de incentivos económicos generado por la liberalización de los mercados y la apertura comercial y financiera no solo reforzó durante el último cuarto de siglo la heterogeneidad productiva de la región, sino también la territorial. Como consecuencia, de acuerdo con el estilo actual de desarrollo se fortalecieron las dinámicas de distanciamiento regional en casi en todos los países. Los contrastes espaciales del desarrollo, el crecimiento, el empleo y los niveles de bienestar se han acentuado a partir de la polarización en las actividades vinculadas con las corrientes comerciales y financieras internacionales (cuya localización altamente concentrada también se intensificó) y en aquellas que se circunscriben fundamentalmente al mercado interno y a los mercados locales. En un contexto económico general caracterizado por un crecimiento promedio bajo y además volátil, marcado en casi todos los países por el colapso de los coeficientes históricos de inversión y por programas de obras públicas restringidos por razones fiscales y financieras, el resultado fue la acumulación de todo tipo de desigualdades territoriales en la región.

Prácticamente todos los indicadores disponibles permiten observar diferencias considerables entre los diversos espacios geográficos, económicos o territoriales constitutivos de los países. La desigualdad y la pobreza están presentes en todos ellos, aunque esta última es más aguda y se encuentra más extendida en los territorios más rezagados. La información disponible sobre la producción y el empleo a escala regional dentro de cada país es de poca calidad¹⁸. Con las limitaciones propias de una información restringida, es posible sugerir que prácticamente todos los países se caracterizan por desigualdades sustanciales en el desarrollo económico de sus regiones. Salvo casos muy raros, la regla general es que el desempeño territorial de los países latinoamericanos está lejos de manifestar procesos de convergencia, ni siquiera incipientes. Las cifras de ingreso promedio disponibles para algunos países, cuando es posible

¹⁸ Con las excepciones del Brasil, México y, recientemente, Chile.

compararlas en diferentes momentos, revelan una ampliación de las brechas en este rubro¹⁹.

La persistencia de las desigualdades en el ingreso y, como se ha sugerido, su profundización a lo largo del tiempo en numerosos casos, se agrava al incluirse en el análisis la ausencia, la precariedad y el deterioro de las infraestructuras físicas y de los servicios públicos básicos que suelen prevalecer históricamente en las zonas más rezagadas de los países. Como ya se señaló, las restricciones presupuestarias en las últimas dos décadas, unidas a las orientaciones de la propia política pública, incrementaron en numerosos casos la magnitud de este problema y, por consiguiente, sus consecuencias negativas en el nivel de bienestar de la población. Este hecho acentuó prácticamente en todos los países las desigualdades espaciales al ampliar las brechas territoriales en materia de externalidades propicias para la inversión productiva.

El territorio es el lugar de encuentro de las fuerzas de mercado y las diversas formas de regulación social. En este se lleva a cabo de manera concreta la interacción entre los actores y agentes del desarrollo; es el espacio donde se establecen las formas de cooperación entre empresas y donde se decide y organiza la división social del trabajo. De ahí que en una política de desarrollo productivo con objetivos explícitos de reducción de las diferencias de productividad que obstaculizan el cambio estructural, y que además forma parte de una estrategia de largo plazo en favor de la inclusión económica y social, la promoción de la convergencia territorial sea un componente indispensable.

La noción de convergencia no se refiere solo (ni principalmente) al ingreso medio por habitante ni a las tasas de crecimiento relativo, sino que alude a un proceso de disminución de las brechas de ingreso de los individuos, por lo que es posible evaluarla por su capacidad de erradicar la pobreza absoluta y relativa. Es evidente que estos distintos puntos de vista de la convergencia pueden implicar apreciaciones diferentes sobre la naturaleza del proceso y las posibles recomendaciones en materia de política económica. Pero estas visiones no tienen por qué ser contradictorias: a las diversas medidas macroeconómicas encaminadas a acelerar la convergencia económica de los territorios convendría añadir políticas efectivas de redistribución que homogeneicen los ingresos y, al mismo tiempo, impulsen el crecimiento, como las sugeridas en materia

¹⁹ El análisis de series de largo plazo del PIB por habitante de las entidades federativas mexicanas ilustra esta tendencia. En los años recientes, con los informes sobre el desarrollo humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cada uno de los países latinoamericanos se ha hecho un esfuerzo considerable por documentar las disparidades territoriales a partir de datos censales y de las encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares. La información que arrojan estos estudios confirma la existencia de un panorama generalizado de desigualdad territorial en América Latina.

de desarrollo y diversificación productiva. La convergencia se entiende generalmente en términos de escalas territoriales o sectoriales, pero en particular puede darse en función de las personas. Así, convergencia sería ante todo que las unidades familiares más pobres vieran crecer su ingreso más rápidamente que el del resto de la población. La experiencia general en los últimos 25 años de esta región en vías de desarrollo muestra que el crecimiento agregado no entraña automáticamente un incremento proporcional del ingreso de toda la población.

Una pregunta clave sería cómo puede acelerarse el proceso de convergencia de los ingresos individuales. La respuesta es inequívoca: hay que redistribuir directamente el ingreso en el momento mismo de su gestación, sin esperar los efectos benéficos sobre los más pobres, “por derrame”, del crecimiento económico o de la intensificación del comercio internacional. En la fijación de objetivos de las estrategias de desarrollo, la equidad debe equipararse con la eficacia, explotando las complementariedades existentes entre ambas. Las implicaciones distributivas están presentes en toda estrategia de desarrollo. Es posible conseguir que los objetivos de eficacia y equidad sean complementarios por medio de políticas que conduzcan simultáneamente a una utilización más eficiente de los recursos disponibles y a una distribución más equitativa del ingreso. Es necesario recordar, por último, que la convergencia económica es algo más que una disminución de las brechas de ingreso entre sectores y territorios: también significa una convergencia institucional, tecnológica y de niveles de productividad con respecto a los estándares internacionales.

G. Por un pacto de estado a favor del desarrollo inclusivo y la convergencia productiva y territorial

La noción de política de desarrollo inclusivo y convergencia productiva a la que se hace alusión en este documento es amplia. Comprende el conjunto de acciones que suelen asociarse al término “política industrial”, pero también las políticas macroeconómica y financiera, comercial, educativa, científica y tecnológica, regulatoria y todas aquellas que incidan en la creación de incentivos que afecten la dinámica de la inversión y los mercados en el corto y largo plazos. Se considera que, en el caso particular de los países latinoamericanos a finales de la primera década del siglo XXI, la acción del Estado constituye un factor estratégico para la formulación y puesta en práctica de este enfoque del desarrollo, que exige un alto grado de coordinación y participación de los actores económicos y sociales.

Como principio de la acción pública, el desarrollo inclusivo es un objetivo que está estrechamente vinculado con la búsqueda de

eficiencia productiva y la equidad en todas sus dimensiones, lo que implica necesariamente adoptar decisiones de alcance con respecto a las condiciones de la producción, la distribución del ingreso, el empleo, el bienestar y la igualación de oportunidades. Todo esto tiene varias implicaciones prácticas por lo que respecta a los arreglos sociales e institucionales vigentes. Los interlocutores económicos y sociales deben hacer oír su voz e intervenir en el diseño y la ejecución de estas decisiones (lo que, entre otras cosas, exige transparencia y rendición de cuentas). Hay aquí una vinculación evidente con mecanismos de control económico y político cuya aplicación efectiva solo se puede garantizar con una institucionalidad democrática (Hirshman, 1977). Las diferencias y las escisiones económicas y sociales no se mitigan ni se reducen por sí solas, sino por medio de mecanismos redistributivos cuya instauración es factible únicamente sobre la base de compromisos políticos firmes. El peso efectivo que se otorgue a la consecución de estas metas en relación con otros objetivos políticos se define en gran medida en función de la solidez de tales compromisos y, por ende, de su institucionalización.

En ese sentido, hay un primer aspecto que amerita una reflexión. Una de las principales enseñanzas de la reciente experiencia de desarrollo en América Latina es que la falta de políticas públicas integradas constituye, en los hechos, una forma de política pública que atenta contra la consecución de objetivos de un desarrollo con equidad. En la reciente experiencia de desarrollo de los países latinoamericanos, la ausencia de integración y coordinación de las políticas públicas configuró entornos sectoriales y produjo resultados que no contribuyeron al desarrollo productivo ni a la disminución de la desigualdad. Las políticas macroeconómicas, de apertura comercial y liberalización de mercado, de organización industrial y fomento de la competencia, de uso del suelo, de seguridad ciudadana, de focalización del gasto público, de trabajo y protección social, de educación y de inversión ocasionaron pérdidas en las áreas de integración productiva y cohesión social en el curso de las últimas dos décadas (Palma Irarrázaval, 2008). Lo irónico de esta situación es que todas esas políticas incluían objetivos comprometidos directa e indirectamente con el cambio estructural y el bienestar social. En su lógica particular, ninguna de ellas era necesariamente contraria a este propósito general, pero su instrumentación generó diversas pérdidas o costos de oportunidad en materia de desarrollo. Los efectos más importantes que esas políticas produjeron en sus respectivos ámbitos sectoriales fueron contraproducentes con respecto a dicho propósito, ya fuera por pretender ser “neutrales” (como a menudo se presupone que son las políticas macroeconómicas) o porque en su diseño e implantación solo aceptaban o contemplaban uno o algunos aspectos aislados del desarrollo con equidad y no el conjunto de estos y sus interacciones funcionales. Es muy

probable que el resultado global hubiese promovido mayores dividendos económicos y sociales si las distintas políticas sectoriales se hubieran articulado en torno a aquel objetivo y no a logros sectoriales jerarquizados en función de su relevancia económica y financiera.

Tanto la falta de integración de las políticas públicas, en particular las de los gobiernos centrales, como la de armonización de las políticas locales y nacionales restan eficacia y eficiencia a los recursos económicos e institucionales que se movilizan. A esta infrautilización de recursos se añaden las restricciones estructurales derivadas de las distintas situaciones nacionales de desarrollo, que inevitablemente enmarcan y delimitan las posibilidades y los alcances efectivos de las políticas públicas. En este marco, una prioridad de las agendas de desarrollo debería consistir en promover la asunción, por parte de todas las instancias de gobierno (desde el central hasta los locales), de compromisos orientados a una integración progresiva de las políticas públicas (incluida la política macroeconómica) en torno a compromisos explícitos de cambio productivo e inserción social. Solamente los órganos constitutivos del Estado, con base en un consenso político y social amplio que permita trazar una estrategia de largo plazo, pueden llevar a cabo un esfuerzo de esta naturaleza, en que la ciudadanía organizada, los trabajadores y el empresariado deberían participar activamente. Para ello parece necesario que deban darse al menos tres condiciones: i) la transversalidad de las políticas públicas, lo que implica que en cada caso se deberá considerar explícitamente el impacto y la contribución específica en desarrollo productivo, cohesión social y territorial; ii) la coordinación de políticas y programas, para lo que es muy importante rediseñar el proceso de formulación y ejecución de la política pública, a fin de potenciar sus resultados por medio de la complementariedad, la articulación y el seguimiento en términos globales, sectoriales y territoriales, todo lo cual hace imprescindible contar con sistemas de información adecuados, y iii) modificaciones del marco legislativo y normativo que hagan posible institucionalizar (como medio de asegurar continuidad) los programas públicos que garantizan el pleno ejercicio de la ciudadanía en virtud de la universalidad y la exigibilidad de derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales.

La interrelación entre la estrategia de desarrollo inclusivo y las finanzas públicas constituye un factor crítico en el diseño de la política pública. Entre otras cosas, es relevante por tratarse de un referente indispensable de todo esfuerzo de definición de compromisos a favor del cambio productivo y la cohesión social. El núcleo de esta interrelación es el régimen tributario. El financiamiento del gasto público y, en especial, del gasto social depende básicamente de dos aspectos: la estructura del mercado de trabajo y la carga impositiva. En América Latina cerca de la mitad de los ocupados son informales, es decir, están en empleos

no protegidos y por ello carecen de servicios sociales en tanto que contribuyentes. Para cubrir las brechas de protección que implica lo anterior —más las restantes consecuencias en términos de exclusión social derivadas de esta precaria integración laboral de masas— la única fuente sostenible de financiamiento a la que puede acudir el Estado es la tributación. En América Latina, la recaudación tributaria promedio, incluidas las contribuciones a la seguridad social, continúa siendo muy baja: un 18,3% del PIB, apenas la mitad de la registrada por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)²⁰. Este menor nivel de recaudación es consecuencia de los principales problemas del sistema impositivo latinoamericano: fuerte sesgo hacia las cargas indirectas, bases tributarias reducidas, beneficios, exoneraciones y tratamientos especiales a favor de sectores de ingresos altos o con capacidad política de veto, y un bajo grado de descentralización tributaria. En términos generales, se trata de una organización tributaria carente de dispositivos y propósitos encaminados a lograr la equidad distributiva.

El problema tributario de América Latina no es reducible a un asunto meramente técnico y administrativo. Es el resultado de una compleja maraña de restricciones políticas e institucionales históricamente anudadas en torno a las estructuras de poder; dadas la gran concentración del poder económico y la influencia política de este, los grupos de poder ejercen una “resistencia de elite”²¹ que tradicionalmente ha dificultado las reformas tributarias. En la perspectiva de la configuración de nuevos arreglos compatibles con la promoción de políticas activas como requiere la estrategia de desarrollo inclusivo, es imprescindible fortalecer fiscalmente al Estado. Esta es otra condición estratégica de la agenda de desarrollo para los próximos años. Es fundamental en todos los países aumentar las contribuciones, sobre todo las que provienen del impuesto a la renta, que debe convertirse en un gravamen más progresivo de lo que ha sido históricamente en el subcontinente. Una acción de esta naturaleza no es viable sin un acuerdo sólido entre los principales interlocutores sociales. Tal acuerdo debe cimentarse en una voluntad política expresa que incluya la reestructuración del proceso presupuestario considerado en su conjunto: desde el diseño hasta la evaluación y rendición de cuentas, pasando por la instauración de mecanismos de control de calidad en la asignación y ejecución. En dicho acuerdo será fundamental la presencia de los gobiernos subnacionales y locales, cuyos desequilibrios fiscales son de carácter secular en casi todos los países. Lejos de amenguarlos, la descentralización puesta en marcha en las últimas dos décadas acentuó en muchos casos esos desequilibrios. La fragilidad fiscal de los gobiernos subnacionales en varios países hizo aumentar la dependencia de estos de las transferencias

²⁰ Véase CEPAL (2010b).

²¹ Véase una descripción documentada sobre estas prácticas en De Mello (2004).

provenientes de los gobiernos centrales. De esta forma, el cumplimiento de algunas funciones básicas de los gobiernos locales directamente vinculadas con la promoción del desarrollo y la cohesión social está subordinado al sistema de transferencias y sus condicionamientos. El establecimiento de nuevas reglas de operación del sistema de transferencias, el fortalecimiento de funciones y la consolidación del proceso de descentralización en una perspectiva de sustentabilidad fiscal deberán ser parte fundamental de los compromisos políticos para apoyar políticas de desarrollo inclusivo.

¿Cómo definir un nuevo compromiso en torno a este conjunto de objetivos? Compromisos de este tipo son factibles en la medida en que se comprenda cuáles son el papel y los deberes del Estado y de los distintos grupos constitutivos de la sociedad cuando esta se decide por su propia conveniencia a perseguir objetivos superiores de desarrollo económico y social (CEPAL, 2007). Sobre esta base se propone establecer los términos de un pacto de Estado a favor del desarrollo inclusivo y la convergencia productiva y territorial. Un arreglo de esta naturaleza implica participación, cooperación, reconocimiento y legitimidad de las acciones que se vayan a emprender. Requiere en especial una dimensión de inclusión: un contrato social como el que se está proponiendo carece de sentido si no intervienen y hacen oír su voz ni valer sus intereses los actores que tradicionalmente son objeto de exclusión económica y social. Esta perspectiva contempla la posibilidad de introducir garantías políticas e institucionales de exigibilidad, como la instauración de partidas presupuestarias adecuadas para garantizar la observancia de los derechos económicos y sociales y la implementación de las obligaciones asumidas por el Estado en estas materias.

La actual crisis económica está revigorizando en todos los países el papel del Estado, que así recupera también una importancia que, en el marco del estilo de desarrollo del último cuarto de siglo, algunos creyeron que había perdido casi definitivamente. Este resurgimiento ocurre en un contexto general de predominio de regímenes democráticos de gobierno, lo que en principio dota al proceso de un enorme potencial para ampliar los espacios de participación de los diversos actores políticos, económicos y sociales. En este sentido, la crisis global parece estar abriendo ventanas de oportunidad para profundizar algunas reformas necesarias, como lo es, en el caso de los países latinoamericanos, la de su actual modelo de desarrollo. Con ese fin, será imprescindible recuperar en la escena de la negociación política las funciones y responsabilidades del Estado en materia de desarrollo. El nuevo escenario dispuesto por la crisis obliga (a la vez que abre la puerta) a la revisión en cada país de los esquemas de intervención estatal en el marco de compromisos institucionalizados en torno a la integración del sistema productivo, su perfil de especialización, la innovación y la difusión de tecnología, la convergencia productiva y territorial, la distribución del

ingreso, la descentralización y otros muchos ámbitos en que la acción de la política pública es decisiva para resolver problemas de coordinación y contrarrestar las imperfecciones de los mercados²². Volver a reflexionar sobre las funciones del Estado en materia de desarrollo no es abogar por más intervención estatal, sino por una mejor intervención a favor del cambio productivo que redunde en bienestar para todos.

H. Resumen y conclusiones

Al inicio de la segunda década del siglo XXI la agenda latinoamericana de desarrollo sigue teniendo como uno de sus objetivos estratégicos la instauración de mecanismos de inserción productiva y social para toda la población. La realidad económica y social de la región reclama un cambio de énfasis en la orientación de la política pública, a fin de que opere una redistribución del ingreso y las oportunidades en la base misma del sistema productivo. Como se ha argumentado en este capítulo, para ello la estrategia de desarrollo debe orientarse explícitamente hacia la superación de la marcada heterogeneidad productiva que secularmente ha caracterizado a las economías latinoamericanas.

El aspecto medular de esta estrategia es el escalamiento productivo de los segmentos rezagados de la economía por medio de una política de Estado que facilite una asignación prioritaria de recursos al incremento sostenido y sostenible de la productividad. Su objetivo consiste en propiciar un cambio gradual y durable de la matriz productiva y social de los países para sentar el crecimiento económico con equidad sobre una estructura más sólida y sostenible.

Este objetivo debe perseguirse desde la raíz del sistema económico, creando las condiciones estructurales necesarias para reinsertar productivamente los sectores sociales, las actividades económicas y los espacios territoriales que padecen diversos grados de exclusión y marginación en cada país. Se trata de conseguir una auténtica “nivelación del terreno” económico y social que solo puede ser propiciada por la acción pública por medio de estrategias y programas explícitamente dirigidos a generar la convergencia de dichos sectores, actividades y espacios con los de mayor productividad, que por lo general se ubican en el polo moderno de la economía.

²² La vindicación de la acción estatal con respecto a las imperfecciones del mercado tiene como contrapartida obligada la adopción de mecanismos institucionales de control efectivos que permitan contrarrestar y combatir las llamadas imperfecciones del gobierno. Esto trae a colación el debate, también de renovada actualidad en la región, sobre la reforma del Estado y la ampliación y profundización de los espacios de participación y de gobernabilidad democrática.

De acuerdo con los argumentos planteados en este capítulo, una de las principales asignaturas pendientes en los países latinoamericanos es abordar el fomento y la implantación de actividades productivas que aseguren un auténtico ascenso tecnológico a la planta productiva regional, empezando, desde luego, por las actividades de exportación. En una visión estratégica de largo plazo, comprometida con el cambio productivo y el aumento sistémico de la productividad, la atención ordenada y jerarquizada de este tipo de problemas se torna crucial.

Tanto para enfrentar las urgencias coyunturales como para definir una inserción internacional más estable y menos vulnerable a las restricciones externas, es menester contar con estructuras productivas más complejas y diversificadas que sean susceptibles de producir externalidades positivas para la creación de nuevas complementariedades y eslabonamientos. En la perspectiva del desarrollo inclusivo este desafío es ineludible y su naturaleza exige una evolución de los patrones de especialización presentes hacia productos y procesos que hagan un uso intensivo del conocimiento.

La condición *sine qua non* es adoptar un “principio de oro” para las políticas de transformación productiva: fomentar con sentido estratégico la creación de complementariedades. Para ello deben crearse las condiciones institucionales, tecnológicas, financieras, materiales y humanas que permitan que los sectores dinámicos y sus líneas de exportación se conviertan en auténticos núcleos de diversificación productiva en torno a los cuales se despliegan y articulen paulatinamente nuevas cadenas de valor.

En un diseño estratégico orientado a redefinir el patrón de especialización internacional, la transformación de la estructura exportadora y su base productiva interna no es únicamente un medio para asegurar un acceso competitivo a los mercados externos, sino también una palanca de expansión y fortalecimiento del mercado interno. En este sentido, el papel de los “exportadores indirectos” es fundamental para densificar del tejido productivo e incrementar el empleo en actividades de mayor productividad y, por tanto, más remunerativas —factores decisivos para reducir la heterogeneidad estructural y propiciar la convergencia sectorial y territorial de la economía.

La estrategia de convergencia productiva se orienta a actuar en la base de las fuentes sistémicas de la competitividad. Esto implica crear incentivos para el refuerzo y desarrollo de eslabonamientos a fin de implementar las correas de transmisión del dinamismo productivo de los sectores de exportación a los sectores rezagados, donde se aglutina mayoritariamente el vasto contingente de las pymes. En el diseño de estrategias específicas se deberá tener en cuenta la red de relaciones en que están integrados los productos o rubros específicos de exportación.

El fomento de convergencias productivas debe fijar uno de sus objetivos estratégicos en la incorporación del mayor número posible de pymes en los diversos eslabones del complejo exportador de bienes y servicios de los países latinoamericanos. Este objetivo consiste esencialmente en integrar las pymes en eslabones específicos de los procesos productivos que de manera amplia desembocan en la generación de la oferta exportable, a través de programas cuyo cometido sea generar una masa creciente, sustentable y consistente de exportadores indirectos. Esto supone orientar esfuerzos a mejorar la gestión, la calidad y la capacidad tecnológica y de innovación de las pymes susceptibles de operar esta “inserción internacional por intermediación”. Desde luego, esta opción no excluye la posibilidad de que un cierto número de pymes, como resultado del proceso, conquiste nichos específicos de exportación directa. En realidad, muchas de ellas ya lo están haciendo en varios países de la región.

En último análisis se trata de detonar externalidades en el ámbito de la innovación de procesos y productos, de nuevos modelos de negocio y de formas de comercialización y penetración de mercados. Hacer más denso el tejido productivo supone desplegar eslabonamientos eficaces hacia atrás y hacia delante en las cadenas de valor, y a la vez, generar externalidades que permitan distribuir mejor y con mayor equidad los beneficios directos e indirectos de las innovaciones.

El planteamiento estratégico trazado en este documento se desdobra en dos dimensiones que son complementarias. La primera se centra en acciones de alcance general que persiguen el mejoramiento de la productividad de las actividades productivas ya existentes; la segunda se concentra en proporcionar apoyos específicos a actividades nuevas e innovadoras. El objetivo prioritario de la primera es la acumulación de capacidades productivas, mientras que el de la segunda es la acumulación de capacidades tecnológicas. La meta de ambas dimensiones es el mejoramiento general de la eficiencia económica y el avance hacia una mayor homogeneidad de los niveles de productividad.

Cuándo y en qué sector es válida una u otra de estas dimensiones son cuestiones determinantes cuya resolución solo puede dilucidarse en relación con situaciones específicas y en función de la meta identificada como prioridad: el desarrollo productivo considerado en sentido amplio o el desarrollo de una actividad innovadora. En ambos casos la transferencia de tecnología es un factor de primera importancia, y deben crearse incentivos para la constitución de sistemas nacionales de adaptación y generación de tecnología. Es clara la diferencia sustancial que este enfoque marca con respecto al sistema dominante en el actual estilo de desarrollo, que estimula ampliamente la importación de tecnología —opción que introduce un sesgo abiertamente contrario a la promoción de sistemas

locales de innovación y alienta una gran concentración del progreso tecnológico y sus beneficios.

La estrategia de convergencia productiva incluye necesariamente una dimensión territorial. La promoción de la convergencia territorial es un componente indispensable en una política de desarrollo productivo con objetivos explícitos de reducción de las diferencias de productividad que obstaculizan el cambio estructural, y que además forma parte de una estrategia de largo plazo en favor de la inclusión económica y social. Pero la convergencia no puede entenderse solo en términos de escalas territoriales o sectoriales, sino que en particular puede darse en función de las personas. Así, convergencia sería ante todo que las unidades familiares más pobres vieran crecer su ingreso más rápidamente que el del resto de la población. La experiencia general de la región en los últimos 25 años muestra que el crecimiento agregado no entraña automáticamente un incremento proporcional del ingreso de toda la población.

En consecuencia, la estrategia de convergencia productiva debe incluir dispositivos para acelerar el proceso de convergencia de los ingresos individuales. Sería necesario redistribuir el ingreso en el momento mismo de su gestación, sin esperar a que alcancen “por derrame” a los más pobres los efectos benéficos del crecimiento económico o de la intensificación del comercio internacional. En la fijación de objetivos de las estrategias de desarrollo, la equidad debe equipararse con la eficacia, explotando las complementariedades existentes entre ambas. Toda estrategia de desarrollo tiene implicaciones distributivas. Es posible conseguir que los objetivos de eficacia y equidad sean complementarios mediante políticas que conduzcan simultáneamente a una utilización más eficiente de los recursos disponibles y a una distribución más equitativa del ingreso.

La noción de política de desarrollo inclusivo y convergencia productiva a la que alude este capítulo es amplia. Comprende el conjunto de acciones que suelen asociarse al concepto de “política industrial”, pero también las políticas macroeconómica y financiera, comercial, educativa, científica y tecnológica, regulatoria y todas aquellas que incidan en la creación de incentivos que afecten la dinámica de la inversión y los mercados en el corto y largo plazos.

Las diferencias y las escisiones económicas y sociales no se mitigan ni se reducen por sí solas, sino por medio de mecanismos redistributivos cuya instauración solo es factible sobre la base de compromisos políticos firmes. Una prioridad de las agendas de desarrollo debería consistir, por tanto, en promover la asunción, por parte de todas las instancias de gobierno, de compromisos orientados a una integración progresiva de las políticas públicas (incluida la política macroeconómica), en torno a objetivos explícitos de cambio productivo e inserción social.

Entre las condiciones que parecen necesarias en esta dirección está la incorporación de la transversalidad de las políticas públicas y su coordinación con las políticas sectoriales y multinivel, lo que en muchos casos requeriría de modificaciones del marco legislativo y normativo. En la perspectiva de la configuración de nuevos arreglos compatibles con la promoción de políticas activas, como requiere la estrategia de desarrollo inclusivo, también sería imprescindible fortalecer la recaudación fiscal, lo que constituiría otra condición estratégica de una agenda de desarrollo para los próximos años. Sería fundamental en todos los países aumentar las contribuciones, sobre todo las provenientes del impuesto a la renta, que debería transformarse en un gravamen más progresivo de lo que ha sido históricamente en el subcontinente. Una acción de esta naturaleza no es viable sin un acuerdo sólido entre los principales interlocutores sociales.

Compromisos de este tipo son factibles en la medida en que se comprenda cuáles son el papel y los deberes del Estado y de los distintos grupos que conforman la sociedad cuando esta se decide por su propia conveniencia a perseguir objetivos superiores de desarrollo económico y social. Sobre esta base se propone establecer un pacto de Estado a favor del desarrollo inclusivo y la convergencia productiva y territorial. Un arreglo de esta naturaleza implica participación, cooperación, reconocimiento y legitimidad de las acciones que se vayan a emprender. En especial, requiere de una dimensión de inclusión. Un contrato social de tal naturaleza carecería de sentido si no intervinieran e hicieran oír sus voces y pesar sus intereses los actores que tradicionalmente son objeto de exclusión económica y social. El pacto de Estado que se propone incorpora la posibilidad de introducir garantías políticas e institucionales de exigibilidad, como la instauración de partidas presupuestarias adecuadas para garantizar la observancia de los derechos económicos y sociales y la puesta en práctica de las obligaciones asumidas por el Estado en estas materias.

Bibliografía

- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), "Distributive politics and economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, N° 109.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996), "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, vol. 40, N° 6.
- Banco Mundial (2005), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995), "Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia", *World Bank Economic Review*, N° 9.
- Braudel, F. (1985), *La dinámica del capitalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *Panorama social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6.
- (2010b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2458-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.3.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.
- (1990), "Transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/IDEA/Banco Mundial (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral/Banco Mundial) (2005), *Las visiones de país importan. Lecciones de experiencias*, Washington, D.C.
- Cimoli, M., A. Primi y M. Pugno (2006), "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural" (LC/G.2289-P), *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Mello, L.R. (2004), "Can fiscal decentralization strengthen social capital?", *Public Finance Review*, vol. 32.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), "Del discurso a la acción: mejorando la calidad institucional. Políticas e instituciones de apoyo a la pymes en América Latina", *Libros de la CEPAL*, N° 107 Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), *World Economic Outlook. Sustaining the Recovery 2009*, Washington, D.C., octubre.
- Godínez, V. (2009), "Políticas de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 2, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Harris, D.J. (1985), "The theory of economic growth: from steady states to uneven development", *Contemporary Issues in Macroeconomic and Distribution*, G. Feiwel, (ed.), Londres, McMillan.

- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1.
- Hirshman, A.O. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Infante, R. (2009), "Contribución al documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2008), "El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo", *serie Políticas sociales*, N° 143 (LC/L.2895-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.31.
- Katz, J. y G. Stumpo (2001), "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional", documento presentado en el seminario Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 15 de marzo.
- Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. 45, N° 1.
- Londoño, J.L. y M. Székely (1997), "Persistent poverty and excess inequality: Latin America during 1975-1995", *Working Paper Series*, N° 358, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lora, E. (2008), "El futuro de los pactos fiscales en América Latina", *Documento de trabajo*, N° 650, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maddison, A. (2001), *The World Economy: a Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Mistral, J. y otros (2009), "Économie mondiale", *Ramses 2010. Crise mondiale et gouvernance global*, Th. de Montbrial y P. Moreau Defarges (coords.), París, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Dunod.
- Ocampo, J.O. (2009), "Comercio y desarrollo incluyente", *Documento de trabajo*, N° 106, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), junio.
- Ocampo, J.O. y R. Vos (2008), *Uneven Economic Development*, Londres, Zed Books.
- Palma Irarrázaval, A. (2008), "Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social", *Documentos de cohesión social*, Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- Pinto, A. (1971), "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 38, N° 150, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1970), "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1950), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", *Estudio económico de América Latina, 1949*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robbins, D.J. (1996), "HOS hits facts: evidence on trade and wages in the developing countries", *Development Discussion Paper*, N° 557, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development,

- Rodríguez, F. (2007), "Openness and growth: what have we learned?", *Growth Divergences: Explaining Differences in Economic Performance*, J.A. Ocampo y otros (eds.), Londres, Zed Books.
- (1999), "Inequality, economic growth and economic performance", *A Background Note for the World Development Report 2000* [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Background/rodriguez.pdf>.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (2001), "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBER Macroeconomics Annual 2000*, B.S. Bernanke y K. Rogoff (comps.), vol. 15, Cambridge, Massachussets, MIT Press.
- Rodrik, D. (2008), "Normalizing industrial policy", *Working Paper*, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Solimano, A. (comp.) (2000), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 38, N° 150, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.

Capítulo IV

Políticas antivolatilidad del crecimiento económico¹

*Guillermo Rozenwurcel**

Introducción

La volatilidad y sus efectos en el crecimiento han sido materia de debate desde que la macroeconomía comenzó a estudiar los ciclos económicos. Pero solo se ha convertido en una preocupación central de la macroeconomía moderna, y especialmente de la macroeconomía del desarrollo, cuando Ramey y Ramey (1995) encuentran evidencia empírica de una correlación inversa entre la tasa de crecimiento del PIB y su desvío estándar.

Los objetivos del presente estudio son analizar el fenómeno de la volatilidad excesiva y sus múltiples efectos negativos sobre el crecimiento y otras variables clave para el desarrollo en América Latina, para estudiar, basándose en ese análisis, posibles alternativas de política que tiendan a contrarrestar el fenómeno. El documento se estructura en una introducción y cuatro secciones. En la primera sección se examinan los principales canales de transmisión de la volatilidad al desempeño macroeconómico y sus efectos más importantes sobre la inversión y el crecimiento, así como sobre el consumo, la pobreza, la distribución del ingreso y el

* Economista argentino, consultor de la CEPAL.

¹ Véase una versión previa y más amplia de este capítulo en Rozenwurcel (2009a).

funcionamiento de mercados e instituciones. En la segunda sección se distinguen dos clases de volatilidad, una de naturaleza microeconómica y otra macroeconómica, y se explica por qué solo la volatilidad excesiva que obedece a cuestiones macroeconómicas afecta el crecimiento económico. En la tercera sección, que es el núcleo del estudio, se presenta evidencia empírica sobre la relación entre volatilidad y crecimiento en América Latina, se sistematizan y analizan sus diferentes fuentes, se rastrean sus efectos más significativos y se evalúan las principales implicancias del análisis con respecto a las políticas. Finalmente, en la última sección se presenta una síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones de política del estudio.

A. La volatilidad como problema macroeconómico: canales de transmisión y efectos

Durante mucho tiempo las teorías del ciclo económico tendieron a dejar fuera de foco la posibilidad de que las oscilaciones de corto plazo afectaran el crecimiento de largo plazo. De hecho, se volvió predominante una visión que disociaba completamente ambos fenómenos y minimizaba la significación de las fluctuaciones. Lucas (1987) lo sintetizó claramente al sostener que los posibles beneficios de entender el ciclo económico resultarían triviales en comparación con los de comprender el crecimiento, dado que las pérdidas de bienestar social inducidas por este fenómeno serían insignificantes. En otras palabras, la macroeconomía convencional tendió a tratar la tasa de crecimiento y su varianza como fenómenos completamente desvinculados.

Durante los años ochenta, sin embargo, Kydland y Prescott (1982), Long y Plosser (1983) y King, Plosser y Rebelo (1988) intentaron presentar una visión alternativa vinculando la teoría del crecimiento con la del ciclo². En estos trabajos, que se inscriben en el llamado enfoque del “ciclo real” (*real business cycle*), se considera que las fluctuaciones del producto se generan por choques estocásticos sobre la tecnología, cuyos efectos en la tasa de crecimiento pueden ser permanentes. Sin embargo, sus modelos seguían postulando que la tasa de crecimiento del producto era independiente de la varianza en el proceso de innovación tecnológica.

Con el trabajo de Ramey y Ramey (1995) el tema adquiere centralidad en los estudios de macroeconomía moderna, especialmente de macroeconomía del desarrollo. Los autores encuentran en estudios comparativos entre países evidencia empírica de que el desvío estándar

² Se sigue a Ramey y Ramey (1995) en la elección de estos trabajos.

de la tasa de crecimiento del PIB y el de la tasa de crecimiento promedio (medidas en períodos prolongados) están inversamente relacionados. A partir de ahí se genera una extensa bibliografía, en especial empírica, orientada a detectar las razones de esa relación negativa, a investigar los canales a través de los cuales se expresa y a ampliar el análisis a los efectos de la volatilidad sobre otros indicadores socioeconómicos, como la pobreza o la desigualdad.

De todos modos, así como el efecto de una volatilidad elevada sería un bajo crecimiento, también es posible una dirección de causalidad inversa: de bajo crecimiento a elevada volatilidad. De hecho, lo más probable es que la correlación negativa que se detecta entre estos dos fenómenos sea una manifestación de la retroalimentación entre ambos.

En cualquier caso, lo que aquí interesa es indagar cómo puede la política económica mejorar los términos de la relación inversa entre las dos variables y contrarrestar los mecanismos de transmisión desde la volatilidad hasta el crecimiento. De las vías por las cuales la volatilidad puede afectar el crecimiento, el canal de la inversión es, posiblemente, el más importante.

McDonald y Siegel (1986), Pindyck y Solimano (1993) y Dixit y Pindyck (1994) apuntan a la influencia negativa de la incertidumbre sobre la tasa de inversión en presencia de irreversibilidades. La incertidumbre implica que en determinadas situaciones una empresa puede acabar con un exceso de capital *ex post*. Al internalizarse esa posibilidad, se requiere que, *ex ante*, el retorno marginal del capital sea mayor que el costo marginal de la inversión. La consecuencia es un nivel de inversión y una tasa de crecimiento inferiores a los que resultarían en ausencia de incertidumbre.

A su vez, el canal de la inversión puede verse afectado por debilidades propias del marco institucional, en particular las que inciden en el esquema normativo y regulatorio de los mercados financieros (Levine, 2004). Con mercados de capital incompletos, diversificar los riesgos de la inversión se torna más complicado. Por ese motivo, si los inversores tienen aversión al riesgo, la volatilidad tenderá a desalentar la ejecución de proyectos que ofrecen mayores beneficios esperados pero presentan más riesgos.

Cuando las firmas sufren perturbaciones imprevistas y se reduce su capacidad de autofinanciamiento, deben pagar costos de financiamiento externo superiores a los que regirían en un entorno de mercados financieros más completos o, incluso, enfrentar un racionamiento de créditos. Esto también afecta negativamente sus decisiones de inversión y tiende a amplificar los efectos reales de los choques adversos.

Más en general, las oscilaciones de la inversión tienden a amplificarse como consecuencia del acelerador financiero que opera en el ciclo de crédito (Bernanke, Gertler y Gilchrist, 1999). La aparición del racionamiento crediticio en la parte culminante del ciclo, cuando el endeudamiento es muy alto, puede hacer endógenamente que la entrada de inversión sea más rápida en una recesión que en una expansión. Un racionamiento más estricto en un período de alta turbulencia puede llevar a la interrupción de proyectos de inversión que requieren de mayores plazos de maduración.

A pesar de lo anterior, la evidencia empírica respecto al canal de la inversión no es totalmente concluyente. Ramey y Ramey (1995) tienen dificultades para detectar una influencia decisiva de la inversión y los resultados de su regresión casi no se modifican, se controle o no por la tasa de inversión. Imbs (2007) tampoco obtiene el resultado esperado a nivel agregado, aunque a nivel desagregado sí detecta una respuesta positiva y significativa de la tasa de inversión a la volatilidad sectorial en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Aplicando la misma metodología que Ramey y Ramey (1995) pero desagregando la inversión en pública y privada, Aizenman y Marion (1993) constataron que la volatilidad tiene efectos adversos sobre la inversión privada (y, como cabría esperar, no sobre la inversión pública).

La volatilidad también puede afectar negativamente otros determinantes del crecimiento. Uno particularmente relevante es la distribución del ingreso. Los estudios internacionales sugieren que existe una correlación inversa entre el nivel de volatilidad y el coeficiente de Gini (Wolf, 2004). Esto es especialmente significativo para América Latina, dado que la región es una de las más desiguales del planeta.

Una distribución del ingreso muy desigual tenderá a ser fuente de conflictos recurrentes, que se agravarán en ambientes de debilidad institucional. Si la institucionalidad es incapaz de encauzar los conflictos distributivos dentro de márgenes tolerables, la capacidad de respuesta fiscal y el ajuste de precios relativos ante perturbaciones exógenas se verán afectados, con lo que se exacerbará la volatilidad y se reducirá el crecimiento. Ejemplos paradigmáticos de esta conflictiva interacción son el populismo y la llamada “maldición de los recursos naturales”. Como la historia regional lo atestigua, la intensidad de estos conflictos puede llevar, incluso, a fuertes caídas del crecimiento (Rodrik, 1998).

La desigualdad de la distribución tiende, además, a afectar negativamente la acumulación de capital humano. Por esta vía la volatilidad podría tener efectos permanentes sobre el crecimiento (Laursen y Mahajan, 2004).

Otro canal relevante es el financiero. Easterly, Islam y Stiglitz (2001) plantean que la volatilidad y el escaso desarrollo del sistema financiero están asociados. Países con menor profundidad y diversificación financiera tienen mayor volatilidad, según reflejan diversas experiencias³.

Finalmente, los errores de política también pueden ser un importante factor de volatilidad. Para Loayza y otros, (2007) se trata de un condicionante fundamental.

Como problema macroeconómico, los efectos de la volatilidad pueden ir más allá del crecimiento. Un rasgo estilizado de las economías en desarrollo es que la volatilidad del consumo tiende a ser más alta que la del ingreso. La imposibilidad de suavizar la trayectoria del consumo agregado pone en evidencia la baja capacidad de los mercados (en especial el financiero y el laboral) y de las políticas anticíclicas para absorber turbulencias adversas⁴.

Finalmente, las crisis económicas también pueden exhibir como rasgo distintivo un brusco incremento de la volatilidad macroeconómica. Esto tiende a amplificar los efectos de las perturbaciones exógenas y, consecuentemente, a provocar serias alteraciones en el ritmo de crecimiento. Además, pueden ocasionar drásticos aumentos de la pobreza y masivas redistribuciones de riqueza, lo que contribuye a intensificar dramáticamente la conflictividad social.

En suma, la volatilidad no pone trabas únicamente a la inversión y el crecimiento. En ocasiones, sobre todo en los países en desarrollo, también puede afectar al consumo, empeorar la distribución, incrementar la pobreza y deteriorar el funcionamiento de las instituciones. Justamente por eso las políticas antivolatilidad enfrentan en estos países un doble desafío. Por una parte, su formulación debe ser más amplia que en los países desarrollados, puesto que deben ocuparse de amortiguar las fluctuaciones cíclicas y son cruciales para reducir la frecuencia de las crisis, minimizar la pobreza, dar estabilidad a las instituciones económicas y facilitar el desarrollo de los mercados financieros. Pero su puesta en práctica demanda, además, capacidades estatales de las que, por lo general, estos países carecen y que por tanto deben desarrollar más o menos simultáneamente.

Como destaca Infante (2009) con respecto a América Latina, las economías en desarrollo enfrentan además un tercer desafío: el de transformar sus heterogéneas estructuras productivas, que constituyen una fuente subyacente de volatilidad. Kraay y Ventura (2007) advierten que

³ Este aspecto se retoma más adelante.

⁴ Loayza y otros (2007) estiman que, para agentes con aversión al riesgo, los costos de bienestar que entraña desviarse de una trayectoria de consumo óptima en América Latina pueden llegar a ser cinco veces superiores a los que tiene en los países en desarrollo.

la especialización en actividades de baja productividad, con tecnologías tradicionales y trabajadores no calificados, típicas de los países menos desarrollados, puede explicar en gran medida las diferencias de volatilidad con los países avanzados.

Es importante subrayar que, aun entre los países menos desarrollados en general y entre los de la región en particular, existen importantes diferencias en los niveles de volatilidad, en la persistencia, el tamaño y la naturaleza de las perturbaciones que la originan y en sus mecanismos de transmisión. En buena medida, estas diferencias obedecen a factores idiosincrásicos, como el tipo de especialización productiva, si la propiedad de los recursos naturales es pública o privada, la mayor o menor profundidad de los mercados financieros, la calidad de las políticas macroeconómicas y de las instituciones encargadas de encauzar la conflictividad social o, incluso, la frecuencia de los desastres naturales (Fanelli, 2008). Esto supone que, más allá de ciertos criterios básicos, no hay recetas universales para combatir la volatilidad, lo que refuerza la necesidad de conocer con detalle los determinantes del funcionamiento de cada economía al analizar alternativas de política.

B. ¿La volatilidad es siempre un fenómeno negativo?

La argumentación desarrollada en la sección anterior parte de la premisa de que la volatilidad afecta desfavorablemente el crecimiento económico. Sin embargo, si a nivel microeconómico se observa una relación positiva entre el retorno esperado de cualquier activo y su volatilidad, la idea de que esta puede ser perjudicial para el crecimiento no resulta tan evidente.

Black (1987) sugiere que los agentes económicos pueden elegir entre proyectos más innovadores, de los que se esperan altos retornos y son de elevada volatilidad, y proyectos menos innovadores, de los que se esperan bajos retornos pero cuya variabilidad es reducida. Si las decisiones de inversión individuales que predominan se inclinan por proyectos del primer tipo, la economía tenderá a mostrar una elevada volatilidad en la evolución del producto y un mayor crecimiento promedio. Lo contrario ocurrirá si los inversionistas optan mayoritariamente por proyectos menos innovadores. De este modo, habría una conexión positiva entre crecimiento y volatilidad agregada.

Wolf (2004) distingue dos clases de volatilidad: una de origen microeconómico, asociada a la menor o mayor propensión al riesgo de los inversionistas, y otra derivada de fenómenos propiamente macroeconómicos, asociada a perturbaciones de impacto sistémico o a la presencia de fallas de coordinación a escala agregada. Mientras que la volatilidad agregada de origen microeconómico puede considerarse de

equilibrio (o “normal”), el plus que obedece a cuestiones macroeconómicas debería considerarse como excesivo (o “mala” volatilidad), como sugieren los hallazgos empíricos de Imbs (2007).

Una economía dinámica con alta diversificación sectorial podría exhibir proyectos individuales muy rentables pero altamente volátiles, que garanticen un elevado ritmo de crecimiento promedio, sin que esto se traduzca necesariamente en una variabilidad macroeconómica pronunciada (Basco y otros, 2007). Por el contrario, una economía con alta volatilidad a nivel macroeconómico pero mal desempeño agregado podría caracterizarse por una presencia mayoritaria de proyectos de baja rentabilidad individual pero de alta correlación positiva con el ciclo. En este caso, la volatilidad macroeconómica no se explicaría por la variabilidad individual de los proyectos, sino por la insuficiente diversificación sectorial en la economía.

En otros términos, el problema no es la volatilidad en sí misma, sino la excesiva volatilidad de origen macroeconómico que va más allá de lo justificado por los principios básicos de la economía. En un contexto de mercados completos esa volatilidad solo podría surgir ante perturbaciones imprevistas, ya que la variabilidad predecible se vería reflejada en el sistema de precios. En un escenario de mercados incompletos incluso la volatilidad predecible puede llegar a afectar el desempeño agregado de la economía.

En el cuadro IV.1 se presenta un esquema de los estados posibles de la economía según las diferentes combinaciones de tipos de volatilidad.

Cuadro IV.1
VOLATILIDAD MICROECONÓMICA Y MACROECONÓMICA

		Volatilidad macroeconómica	
		Reducida	Elevada
Volatilidad microeconómica	Reducida	Equilibrios de fondo de pozo	Economías con mal desempeño <ul style="list-style-type: none">- Proyectos poco rentables- Baja diversificación sectorial- Mecanismos inadecuados de manejo de riesgos
	Elevada	Economías dinámicas <ul style="list-style-type: none">- Muchos proyectos rentables- Elevada diversificación sectorial- Mecanismos adecuados de manejo de riesgos	Equilibrio inestable

Fuente: E. Basco y otros, “Política monetaria en contextos de incertidumbre, cambio de régimen y volatilidad pronunciada”, Documento de trabajo, N° 25, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, 2007.

De acuerdo con Basco y otros (2007), el cuadrante inferior izquierdo representa el caso virtuoso de una economía con elevados niveles de volatilidad microeconómica (por la alta rentabilidad de los proyectos individuales), pero estable a nivel agregado; por el contrario, el cuadrante superior derecho representa el caso de una economía con elevada variabilidad macroeconómica y bajo dinamismo agregado (debido a la presencia mayoritaria de proyectos poco innovadores). El cuadrante superior izquierdo representa una economía estancada, circunscrita a la ejecución de proyectos de bajo retorno y reducida volatilidad individual. Por último, el cuadrante inferior derecho puede interpretarse como un caso de equilibrio inestable: o bien el elevado dinamismo de la economía logra regularse mediante un manejo adecuado de los riesgos involucrados y la economía se desplaza al cuadrante inferior izquierdo, o bien la elevada volatilidad macroeconómica acaba afectando adversamente la selección de proyectos y el dinamismo de la economía, y hace que esta se desplace al cuadrante superior derecho.

La definición de volatilidad excesiva es problemática desde un punto de vista empírico. No obstante, es preciso reconocer que existen circunstancias en las que un entorno macroeconómico de incertidumbre o una estructura institucional inadecuada hacen que la volatilidad lleve a los agentes económicos a tomar decisiones erróneas.

Los modos como una volatilidad excesiva afecta el funcionamiento de la economía varían según las circunstancias. Existen situaciones en que proviene de las variables nominales y se transmite por diferentes canales a las cantidades (reales y financieras). Es el caso de los episodios de gran aceleración inflacionaria, usualmente asociados a una variabilidad de precios relativos muy alta.

En otros escenarios, por el contrario, puede suceder que durante un período más o menos prolongado la inflación y los precios relativos permanezcan razonablemente estables y, a pesar de ello, la economía siga una trayectoria insostenible. Distintas circunstancias pueden mantener desalineados los precios relativos, de manera que induzcan a los agentes a formular planes que solo se revelarán inconsistentes cuando los desequilibrios acumulados se vuelvan inmanejables.

Existe amplia evidencia de que, en muchos casos, estos procesos conducen a profundas crisis económicas que acaban por corregir los desequilibrios, aunque a costa de serias penurias sociales. Lo ocurrido en los años noventa en muchos países latinoamericanos es un ejemplo claro de este tipo de procesos (Heymann, 2006).

C. Volatilidad y desempeño económico en América Latina

Explorar las relaciones entre volatilidad y crecimiento es, sin duda, de la mayor relevancia para las economías latinoamericanas, pues parece evidente que la alta inestabilidad macroeconómica ha tenido consecuencias muy adversas sobre su desempeño de largo plazo.

Una consecuencia de esa inestabilidad es la extrema incertidumbre que en general caracteriza su entorno macroeconómico. La incertidumbre se relaciona con la marcha del ciclo, pero también abarca las reglas de juego, los arreglos contractuales y la distribución del ingreso y la riqueza, que están expuestos a cambios abruptos y generalizados (Heymann, 2007). Esto, a su vez, dificulta enormemente la toma de decisiones y tiende a acortar los horizontes de planeamiento de familias y empresas.

Los excesivos niveles de incertidumbre macroeconómica terminaron por repercutir negativamente en la conducta de los agentes económicos, el funcionamiento de los mercados, la estructura productiva, la intermediación financiera y el marco normativo e institucional. A su vez, todo esto incidió en la formulación y ejecución de las políticas macroeconómicas, a tal punto que sus repetidos fracasos y los cambios de rumbo consiguientes las convirtieron en una fuente adicional de perturbaciones e inestabilidad.

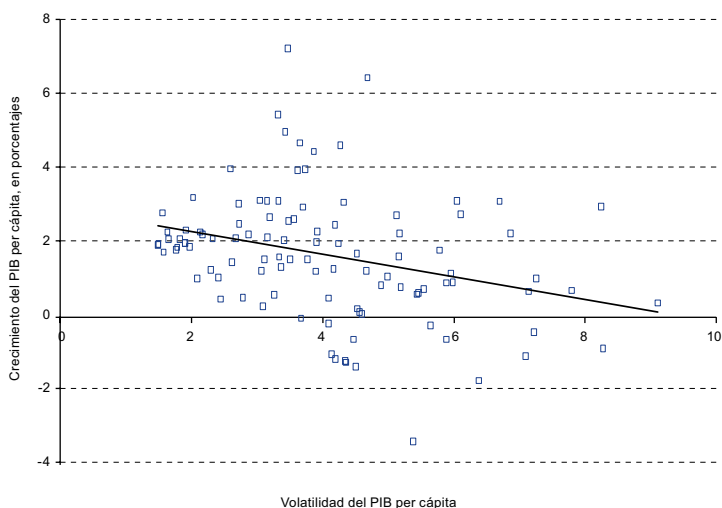
A pesar de los progresos registrados estos últimos años en buena parte de los países de la región, resulta innegable que el comportamiento agregado de sus economías difiere apreciablemente del observado en las economías de mayor desarrollo relativo. Salvo en períodos excepcionales (como la gran crisis de los años treinta del siglo pasado, o la más reciente crisis financiera global), en las economías avanzadas las oscilaciones cíclicas han sido relativamente moderadas y los fenómenos de desequilibrio macroeconómico tendieron a ser esporádicos y pasajeros. De hecho, antes de esta última crisis incluso se llegó a creer que la volatilidad excesiva era un problema superado en los países desarrollados, y se denominó a la década de 1990 la de la “gran moderación”.

En cambio, en América Latina estos episodios se caracterizan por una intensidad y recurrencia mucho más elevadas y con frecuencia han producido efectos negativos prolongados sobre la evolución de las economías nacionales.

1. Volatilidad y crecimiento económico

En el gráfico IV.1 se ilustra, a partir de una muestra de 104 países analizados entre 1970 y 2007, la relación entre crecimiento promedio y volatilidad del PIB per cápita⁵. Aunque en esta y otras correlaciones que se examinan no puede inferirse una relación de causalidad entre las variables involucradas (dado que se requeriría un control por otros factores), el gráfico IV.1 muestra una relación negativa apreciable entre volatilidad y crecimiento, cuyo coeficiente de correlación alcanza el valor de -0,37.

Gráfico IV.1
CRECIMIENTO FRENTE A VOLATILIDAD DEL PIB PER CÁPITA EN 104 PAÍSES,
1970-2007



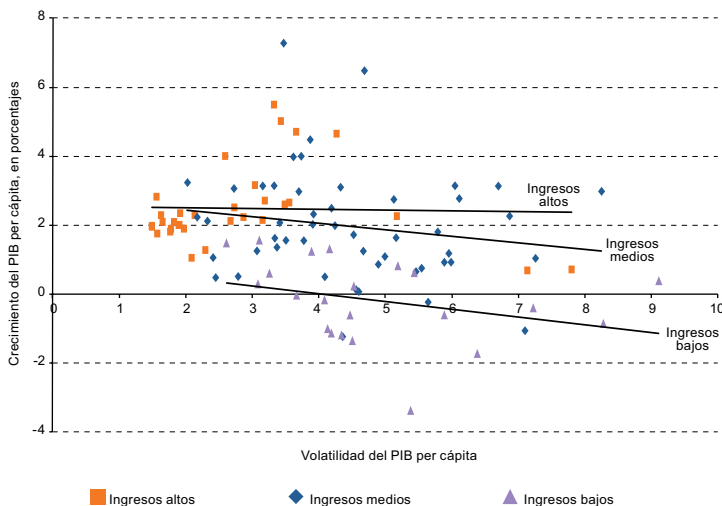
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

A pesar de que los datos del gráfico IV.1 sugieren una clara correlación inversa entre volatilidad y crecimiento, cabe esperar que la intensidad de esta varíe entre diferentes economías en función de factores tales como su estructura productiva institucional o la calidad de sus políticas, entre otros. Lo que refleja el gráfico IV.2 encaja con esta presunción. Se muestra una interrelación muy marcada en los países de ingresos bajos y persiste, aunque con menor intensidad, en los países de

⁵ En línea con una práctica usual en la bibliografía sobre el tema, se considera la volatilidad del producto como datos sintéticos sustitutivos de la volatilidad macroeconómica y se emplea como medida de volatilidad el desvío estándar de su tasa de crecimiento calculada mediante diferencias logarítmicas.

ingresos medios. En cambio, en los países de ingresos altos la interrelación entre crecimiento y volatilidad parece no existir⁶.

Gráfico IV.2
CRECIMIENTO FRENTE A VOLATILIDAD POR NIVELES DE INGRESO
EN 104 PAÍSES, 1970-2007



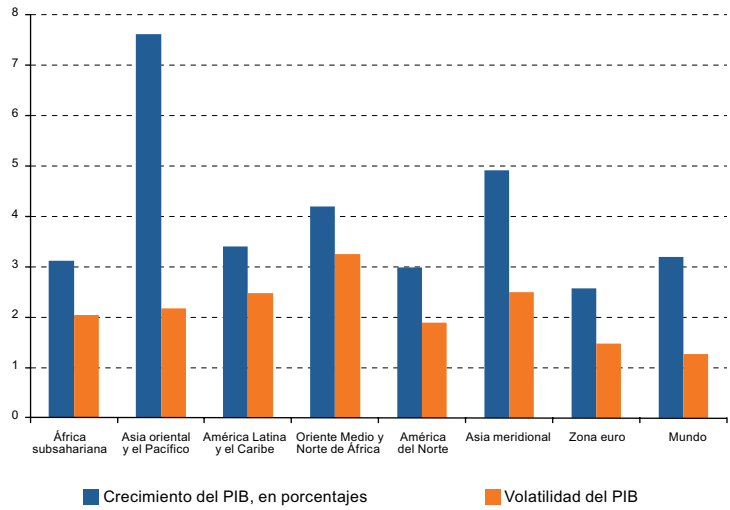
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

Ante ese panorama y si se tiene en cuenta el mismo período, América Latina se sitúa como una de las regiones relativamente más volátiles del mundo⁷: tanto la volatilidad del PIB como la del PIB per cápita son sensiblemente mayores que las del promedio mundial (gráficos IV.3 y IV.4). Especialmente desfavorable para la región es la relación entre el crecimiento per cápita (1,53%) y la volatilidad (2,42%). De hecho, la lentitud del incremento del producto por persona en América Latina (inferior a la media mundial) hizo que aumentara la brecha de ingresos con las regiones más desarrolladas y los países asiáticos, dado que estos últimos tuvieron tasas de crecimiento inusualmente elevadas y niveles de volatilidad relativamente moderados.

⁶ Dependiendo de la muestra de países y del período considerado, la correlación entre crecimiento y volatilidad para este grupo de países puede, incluso, resultar positiva.

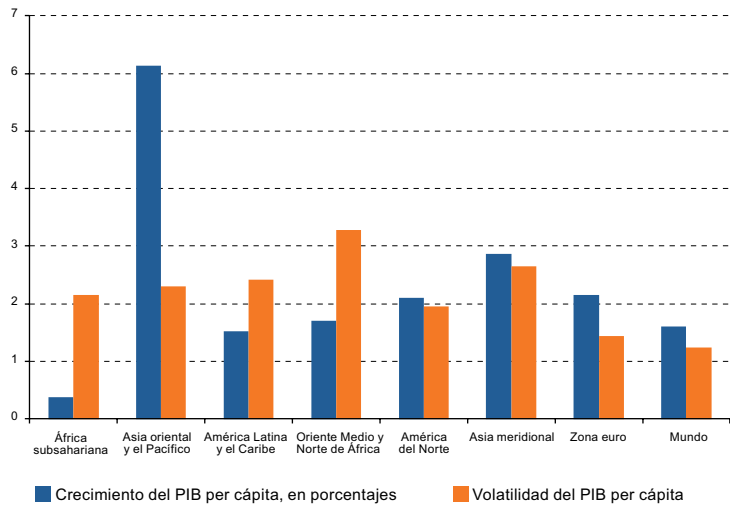
⁷ Se sigue la clasificación de regiones utilizada en la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial. Los valores de las regiones de Europa y Asia central no se muestran por no disponerse de datos que abarquen todo el período considerado. En su reemplazo se presentan los valores de la zona euro.

Gráfico IV.3
REGIONES DEL MUNDO: CRECIMIENTO FRENTE A VOLATILIDAD, 1970-2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

Gráfico IV.4
REGIONES DEL MUNDO: CRECIMIENTO FRENTE A VOLATILIDAD PER CÁPITA, 1970-2007

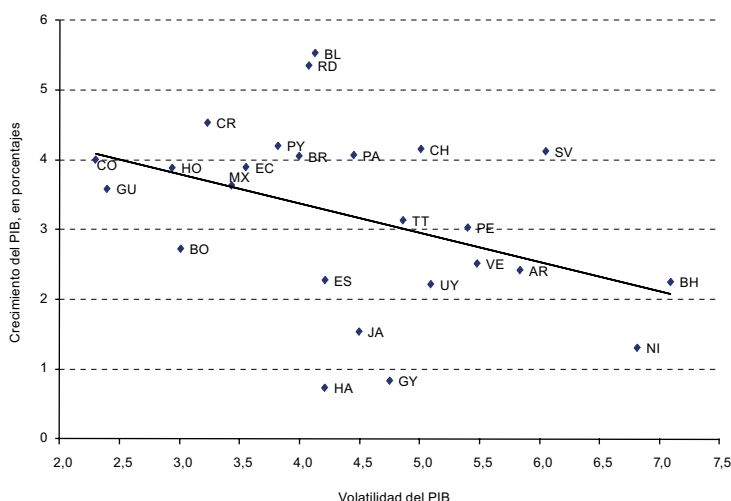


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

Al examinar el caso de América Latina se observa que, pese a tratarse de una muestra muy inferior (25 países)⁸, los gráficos IV.5 y IV.6 sugieren que la relación negativa entre volatilidad y crecimiento también se registra en la región. Para el PIB agregado (véase el gráfico IV.5) el coeficiente de correlación es -0,40 y para el PIB per cápita (véase el gráfico IV.6) es -0,22.

Por otra parte, en las cuatro últimas décadas, América Latina tuvo un crecimiento pobre y sumamente volátil, con un desempeño bastante heterogéneo. En el gráfico IV.7 se registra la relación entre volatilidad y crecimiento desde 1965 hasta 2008 en una sucesión de subperíodos, de los que se consideran tanto la tasa promedio de crecimiento como su desvío estándar con ventanas temporales de cinco años⁹.

Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO FRENTE A VOLATILIDAD DEL PIB,
1970-2008^a



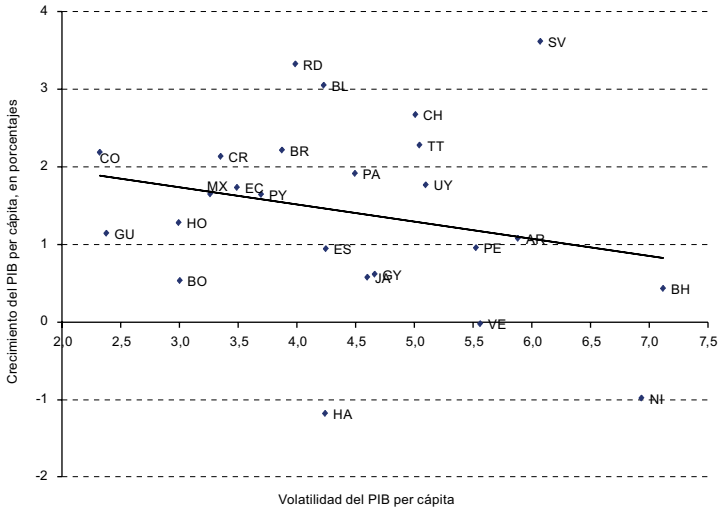
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

^a AR: Argentina; BH: Bahamas; BL: Belice; BO: Bolivia (Estado Plurinacional de); BR: Brasil; CH: Chile; CO: Colombia; CR: Costa Rica; EC: Ecuador; ES: El Salvador; GU: Guatemala; GY: Guyana; HA: Haití; HO: Honduras; JA: Jamaica; MX: México; NI: Nicaragua; PA: Panamá; PY: Paraguay; PE: Perú; RD: República Dominicana; SV: San Vicente y las Granadinas; TT: Trinidad y Tabago; UY: Uruguay; VE: Venezuela (República Bolivariana de).

⁸ Se incluye la totalidad de los países de América Latina con datos disponibles para todo el período considerado en la base WDI del Banco Mundial.

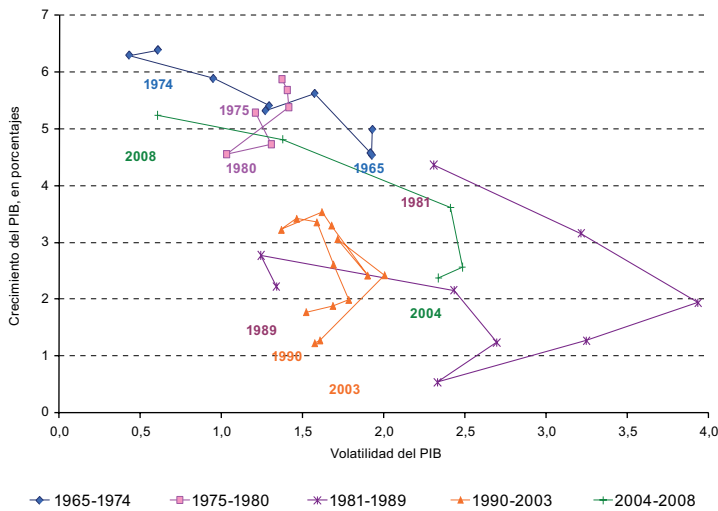
⁹ Para no perder las últimas observaciones las ventanas no están centradas, sino que cada observación incluye los cuatro años anteriores. La muestra de países es la misma que se utilizó en los gráficos IV.5 y IV.6, pero no se incluyó a Jamaica, al no contarse con datos anteriores a 1967.

Gráfico IV.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO FRENTE A VOLATILIDAD
DEL PIB PER CÁPITA, 1970-2008 ^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).
^a AR: Argentina; BH: Bahamas; BL: Belice; BO: Bolivia (Estado Plurinacional de); BR: Brasil; CH: Chile; CO: Colombia; CR: Costa Rica; EC: Ecuador; ES: El Salvador; GU: Guatemala; GY: Guyana; HA: Haití; HO: Honduras; JA: Jamaica; MX: México; NI: Nicaragua; PA: Panamá; PY: Paraguay; PE: Perú; RD: República Dominicana; SV: San Vicente y las Granadinas; TT: Trinidad y Tabago; UY: Uruguay; VE: Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico IV.7
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO Y LA VOLATILIDAD, 1965-2008 ^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).
^a Ventana móvil de cinco años.

Se puede observar en el gráfico IV.7 que durante el período previo a la primera crisis del petróleo (de 1965 a 1974), la región creció a tasas elevadas y con bajos niveles de volatilidad. A partir de 1975 y hasta 1981, las consecuencias de la crisis petrolera condujeron a las economías latinoamericanas por un sendero de desaceleración del crecimiento y creciente volatilidad, mientras que se elevaba su endeudamiento externo. A comienzos de la década de los ochenta la crisis de la deuda elevó la volatilidad a niveles sin precedentes y dejó a la región estancada, creciendo a tasas medias inferiores al 3% anual hasta inicios de los años noventa.

Los planes de estabilización y las reformas estructurales de los años noventa permitieron mantener acotada la volatilidad, aunque no lograron reducirla hasta los niveles de principios de los setenta. Si bien la volatilidad observada en los ochenta se redujo durante la década siguiente, se elevó la frecuencia de las interrupciones súbitas en los flujos de capitales (*sudden stops*) y de las crisis financieras o cambiarias (Catão, 2007). Por esta razón, aunque la tasa de crecimiento tendió a mejorar (sin acercarse a los registros anteriores a la crisis del petróleo) hasta los últimos años de la década, las recesiones en los mercados emergentes que ocurrieron entre 1997 y 2001 provocaron un colapso del crecimiento a comienzos del nuevo siglo.

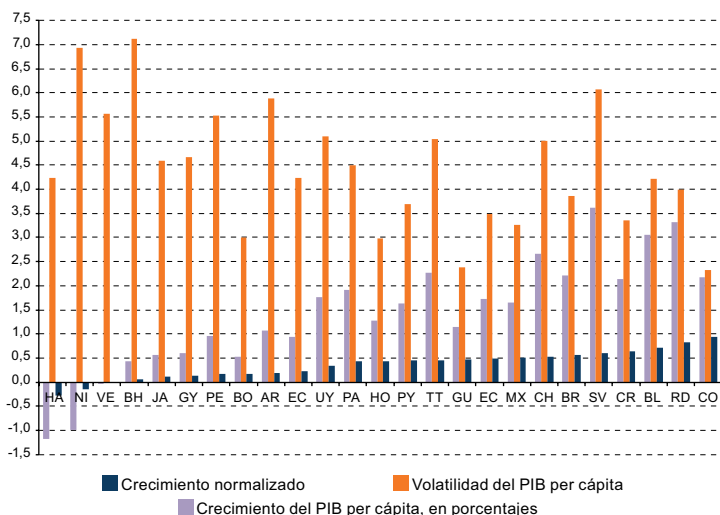
Desde 2004 hasta 2008 fue notoria la mejoría en ambas dimensiones y el desempeño de la región se acercó por primera vez al de los años iniciales de la serie. Las excepcionales condiciones de este último período, tanto en materia de crecimiento mundial como en términos de intercambio y disponibilidad de financiamiento externo, favorecieron significativamente esta mejoría. Sin embargo, la abrupta interrupción de esa bonanza por la reciente crisis global abrió un signo de interrogación sobre la sostenibilidad de esta tendencia.

No constituye una sorpresa, por último, comprobar que en la región la interrelación entre volatilidad y crecimiento presenta enormes disparidades entre países. Ilustra esto el gráfico IV.8, que registra para cada país el crecimiento del PIB per cápita, su volatilidad y el ratio entre ambos factores (“crecimiento normalizado”) en el período 1970-2007.

Es difícil encontrar un patrón subyacente de tales disparidades. Ni el criterio geográfico ni los niveles de ingreso o desarrollo permiten ordenar los países de la región según la intensidad de la interrelación mencionada.

Factores idiosincrásicos, que abarcan desde la singularidad de sus respectivas historias o de su configuración socioeconómica e institucional hasta su mayor o menor exposición a los desastres naturales, figuran como los determinantes más plausibles de estas disparidades¹⁰.

Gráfico IV.8
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO FRENTE A VOLATILIDAD POR PAÍS, 1970-2007^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

^a AR: Argentina; BH: Bahamas; BL: Belice; BO: Bolivia (Estado Plurinacional de); BR: Brasil; CH: Chile; CO: Colombia; CR: Costa Rica; EC: Ecuador; ES: El Salvador; GU: Guatemala; GY: Guyana; HA: Haití; HO: Honduras; JA: Jamaica; MX: México; NI: Nicaragua; PA: Panamá; PY: Paraguay; PE: Perú; RD: República Dominicana; SV: San Vicente y las Granadinas; TT: Trinidad y Tabago; UY: Uruguay; VE: Venezuela (República Bolivariana de).

En un extremo aparecen países como Haití, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), con un crecimiento promedio negativo y volatilidad muy alta. En los dos primeros, la combinación de una historia conflictiva con desastres naturales mayúsculos subyace en su muy pobre desempeño. El caso de Venezuela (República Bolivariana de) parece un ejemplo de libro de texto de la llamada “maldición de los recursos naturales”.

¹⁰ La mayoría de los países del Caribe tiene gran propensión a sufrir perturbaciones macroeconómicas. Su reducida dimensión se explica en parte, al menos por dos razones. En primer lugar, los Estados caribeños son muy vulnerables a los desastres naturales por su ubicación geográfica y, debido al pequeño tamaño de sus territorios, los desastres relativamente moderados tienden a provocar un gran impacto sobre sus economías, principalmente si dependen en mayor medida de su producción agrícola. En segundo término, su alta exposición al comercio internacional es una importante fuente adicional de volatilidad (Banco Mundial, 2002).

También se registran interrelaciones muy desfavorables en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Jamaica y el Perú. Todos estos países experimentaron ritmos de crecimiento promedio inferiores al 1% anual, combinados con niveles de volatilidad muy altos. Parte importante de esos resultados se relaciona con la conflictividad política y social.

Belice, Colombia, Costa Rica y la República Dominicana, con ratios entre crecimiento y volatilidad superiores a 0,6 y niveles de crecimiento per cápita superiores al 2%, aparecen en el otro extremo. El resto de los países, incluidos el Brasil, Chile y México (cuya mejora desde fines de los años ochenta no logra reflejarse en los datos promedio de todo el período) se ubica entre ambos extremos.

2. Volatilidad del consumo

En el gráfico IV.9 se puede observar que, para el período de 1970 a 2008, la volatilidad del consumo¹¹ tendió a ser superior a la del PIB en casi todos los países de América Latina¹² (Toledo, 2008). Como ya señaló con anterioridad, este fenómeno refleja la baja capacidad de absorción de perturbaciones evidenciada por la región. Además, las reformas estructurales de los años noventa, en particular la liberalización financiera y la apertura de la cuenta de capitales, no contribuyeron mayormente a suavizar las fluctuaciones en el consumo agregado.

Por su especial vulnerabilidad ante las catástrofes naturales, la volatilidad es un problema especialmente agudo en el Caribe. Auffret (2003) constata que allí la volatilidad del consumo per cápita es cuatro veces mayor que la de las economías industrializadas y también supera a la de América Latina¹³. La extrema debilidad de las políticas e instituciones públicas y privadas que lidian con estos fenómenos, o su virtual inexistencia, han contribuido notoriamente a agravar este problema.

Una volatilidad del consumo elevada puede tener consecuencias muy negativas sobre los niveles de pobreza. En muchos países de la región, caídas de consumo no necesariamente demasiado pronunciadas tienden recurrentemente a elevar en forma abrupta la cantidad de familias que no alcanza a satisfacer sus necesidades más elementales. Los efectos

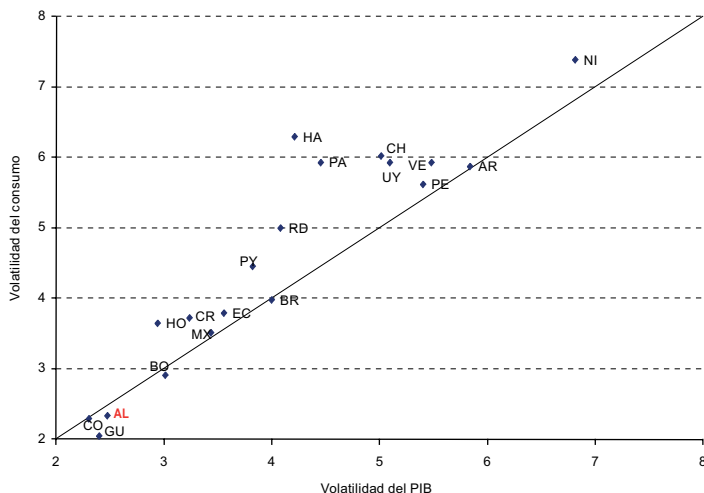
¹¹ Se considera la volatilidad del consumo total (incluido el consumo público), dado que los datos disponibles no permiten calcular la volatilidad del consumo privado en todos los países de la región, aunque es probable que esta última sea más elevada.

¹² La disponibilidad de datos de consumo para todo el período es muy inferior a la de datos del PIB, por lo que se incluyen solo 18 economías.

¹³ Con una muestra de 102 países y utilizando como sustitutivo de tamaño la población (en logaritmos) de 1997, las diferencias de tamaño explican aproximadamente un tercio de la variación observada en la volatilidad del consumo per cápita.

de la volatilidad del consumo pueden tornarse permanentes al dificultar la acumulación de capital humano para la población de menores ingresos. Sus efectos sobre el crecimiento también pueden ser permanentes si elevan la aversión al riesgo de quienes toman las decisiones de inversión (Loayza y otros, 2007).

Gráfico IV.9
AMÉRICA LATINA: VOLATILIDAD DEL CONSUMO FRENTE A VOLATILIDAD DEL PIB,
1970-2008 ^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

^a AL: América Latina; AR: Argentina; BO: Bolivia (Estado Plurinacional de); BR: Brasil; CH: Chile; CO: Colombia; CR: Costa Rica; EC: Ecuador; GU: Guatemala; HA: Haití; HO: Honduras; MX: México; NI: Nicaragua; PA: Panamá; PY: Paraguay; PE: Perú; RD: República Dominicana; UY: Uruguay; VE: Venezuela (República Bolivariana de).

3. Volatilidad y apertura financiera

Se presume que la integración financiera proporciona un doble beneficio: a escala global mejora la asignación del capital y a escala individual permite a cada país lograr una mejor distribución del riesgo, lo que contribuye a suavizar la volatilidad del consumo. Los países menos desarrollados serían los más favorecidos, habida cuenta de su menor dotación de capital y su mayor volatilidad.

Sin embargo, los flujos de capital hacia las economías en desarrollo se han concentrado en un grupo relativamente pequeño de países emergentes (Prasad y otros, 2004). La evidencia empírica sobre el vínculo entre apertura financiera y volatilidad no es concluyente. Razin y Rose (1994) no encuentran una relación significativa entre apertura (comercial

y financiera) y volatilidad macroeconómica (del producto, el consumo y la inversión). Lo mismo ocurre en el caso de Easterly, Islam y Stiglitz (2001), quienes sí determinan que un mayor desarrollo del sistema financiero doméstico está asociado a una menor volatilidad macroeconómica.

Gavin y Hausmann (1996), en cambio, constatan que en los países emergentes la relación entre la volatilidad de los flujos de capital y la del producto resulta positiva para el período 1970-1992. Kose, Prasad y Terrones (2003) detectan que para las economías en desarrollo más integradas al mercado financiero internacional la volatilidad del consumo en relación con la del ingreso aumentó en los años noventa, aunque la relación sería no lineal: después de cierto umbral, los flujos de capital comienzan a ejercer una influencia negativa en el ratio mencionado.

Ciertas características estructurales de los países emergentes que los hacen más o menos susceptibles a perturbaciones externas, como la baja diversificación de las exportaciones o el escaso desarrollo de los mercados financieros locales, tienden a afectar negativamente la relación entre apertura financiera y volatilidad macroeconómica¹⁴. Elevados niveles de endeudamiento externo o un tamaño demasiado reducido de la economía también incrementan la vulnerabilidad.

En suma, como afirman Prasad y otros (2004), la evidencia disponible no permite afirmar que la integración financiera haya favorecido a esos países y solo se beneficiarán aquellos que puedan crear una institucionalidad adecuada, garantizar condiciones de estabilidad macroeconómica y contar con suficiente capacidad de gobernanza interna.

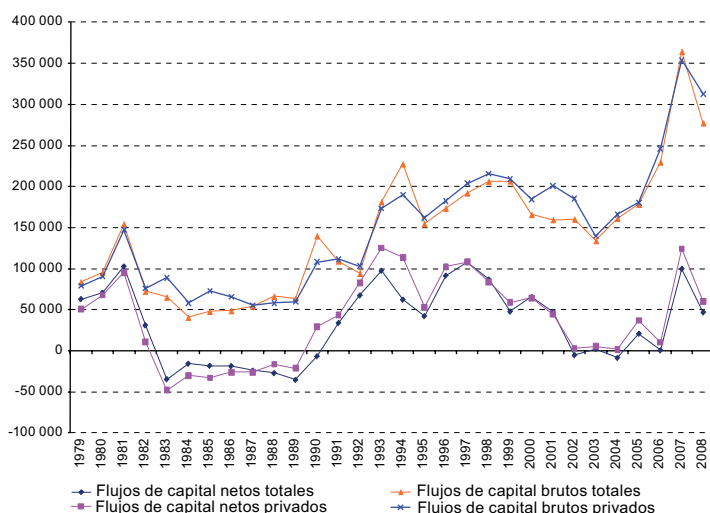
En ausencia de esas condiciones, la integración financiera puede incluso aumentar las fugas de capitales, con lo que se acrecentaría la volatilidad y disminuiría la tasa de crecimiento (Kaminsky y Reinhart, 1999). En particular, los procesos de liberalización financiera internos acompañados de una apertura simultánea de la cuenta de capital externa (como los que experimentaron los países del Cono Sur en los años setenta y muchos otros países de la región en épocas más recientes) aumentan significativamente la probabilidad de crisis bancarias y cambiarias, que con frecuencia culminan con el desplome de la actividad económica.

Al aumentar el número de crisis financieras en los países emergentes después de los programas de liberalización y apertura financiera, los países quedaron en una situación mucho más vulnerable a los cambios súbitos en las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales, lo que se tradujo en una gran volatilidad del consumo y del producto.

¹⁴ Aghion, Banerjee y Piketty (1999) y Caballero y Krishnamurthy (2001) desarrollaron modelos que conectan el bajo desarrollo del sector financiero con una elevada volatilidad del producto.

El gráfico IV.10, que reúne datos de las once mayores economías de la región¹⁵, pone de manifiesto el notable impacto que tuvo el reciente proceso de globalización financiera en la región. En efecto, considerando tanto los movimientos de capital totales como los privados, desde mediados de los años ochenta los flujos brutos (entradas más salidas de fondos) medidos en dólares constantes de 2005 pasaron de alrededor de 5.000 millones de dólares a más de 30.000 millones de dólares¹⁶.

Gráfico IV.10
FLUJOS DE CAPITAL HACIA AMÉRICA LATINA, 1979-2008
(En dólares constantes de 2005)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

También puede observarse en el gráfico IV.10 la marcada volatilidad de los flujos netos antes de la crisis de la deuda; en 1981 se produce un alza importante en los flujos, que se tornan después negativos hasta comienzos de la década de 1990. Posteriormente se recuperan y alcanzan un nuevo

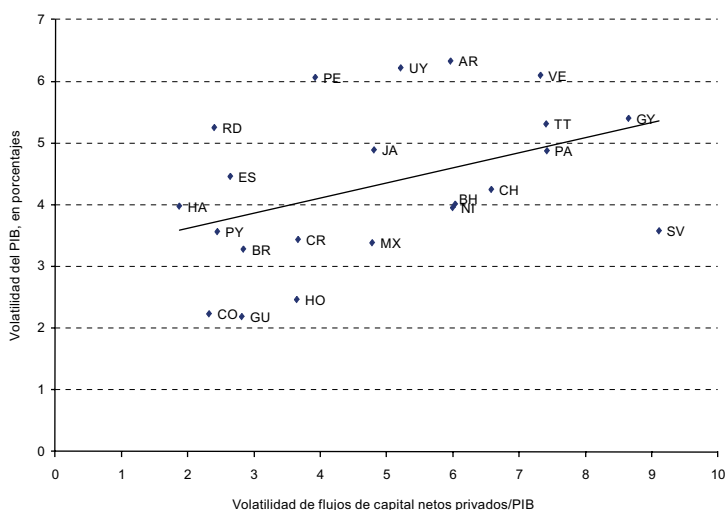
¹⁵ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁶ Los movimientos de capital incluyen la inversión extranjera directa, las inversiones de portafolio (deuda y capital accionario) y otras inversiones, de acuerdo con datos provenientes de la balanza de pagos. Los flujos netos son la diferencia entre entradas y salidas. Los flujos brutos, la suma en valor absoluto de entradas y salidas. Por último, los flujos privados excluyen las operaciones de las autoridades monetarias y del gobierno general.

máximo en 1993, pero experimentan una brusca desaceleración en 1994-1995 con la llamada “crisis tequila”. Vuelven a recobrase rápidamente en los dos años posteriores, para luego desplomarse al compás de las crisis que se suceden en los mercados emergentes durante la segunda mitad de la década. Muestran finalmente un repunte en 2007, que se revierte al año siguiente, cuando comienza la última crisis financiera internacional.

En el gráfico IV.11 se presenta la correlación entre la volatilidad de los flujos de capital netos privados (como porcentaje del PIB) y la volatilidad del producto durante el período 1980-2008¹⁷. Esta correlación resulta ser positiva y elevada¹⁸, lo que refuerza la visión crítica de los procesos de liberalización y apertura financiera de los años noventa en la región (Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1992).

Gráfico IV.11
AMÉRICA LATINA: VOLATILIDAD DE FLUJOS DE CAPITAL FRENTE A VOLATILIDAD DEL PIB, 1980-2008



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

¹⁷ Se incluyen 22 países, los mismos que en los gráficos IV.5 y IV.6, salvo Belice por una parte (por falta de datos), y Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador por otra (por constituir valores atípicos).

¹⁸ El mismo resultado surge si se consideran los flujos de capitales netos totales (incluidas las operaciones del gobierno general y de las autoridades monetarias). El coeficiente de correlación es 0,41 para el caso de los flujos totales y 0,42 para el de los flujos privados.

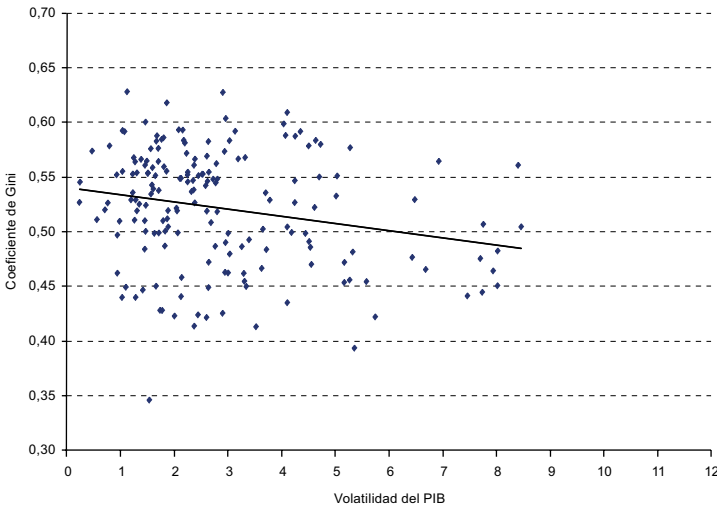
4. Volatilidad y distribución del ingreso

Diferentes estudios internacionales de corte transversal concluyen que la volatilidad afecta negativamente a la distribución. Wolf (2004) obtiene este resultado trabajando con el coeficiente de Gini.

Por su parte, Laursen y Mahajan (2004) lo hacen examinando la participación en el ingreso del quintil más bajo de la distribución, pero sus resultados no son robustos cuando se desagrega la muestra de países considerados. La correlación se mantiene significativamente negativa para los países de Europa central y oriental, de Oriente Medio y África del Norte, y del África subsahariana, así como para los países de ingresos bajos y los de ingresos altos. En cambio, la correlación obtenida es positiva para los países de Asia oriental y el Pacífico, y no significativa para los países de Asia meridional y de América Latina y el Caribe, así como para los países de ingresos medios.

El resultado del análisis de sección cruzada que se puede observar en el gráfico IV.12 para los países de América Latina tampoco indica una correlación negativa entre volatilidad y equidad distributiva.

Gráfico IV.12
AMÉRICA LATINA: VOLATILIDAD DEL PIB Y COEFICIENTE DE GINI, 1980-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEDLAS/Banco Mundial, Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

Cada punto del gráfico IV.12 es una observación correspondiente a un país de América Latina para un año determinado. El panel no está balanceado, porque la cantidad de observaciones del coeficiente de Gini no es la misma para cada país. Para cada año en que se disponía de una observación del coeficiente de Gini se consideró como valor de volatilidad del PIB el correspondiente a una ventana hacia atrás de cinco años. Con las limitaciones del caso, el gráfico IV.12 sugiere que a mayor volatilidad corresponden menores valores del coeficiente de Gini¹⁹.

A primera vista esto puede parecer contradictorio con la afirmación de que la volatilidad afecta negativamente a la distribución. En efecto, estos resultados muestran que en América Latina los países más volátiles no son los que tienen una peor distribución del ingreso.

No obstante, como también ocurre con la relación entre volatilidad y crecimiento, una variedad de factores idiosincrásicos tendió a incidir en la intensidad con que esta interrelación se manifestó en los distintos países de la región. Cabe reiterar respecto a este punto que fueron las economías de la región relativamente más avanzadas las que se integraron con mayor intensidad a los mercados financieros internacionales en las últimas décadas. Como se señaló, la apertura financiera constituyó una de las principales fuentes de volatilidad en la región. Sin embargo, los países más expuestos a esa volatilidad no están, en general, entre los que presentan una peor distribución.

En cambio, si en lugar de centrar la atención en el análisis de sección cruzada se orienta a lo que ocurrió en cada país a lo largo del tiempo, la relación entre volatilidad y distribución es la teóricamente esperable. Como se puede observar en el cuadro IV.2, con los episodios de volatilidad el quintil más pobre pierde prácticamente en todos los países²⁰.

Debe señalarse, sin embargo, que las pérdidas no se limitan al quintil más pobre. En la mayoría de los países los cuatro primeros quintiles son los que se ven perjudicados con la volatilidad, lo que contrasta con el 20% de mayores ingresos, que tiene cómo protegerse de ella. Seguramente, esto refleja la falta de oportunidades de diversificación disponibles para todos, salvo los muy ricos (Laursen y Mahajan, 2004).

Una segunda conclusión que se desprende del cuadro IV.2 es que, contrariamente a lo que podría esperarse, en varios países el quintil más pobre no es el más perjudicado por la volatilidad excesiva. Posiblemente, este resultado se explica por las políticas sociales destinadas a paliar la pobreza extrema.

¹⁹ El mismo análisis se realizó tomando como datos sustitutivos del nivel de desigualdad el porcentaje de participación del primer quintil en el ingreso per cápita familiar, y se detectó que un mayor nivel de volatilidad está asociado a mejoras en la participación del primer quintil, es decir, a una menor desigualdad.

²⁰ De acuerdo con los datos disponibles las excepciones serían Honduras y la República Dominicana.

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA: CORRELACIÓN ENTRE VOLATILIDAD DEL PIB Y PARTICIPACIÓN
POR QUINTIL EN EL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, 1974-2008

País	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Años
Argentina	-0,26	-0,24	-0,21	-0,19	0,23	1974-2006
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-0,13	-0,17	-0,19	0,15	0,11	1986-2007
Brasil	-0,38	-0,48	-0,49	-0,42	0,46	1986-2007
Colombia	-0,41	-0,35	-0,36	-0,25	0,41	1974-2006
Chile	-0,75	-0,80	-0,79	-0,47	0,75	1987-2006
Costa Rica	-0,33	-0,08	-0,02	-0,10	0,13	1971-2007
Ecuador	-0,27	-0,39	-0,34	-0,26	0,36	1994-2007
El Salvador	-0,11	-0,35	-0,59	-0,74	0,53	1991-2007
Honduras	0,64	0,44	0,34	0,36	-0,46	1986-2006
México	-0,53	-0,42	-0,23	0,17	0,26	1989-2006
Panamá	-0,60	0,07	0,55	0,81	-0,44	1989-2007
Paraguay	-0,18	-0,08	-0,18	-0,03	0,14	1995-2007
Perú	-0,56	-0,30	-0,22	-0,14	0,29	1991-2007
República Dominicana	0,21	0,03	-0,06	-0,29	0,11	1984-2007
Uruguay	-0,38	-0,63	-0,62	-0,52	0,60	1981-2007
Venezuela (República Bolivariana de)	-0,09	0,26	0,34	0,36	-0,24	1980-2008

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEDLAS/Banco Mundial, Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

5. Las políticas económicas como fuente de volatilidad endógena

Tanto la variabilidad de las políticas monetarias y fiscales como los abruptos cambios en las políticas de carácter estructural —que operan sobre el nivel de competencia de los mercados de bienes, el grado de apertura de la economía o el funcionamiento de los mercados financieros y laborales— pueden constituir fuentes de volatilidad macroeconómica (Sahay y Goyal, 2006)²¹.

Es posible identificar tres tipos de factores capaces de provocar inconsistencias y volatilidad en la política económica. En primer término, en el gobierno son inevitables los problemas de coordinación. En segundo lugar, es imposible identificar con absoluta certidumbre la naturaleza de

²¹ En numerosos países de América Latina, los dos períodos recientes de reversión en gran escala de reformas estructurales, a inicios de los años ochenta y a comienzos de esta década, fueron de extrema inestabilidad y crisis macroeconómicas. Los procesos de reversión comenzaron antes del desencadenamiento de las crisis, pero estas tendieron a exacerbarlos.

las turbulencias²². Finalmente, las decisiones de política se ven sometidas, en mayor o menor medida, a múltiples condicionamientos: restricciones comerciales y financieras externas, presiones contrapuestas de diferentes grupos de interés, falencias de la estructura productiva, fragilidad del sistema bancario interno y debilidades institucionales, entre otras. En cualquier caso, los errores de política pueden acentuar endógenamente la volatilidad de la economía.

En un planteamiento excesivamente reduccionista, autores como Acemoglu y otros (2003) y Easterly (2005) afirman que las inconsistencias de política obedecen exclusivamente a deficiencias en el funcionamiento de las instituciones.

Fatás y Mihov (2005) consideran que, para medir la calidad de las políticas macroeconómicas, la volatilidad de los instrumentos empleados constituye un mejor indicador que las medidas basadas en los niveles de esos instrumentos (déficit fiscal y emisión monetaria, entre otros). Estos autores detectan una correlación inversa entre volatilidad de política y crecimiento económico. Sus datos reflejan que una política fiscal más volátil afecta negativamente a la inversión, y también que este vínculo es más sólido en países de ingresos per cápita inferiores. Una posible explicación de este hallazgo es que las restricciones de financiamiento de sus gobiernos son más férreas. Por tanto, aquellos países fiscalmente más volátiles serán también los que presenten una mayor incertidumbre macroeconómica y tendrán más dificultades para financiar la acumulación de capital.

Aunque esos resultados deben ser interpretados con cautela, sugieren que la volatilidad en la política efectivamente importa. Sin duda, las instituciones también influyen, porque inciden en esa volatilidad. Por ejemplo, los gobiernos sometidos a contrapesos más estrictos por parte de los poderes legislativo y judicial tendrán una política fiscal más predecible y su menor volatilidad tenderá a favorecer el crecimiento. Pero las instituciones no son el único determinante de la calidad de las políticas.

A continuación se examinan ejemplos de problemas de identificación y de fallas de coordinación que típicamente enfrentan los decisores de políticas en América Latina.

Con respecto a la política monetaria, las preferencias se han ido desplazando de las soluciones de esquina, privilegiadas en los años noventa (Frankel, 1999), a regímenes de metas de inflación con flotación cambiaria (Mishkin, 2000). Sin embargo, su aplicación ha diferido, generalmente, de

²² Para que las respuestas de política sean adecuadas es necesario distinguir si el origen de la perturbación es nominal o real, si su horizonte temporal es permanente o transitorio, y si su cobertura es sectorial o agregada.

lo que marca el paradigma convencional. Los bancos centrales que aplican políticas monetarias no han renunciado a la intervención cambiaria para acumular reservas como mecanismo de seguridad propia o para evitar apreciaciones excesivas de la moneda nacional. Otros países que optaron por metas monetarias también han intervenido de forma significativa en el mercado de cambios con similares propósitos. De este modo, la política monetaria suele quedar sobredeterminada por la tentativa de perseguir con ese solo instrumento múltiples objetivos (Machinea y Rozenwurcel, 2006).

Pero, además, aun si los países aplicaran estrictamente el régimen de metas de inflación, los problemas de identificación de las perturbaciones supondrían trabas importantes. Un ejemplo es el reciente choque de términos del intercambio.

La primera cuestión que la autoridad monetaria debe resolver es la de los cambios de política requeridos, pero para ello debe estimar el nuevo nivel de producto potencial, la brecha de producto resultante y la nueva tasa de interés de equilibrio de largo plazo. En segundo lugar, el banco central debe convencer al sector privado de que los cambios adoptados no persiguen otro objetivo que el de mantener la inflación bajo control. Ninguna de estas tareas es sencilla, y ambas ponen de manifiesto que la política monetaria debe incorporar explícitamente el rol de la incertidumbre en la toma de decisiones (Walsh, 2002).

Con respecto a la política fiscal necesaria para combatir la volatilidad excesiva, existe un amplio consenso sobre dos cuestiones básicas: deben evitarse las políticas procíclicas y es preciso asegurar la solvencia fiscal. Sin embargo, si la política fiscal no cuenta con suficientes instrumentos, deberá buscarse un equilibrio entre ambos objetivos. La discrecionalidad puede ser efectiva para atenuar el ciclo, pero es susceptible de acomodarse a presiones sectoriales, lo que pone en peligro la solvencia. Las reglas, en cambio, pueden contribuir a contener el sesgo deficitario de la política fiscal, pero limitan su efectividad como herramienta anticíclica. Al igual que en el caso de la política monetaria, no parece haber mejor opción que una discrecionalidad contenida por reglas que admitan cierto margen de flexibilidad.

Otra cuestión es cómo fijar la regla. Todo indica que una regla de déficit estructural, al estilo de la adoptada en Chile, es superior a otra que simplemente establezca un tope al déficit observado, ya que permite que en la política fiscal se tome en cuenta el estado del ciclo. Es preciso considerar que toda regla es vulnerable a la contabilidad creativa y a la falta de transparencia. Ninguna regla puede sustituir a una buena institucionalidad fiscal.

Más allá de los problemas de transparencia, incluso la regla de déficit estructural enfrenta problemas de identificación semejantes a los ya comentados para el caso de la política monetaria.

Por otra parte, hasta una regla estructural puede resultar insuficiente cuando la política debe enfrentar una perturbación permanente demasiado intensa. Precisamente, la continua mejora de los términos del intercambio forzó a Chile a modificar la regla y a cambiar las disposiciones relativas al uso de los recursos acumulados en el fondo de estabilización.

Más en general, la cuestión que plantea una perturbación favorable de gran dimensión es qué hacer para resistir la “tentación populista” cuando el Tesoro genera grandes superávits presupuestarios por ingresos que seguramente no serán constantes. El problema es incluso mayor cuando quien inicialmente se beneficia de la perturbación es el sector privado. Como muestra la aplicación de retenciones a las exportaciones en el caso argentino, para apropiarse de parte de los beneficios extraordinarios el gobierno debe introducir cambios *ad hoc* en el régimen tributario.

Es cierto que permitir al sector privado apropiarse de la totalidad del excedente no constituye una buena opción, ya que lo más probable (especialmente con sistemas financieros débiles) es que se dilapide en consumo ostentoso, se alimente una “burbuja” en el sector inmobiliario o, en el mejor de los casos, se aliente un exceso de inversiones en el sector favorecido por la perturbación y se tiendan a acentuar los conflictos distributivos. Probablemente, un Estado débil y permeable a las presiones sectoriales también terminaría dilapidando los recursos a través del aumento del gasto corriente.

Además de qué hacer con el superávit extraordinario, en el caso de que el beneficiario inicial sea el sector privado, el gobierno debe definir a través de qué impuestos se apropiará de una parte de esos ingresos extraordinarios. Esto resultará crucial para el crecimiento futuro desde el punto de vista de los incentivos a la inversión. También debe resolver si deja flotar el tipo de cambio o acumula reservas para responder al exceso de oferta en el mercado de divisas.

Esto último remite directamente al tema de la coordinación entre políticas y la posibilidad de fallas generadoras de dominancia, fenómeno que emerge cuando los instrumentos de política son insuficientes en relación con sus objetivos, como sucede en la generalidad de los países de la región.

En cuanto a la política monetaria y la fijación de la tasa de interés en el marco de un régimen de metas de inflación, para afirmar su credibilidad ante el sector privado la autoridad monetaria puede verse impelida a adoptar una tasa de interés que conduzca a un aumento de la morosidad

en el sistema financiero. Si no existe un instrumento independiente para enfrentar este problema, la incobrabilidad podría prolongarse excesivamente y afectar la estabilidad de los bancos. Llegado el punto en que una crisis de solvencia amenace al sistema, el banco central se verá obligado a relajar la política monetaria. De este modo, la preservación de la estabilidad financiera acabará dominando el objetivo de inflación y la política macroeconómica resultará más volátil.

Pero la elección de una tasa de interés demasiado elevada también puede inducir volatilidad si, para cumplir la regla fiscal, el gobierno se endeuda a corto plazo porque le resulta menos oneroso. En este caso, la política macroeconómica de corto plazo domina el manejo de la deuda pública, al aumentar la liquidez y los riesgos de solvencia que enfrenta el sector público, con obvios efectos sobre la volatilidad.

Uno de los problemas clave que plantea la dominancia es que las fallas de coordinación no siempre surgen de forma inmediata. Como ya se indicó, las inconsistencias de política pueden acumularse en el tiempo y, cuando finalmente se manifiestan, generar colapsos de crecimiento, drásticos cambios de precios relativos, un aumento generalizado de la pobreza, transferencias de riqueza masivas y una gran intensificación de los conflictos distributivos.

No es posible atribuir exclusivamente la recurrencia de estos episodios a la falta de racionalidad de los agentes económicos. Las razones residen más bien en los problemas de información y en la ausencia de instituciones eficaces. Respecto a lo primero, la propia historia de volatilidad de estas economías dificulta enormemente la creación de expectativas y torna casi imposible utilizar los mercados para asegurarse. Lo segundo es, en gran medida, fruto de la permeabilidad del Estado a los intereses sectoriales.

Los anteriores ejemplos reflejan que las situaciones de dominancia aumentan la inestabilidad e inconsistencia de las políticas, lo que contribuye a agravar la incertidumbre sobre sus resultados y a minar su credibilidad; además, puede desencadenar conductas defensivas que, a su vez, alimenten las dudas y acentúen los fenómenos de dominancia, con lo que se consolidaría un proceso de creciente incertidumbre e ineffectividad de las políticas (Rozenwurcel, 2009b). Por esa razón, la coordinación explícita de las políticas fiscal, monetaria, de deuda pública y de regulación del sistema financiero es central para lidiar con la volatilidad macroeconómica.

D. Principales conclusiones y recomendaciones de política

La existencia de un nivel de volatilidad que puede considerarse normal se explica por la evolución de los principios básicos de la economía. El problema se presenta con la excesiva volatilidad que aparece cuando las perturbaciones exógenas que constantemente enfrenta una economía (incluidos los propios choques de política) no se contrarrestan adecuadamente con los mecanismos estabilizadores de mercado o estatales disponibles. Como lo revela una amplia evidencia empírica, la volatilidad macroeconómica se encuentra inversamente correlacionada con el ritmo de crecimiento.

De hecho, lo más probable es que la correlación negativa que se detecta entre estos dos fenómenos sea una manifestación de la retroalimentación entre ambos. Pero, en cualquier caso, resulta evidente que limitar la volatilidad macroeconómica y reducir sus efectos sobre el crecimiento deben ser dos objetivos centrales de la política económica.

Las políticas antivolatilidad son clave, sobre todo, si con la política económica se plantea además una transformación progresiva de la estructura económica para hacerla más homogénea, tanto sectorial como territorialmente, de acuerdo con los objetivos de una estrategia de desarrollo inclusivo. Suavizar el impacto de los ajustes sobre el crecimiento es crucial para avanzar en un proceso de convergencia productiva que haga posible compatibilizar desarrollo e inclusión.

Pero esto no es todo. Frecuentemente, en especial en los países en desarrollo, además de reforzar la heterogeneidad productiva, la volatilidad también puede acentuar las fluctuaciones cíclicas del consumo, empeorar la distribución, incrementar la pobreza, intensificar la conflictividad social y deteriorar el funcionamiento de las instituciones. Por eso, cualquier estrategia de desarrollo inclusivo, además de tener la capacidad de llevar a cabo las políticas anticíclicas convencionales, debe encarar un conjunto de reformas tendiente a combatir los diversos factores estructurales que favorecen la volatilidad excesiva: heterogeneidad y escasa diversificación de la estructura productiva, debilidad de los mecanismos institucionales de negociación y resolución de conflictos, escaso desarrollo de los mercados financieros y de seguros e insuficiencia de instrumentos adecuados para la administración de riesgos.

Es importante tener presente, en particular por sus implicancias en cuanto a la política, que una volatilidad excesiva puede no ser solamente producto de perturbaciones transitorias que generen fluctuaciones en torno a una tendencia de crecimiento estable. Las perturbaciones también pueden ser persistentes y afectar, especialmente en las economías

menos desarrolladas, el nivel y la volatilidad de la propia tendencia de crecimiento.

Prácticamente todas las economías —y con mayor frecuencia las menos desarrolladas— experimentan de tiempo en tiempo episodios críticos (sin una distribución de probabilidad definida) cuyo rasgo distintivo es un aumento drástico y repentino de la volatilidad macroeconómica. Las crisis desencadenan procesos de amplificación de los desequilibrios y, si son suficientemente profundas, pueden ocasionar importantes pérdidas y redistribución de ingresos y riqueza, intensificar la conflictividad social y provocar discontinuidades prolongadas en el ritmo de crecimiento económico.

Justamente por esta razón las políticas antivolatilidad enfrentan en los países en vías de desarrollo un doble desafío. Por una parte deben abarcar más aspectos que en los países desarrollados: no solo requieren ocuparse de amortiguar las fluctuaciones cíclicas, sino que también son cruciales para reducir la frecuencia de las crisis, sostener la tendencia de crecimiento, disminuir la heterogeneidad y aumentar la diversificación de la estructura productiva, minimizar la pobreza, consolidar la estabilidad de las instituciones económicas y facilitar el desarrollo de los mercados financieros. Por otra parte, su puesta en práctica demanda capacidades estatales habitualmente no disponibles en estos países y que deben desarrollarse en forma más o menos simultánea.

La cuestión es especialmente relevante para las economías de América Latina, que en su mayoría se caracterizan por frecuentes e intensas perturbaciones (especialmente de origen externo) y por carecer de mecanismos estabilizadores suficientemente vigorosos (ya sea de mercado, institucionales o de políticas públicas) como para contrarrestar las fuerzas divergentes que tales perturbaciones desencadenan. No es sorprendente que, en consecuencia, la región sea una de las más volátiles del mundo.

Para enfrentar situaciones de volatilidad excesiva resultantes de perturbaciones transitorias es necesario contar con un marco consistente de políticas de demanda contracíclicas. Los problemas de identificación y coordinación y las presiones de grupos de interés pueden dificultar ostensiblemente esta tarea. Los requerimientos son aún mayores cuando se trata de enfrentar la volatilidad de tendencia, producto de perturbaciones permanentes, o bien situaciones de crisis.

En especial, acontecimientos extremos como las crisis cambiarias o bancarias y los incumplimientos soberanos son fuentes principales de

volatilidad en la región²³. Con demasiada frecuencia episodios de esa índole han generado colapsos de crecimiento, destrucción de riqueza, instituciones y mercados, así como conflictos distributivos y violación de derechos de propiedad.

Reducir la probabilidad de crisis es, por tanto, un objetivo muy importante para los países de América Latina. Una visión de la política económica neutral con respecto al riesgo —como la usualmente empleada—, cuya función de pérdida otorga la misma ponderación a los desvíos por encima o por debajo de la meta fijada para el PIB, tiende necesariamente a subestimar los efectos destructivos de las crisis y la relevancia de la prevención.

Esa visión debe abandonarse por un enfoque no neutral, que reconozca explícitamente las asimetrías de los riesgos involucrados y la incertidumbre que enmarca la toma de decisiones, tanto porque la información disponible nunca es completa, como porque ningún modelo puede ser una réplica exacta de la realidad. Un enfoque de política no neutral pondrá énfasis en detectar dónde están las principales vulnerabilidades, en prevenir riesgos y en mitigar efectos adversos.

Asimismo, es necesario referirse a la volatilidad autoinducida por las inconsistencias de la propia política económica. Para neutralizar esta importante fuente de volatilidad resulta fundamental coordinar adecuadamente las diferentes políticas a fin de minimizar los conflictos de objetivos que pueden surgir entre ellas.

Asignar demasiadas tareas a una sola política puede derivar en problemas de dominancia. Tal es el caso de la política monetaria cuando se le asigna, más o menos implícitamente, el doble objetivo de controlar la inflación y defender la competitividad externa. Para evitar probables pérdidas de credibilidad de la política monetaria, que podrían inducir problemas en el sistema bancario y en el mercado de cambios, el gobierno debería dejar clara su disposición a utilizar otros instrumentos (en este caso de política fiscal) si se llegase a plantear un conflicto entre ambos objetivos. La coordinación y el análisis conjunto de riesgos entre el banco central y el ministerio de hacienda facilitarían en gran medida esta tarea.

Las áreas que se deben coordinar en un análisis conjunto de riesgos son las responsables de la política monetaria, fiscal, de endeudamiento

²³ Sahay y Goyal (2006) detectan 312 episodios de crisis entre 1970 y 2004. Estos autores sostienen que la mayoría de los países sufrió más crisis en los períodos de menor crecimiento y que todos experimentaron los tres tipos de crisis al menos una vez (excepto Panamá, que nunca tuvo una de tipo cambiario, debido a su dolarización, y Colombia, que nunca recurrió a un incumplimiento soberano). Naturalmente, hay enormes diferencias entre países. Por ejemplo, en el mismo período la Argentina, el país más expuesto a estos episodios, atravesó 29 crisis, en tanto que Colombia, el menos afectado, sufrió solo seis.

público y de supervisión de las entidades financieras. En el análisis de riesgo se deberían considerar, además, las posibles reacciones a los efectos distributivos de las iniciativas consideradas.

Los cambios estructurales o institucionales deben asimismo encararse coordinadamente. Una evaluación de los riesgos de cada iniciativa de reforma para el sistema en su conjunto también es clave en el momento de decidir cuándo y cómo abordar las reformas, a fin de evitar que una posible reversión ulterior se transforme en fuente adicional de volatilidad. Los resultados de muchas tentativas de liberalización y apertura financiera de las últimas dos décadas en la región son un ejemplo elocuente de las pésimas consecuencias que pueden derivarse de ignorar las interdependencias entre estas variables.

Finalmente, a la hora de diseñar y poner en vigor políticas antivolatilidad es importante no perder de vista la perspectiva de que, si bien los problemas son comunes, se manifiestan en cada economía de manera diferente. Es preciso, por ende, descartar las recetas universales y tener, en cambio, un conocimiento detallado de la realidad de cada país para adaptar a los distintos casos particulares cualquier recomendación general.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y otros (2003), "Institutional causes, macroeconomic symptoms volatility, crises and growth", *Journal of Monetary Economics*, N° 50.
- Aghion, P., A. Banerjee y T. Piketty (1999), "Dualism and macroeconomic volatility", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, N° 4, MIT Press.
- Aizenman, J. y N. Marion (1993), "Policy uncertainty, persistence and growth", *Review of International Economics*, vol. 1, N° 9.
- Auffret, P. (2003), "High consumption volatility: the impact of natural disasters", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 2962. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial (2002), *Caribbean Economic Overview 2002. Macroeconomic Volatility, Household Vulnerability, and Institutional and Policy Responses*, Washington D.C.
- Basco, E. y otros (2007), "Política monetaria en contextos de incertidumbre, cambio de régimen y volatilidad pronunciada", *Documento de trabajo*, N° 25, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina.
- Bernanke, B., M. Gertler y S. Gilchrist (1999), "The financial accelerator in a quantitative business cycle framework", *Handbook of Macroeconomics*, J. Taylor y M. Woodford (eds.), North Holland.
- Black, F. (1987), *Business Cycles and Equilibrium*, Cambridge, MA., Basil Blackwell.
- Caballero, R. J. y A. Krishnamurthy (2001), "International and domestic collateral constraints in a model of emerging market crises", *Journal of Monetary Economics*, vol. 48, N° 3.
- Catão, L. (2007), "Retrospectiva latinoamericana", *Finanzas y Desarrollo*, diciembre.
- Dixit, A. y R. Pindyck (1994), *Investment under uncertainty*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

- Easterly, W. (2005), "National policies and economic growth: a reappraisal", *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion y S. Durlauf (eds.), vol 1A, Elsevier.
- Easterly, W., R. Islam y J. Stiglitz (2001), "Shaken and stirred: explaining growth volatility", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, B. Pleskovic y N. Stern (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- 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), inédito.
- Fanelli, J. M., R. Fenkel y G. Rozenwurcel (1992), "Growth and structural reform in Latin America. Where we stand", *The Market and the State in Economic Development in the 1990s*, A. Zini Jr. (ed.), North Holland.
- Fatás, A. e I. Mihov (2005), "Policy volatility, institutions and economic growth", *Discussion Paper*, N° 5388, Londres, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Frankel, J. (1999), "No single currency regime is right for all countries or at all times", *NBER Working Paper*, N° 7338, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Gavin, M., y R. Hausmann (1996), "Sources of macroeconomic volatility in developing economies", *Working Paper*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Heymann, D. (2007), "Macroeconomía de las promesas rotas", *Revista de economía política de Buenos Aires*, año 1, vol. 2.
- (2006), "Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina", *serie Estudios y perspectivas*, N° 31 (LC/L.2504-P), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.14.
- Imbs, J. (2007), "Growth and volatility", *Journal of Monetary Economics*, vol. 54, N° 7, octubre.
- Infante, R. (2009), "Contribución al documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Kaminsky, G. y C.M. Reinhart (1999), "The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems", *American Economic Review*, vol. 89, N° 3.
- King, R., C. Plosser y S. Rebelo (1988), "Production, growth, and business cycles: new directions", *Journal of Monetary Economics*, vol. 21, N° 2/3.
- Kose, M. A., E.S. Prasad y M.E. Terrones (2003), "Financial integration and macroeconomic volatility", *IMF Staff Papers*, vol. 50, número especial.
- Kraay, A. y J. Ventura (2007), "Comparative advantage and the cross-section of business cycles", *Journal of the European Economic Association*, vol. 5, N° 6.
- Kydland, F. y E. Prescott (1982), "Time to build and aggregate fluctuations", *Econometrica*, vol. 50, N° 6.
- Laursen, T. y S. Mahajan (2004), "Volatility, income distribution, and poverty", *Managing Volatility and Crises A Practitioner's Guide*, J. Aizenman y B. Pinto (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Levine, R. (2004), "Finance and growth: theory and evidence", *NBER Working Paper*, N° 10766, Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Loayza, N. y otros (2007), "Macroeconomic volatility and welfare in developing countries an introduction", *The World Bank Economic Review*, vol. 21, N° 3.

- Long, J. y C. Plosser (1983), "Real business cycles", *Journal of Political Economy*, vol. 91, N° 1.
- Lucas, R. (1987), *Models of Business Cycles*, 1985 Yrjö Jahnsson Lectures, Oxford, Basil Blackwell.
- Machinea, J.L. y G. Rozenwurcel (2006), "Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?", *Regional Financial Cooperation*, J.A. Ocampo (ed.), Baltimore, Brookings Institution Press and United Nations/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McDonald, R. y D. Siegel (1986), "The value of waiting to invest", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, N° 4.
- Mishkin, F. S. (2000), "Inflation targeting in emerging market countries", *NBER Working Paper*, N° 7618, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Pindyck, R. y A. Solimano (1993), "Economic instability and aggregate investment", *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Prasad, E. y otros (2004), "Financial globalization, growth and volatility in developing countries", *NBER Working Paper*, N° 1094, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Ramey, G. y V. Ramey (1995), "Cross country evidence on the links between volatility and growth", *American Economic Review*, vol. 85.
- Razin, A. y A.K. Rose (1994), "Business-cycle volatility and openness: an exploratory cross-sectional analysis", L. Leiderman y A. Razin (eds.), *Capital Mobility: The Impact on Consumption, Investment, and Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (1998), *Where did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses*, Cambridge, MA, John F. Kennedy School of Government.
- Rosenwurcel, G. (2009a), "Crecimiento económico y políticas anti volatilidad", Documento de trabajo, N° 10, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre, inédito.
- (2009b), "Monetary Policy and Uncertainty in Emerging Market Economies", en *Financial Turmoil: Its Effects on Developed and Emerging Economies*, Proceedings of the 2008 Money and Banking Seminar, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina.
- Sahay, R. y R. Goyal (2006), "Volatility and growth in Latin America: an episodic approach", *IMF Working Paper*, N° 06/287, Fondo Monetario Internacional.
- Toledo, M. (2008), "Understanding business cycles in Latin America", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Walsh, C. E. (2002), "Economic structure and monetary policy design", inédito.
- Wolf, H. (2004), "Volatility definitions and consequences", *Managing Volatility and Crises A Practitioner's Guide*, J. Aizenman y B. Pinto, (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

Capítulo V

Transición hacia un modelo económico “verde” e inclusivo¹

*Carlos Eduardo F. Young**

Introducción

El propósito de este trabajo es contribuir a la formulación de un modelo de crecimiento en que armonicen economía y medio ambiente.

La bibliografía de economía ambiental sobre el crecimiento económico normalmente sigue el enfoque neoclásico estándar, en que no se tiene en cuenta el problema de la demanda efectiva y el pleno empleo se da por sentado (Hartwick, 1977 y 1978; Solow, 1986). En este capítulo se hace hincapié en el problema a largo plazo, es decir, en la sostenibilidad de un determinado nivel de actividad económica.

En ciertos estudios empíricos se presentan observaciones cualitativas acerca de la relación entre el empleo y el desgaste o degradación de los recursos naturales, pero el desempleo nunca se tiene en cuenta en los modelos formales presentados. Por otra parte, la macroeconomía keynesiana estándar se centra en el problema del desempleo, aunque no presta atención a la cuestión de la sostenibilidad.

* Economista brasileño, consultor de la CEPAL.

¹ Véase una versión previa y más amplia de este capítulo en Young (2010).

Los vínculos intertemporales entre la producción actual y los efectos a largo plazo de la acumulación de capital creado por el hombre se analizan en modelos de interacción multiplicador-acelerador.

Los modelos keynesianos estándar demuestran que se requiere inversión para garantizar el crecimiento con el nivel de empleo deseado, pero no abordan formalmente los problemas relacionados con los cambios en las existencias de activos no producidos, como el desgaste de recursos o la contaminación. Para solucionar esta aparente contradicción se deben combinar más inversión “limpia” o poco contaminante con un menor desgaste de recursos, dado que la inversión en capital creado por el hombre tiene la propiedad de aumentar simultáneamente la demanda efectiva y las existencias de activos². Sin embargo, no todos los tipos de inversión resultan convenientes: la expansión de actividades muy contaminantes resuelve a corto plazo el problema de fortalecer la demanda efectiva, pero lo hace a costa de reducir la sostenibilidad. Las inversiones ecológicas resuelven simultáneamente las dos cuestiones: aumentan la actividad económica y el empleo al mismo tiempo que constituyen un paso adelante hacia una sociedad más sostenible.

En este capítulo se analizan las tendencias y potencialidades de la Iniciativa para una Economía Verde en Latinoamérica. El punto de partida es una sección conceptual en la que se establece la relación entre esta Iniciativa y las ideas originales de Raúl Prebisch. Con esto se pretende demostrar que los principios de desarrollo que condujeron a la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el estructuralismo latinoamericano son plenamente compatibles con una economía verde: la necesidad de reformas estructurales que desvinculen la economía de la dependencia de las exportaciones de bienes producidos sobre la base de un uso intensivo de recursos naturales y que conduzcan a una adopción creciente de innovaciones.

Seguidamente se analizan las tendencias recientes de los países de América Latina, teniendo en cuenta los criterios que se exponen a continuación. En primer lugar, la evolución del peso específico de los bienes primarios en el valor total de las exportaciones en las últimas décadas, a partir del TradeCAN y con respecto a América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y una selección de países³. En segundo término, la evolución de la intensidad de la contaminación de

² La inversión “limpia” se refiere a la expansión de los activos producidos (el “capital creado por el hombre”) en actividades que no sean nocivas para el medio ambiente. También se denominan actividades “verdes” o ecológicas, en contraste con las actividades “sucias” o más contaminantes (es decir, las que agotan el capital natural).

³ El TradeCAN 2009 es un conjunto de herramientas computacionales elaboradas por la CEPAL y el Banco Mundial que permiten analizar datos relativos al comercio internacional. Para el presente estudio, el acceso al TradeCAN 2009 fue facilitado por cortesía de la CEPAL.

las exportaciones industriales, a partir del TradeCAN y de los índices de contaminación potencial, como el índice lineal de intensidad de la toxicidad humana aguda (ILITHA) establecido por el Sistema de proyección de la contaminación industrial y el Banco Mundial (Hettige y otros, 1994), con respecto a América Latina, el MERCOSUR y una selección de países.

Los resultados muestran que las exportaciones de América Latina se están tornando cada vez más dependientes de productos básicos primarios y bienes industriales cuya producción es muy contaminante. Con el propósito de evaluar las posibilidades económicas de revertir esta tendencia se realizó un estudio de caso basado en los distintos escenarios de crecimiento de la economía brasileña, en el que se utilizó el cuadro de insumo-producto a fin de estimar los efectos en el empleo. Este estudio demostró que los escenarios de economía verde o ecológica tienden a ser mucho más inclusivos que la actual tendencia de expansión basada en sectores problemáticos para el medio ambiente.

Con base en estos antecedentes se presentan propuestas de políticas encaminadas a superar los obstáculos que dificultan esta transición y a destacar la función de los gobiernos en el apoyo a un nuevo paradigma de desarrollo que sea ecológicamente sostenible e inclusivo desde el punto de vista social.

La última sección está destinada a las conclusiones del trabajo⁴.

A. Retomando las ideas de Prebisch a la luz de la Iniciativa para una Economía Verde

La crisis económica mundial que comenzó en 2008 ha creado la oportunidad de aplicar los principios tratados en la sección anterior, pues restableció la función de los gobiernos como conductores de la economía mediante la inducción de la inversión y otros tipos de gastos. Sin embargo, la creciente preocupación por el medio ambiente no permite que vuelvan a

⁴ En cuanto a los fundamentos teóricos de la Iniciativa para una Economía Verde, véase en el anexo 1 de una versión más amplia de este capítulo (Young, 2010) un modelo —adaptado de Young (1997) y basado en el modelo de crecimiento de Harrod-Domar— que ilustra la conexión existente entre la demanda efectiva y el problema de la sostenibilidad. La determinación del nivel agregado del producto —la manera más sencilla de abordar la cuestión de la demanda efectiva— es el problema a corto plazo que se examinará. El mantenimiento de una existencia total de activos no decreciente —la definición económica más elemental de sostenibilidad— está relacionado con el problema a largo plazo. El aspecto en que debe hacerse hincapié es la dualidad existente entre el desgaste y la degradación de los recursos; a saber, que la demanda efectiva y la sostenibilidad pueden tener efectos opuestos. A corto plazo, el desgaste de los activos naturales incide positivamente en el empleo porque representa un aumento de la demanda efectiva. No obstante, si este desgaste no se contrabalancea con la inversión en capital manufacturado, reduce las existencias totales de activos, lo que hace peligrar la actividad económica futura.

repetirse los errores del “keynesianismo ciego”: el crecimiento económico no constituye un objetivo en sí mismo, sino un medio para mejorar las condiciones de vida de la población. Ya no se considera el crecimiento económico desde una perspectiva cuantitativa, sino cualitativa: actualmente no es aceptable aumentar la actividad económica a costa del empeoramiento de las condiciones ambientales ni desgastar la base de recursos naturales. En otras palabras, ya no se trata de la “cantidad”, sino de la “calidad” del crecimiento.

La Iniciativa para una Economía Verde fue concebida para ayudar a los gobiernos en la armonización de sus economías con el medio ambiente, según se explica en el sitio web <http://www.unep.org/greenconomy>. Con ese fin propone la reforma de políticas, inversiones y gasto, y la reorientación de estos hacia un abanico de sectores, como las tecnologías limpias, las energías renovables, los servicios hídricos, el transporte ecológico, la gestión de desechos, los edificios ecológicos y la agricultura y silvicultura sostenibles. La armonización de la economía con el medio ambiente se refiere al proceso de reconfiguración de las empresas y la infraestructura con el fin de mejorar el rendimiento de las inversiones en capital natural, humano y económico, al mismo tiempo que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y se extraen y usan menos recursos naturales, con lo que se generan menos desechos y se reducen las disparidades sociales.

Resulta muy interesante que el debate actual promovido por la Iniciativa para una Economía Verde sea, en muchos aspectos, un reflejo de las ideas originales que motivaron a Prebisch y a los representantes del denominado “estructuralismo latinoamericano” a repensar el desarrollo económico mediante el modelo centro-periferia. En primer lugar, tanto el análisis basado en el modelo centro-periferia como el basado en la Iniciativa se proponen abordar, en forma integrada, los múltiples elementos que influyen en el desarrollo, llamando la atención sobre las discontinuidades y heterogeneidades de un modo en que la corriente principal de pensamiento económico no lo hace (o no lo puede hacer). El desequilibrio y la heterogeneidad se perciben más como los temas principales que deben investigarse en sus múltiples niveles (social, sectorial, tecnológico, regional e internacional) que como excepciones que deben olvidarse para mantener la “elegancia” de un modelo general en permanente conflicto con la realidad. Debido a esto, tanto el modelo centro-periferia como la Iniciativa para una Economía Verde comparten la idea de que al sector público le corresponde un papel de liderazgo en el proceso social y económico.

Los contextos históricos en que se formularon el modelo centro-periferia y la Iniciativa para una Economía Verde son, por cierto, muy

distintos. En 1949, cuando Prebisch postuló el modelo centro-periferia, no había ninguna preocupación sobre la sostenibilidad ambiental. La cuestión principal consistía en entender los problemas encarados por los países en desarrollo —con un evidente sesgo hacia América Latina— y buscar soluciones de política fuera del marco de la corriente principal de la teoría económica (Prebisch, 1949).

Según entendía Prebisch el sistema económico internacional, había una ventaja inherente para los países desarrollados (el centro), que producen manufacturas y avances tecnológicos, mientras que los países en desarrollo (la periferia) quedarían en desventaja permanente si se veían limitados a suministrar materias primas sobre la base de su disponibilidad de recursos naturales. Esto se explica por el desequilibrio en los aumentos de productividad: los que se deben al progreso técnico se absorben principalmente donde se generan las innovaciones (el centro), lo que contradice las teorías comerciales ortodoxas ricardianas, según las cuales se supone que estos aumentos se distribuirían uniformemente entre todos los países. Debido a esto, las economías especializadas en proveer bienes con un alto coeficiente de progreso técnico (que entonces se entendían como bienes industriales o manufacturados) siempre tendrían una ventaja sobre las economías especializadas en proveer bienes cuya producción se caracteriza por un progreso técnico estancado (esos bienes se consideran primarios).

Prebisch basó su punto de vista en pruebas empíricas que demostraban una desigualdad histórica en la evolución de los precios de exportación de los bienes industriales y los productos básicos primarios, que recibía el nombre de “deterioro de los términos de intercambio”. Sin la intervención de los planificadores económicos, las fuerzas del libre mercado generarían un ciclo vicioso en el que la periferia crecería a un ritmo más lento que el centro y, por tanto, tendría una menor capacidad de acumulación e inversión para absorber y generar progreso técnico, lo que reforzaría las causas originales del desequilibrio (Young y Lustosa, 2001 y 2002).

La única forma de salir de ese ciclo vicioso consistiría en reorganizar la economía, con el sector público a la cabeza de la inversión privada, con miras a la industrialización. Para ese propósito el gobierno tendría que desempeñar un papel activo en la realización de inversiones directas, especialmente en infraestructura, y en la creación de incentivos indirectos, como controles de importación, subsidios y líneas especiales de crédito, de forma que la economía experimentara un “salto” hacia un nuevo sendero de desarrollo, haciéndose menos dependiente de las exportaciones basadas en la abundancia de recursos naturales y de mano de obra barata, y con una mayor participación en la producción de bienes industriales (es decir, con un alto coeficiente de progreso técnico).

Existe una diferencia crucial entre el concepto de industrialización según lo entiende teóricamente Prebisch y los principios de industrialización adoptados por los encargados de la formulación de políticas. El concepto de industrialización en el modelo centro-periferia se refiere a la capacidad endógena de absorber y promover el progreso técnico, independientemente de los sectores, mientras que la formulación de políticas permanecía vinculada al punto de vista de que la industrialización no era más que la ejecución de la producción manufacturera en la economía, sin considerar la capacidad endógena de innovación. En términos prácticos, el segundo punto de vista fue el que prevaleció, lo que dio lugar a que la industria se estableciera en la periferia con normas tecnológicas no innovadoras, que requieren de un uso intensivo de recursos naturales y energía baratos y comportan muchos problemas de contaminación, sin resolver las desigualdades sociales básicas.

Por lo tanto, los múltiples fracasos que se observan en el proceso de industrialización de América Latina son consecuencia de la especialización relativa en productos de bajo dinamismo tecnológico que no rompían el desequilibrio fundamental previsto por el modelo centro-periferia. Si bien las políticas de sustitución de las importaciones han hecho que aumente la participación estadística del sector industrial en el PIB de la región, no han sido capaces de transformar las economías en pro de un aumento “genuino” de su competitividad, sino que han contribuido a la expansión del abanico de sectores productivos en la economía que, a pesar de esto, siguen basados en las ventajas competitivas “espurias” de la mano de obra barata y el uso predatorio de los recursos naturales, según los términos definidos por CEPAL (1990).

La Iniciativa para una Economía Verde constituye una oportunidad para reconciliar los determinantes de la formulación de política económica con el concepto original de industrialización propuesto en el modelo centro-periferia: una estrategia encaminada a superar la trampa del desarrollo a partir de la capacidad endógena de generar e incorporar el progreso técnico, haciendo al mismo tiempo que las cuestiones sociales —incluida la protección del medio ambiente— reciban la misma consideración como objetivos económicos.

Es importante revertir la tendencia que han ido siguiendo los países de América Latina en los últimos tiempos (especialmente en la última década) de proveer bienes primarios e industriales cuyos procesos de producción son muy contaminantes. Para ello se requerirán programas de inversión bien planificados que estimulen el progreso técnico y la inclusión social, y que eludan el falso objetivo del crecimiento económico como un fin en sí mismo.

En las secciones siguientes se presentarán pruebas empíricas de que hay una involución de las exportaciones de América Latina, con una dependencia cada vez mayor de bienes primarios y manufacturas cuya producción es muy contaminante. Por otro lado, se demostrará también que la expansión de los sectores “limpios” reportaría mayores beneficios económicos y sociales que la actual senda de especialización en actividades “sucias” o más contaminantes.

B. Evolución de las exportaciones de América Latina basadas en recursos naturales y bienes industriales cuya producción es muy contaminante

1. Objetivo y metodología

Como se indicó, la dependencia de las exportaciones basadas en recursos naturales o bienes cuya producción es muy contaminante constituye un problema estructural de los países en desarrollo que está relacionado con una asimetría inherente a los mercados internacionales, vinculada con la distribución desigual de los beneficios del progreso técnico. El objetivo de esta sección es analizar las tendencias recientes en América Latina y verificar si sus exportaciones se están tornando más o menos dependientes de los recursos naturales o de bienes cuya producción es muy contaminante.

Se realizaron dos grupos de ejercicios destinados a poner a prueba las tendencias comerciales en América Latina, valiéndose para ello de la base de datos TradeCAN 2009. En el primer grupo de ejercicios se examinó la participación de los bienes primarios basados en recursos naturales en las exportaciones totales de América Latina y su evolución en años recientes. En el cuadro V.1 se enumeran los productos clasificados como “recursos naturales”, considerándose los productos no elaborados de los sectores agrícola y minero.

Se seleccionó el período 1985-2007 y el análisis se llevó a cabo en relación con los siguientes grupos y países: América Latina; MERCOSUR (la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay); la Argentina; el Brasil; Chile, y México.

En el segundo grupo de ejercicios se midió la especialización en bienes industriales cuya producción es muy contaminante. Con ese fin las estadísticas de exportaciones industriales de TradeCAN 2009 se combinaron con los índices de contaminación potencial del Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS) (Hettige y otros, 1994), una iniciativa del Banco Mundial y diversos investigadores para

evaluar la contaminación potencial de las actividades industriales. El IPPS se creó con datos de producción y emisiones de 200.000 fábricas de los Estados Unidos (tomando 1987 como año de base) obtenidos por el Organismo de Protección del Medio Ambiente (EPA) y fusionados para obtener estimaciones de la intensidad de la contaminación por sectores (contaminación por unidad de actividad).

Al utilizar coeficientes del IPPS se parte del supuesto de que no habría diferencias técnicas importantes entre los sectores de producción de los Estados Unidos y los países de América Latina (al menos en lo referido a emisiones medias por unidad de producción). Por ese motivo, puesto que se desconoce el grado efectivo de tratamiento de las emisiones en América Latina, es muy probable que surjan errores debido a la aplicación de los coeficientes del IPPS. Además, dado que el denominador se expresa en términos monetarios (valor de la producción), también se plantea el supuesto de que las estructuras de precios relativas son las mismas en los distintos países, lo que en términos reales es muy improbable. Por último, se plantea el problema de traducir la clasificación de los coeficientes del IPPS a la clasificación de TradeCAN. En ese sentido fue necesario realizar ajustes específicos, pero se estima que los errores inducidos por estos cambios son ínfimos y no afectan las tendencias principales.

A pesar de estos problemas, los coeficientes del IPPS pueden ser un rasero útil para clasificar los sectores industriales en función de sus emisiones potenciales⁵. Debido a su sencillez y a la falta de otros sistemas para clasificar la contaminación industrial según las actividades económicas, a menudo se ha usado el IPPS como representación indirecta de la intensidad de la contaminación industrial en los países en desarrollo⁶.

El índice del IPPS expresa la intensidad de la producción de contaminantes en relación con seis tipos de contaminantes atmosféricos (dióxido de azufre (SO₂), dióxido de nitrógeno (NO₂), monóxido de carbono (CO), compuestos orgánicos volátiles (COV), material particulado respirable (PM10) y material particulado (TP)); tres tipos de contaminación del agua (demanda biológica de oxígeno (DBO), total de partículas sólidas en suspensión (TSS) y metales), y los metales que terminan en los vertederos. También hay un índice lineal agregado de intensidad de la toxicidad humana aguda que se usa en este análisis como síntesis de los parámetros de contaminación⁷. Los coeficientes de intensidad de la contaminación se expresan como producción de contaminantes (valor del cargamento) dividida por la producción manufacturera total.

⁵ Véanse más detalles sobre la construcción de la base de datos del IPPS en Hettige y otros (1994).

⁶ Véase la experiencia brasileña, por ejemplo, en Young y otros (2002).

⁷ En Young (2010, anexo 2) se presenta la clasificación por sectores industriales.

Los datos del EPA utilizados para calcular los coeficientes del IPPS solo se refieren a instalaciones que liberan contaminantes por sobre cierto umbral de emisiones. En consecuencia, existe un sesgo en las intensidades de contaminación basadas en estos datos, dado que las unidades industriales que presentaban un patrón relativamente bajo de emisiones fueron excluidas de la muestra. El IPPS ofrece dos conjuntos de coeficientes para superar este problema: intercuartílico, donde solo se tiene en cuenta la información relativa a unidades industriales ubicadas en el segundo y tercer cuartiles y ordenada según el volumen de emisiones, y de cota inferior, donde se aplica la hipótesis de que las instalaciones que no presentaron datos no producían emisiones (o sea, fueron consideradas instalaciones de emisiones nulas).

En este estudio los coeficientes de cota inferior se consideraban más adecuados para estimar el desempeño ambiental de las industrias de la región. Esto se debe a que se conoce el sesgo existente en los coeficientes de cota inferior —las estimaciones siempre quedan por debajo del verdadero nivel de emisiones— mientras que no es posible comprobar si los coeficientes intercuartílicos se sitúan por encima o por debajo de las emisiones reales, lo que origina problemas más complejos de interpretación de los resultados.

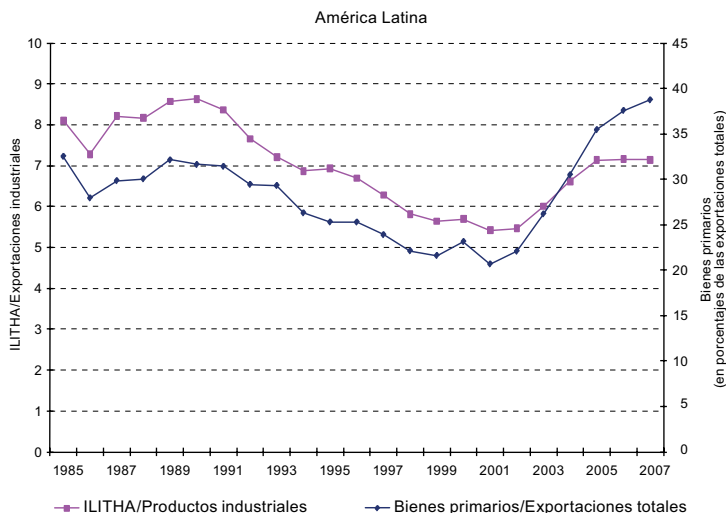
En el caso de los ejercicios relacionados con la contaminación industrial se consideraron para el análisis el período y los grupos o países antes citados.

2. Resultados

En el gráfico V.1 se muestra la evolución de la parte de las exportaciones totales que corresponde a los bienes primarios y el valor medio del ILITHA de las exportaciones industriales cuando se tienen en cuenta todos los países latinoamericanos.

Se observa una clara deriva a una dependencia cada vez mayor de las exportaciones de bienes primarios, que se ha acelerado rápidamente en la década de 2000. Este resultado se vincula con la hipótesis de la desindustrialización, que postula que el proceso de liberalización iniciado en los años noventa, junto con el alza repentina de los precios de los productos básicos en la década de 2000, han provocado en la región un cambio estructural que la ha hecho retornar a una posición en que el dinamismo en los mercados externos se basa en las ventas directas de recursos naturales.

Gráfico V.1
AMÉRICA LATINA: FRACCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES QUE SON BIENES PRIMARIOS Y VALOR MEDIO DEL ÍNDICE LINEAL DE LA INTENSIDAD DE LA TOXICIDAD HUMANA AGUDA (ILITHA) CORRESPONDIENTE A LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES, 1985-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

Otro resultado preocupante es la reversión ocurrida en cuanto a la dependencia de bienes industriales cuya producción es muy contaminante. En la década de 1990 había una clara tendencia a la disminución del ILITHA con respecto al promedio de exportaciones industriales latinoamericanas. Sin embargo, a comienzos de la década de 2000 se produce un cambio y se observa una clara tendencia al aumento de la proporción de bienes primarios en estas exportaciones. En consecuencia, si bien ha disminuido su peso en las exportaciones industriales totales, la participación relativa de los bienes cuya producción es muy contaminante ha aumentado durante el período. Esto es indicio de que en épocas recientes América Latina se ha especializado en proveer bienes industriales cuya producción genera un alto grado de contaminación, lo que ha anulado parcialmente los resultados positivos obtenidos en los años noventa.

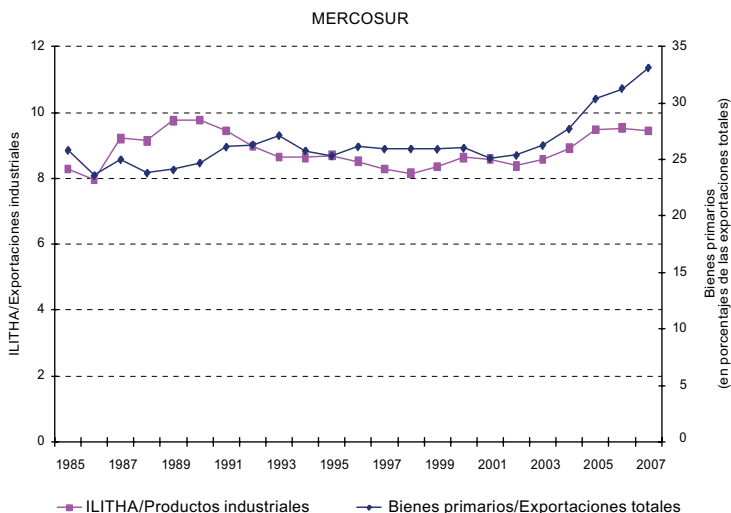
La combinación de ambos resultados muestra que la década de 2000 ha sido un período en que las exportaciones latinoamericanas parecen haberse desplazado hacia la competitividad espuria basada en el desgaste de la base de recursos naturales, en lugar de buscarse un ciclo virtuoso en que las ganancias comerciales provengan del progreso técnico y la innovación. Esta cuestión es particularmente problemática porque

los consumidores de los países en desarrollo están cobrando una mayor conciencia de las huellas ecológicas de los productos que adquieren, y todo indica que la posición de América Latina será cada vez más frágil si esa conciencia se plasma en prohibiciones de comercio u otras restricciones contra productos “nocivos” para el medio ambiente.

Tal resultado es compatible con la hipótesis de que las industrias “sucias” o más contaminantes tienden a concentrarse en los países en desarrollo y que en los países desarrollados se tornan menos competitivas debido al establecimiento de controles ambientales más estrictos.

En el gráfico V.2 se presentan los resultados correspondientes al MERCOSUR. Una vez más, se observa una clara tendencia al aumento de la dependencia de bienes primarios y otros cuya producción es muy contaminante. La principal diferencia en relación con la cifra global correspondiente a América Latina radica en que se ha acentuado el aumento de la toxicidad potencial de las exportaciones industriales. Esto constituye una prueba contundente de que el MERCOSUR se está especializando en exportaciones industriales “sucias” o más contaminantes.

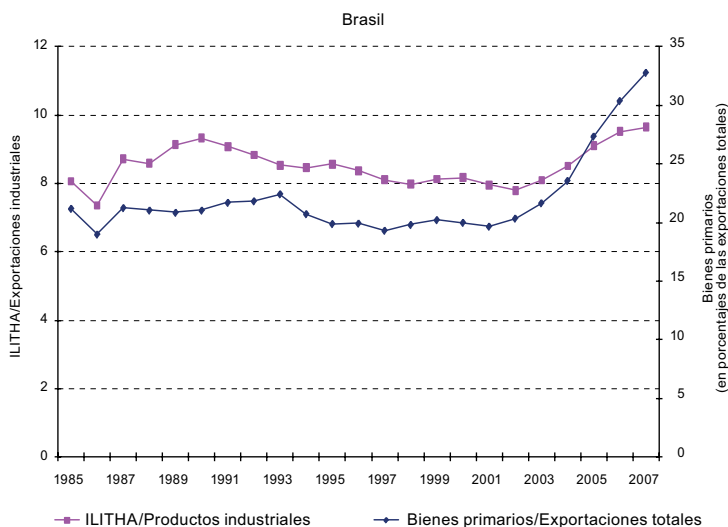
Gráfico V.2
MERCOSUR: FRACCIÓN DE LAS EXPORTACIONES CORRESPONDIENTE A LOS BIENES PRIMARIOS Y VALOR MEDIO DEL ÍNDICE LINEAL DE INTENSIDAD DE LA TOXICIDAD HUMANA AGUDA (ILITHA) SEGÚN LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES, 1985-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

Los resultados del MERCOSUR están determinados en gran medida por la evolución de las exportaciones brasileñas. En el gráfico V.3 se demuestra que las exportaciones industriales están asociadas a un nivel cada vez más alto de emisiones, con lo que se confirma una tendencia señalada en estudios empíricos anteriores en los que se ha analizado el mismo problema hasta mediados de la década de los noventa (Young, 1998; Young y Lustosa, 2001).

Gráfico V.3
BRASIL: FRACCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES CORRESPONDIENTE A
LOS BIENES PRIMARIOS Y VALOR MEDIO DEL ÍNDICE LINEAL DE LA
INTENSIDAD DE LA TOXICIDAD HUMANA AGUDA (ILITHA) SEGÚN
LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES, 1985-2007



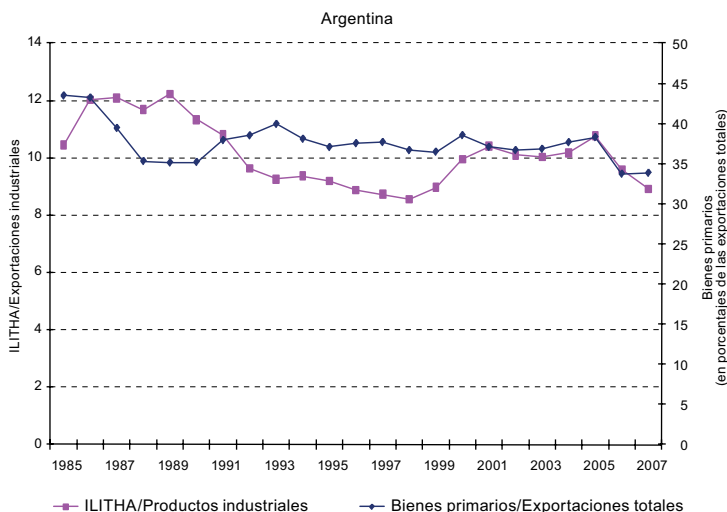
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

Este proceso podría haber tenido como contrapeso el “ahorro” en concepto de emisiones conseguido por la rápida expansión de las importaciones desde los años noventa. Debido a que estas se originaban en el extranjero, había un efecto de prevención de emisiones vinculado con la expansión de los bienes de importación. Sin embargo, el efecto de contrapeso estaba muy atenuado por la composición de la canasta de bienes de importación en comparación con las exportaciones: el crecimiento de las importaciones industriales se concentraba en actividades relativamente “limpias”, en particular las que se caracterizaban por un uso más intensivo de tecnología (por ejemplo, productos electrónicos), mientras

que la estructura de las exportaciones industriales se mantenía asociada a sectores que generaban más emisiones. En consecuencia, la reducción global en la emisión (potencial) de contaminantes en la industria brasileña obtenida por el crecimiento de las importaciones fue inferior a lo que habría podido lograrse si estas importaciones se hubieran concentrado en actividades más “sucias” (por ejemplo, bienes intermedios).

En el gráfico V.4 se presentan los resultados correspondientes a la Argentina. Se distinguen de los anteriores en que la toxicidad potencial de las exportaciones industriales va en declive. Probablemente, tal fenómeno está vinculado al proceso de liberalización que ha dado por resultado una canasta de productos de exportación con una menor proporción de bienes intermedios, cuya producción está clasificada entre las más contaminantes. Otro aspecto interesante es que la dependencia de las exportaciones primarias ha disminuido, lo que indica un modelo distinto al de los otros países.

Gráfico V.4
ARGENTINA: FRACCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES CORRESPONDIENTE A LOS BIENES PRIMARIOS Y VALOR MEDIO DEL ÍNDICE LINEAL DE LA INTENSIDAD DE LA TOXICIDAD HUMANA AGUDA (ILITHA) SEGÚN LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES, 1985-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

En el gráfico V.5 se observan los resultados correspondientes a México. Hasta la década de 1990 presentan un patrón similar al de la Argentina, pues había una clara tendencia al declive con respecto a la

toxicidad industrial y la participación en las exportaciones primarias. Este fenómeno se encuentra definitivamente vinculado con la participación cada vez mayor de las maquiladoras en las exportaciones industriales, junto con la retracción de los bienes “pesados” (productos intermedios y de capital). Sin embargo, en la década de 2000 hay una clara inversión de ambos parámetros, lo que indica un cambio estructural en las exportaciones mexicanas y una gran dependencia tanto de bienes primarios como de exportaciones industriales potencialmente contaminantes.

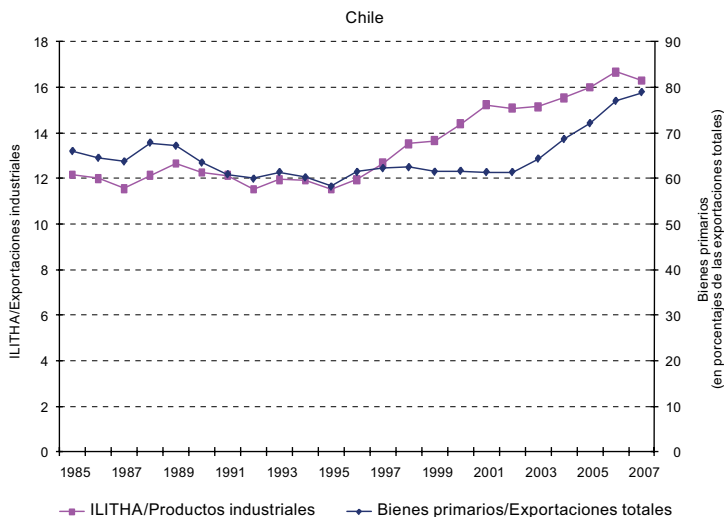
Gráfico V.5
MÉXICO: FRACCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES CORRESPONDIENTE A LOS BIENES PRIMARIOS Y VALOR MEDIO DEL ÍNDICE LINEAL DE LA INTENSIDAD DE LA TOXICIDAD HUMANA AGUDA (ILITHA) SEGÚN LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES, 1985-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

En el gráfico V.6 se presentan los resultados correspondientes a Chile, que es el caso en que se ha manifestado una mayor dependencia de los bienes primarios. La tendencia al aumento es muy marcada: llegó al 80% de las exportaciones totales en 2007, mucho más que en otros países. También es donde se habían estimado los valores más elevados del ILITHA. Esto es consecuencia de la especialización de la economía chilena en ciertos nichos de mercados de productos básicos (minerales, pesquerías, frutas) y de la gran dependencia de las exportaciones industriales en la cadena productiva del cobre.

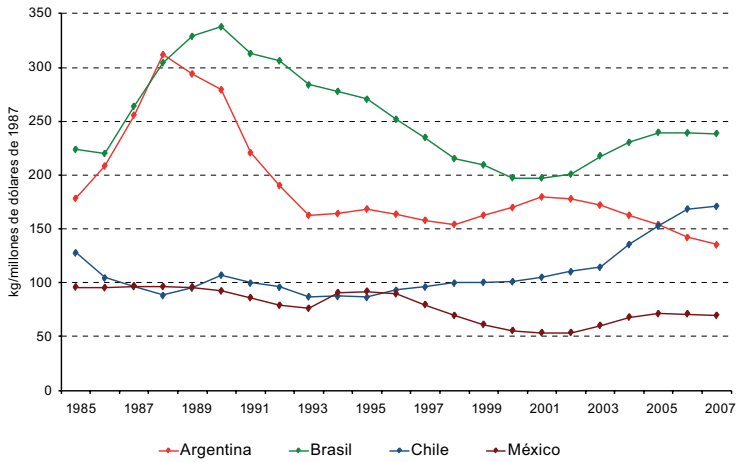
Gráfico V.6
CHILE: FRACCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES CORRESPONDIENTE A
LOS BIENES PRIMARIOS Y VALOR MEDIO DEL ÍNDICE LINEAL DE LA
INTENSIDAD DE LA TOXICIDAD HUMANA AGUDA (ILITHA) SEGÚN
LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES, 1985-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

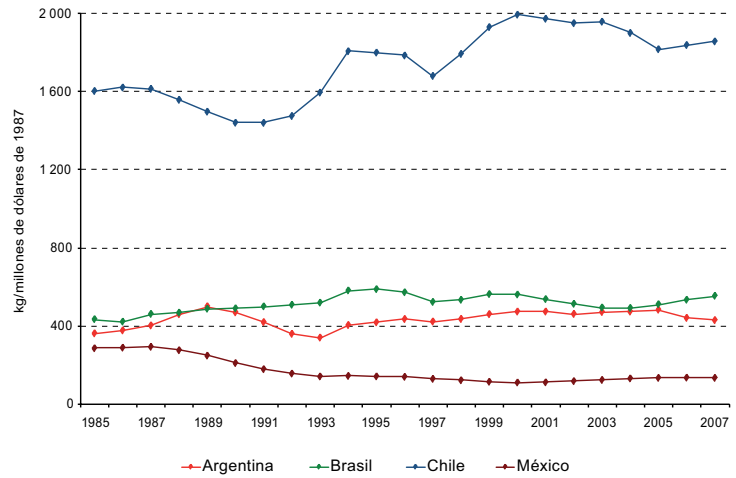
Con el fin de poner a prueba la robustez de los resultados se llevaron a cabo ejercicios similares en los que se utilizaron otros parámetros de contaminación potencial procedentes de la base de datos del IPPS. En el gráfico V.7 se presentan los resultados de la contaminación de metales tóxicos; en el gráfico V.8, los relativos a materias orgánicas en las emisiones de agua (medidos en función de la demanda bioquímica de oxígeno, o DBO), y en el gráfico V.9, los correspondientes al total de sólidos en suspensión (TSS) en el agua. Si bien se perciben pequeñas diferencias (por ejemplo, las exportaciones industriales brasileñas son las que tienen asociado un mayor nivel de contaminación de metales tóxicos y TSS, mientras que la industria chilena presenta el valor de DBO más elevado), no se advirtieron cambios importantes desde el punto de vista del análisis global: el Brasil y Chile tienen peores resultados que la Argentina y México y presentan una tendencia reciente a una especialización cada vez mayor en bienes industriales cuya producción implica un nivel de contaminación relativamente elevado.

Gráfico V.7
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CONTAMINACIÓN DE METALES
TÓXICOS SEGÚN RAZÓN DEL TOTAL DE LA COTA INFERIOR/TOTAL DE
PRODUCTOS INDUSTRIALES, 1985-2007



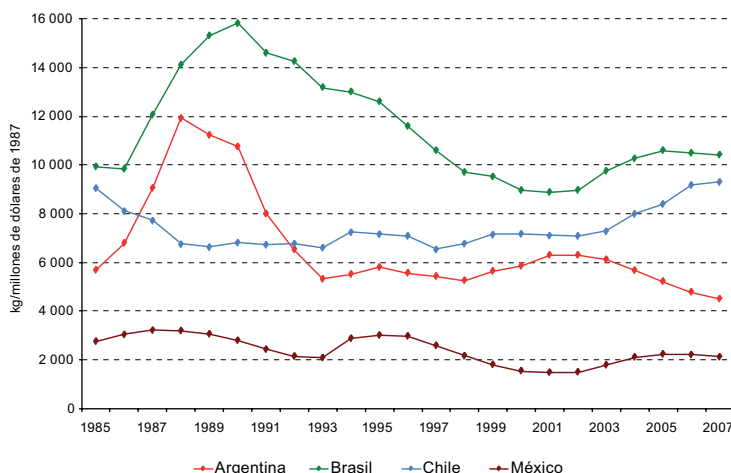
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

Gráfico V.8
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INTENSIDAD DE LA
CONTAMINACIÓN DEL AGUA SEGÚN RAZÓN DE LA COTA INFERIOR
DE DEMANDA BIOQUÍMICA DE OXÍGENO/TOTAL DE
PRODUCTOS INDUSTRIALES, 1985-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

Gráfico V.9
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INTENSIDAD DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA, SEGÚN RAZÓN DE LA COTA INFERIOR DE TOTAL DE SÓLIDOS EN SUSPENSIÓN/ TOTAL DE PRODUCTOS INDUSTRIALES, 1985-2007



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), TradeCAN 2009; y Banco Mundial, Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS).

C. La contaminación industrial y la inclusión social: escenarios del sector manufacturero brasileño

En las secciones anteriores se demostró que América Latina ha encarado recientemente una tendencia a una dependencia cada vez mayor de bienes primarios y exportaciones cuya producción es muy contaminante. Esto ha tenido evidentes consecuencias negativas para el medio ambiente. Sin embargo, a menudo se afirma que los daños ecológicos son un precio que hay que pagar para aumentar la actividad económica. La hipótesis implícita en esta visión es que la actividad económica y la conservación del medio ambiente se encuentran necesariamente en oposición, por lo que los encargados de la formulación de políticas tienen que decidir entre aumentar el empleo y el ingreso o detener el crecimiento económico a fin de conservar los recursos naturales.

En la bibliografía este dilema se conoce como curva ambiental de Kuznets y se presenta como una verdad indiscutible. En la presente sección se examina esta cuestión y se demuestra que el crecimiento espurio, basado en el desgaste o degradación de los recursos naturales, puede acarrear resultados mucho peores que las opciones económicas

alternativas que concentran la producción en productos de mayor valor agregado y, a la vez, menos nocivos para el medio ambiente.

Con el propósito de ilustrar este argumento se crearon escenarios basados en el cuadro de insumo-producto del Brasil en 2005. En estos escenarios se comparan distintas opciones de crecimiento económico, utilizando la generación de empleos y salarios como medida del crecimiento. Entre otras razones, la generación de empleos y salarios es un mejor indicador del crecimiento inclusivo desde el punto de vista social, pues expresa el bienestar en términos más precisos que la expansión total del valor añadido (PIB). Si se tiene en cuenta la gran concentración del ingreso en América Latina es importante evitar magnitudes de crecimiento en las que no se considere la distribución del ingreso.

Se realizan dos ejercicios en que se intenta dar respuesta a las preguntas siguientes: i) ¿qué genera más crecimiento: la expansión de las actividades basadas en recursos naturales, la actividad manufacturera o los servicios?; ii) en el sector manufacturero, ¿qué genera mayor crecimiento: el aumento o la disminución de la producción de bienes cuya producción está asociada a un mayor nivel de contaminación?

La ventaja de utilizar el modelo de insumo-producto estriba en que permite obtener una percepción global de toda la cadena de producción. Para que todos los escenarios sean comparables, se basan en una expansión similar de la demanda final por medio de un aumento exógeno de las exportaciones.

En sentido contrario, el uso del modelo de insumo-producto presenta muchas limitaciones. Se parte del supuesto de que los coeficientes técnicos y los precios relativos son constantes, como si la economía se mantuviera estática durante el período de análisis. También es cuestionable el uso del cuadro de insumo-producto del Brasil como representación de las economías latinoamericanas, pues la economía brasileña presenta especificidades que no se repiten en otros países. Además, no hay verdaderos coeficientes de emisiones, sino únicamente estimaciones potenciales basadas en modelos anticuados, como el Sistema de proyección de la contaminación industrial (IPPS) en que se basa este análisis.

A pesar de los problemas expuestos, los ejercicios de insumo-producto aplicados a una economía real desvelan conclusiones importantes porque permiten la consideración de cadenas intersectoriales y son una forma de simular las posibilidades alternativas de crecimiento, lo que resulta mucho más eficaz que hacer suposiciones puramente especulativas y no probadas sobre la coherencia de sus resultados.

1. Metodología

Los ejercicios simulan una expansión de las exportaciones en 40.000 millones de reales (a precios de 2005), o aproximadamente el 18% de las exportaciones industriales en 2005. En cada escenario este monto total se distribuye entre diversos sectores.

La primera pregunta que debe responderse es qué sector genera mayor crecimiento, medido en función del aumento del empleo y los salarios. La economía se dividió en tres sectores principales: expansión de las actividades basadas en recursos naturales, en manufacturas y en servicios. La expansión total de las exportaciones (40.000 millones de reales) se distribuyó en la forma siguiente:

- En el escenario 1 se supone que la expansión se distribuye entre las actividades primarias, conforme a la misma proporción observada en 2005.
- En el escenario 2 se supone que la expansión se distribuye entre actividades manufactureras, conforme a la misma proporción observada en 2005.
- En el escenario 3 se supone que la expansión se distribuye entre servicios, servicios públicos industriales y construcción civil, conforme a la misma proporción observada en 2005.

La segunda pregunta que debe responderse es qué diferencias existen entre el crecimiento promovido por industrias “más sucias” o “más limpias” en la generación de empleos y en los salarios. Para responder a esa pregunta, el escenario 2 se divide en dos escenarios secundarios donde las actividades industriales se clasifican con arreglo a su potencial de contaminación según el IPPS: las 10 industrias más contaminantes, de acuerdo con el IPPS, se consideraron aparte del resto de la industria.

- En el escenario 2.1, se supone que la mayor parte de la expansión de las exportaciones (30.000 millones de reales) se ha concentrado en las diez industrias más contaminantes, mientras que la expansión de las exportaciones de industrias menos contaminantes ha quedado restringida a solo 10.000 millones de reales. Dentro de cada subgrupo, el monto total se distribuye entre actividades manufactureras en la misma proporción que se observó en 2005.
- En el escenario 2.2 se revierte la situación anterior, partiendo del supuesto de que las diez industrias más contaminantes registraron un aumento de solo 10.000 millones de reales, mientras que las exportaciones de las actividades menos contaminantes aumentaron en 30.000 millones de reales.

A continuación se detallan las diez actividades industriales más contaminantes, según el IPPS, acompañadas entre paréntesis por la clasificación en 55 niveles del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE):

- Productos de madera, sin incluir muebles (0306)
- Artículos de pulpa y papel (0307)
- Refinerías de petróleo y coque (0309)
- Productos químicos (0311)
- Resinas y elastómeros (0312)
- Productos y preparados químicos diversos (0317)
- Cemento (0319)
- Otros productos no metálicos (0320)
- Producción de acero (0321)
- Metalurgia no ferrosa (0322)

En el cuadro V.1 se presenta la expansión estimada de las exportaciones por sector en cada uno de los escenarios para el Brasil en el año 2005.

La producción total vinculada con cada uno de estos escenarios se obtuvo al multiplicar la matriz de Leontief por la expansión respectiva de las exportaciones. En seguida se estimó el aumento del empleo (personal ocupado) al multiplicar el coeficiente empleo/producción (razón entre el empleo y el valor de la producción por actividad) por la expansión de la producción por sector. La ecuación siguiente resume el procedimiento:

$$\Delta N_i = (N/VP) \cdot (I - A)^{-1} \cdot \Delta X_i \quad (4,1)$$

donde:

ΔN_i : expansión del empleo en el escenario "i";

N/VP : razón empleo/producción;

$(I - A)^{-1}$: matriz de Leontief;

ΔX_i : expansión de las exportaciones en el escenario "i".

La estimación del aumento de salarios (incluidas las contribuciones sociales) se realizó en forma similar al multiplicar el coeficiente salarios/producción (razón entre los salarios, incluidas las contribuciones sociales y el valor de la producción por actividad) por la expansión de la producción por sector. La ecuación siguiente resume el procedimiento:

$$\Delta W_i = (W/VP) \cdot (I - A)^{-1} \cdot \Delta X_i \quad (4,2);$$

donde:

ΔW_i : expansión de los salarios en el escenario "i";

W/VP : razón salarios/producción.

Cuadro V.1
BRASIL: ESTIMACIÓN DE EXPANSIÓN DE LAS EXPORTACIONES
POR SECTOR, 2005

Actividad económica	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 2.1	Escenario 2.2
	Expansión de actividades primarias	Expansión de actividades manufactureras (lineal)	Expansión de servicios, servicios públicos y construcción	Expansión de actividades manufactureras (más contaminantes)	Expansión de actividades manufactureras (menos contaminantes)
Agricultura, plantaciones forestales y actividades de extracción	15 323	0	0	0	0
Cría de animales y pesquerías	2 027	0	0	0	0
Petróleo y gas natural	8 324	0	0	0	0
Mineral de hierro	12 429	0	0	0	0
Extracción de otros minerales	1 897	0	0	0	0
Alimentos y bebidas	0	7 748	0	2 896	8 689
Productos de tabaco	0	706	0	264	792
Textiles	0	734	0	274	823
Ropa y artículos de vestir	0	151	0	57	170
Productos de cuero y calzado	0	1 139	0	426	1 277
Productos de madera, sin incluir muebles	0	1 194	0	2 705	902
Artículos de pulpa y papel	0	1 423	0	3 222	1 074
Industrias de impresión, publicación y grabación	0	46	0	17	52
Refinerías de petróleo y coque	0	2 098	0	4 751	1 584
Alcoholes	0	277	0	103	310
Productos químicos	0	1 199	0	2 716	905
Resinas y elastómeros	0	732	0	1 658	553
Productos farmacéuticos	0	249	0	93	280
Productos defensivos agrícolas	0	141	0	53	158
Productos de perfumería, higiene y limpieza	0	189	0	71	212
Pinturas y barnices	0	71	0	27	80
Productos y preparados químicos diversos	0	361	0	818	273
Productos de caucho y plástico	0	772	0	288	865

(continúa)

Cuadro V.1 (continuación)

Actividad económica	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 2.1	Escenario 2.2
	Expansión de actividades primarias	Expansión de actividades manufactureras (lineal)	Expansión de servicios, servicios públicos y construcción	Expansión de actividades manufactureras (más contaminantes)	Expansión de actividades manufactureras (menos contaminantes)
Cemento	0	26	0	59	20
Otros productos no metálicos	0	749	0	1 697	566
Producción de acero	0	3 843	0	8 703	2 901
Metalurgia no ferrosa	0	1 622	0	3 673	1 224
Productos metálicos, sin incluir maquinaria ni equipo	0	398	0	149	446
Maquinaria y equipo, con inclusión de equipos de mantenimiento y reparación	0	2 734	0	1 020	3 066
Aparatos electrodomésticos	0	221	0	83	248
Maquinaria y equipo de oficina e informática	0	209	0	78	235
Maquinaria y materiales eléctricos	0	795	0	297	891
Maquinaria y equipos de comunicación electrónicos	0	1 331	0	498	1 493
Equipo e instrumental médico y hospitalario, de medición y óptico	0	231	0	86	259
Automóviles, camionetas y vehículos utilitarios	0	2 655	0	992	2 975
Camiones y autobuses	0	1 260	0	471	1 413
Piezas y accesorios para vehículos	0	2 019	0	755	2 264
Otros tipos de equipo de transporte	0	2 048	0	765	2 296
Muebles y productos de industrias diversas	0	629	0	235	704
Electricidad y gas, agua, aguas residuales, saneamiento y limpieza urbana	0	0	11	0	0
Construcción	0	0	724	0	0
Comercio	0	0	9 621	0	0
Transporte, almacenamiento y correos	0	0	7 311	0	0

(continúa)

Cuadro V.1 (conclusión)

Actividad económica	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 2.1	Escenario 2.2
	Expansión de actividades primarias	Expansión de actividades manufactureras (lineal)	Expansión de servicios, servicios públicos y construcción	Expansión de actividades manufactureras (más contaminantes)	Expansión de actividades manufactureras (menos contaminantes)
Servicios de información	0	0	672	0	0
Servicios financieros y de seguros	0	0	1 235	0	0
Servicios inmobiliarios y de alquiler	0	0	1 265	0	0
Servicios de mantenimiento y reparación	0	0	6	0	0
Servicios de hotelería y restauración	0	0	7 032	0	0
Servicios para empresas	0	0	10 171	0	0
Educación mercantil	0	0	91	0	0
Salud mercantil	0	0	150	0	0
Otros servicios	0	0	1 179	0	0
Educación pública	0	0	18	0	0
Salud pública	0	0	2	0	0
Administración pública y seguridad social	0	0	512	0	0
Total	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), cuadros de insumo-producto correspondientes a 2005.

2. Resultados

En el cuadro V.2 se presentan los resultados agregados en relación con cada escenario. Resulta muy interesante comprobar que, si bien la expansión agregada de las exportaciones es la misma en todos los escenarios (40.000 millones de reales), los resultados varían considerablemente tanto en términos de generación de empleos como de salarios.

A primera vista parecería que la expansión de las actividades primarias habría favorecido en mayor medida al empleo, dado que en el escenario 1 se crean más puestos de trabajo. Sin embargo, debe considerarse en primer lugar que la expansión de las actividades primarias es la que genera una menor expansión de los salarios, lo que indica que la calidad de los empleos creados por estos sectores es la peor entre todos los escenarios. Los resultados del escenario 3, caracterizados por actividades

que se distinguen por “el crecimiento desmaterializado”, reflejan que los salarios habrían sido un 36% superiores que en el escenario 1, aunque el empleo hubiese aumentado un 19% menos.

Cuadro V.2
BRASIL: ESTIMACIÓN DE CREACIÓN DE EMPLEOS Y SALARIOS
POR ESCENARIO, 2005

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 2.1	Escenario 2.2	Escenario 3
Creación estimada	Expansión de las actividades primarias	Expansión de actividades manufactureras (lineal)	Expansión de actividades manufactureras (más contaminantes)	Expansión de actividades manufactureras (menos contaminantes)	Expansión de servicios, servicios públicos y construcción
Empleo	2 476 906	1 351 194	1 050 523	1 409 478	2 008 166
Salarios	11 182	13 186	11 747	13 464	15 220

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), cuadros de insumo-producto correspondientes a 2005.

El segundo elemento que debe considerarse es el efecto dinámico. Como ya se ha indicado, los modelos de insumo-producto proyectan hacia el futuro los patrones actuales, manteniendo constantes todos los parámetros técnicos con el paso del tiempo. Sin embargo, la rápida mecanización de la producción agrícola y la creciente intensidad en capital en el sector minero han desplazado la mano de obra. Por consiguiente, estos sectores han producido desempleo neto, en lugar de empleo. Esto se puede demostrar si se examinan las cuentas nacionales brasileñas: la rápida expansión de estas actividades, cuya participación en el PIB aumentó del 7,2% al 8,4% en el período 2000-2006, se ha visto acompañada de una reducción constante de la fuerza de trabajo total, del 22,4% al 19,8%, en el mismo período.

Cuadro V.3
BRASIL: PIB Y EMPLEO DE LAS ACTIVIDADES PRIMARIAS COMO PORCENTAJE
DE LA ECONOMÍA TOTAL, 2000-2006
(En porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actividades primarias en el PIB total	7,2	7,4	8,2	9,1	8,8	8,2	8,4
Actividades primarias en el empleo total	22,4	21,3	21,1	21,1	21,5	21,0	19,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), cuentas nacionales.

Por otra parte, la expansión en el escenario 3 muestra un buen desempeño en materia de empleo (segundo lugar en cuanto al volumen de empleos creados) y el mayor aumento en los salarios totales. El escenario 3 es el más afín a la armonización de la economía con el medio ambiente, pues en él se concentran la construcción civil (requerida en esencia por las inversiones para “limpiar” la economía o reducir su nivel de contaminación) y los servicios, que son la base de un crecimiento “desmaterializado” basado en el conocimiento, la cultura y la tecnología.

Dentro del sector manufacturero se percibe una tendencia similar. Con una expansión de las exportaciones concentrada en el grupo de industrias menos contaminantes (escenario 2.2) se habría generado un 34% más de empleos y un 15% más en salarios que en el escenario 2.1, donde los sectores dinámicos son los más contaminantes. Esto tiene que ver con el hecho de que la mayoría de los sectores de elevado potencial de contaminación producen bienes intermedios, por lo que requieren mucho capital y relativamente pocos empleos.

El mensaje del análisis de los escenarios es claro: constituye una falacia considerar que los países en desarrollo tienen que decidir entre el crecimiento económico y la calidad del medio ambiente. Los escenarios que han presentado los resultados más coherentes para la obtención de una mejor actividad económica, medidos en función de la creación de empleos y del aumento de los salarios, son exactamente aquellos en que se reduce la dependencia del desgaste y la degradación de los recursos naturales. En consecuencia, no hay por qué creer que es necesario seguir la “curva ambiental de Kuznets” para poder alcanzar un mayor nivel de actividad económica: más contaminación y desgaste de recursos no conducirían a un resultado de mayor inclusión sino, al contrario, menos inclusivo.

D. Innovación ambiental: un estudio de caso de la industria brasileña⁸

Las actividades económicas, especialmente las del sector industrial, están sometidas a un número creciente de regulaciones y restricciones, por los considerables impactos ambientales que se producen en el ciclo vital de su producción. Debido a los costos financieros que se derivan de las normas jurídicas (gastos corrientes y de capital para que el proceso sea más “limpio”, gravámenes y penalizaciones en los casos de incumplimiento), muchos empresarios, formuladores de políticas y economistas académicos observan que los asuntos ambientales tienen un costo adicional que reduce la competitividad de la industria.

⁸ En esta sección se sintetiza lo planteado por Young y otros (2009).

No obstante, es importante examinar minuciosamente las raíces de este problema. Las empresas o sectores industriales son responsables de la contaminación u otras externalidades debido a la tecnología adoptada (no solo la técnica de producción, sino la organización del proceso productivo, el desempeño ecológico del producto final y su eliminación, entre otros factores). De ahí que las capacidades de la empresa o del sector encargado de generar tecnologías inocuas para el medio ambiente y de adoptarlas sean determinantes cuando se trata de lograr un mejor desempeño ecológico.

La capacidad de innovación de la empresa depende de factores internos y externos. Entre los primeros se incluyen las capacidades específicas de resolver problemas y absorber nuevos elementos, así como el acceso a innovaciones creadas por otros; para hacerse innovadora es posible que la empresa deba realizar cambios en sus estrategias, rutinas y expectativas. Entre los factores externos se incluyen el marco regulatorio, el paradigma tecnológico existente, el sistema nacional de innovación (SNI) y el contexto macroeconómico.

Las industrias se encuentran bajo una presión cada vez mayor de los organismos regulatorios, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general para que mejoren su desempeño ecológico. Muchas empresas ya han incorporado aspectos ambientales en sus estrategias de gestión, particularmente las que han optado por la certificación voluntaria (como la norma ISO 14000). Las empresas con intereses globales, es decir, aquellas que al menos en parte son propiedad de extranjeros, están sujetas además a presiones internacionales en relación con su comportamiento ambiental y algunas de ellas enfrentan amenazas de obstáculos ecológicos en el comercio internacional. Con todo, existe una brecha entre las presiones y la forma en que las empresas entienden las cuestiones ambientales y responden ante ellas.

A fin de analizar el comportamiento en materia de innovación de la empresa industrial, en esta sección se examinan los resultados de estudios empíricos sobre estas cuestiones con datos tomados de encuestas brasileñas⁹. Estos muestran que existen correlaciones estadísticamente significativas entre la adopción de innovaciones ambientales y determinadas características de la empresa, como la inversión en investigación y desarrollo, el nivel medio de educación de los empleados y el tamaño de la empresa. Además, cuando se incluye en el análisis el papel de la innovación motivada por el medio ambiente queda claro que las empresas que tienen

⁹ Al respecto, véase Young (2010, anexo 3), donde se analiza detalladamente la innovación de las empresas industriales a partir de datos de la Encuesta de actividades económicas en el Estado de São Paulo, la Encuesta industrial anual y la Encuesta industrial de innovación tecnológica.

una presencia global (sea por la propiedad del capital o por las corrientes comerciales) presentan un comportamiento distinto al de las empresas de propiedad nacional y centradas en el mercado interno: las empresas orientadas a las exportaciones tienden a adoptar innovaciones ambientales con mayor intensidad que la industria brasileña en promedio.

En suma, se concluye que el desempeño ecológico de la empresa está vinculado con su capacidad de innovación. Los resultados empíricos señalados en el caso del Brasil pueden también aplicarse a otros países de América Latina. Muchos de los problemas y características de la industria brasileña están presentes en esos países, aunque también haya diferencias importantes. En consecuencia, los estudios comparativos pueden ser muy útiles en el diseño de políticas dirigidas a una mayor difusión de las tecnologías limpias o poco contaminantes.

En cualquier caso, es muy probable que otros estudios confirmen que la innovación ambiental guarda una relación positiva con el carácter innovador en general de la empresa. Esta relación tiende a verse afectada por cuestiones como el tamaño de la empresa, el sector, el origen del capital y factores regionales. La superación de la heterogeneidad estructural de América Latina, donde el progreso técnico se concentra en unos pocos sectores, supone un desafío considerable para los encargados de la formulación de políticas: el de diseminar la innovación ambiental en los sectores de baja productividad, que suelen emplear a la mayor parte de la fuerza de trabajo (Infante, 2009). De lo contrario, la expansión de los sectores “modernos”, con inserción internacional y actualizada desde el punto de vista tecnológico, paralelamente con el estancamiento relativo de los sectores “tradicionales”, acarrearía una mayor desigualdad en la región.

Así pues, para poder alcanzar un “desarrollo inclusivo” (CEPAL, 2008) basado en la competitividad genuina, es importante modernizar los sectores tradicionales. La única forma de hacerlo consiste en diseminar las innovaciones ambientales entre las pequeñas y medianas empresas (pymes). La competitividad de las empresas dependerá cada vez más del desempeño ecológico y de la capacidad de innovación, así como de la inserción internacional de las pymes y de su capacidad de trabajar en ambas cuestiones, que están sumamente correlacionadas.

Sin embargo, esto no será una consecuencia de las “fuerzas naturales” del mercado: los resultados empíricos demuestran que las inquietudes en materia de innovación están mucho menos presentes en las pequeñas empresas orientadas al mercado interno. Existe, además, una tendencia a la heterogeneidad de la fuerza de trabajo: los trabajadores calificados, especialmente los que tienen aptitudes de investigación, tienden a concentrarse en las grandes empresas, lo que redundará en diferenciales de productividad y acentúa la heterogeneidad estructural.

Por tanto, los encargados de formular políticas tienen que ser conscientes de que la reversión de esta tendencia en las pymes es fundamental para reducir las brechas de productividad y la heterogeneidad estructural.

E. Recomendaciones de política

El debate sobre la política ambiental no puede quedar reducido a posiciones simplistas que postulan que la protección del medio ambiente entorpece el crecimiento económico. En este capítulo se ha planteado que la inversión orientada a la conservación del medio ambiente constituye una forma eficaz de aumentar la actividad económica y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones del medio ambiente. Además, se muestra que la expansión de las actividades vinculadas con la Iniciativa para una Economía Verde —sectores industriales y servicios menos contaminantes— tiende a generar un crecimiento económico más inclusivo (en materia de empleos y salarios) que el patrón que siguen actualmente los países de América Latina.

No obstante, las cadenas de exportación de América Latina se están tornando más dependientes de los recursos naturales y bienes industriales con un elevado potencial de emisión de contaminantes. Este resultado es, por lo tanto, compatible con la hipótesis de que los países en desarrollo tienden a concentrar su comercio en productos básicos estrechamente ligados a recursos naturales y a actividades “sucias” o más contaminantes, que resultan menos competitivas en los países desarrollados porque estos aplican controles ambientales más estrictos. Este fenómeno podría considerarse como una nueva expresión del modelo centro-periferia en que el “centro” se especializa en proveer bienes y servicios caracterizados por un uso intensivo de tecnología y que son relativamente “limpios”. En otras palabras, los países de la periferia “exportan” sostenibilidad a los del centro.

Pero el futuro no será una repetición de los errores del pasado: habrá un rechazo cada vez mayor, tanto de la sociedad como de los mercados, a las actividades económicas que sean nocivas para el medio ambiente. La facilidad para adaptarse a demandas más rigurosas en relación con el medio ambiente dependerá de la capacidad de innovación de la empresa. Las innovaciones cambian sistemáticamente la relación efectiva entre los costos de producción y los de los controles ambientales. El carácter estático de los ejercicios de insumo-producto no permite captar el denominado efecto tecnológico, que es esencialmente dinámico y muy difícil de medir y modelar. Se demostró que las empresas con inserción internacional tienen una mayor tendencia a preocuparse por las cuestiones ambientales y a invertir para que sus procesos de producción sean más “limpios”. Esto se vincula con normas ambientales más estrictas y mayores presiones en los mercados internacionales, por lo que es compatible con la hipótesis de

que el proceso de apertura del comercio y del capital tienda a promover la adopción de prácticas y productos ecológicamente racionales.

Si se tiene en cuenta la heterogeneidad estructural existente, es mucho más probable que la brecha de productividad y competitividad se ensanche en la región, a menos que los encargados de la formulación de políticas opten por un cambio radical. En primer lugar, está claro que la concentración relativamente elevada de productos básicos asociados a recursos naturales y bienes industriales cuya producción es muy contaminante hace que las exportaciones sean muy sensibles a los obstáculos ambientales. Si en el marco institucional que regula el comercio internacional se produce un cambio hacia la aceptación de criterios ambientales con respecto al control de las importaciones, como propugnan muchas organizaciones ecológicas en países en desarrollo, este podría entrañar importantes pérdidas para las exportaciones de América Latina.

Hay dos estrategias posibles para hacer frente a este problema: i) adoptar una posición agresiva frente a los cambios propuestos en las regulaciones, manteniendo el *statu quo* consistente en la inexistencia o la escasa presencia de obstáculos ambientales en los acuerdos de comercio internacional; ii) potenciar el desempeño ecológico de las actividades de exportación, sea mediante la aplicación de mejoras a las normas locales o el cambio de la composición de las exportaciones, a fin de reducir la dependencia de las exportaciones relacionadas con cadenas de producción “sucias” o más contaminantes.

Si bien estas estrategias no son necesariamente contradictorias, reflejan distintas perspectivas. La primera opción sugiere que las exigencias de restricciones ambientales en las corrientes de comercio (y de capital) constituyen un requerimiento a corto plazo que no tiene futuro. No obstante, la presión cada vez mayor que ejerce la comunidad internacional en favor de penalizaciones económicas contra las empresas que agravan el problema del cambio climático da a entender que es más probable que en el comercio internacional se vayan implementando gradualmente restricciones ambientales efectivas.

En consecuencia, la segunda estrategia parece ser una mejor forma de lidiar con el problema a largo plazo. Se está registrando un cambio gradual, pero sostenido, en la percepción de los encargados de la formulación de políticas en la región. Este cambio apunta a la adopción de instrumentos económicos en gestión ambiental, sobre la base del principio de que el usuario o contaminador debe pagar y, como consecuencia, algunos sectores pueden sufrir a corto plazo pérdidas en su competitividad.

Sin embargo, el aumento general de los costos podría ser considerablemente inferior a lo que suele creerse, y muchas empresas están buscando voluntariamente mejores procedimientos ambientales. Esta es otra característica importante del comercio internacional que sirve de contrapeso al problema original de la especialización en relación con el desgaste predatorio de recursos y actividades muy contaminantes: las presiones de los consumidores en los países desarrollados están “llegando a sus destinatarios”, en el sentido de que las empresas orientadas a las exportaciones y las de propiedad extranjera tienden a observar de forma distinta que las empresas que no están expuestas a estas presiones las ganancias potenciales de adoptar innovaciones ambientales.

Con todo, esta transición hacia una economía más racional desde el punto de vista ecológico no puede depender del criterio de mínima intervención, según el cual la simple exposición de las empresas al mercado conducirá a la situación deseada. Por supuesto, el control de la observancia por los organismos de protección del medio ambiente es un importante paso adelante. Pero no se puede asumir la perspectiva convencional de mando y control. Otro avance es la insistencia, ya mencionada, en que se adopten instrumentos económicos de gestión ambiental que permitan la aplicación de medidas flexibles, pero eficientes, encaminadas a mejorar las normas ambientales. La evolución de los sistemas de límites máximos e intercambio, que se ha popularizado especialmente después del Protocolo de Kyoto, y la diseminación del principio de que el contaminador debe pagar son cambios que modularán el acostumbrado rechazo contra los impuestos pigouvianos para compensar externalidades negativas o de los sistemas de intercambio de emisiones.

Esto tiene que combinarse con políticas públicas orientadas a la diseminación de innovaciones ambientales que beneficien a todas las partes (ahorro de energía y otros insumos; mejor acceso a los mercados, particularmente en los países desarrollados, y normas de calidad y eficiencia más estrictas que respondan a cambios en procesos vinculados con medidas favorables al medio ambiente, entre otras). Algunos ejemplos de estas políticas son:

- apoyo a la capacitación de las empresas en tecnologías relacionadas con el medio ambiente;
- mejor diseminación de nuevas tecnologías en el sector productivo;
- perfeccionamiento de las aptitudes educativas y técnicas de la fuerza de trabajo;
- aumento de la cantidad y calidad de centros de investigación, acercándolos más a los intereses del sector productivo;

- programas concretos encaminados a reducir las diferencias regionales en cuanto a desempeño ecológico;
- incentivos para los programas de certificación, incluso mediante el procedimiento de contratación pública;
- mejora de la percepción del consumidor interno acerca de los beneficios de los productos y procesos ecológicamente racionales, de forma que se cree un mercado nacional para los productos ecológicos.

Otro aspecto importante se refiere al aumento de las inversiones en protección del medio ambiente. Como ya se indicó, esto podría verse como una estrategia que beneficie a todas las partes, encaminada simultáneamente a aumentar la capacidad de administrar los recursos naturales y a estimular la economía. No obstante, la situación actual en los países de América Latina muestra que el gasto destinado a la conservación del medio ambiente se ha reducido, en lugar de aumentar. Esta situación empeoró debido a los recientes recortes de la ayuda exterior, si bien la conservación del medio ambiente continúa siendo un importante destino de fondos extranjeros.

Por otra parte, las posibilidades de financiar proyectos de conservación han aumentado gracias a recientes legislaciones que crean instrumentos económicos de gestión ambiental, como los mercados de carbono, fondos de compensación de proyectos, incentivos fiscales y derechos de desarrollo negociables. Estas nuevas fuentes de financiación representan en potencia un aumento global de recursos financieros que, al mismo tiempo que se orientan a la protección del medio ambiente, son favorables al sector empresarial.

La diferenciación fiscal de los productos ecológicos es otra forma de combinar las aportaciones keynesianas convencionales para acrecentar la actividad económica y profundizar en los objetivos ambientales. No obstante, para producir efectos, este tipo de política establece que los incentivos deben restringirse a unos pocos productos o sectores selectos, mientras que aquellos que se identifiquen con externalidades negativas tienen que hacer frente a penalizaciones (o, por lo menos, no recibir ayudas). Este aspecto es crucial en América Latina, donde el populismo fiscal tiende comúnmente a hacer que los incentivos se distribuyan entre muchos más agentes económicos de lo necesario. Como consecuencia de ello, las políticas dejan de perseguir su objetivo principal y pierden eficacia, lo que se traduce en peores condiciones fiscales debido a la reducción de la recaudación tributaria, sin que se haya obtenido el beneficio de mejorar las condiciones del medio ambiente.

El financiamiento de la transición hacia una economía verde es otro obstáculo que es preciso salvar. No debería haber ninguna ventaja especial para los proyectos vinculados con el desarrollo sostenible si se ponen en vigor los criterios ya establecidos de selección de los beneficiarios. Las pequeñas y medianas empresas requieren un trato especial, y lo mismo se aplica a los sectores que necesitan un mayor nivel de inversiones.

Por otra parte, los proyectos vinculados con la degradación o el desgaste predatorio de recursos naturales deben tratarse con procedimientos rigurosos que permitan evaluar sus impactos sociales y ambientales. Los créditos en relación con estos proyectos tienen que estar condicionados a cambios radicales que mitiguen sus impactos, según lo establecido por los Principios del Ecuador para las instituciones financieras (véase [en línea] www.equator-principles.com). Según estos principios, los proyectos que se financiarán tienen que estar elaborados de manera que reflejen responsabilidad desde el punto de vista social y se inspiren en prácticas de gestión ambiental racionales. Los impactos negativos sobre los sistemas y las comunidades afectados por los proyectos deberían evitarse siempre que sea posible y, si son inevitables, deberían reducirse, mitigarse o ir acompañados de una compensación adecuada.

Esto supone una nueva práctica para las instituciones financieras, especialmente las responsables de proyectos a largo plazo. Clasificar y seleccionar proyectos con arreglo a sus impactos potenciales es crucial para poder establecer ventajas con respecto a lo positivo y restricciones con respecto a lo negativo. El seguimiento posterior de los proyectos es otro aspecto que debe mejorarse: habitualmente, las condiciones ambientales solo se toman en consideración al aprobar los fondos, no después de esta fase. Se necesita una mayor integración entre las entidades financieras y ambientales, pues los analistas de proyectos no siempre poseen los conocimientos técnicos necesarios para evaluar esa determinación.

Por supuesto, todo esto requiere una profunda transformación en la manera de incorporar las consideraciones ambientales a la formulación de políticas. En lugar de limitarse a medidas de mando y control adoptadas en la etapa final de la producción (políticas ambientales “explícitas”), los objetivos ambientales deben incorporarse sistemáticamente en todas las esferas de la política pública, incluidas las políticas ambientales económicas (“implícitas”). En ese sentido, las políticas encaminadas a lograr el equilibrio fiscal, la reglamentación de las finanzas y la innovación industrial también son instrumentos importantes de formulación de políticas ambientales, y solo es posible obtener resultados efectivos si se mantiene la orientación hacia los objetivos de desarrollo sostenible.

F. Conclusiones

En este capítulo se ha expuesto que la Iniciativa para una Economía Verde constituye una oportunidad para adoptar un nuevo patrón de desarrollo basado en la capacidad endógena de generar progreso técnico e incorporarlo, sin renunciar a un enfoque inclusivo desde el punto de vista social y ambientalmente responsable. En ese sentido hay muchas similitudes con el concepto original de industrialización propuesto en el modelo centro-periferia: el desarrollo duradero solo se puede alcanzar cuando la economía recurra con mayor intensidad a la innovación y sea menos dependiente de la explotación extensiva de la base de recursos naturales.

Sin embargo, los datos muestran que desde finales de la década de 1990 hay una clara tendencia a depender cada vez más de las exportaciones de bienes primarios e industriales cuya producción es muy contaminante. Este resultado plantea gran preocupación, pues pone de relieve que las economías latinoamericanas están haciendo lo contrario de lo que exigen los principios de desarrollo sostenible. Además, existe un riesgo cada vez mayor de que se establezcan mecanismos de penalización contra los productos “sucios” o más contaminantes en el comercio internacional, lo que evidentemente perjudicaría a los países cuyas exportaciones están relacionadas con la degradación o el desgaste de los recursos naturales.

El argumento principal de quienes defienden el *statu quo* es que los países en desarrollo tienen que decidir entre crecimiento económico y calidad del medio ambiente. La hipótesis implícita en esa visión, basada en la “curva ambiental de Kuznets”, es que la actividad económica y la conservación del medio ambiente están necesariamente en oposición, por lo que los encargados de la formulación de políticas deben resolver entre aumentar el nivel de empleo e ingresos o detener el crecimiento económico para conservar los recursos naturales.

A fin de comprobar las diferencias en la creación de empleo e incremento de salarios según patrones “sucios” o más contaminantes y “limpios” o menos contaminantes, se crearon escenarios mediante el uso de técnicas de insumo-producto para simular las consecuencias de distintos patrones de crecimiento desde el punto de vista del empleo. En cada escenario se tuvo en cuenta el mismo volumen de demanda final, pero con distinta distribución sectorial. El empleo y los salarios se consideraron una medida del crecimiento porque son mejores indicadores de la inclusión social, dado que expresan el bienestar en términos más adecuados que el PIB. Los resultados muestran en forma muy coherente que el crecimiento espurio basado en el desgaste o la degradación de los recursos naturales puede producir un rendimiento inferior que las opciones económicas alternativas que concentran la producción en bienes de mayor valor

añadido y menos nocivos para el medio ambiente. Los escenarios en que se da un mayor nivel de creación de empleo y de aumento de los salarios son exactamente aquellos en que se reduce la dependencia del desgaste y la degradación de los recursos naturales. Más contaminación y desgaste de recursos no conducirían a un crecimiento más inclusivo, sino todo lo contrario. Es decir, el resultado opuesto a lo que se esperaría según la “curva ambiental de Kuznets”.

¿Cómo revertir esta tendencia? Ante todo, una salvedad importante que debería explorarse es el hecho de que la innovación ambiental guarda una relación positiva con el carácter innovador general de la empresa. En ese sentido, las políticas que promueven la innovación son también políticas ambientales. Sin embargo, sería necesario tener en cuenta la heterogeneidad estructural de las economías de América Latina, pues las empresas se adaptan en forma distinta a las exigencias ambientales según su tamaño, su rama de actividad, el origen de su capital y factores regionales. El progreso técnico tiende a concentrarse en unos pocos sectores, por lo que se plantea el enorme desafío de hacer llegar la innovación ambiental a los de baja productividad, que tienden a emplear a la mayor parte de la fuerza de trabajo. De lo contrario, la expansión de los sectores “modernos”, con inserción internacional y actualizada desde el punto de vista tecnológico, paralelamente con el relativo estancamiento de los sectores “tradicionales”, redundaría en una mayor desigualdad en la región.

Es preciso tener en cuenta la importancia del papel de las políticas, sobre todo para seguir una orientación “inclusiva” en la modernización de los sectores tradicionales y las pequeñas y medianas empresas, donde se concentra la mayor parte de la fuerza de trabajo. La competitividad de estas empresas dependerá cada vez más del desempeño ecológico y la capacidad de innovación, y su mejoramiento no se obtendrá gracias a las “fuerzas naturales” del mercado: tienen que establecerse políticas públicas coherentes dirigidas a conseguir estos objetivos.

Por último, debe hacerse hincapié en que los resultados expuestos en este capítulo presentan importantes limitaciones en relación con la metodología y las hipótesis utilizadas. Asimismo, la calidad de los datos se encuentra lejos de ser la más adecuada. Resulta importante mejorar la generación y producción de datos sobre indicadores ambientales para comprender mejor la relación existente entre comercio, competitividad y medio ambiente. De ahí que otra recomendación de política sea la implementación de un sistema eficaz de información ambiental vinculado con los indicadores económicos ya existentes.

Bibliografía

- Barcellos, F. y otros (2006), "Investimento ambiental em indústrias sujas e intensivas em recursos naturais e energia", inédito.
- Carvalho, P. G. M. (2001), "Potencial poluidor e intensidade do consumo de energia elétrica. A construção de indicadores ambientais a partir da PIM-PF (IBGE)", documento presentado en el cuarto Encuentro de la Sociedad Brasileña de Economía Ecológica, Belém, PA.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (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*, Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 90.II.G.6.
- Ferraz, C. y R. Serôa da Motta (2002), "Regulação, mercado ou pressão social? Os determinantes do investimento ambiental na indústria", *Texto para discussão*, N° 863, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Hartwick, J. M. (1978), "Substitution among exhaustible resources and intergenerational equity", *Review of Economic Studies*, vol. 45, N° 2.
- (1977), "Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources", *American Economic Review*, N° 67.
- Hettige, H. y otros (1994), "The Industrial Pollution Projection System (IPPS)", *Policy Research Working Paper*, N° 1431, Washington, D. C., Banco Mundial.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2003a), *Pesquisa industrial 2003 (PIA)*, vol. 22, N° 1, Río de Janeiro.
- (2003b), "Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC 2003)" [en línea] www.ibge.gov.br.
- Infante, R. (2009), "Contribución al documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Lustosa, M. C. J. (1999), "Comércio internacional, meio ambiente e exportações brasileiras", *Textos para discussão*, N° 434, Río de Janeiro, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Podcameni, M. G. B. (2007), "Meio ambiente, inovação e competitividade: uma análise da indústria de transformação brasileira com ênfase no setor de combustível", tesis para optar a la maestría, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)..
- Serôa da Motta, R. (1994), "Indicadores de poluição na indústria brasileira", *Perspectivas da economia brasileira*, N° 2, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- (2006), "Analyzing the environmental performance of the Brazilian industrial sector", *Ecological Economics*, vol. 57, N° 2.
- Solow, R. (1986), "On the intergenerational allocation of natural resources", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 88, N° 1.

- Young, C. E. F. (2010), "Transición hacia un modelo económico 'verde' e inclusivo", *Documento de trabajo*, N° 4, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo, inédito.
- _____(2004), "Brazil: trade, foreign investment, and the environment", *Globalization and the Environment: Lessons from the Americas*, K. Gallagher (ed.), Washington, D.C., Heinrich Boll Foundation North America.
- _____(1998), "Industrial pollution and export-oriented policies in Brazil", *Revista brasileira de economia*, vol. 52.
- _____(1997), "Economic adjustment policies and the environment: a case study of Brazil", tesis para optar al grado de doctorado, Londres, University College of London.
- Young, C. E. F. y M. C. J. Lustosa (2002), "Competitividade e meio ambiente", *Comércio e meio ambiente: uma agenda para a América Latina e Caribe*, S. Braga y L. Camargo de Miranda (eds.), Brasilia, Ministerio del Medio Ambiente.
- _____(2001), "Meio ambiente e competitividade na indústria brasileira", *Revista de economia contemporânea*, vol. 5.
- Young, C. E. F. y otros (2009), "Determinants of environmental innovation in the Brazilian industry", documento presentado en el cuarto Congreso de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economistas Ambientales y de Recursos Naturales, Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica.
- _____(2002), "Comércio e meio ambiente: a inserção da Indústria Brasileira", *Aspectos estratégicos da política comercial brasileira*, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Ed. Brasilia.

Capítulo VI

Hacia una inserción internacional más inclusiva: el papel de las empresas pequeñas y medianas¹

*Darío Milesi**

Introducción

La pequeña y mediana empresa (pyme) es un actor muy relevante en la estructura productiva latinoamericana, porque crea un 36% del empleo² y aporta cerca del 29% del producto interno bruto (PIB), aunque solo es responsable del 10% de los montos exportados³. Una mayor inserción exportadora del conjunto de las pymes podría contribuir a la diversificación de la canasta exportadora, que en los países latinoamericanos se centra en productos de bajo valor agregado y estrechamente asociados a recursos naturales, y en cuya industria predomina la gran empresa.

Existe, sin embargo, un segmento minoritario de las pymes que ha logrado una inserción externa exitosa en términos de la dinámica de sus negocios y de los mercados de destino de sus productos. Estas unidades

* Economista argentino, consultor de la CEPAL.

¹ Véase una versión previa más amplia de este capítulo en Milesi (2009).

² Véase el cap. II, cuadro II.2.

³ Este porcentaje es muy inferior al registrado en países como los Estados Unidos, donde las pymes fueron en 2001 responsables del 30% de las exportaciones (OCDE, 2008).

tienen, además, mayores efectos sociales positivos en los ámbitos internos, externos y medioambientales (Milesi y Aggio, 2008).

El escaso peso del sector se deriva de un conjunto de dificultades que deben enfrentar estas empresas para sostener su negocio exportador. Estudios realizados en la región (Moori Koenig, Milesi y Yoguel, 2001; Moori Koenig y otros, 2004 y 2006; Milesi, Moori Koenig y Yoguel, 2007; Milesi y Aggio, 2008) muestran que las pymes de inserción externa exitosa se diferencian de las no exitosas en sus capacidades estratégicas y comerciales, así como en sus competencias endógenas y conducta innovadora. Sus características pueden orientar el diseño y la implementación de instrumentos de apoyo para consolidar e incrementar la base de las pymes exportadoras, y lograr así una inserción internacional más inclusiva.

En el presente capítulo se analiza el desempeño exportador las pymes durante la última década en cinco países latinoamericanos: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. La información disponible no es completamente uniforme, por lo que diferentes análisis y abordajes pueden hacer referencia a fuentes y períodos de tiempo distintos, circunstancia que se aclara en cada caso.

El estudio se organiza en cinco secciones. En la primera se analizan el desempeño exportador agregado de las economías señaladas en cuanto a composición sectorial y mercados de destino, así como las características de la inserción externa de las pymes y su evolución reciente en los países evaluados. En la segunda sección se examina la heterogeneidad de comportamientos de las pymes exportadoras a partir de un conjunto de estudios de la Fundación para el Desarrollo Económico y social (FUNDES) sobre los factores determinantes del éxito exportador, y se pone de manifiesto la centralidad de la innovación para la competitividad internacional de estas empresas. La tercera sección se centra en la exportación indirecta como alternativa de internacionalización para las pymes, un fenómeno que aún no se ha estudiado en profundidad ni cuantificado con precisión. En la cuarta sección se presenta un análisis estilizado del tipo de políticas que se desarrollan en la región para fomentar la inserción externa de las pequeñas y medianas empresas. En la quinta sección se ofrece un resumen del capítulo y se presentan algunas reflexiones finales.

A. Dinamismo exportador reciente y patrón de inserción internacional de las pymes

La presente sección se concentra en dos propósitos principales. El primero es analizar la evolución reciente de las exportaciones y el patrón de inserción internacional de los cinco países que forman parte del estudio

en lo relativo a la evolución de las ventas externas en los últimos años, los sectores más dinámicos y los principales países de destino. El segundo consiste en dar una medida de la importancia del segmento de las pymes en la evolución exportadora de cada país, tomando en consideración la importancia cuantitativa de este tipo de empresas en las exportaciones totales de los respectivos países y los sectores y destinos más relevantes para estas. Asimismo, se definen algunas bases para la reflexión acerca del rol que estas empresas podrían tener en el marco de una inserción internacional más inclusiva.

De acuerdo con ese planteamiento, esta sección se divide en dos partes. En la primera, sobre la base de información acerca del período 2001-2007 obtenida del Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se hace un análisis comparativo de la evolución de las exportaciones totales, de los grandes agregados sectoriales y del sector manufacturero; se presenta la composición de las exportaciones en términos de contenidos tecnológicos, y se identifican los principales mercados de destino. En la segunda parte se analiza la evolución de las exportaciones manufactureras de las pymes en cada uno de los países estudiados, atendiendo a las características y tendencias más generales abordadas en los puntos previos.

1. Evolución reciente de las exportaciones en los países estudiados

Los cinco países estudiados representaron en conjunto un 44% de las exportaciones de América Latina en 2007. En todos los casos han registrado un crecimiento sostenido de sus exportaciones entre 2001 y 2007 a una tasa anual para el período que se sitúa entre un 11,2% en Costa Rica y un 23,3% en Chile⁴. Teniendo en cuenta que las exportaciones del conjunto de países de América Latina crecieron a una tasa media anual del 11% en el mismo período, los valores de las ventas externas de las economías en estudio, que incluyen algunas de las más grandes de América Latina por el tamaño del PIB, han sobrepasado los de la región en ese tiempo. En esos mismos años los países considerados experimentaron tasas de crecimiento del PIB comprendidas entre un 2,3% y un 4,3% (correspondientes al Brasil y la Argentina, respectivamente). En ese marco, la elasticidad del PIB con respecto al crecimiento de las exportaciones se sitúa alrededor de 0,35 en la Argentina y Costa Rica, de 0,25 en Colombia y de 0,15 en el Brasil y Chile. Lo anterior refleja que las exportaciones tienen impactos diferentes en la dinámica económica de estos países.

⁴ Aunque la Argentina, Chile y Colombia redujeron levemente sus exportaciones en 2002 con respecto al año anterior.

Por grandes divisiones, el sector exportador más relevante es la industria manufacturera y, si bien no ha sido el de mayor dinamismo en todos los países, fue el que más contribuyó al crecimiento de las exportaciones totales en todos los casos⁵. En la Argentina y Costa Rica, esta industria es responsable de casi un 80% del incremento de las exportaciones totales del período; en el Brasil representa casi tres cuartas partes, y en Chile y Colombia ronda el 60%.

La evolución de los precios promedio de exportación (valor/volumen) durante el período también ha sido positiva y ha crecido a una tasa muy superior a la de los valores, lo que indica que el efecto precio supera al efecto cantidad, por lo que no parece que estos países estén penetrando en mercados mediante un abaratamiento de las exportaciones⁶. Los precios promedio más elevados y el mayor crecimiento se registran en la industria manufacturera⁷. Esta evidencia refuerza la importancia del sector en las ventas externas de los países y pone de relieve la importancia de un análisis más detallado⁸.

El crecimiento total de las exportaciones industriales en el mismo período se concentra en casi un 90% en tres ramas de actividad en la Argentina y en cuatro en el Brasil. En ambos casos, las ramas más relevantes son las de alimentos, bebidas y tabaco; de fabricación de productos químicos y refinamiento de petróleo, y de fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo; a estas, en el Brasil se agrega la rama de industrias metálicas básicas. La tasa anual media de crecimiento superó los dos dígitos y sus precios promedio aumentaron de manera sustantiva. De los restantes sectores, en ambos países destaca el textil por los elevados precios promedio, que mantienen una evolución al alza. Colombia muestra un patrón similar pero con una diversificación mayor. En este país a las cuatro ramas principales corresponden tres cuartas partes del crecimiento total de las exportaciones manufactureras. Entre las de mayor incidencia, además de la rama de fabricación de productos químicos y refinamiento de petróleo, industrias metálicas básicas y fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, destaca la de textiles, prendas de vestir y cuero⁹.

⁵ En el Brasil, Chile y Costa Rica, la explotación de minas y canteras fue el sector donde se registró la mayor tasa media de crecimiento anual.

⁶ Sin embargo, para confirmarlo debería compararse la evolución de los precios promedios en estos países con los de sus principales competidores comerciales.

⁷ Véase al respecto el cuadro 1.1. en Milesi (2009).

⁸ Es importante destacar que entre 2001 y 2007 en todos los países analizados los volúmenes exportados muestran una importancia relativa estable de cada una de las actividades consideradas. Esto evidenciaría que las modificaciones en la importancia relativa de las distintas actividades no responden a cambios en el perfil productivo de estos países, sino que guardan relación con la dinámica de los precios internacionales.

⁹ Véase al respecto el cuadro 1.2. en Milesi (2009).

Los casos de Costa Rica y Chile muestran un patrón de especialización más concentrado. En ambos países a una sola rama corresponden tres cuartas partes del crecimiento en la exportación de manufacturas. En el caso de Costa Rica se trata de la rama de fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, y en Chile, la de industrias metálicas básicas. Esto se explica fundamentalmente por las exportaciones vinculadas al complejo electrónico de Costa Rica, donde se radicó una planta de la multinacional Intel, y por el cobre en Chile. Una diferencia sustancial entre ambos países es que en Costa Rica el dinamismo exportador de la rama estuvo acompañado de precios promedio decrecientes, mientras que en Chile el precio promedio de venta creció significativamente.

Si se considera el contenido tecnológico de las exportaciones manufactureras¹⁰, se observa que en la Argentina y el Brasil predominan a lo largo de todo el período las exportaciones de baja tecnología, con una participación promedio del 48% en el primero de los casos y del 35% en el segundo¹¹.

Sin embargo, en el Brasil las exportaciones de alta tecnología han representado alrededor de un tercio del total a lo largo del período; en la Argentina no llegan al 10%, y en Colombia y Chile se caracterizan por una mayor importancia relativa de las exportaciones de media y baja tecnología (un 39% y un 57%, respectivamente). En el extremo opuesto, el grupo de bienes exportados desde Costa Rica se distingue principalmente por el alto contenido tecnológico (un 38%) de las ventas externas totales como consecuencia del papel de Intel.

En relación con el crecimiento reciente, el grupo de bienes que más ha contribuido al crecimiento es distinto en cada país. En Chile y Colombia son los bienes de contenido medio-bajo; el 37% del crecimiento del Brasil se explica por las exportaciones de bienes de contenido tecnológico medio-alto; en el caso de la Argentina, casi el 50% del crecimiento de las exportaciones manufactureras corresponde a baja tecnología. En Costa Rica, más de 50% se debe a las exportaciones de bienes con alto contenido tecnológico.

¹⁰ Las exportaciones se clasificaron de acuerdo con la taxonomía elaborada por Hatzichronoglou (1997), de uso habitual a nivel internacional, en cuatro categorías: i) alta tecnología: industria aeroespacial; equipo de oficina y computación; drogas y medicamentos; equipos de comunicación, radio y televisión; ii) media-alta tecnología: instrumentos científicos; automotores; maquinaria eléctrica (excluidos los equipos de comunicación); productos químicos (excluidos drogas y medicamentos); otro equipo de transporte; maquinaria no eléctrica; iii) media-baja tecnología: productos de caucho y plástico; fabricación y reparación de embarcaciones; otras manufacturas; metales no ferrosos; minerales no metálicos; productos metálicos; refinamiento de petróleo; metales ferrosos, y iv) baja tecnología: edición y productos de papel; textiles, vestimenta y cuero; alimentos, bebidas y tabaco; productos de madera y muebles.

¹¹ Véase al respecto el cuadro 1.3. en Milesi (2009).

Por lo que respecta a los destinos, la distribución por bloques entre las exportaciones manufactureras y las exportaciones totales en los cinco países es similar (debido al gran peso que estas tienen en el total exportado). Asimismo, se observa un alto grado de diversificación que se refleja en la importante participación del bloque de “Resto de países” en los cinco casos¹². En lo relativo a la estructura por bloques de destino, los principales socios comerciales de los cinco países analizados son la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), “Resto de países” y el bloque comercial del cual forma parte cada uno: Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en los casos de la Argentina y el Brasil; Mercado Común Centroamericano (MCCA) en el caso de Costa Rica, y la Comunidad Andina (CAN) en el caso de Colombia. El mismo orden de importancia de los distintos destinos se mantiene en la contribución al crecimiento de las exportaciones totales, pero el bloque de pertenencia gana importancia en el crecimiento de las exportaciones manufactureras en la Argentina, el Brasil y Colombia. Lo contrario ocurre en Costa Rica y Chile, que parecen estar transitando hacia una mayor inserción de sus manufacturas en el TLCAN y la UE.

2. Desempeño exportador de las pymes

Debido a que no existe una fuente única de información que permita una comparación a escala internacional para estudiar las exportaciones por tamaño de empresa, el análisis que aquí se desarrolla se basa en múltiples fuentes de información de cada uno de los países. El nivel de detalle y de actualización de las cifras es dispar. Mientras que para la Argentina y el Brasil se cuenta con datos actualizados y desagregados por destino, sector y contenido tecnológico (CERA, 2009; SEBRAE, 2008), en Chile y Colombia la información desagregada por tamaños está más acotada y desactualizada. En una situación intermedia se encuentra Costa Rica, donde la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) publica anualmente estadísticas generales de comercio que incluyen algunos datos sobre las pymes. El desigual acceso a la información según el país se refleja en una mayor profundidad de análisis para los casos de la Argentina y el Brasil y, en menor medida, Costa Rica.

a) Participación de las pymes en el comercio exterior

Como se ha visto, todos los países han registrado un crecimiento sostenido de sus exportaciones manufactureras en los últimos años. En ese contexto, resulta interesante analizar en qué medida las firmas de menor

¹² En 2007 representa casi el 30% en la Argentina y el Brasil, el 40% en Chile, el 18% en Colombia y el 27% en Costa Rica. En ciertos casos es importante destacar dentro de este grupo el peso de países como China, que con su demanda han impulsado considerablemente la dinámica exportadora de algunos de estos países, entre ellos la Argentina.

tamaño han podido beneficiarse de manera directa de esa expansión del comercio¹³. En el cuadro VI.1 se presenta la participación que tiene el segmento de las pymes en las exportaciones manufactureras de cada país en valores exportados y número total de empresas¹⁴.

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES
EN LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS
(En porcentajes y cantidad de firmas, último año disponible)

País	Exportaciones de pymes/ Exportaciones totales (valor)	Pymes exportadoras/ Exportadoras totales (empresas)	Cantidad de pymes exportadoras
Argentina (2008)	10	63	6 053
Brasil (2007)	10	72	14 516
Chile (2007)	7	59	4 050
Colombia (2004)	8	48	4 300
Costa Rica (2008)	12	60	1 270

Fuente: Cámara de Exportaciones de la República Argentina (CERA), Las PYMEX. Un panorama del período 1998-2008, Buenos Aires, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), abril de 2009; Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Desempenho exportador das micro e pequenas empresas brasileiras, 1998-2007, Brasília, 2008; PROCOMER (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica), Estadísticas de comercio exterior, San José, 2009; Dirección de Promoción de Exportaciones (PROChile) y D. Milesi y C. Aggio, "Éxito exportador, innovación e impacto social", Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] www.iadb.org/document.cfm?id=1837390, junio de 2008.

¹³ Se pone énfasis en la palabra *directa* porque las cifras que aquí se analizan solo indican las exportaciones que realizan las empresas por su cuenta. Tal como se describe más adelante, el aporte de este segmento a las exportaciones de los respectivos países es mayor si se tiene en cuenta el apoyo de estas firmas a otras empresas exportadoras que son las que finalmente concretan la venta a un mercado externo.

¹⁴ La definición de pyme corresponde en cada caso al criterio adoptado en la fuente consultada. Cabe aclarar que, a pesar de aplicarse en este estudio el concepto de pyme exportadora, las estadísticas utilizadas definen el tamaño en función del monto exportado (correspondiente al concepto de pequeñas y medianas empresas exportadoras, es decir, PYMEX). En la Argentina se considera PYMEX a las empresas exportadoras de manufacturas que tienen una facturación anual total inferior a los 15 millones de dólares y exportaciones anuales comprendidas entre 50.000 y 7,5 millones de dólares. En el Brasil, el concepto utilizado es el de MPE, que incluye a empresas de hasta 99 ocupados y hasta 2,4 millones de reales de facturación (alrededor de 1,5 millones de dólares). En Costa Rica se denomina pyme a la empresa que exporta entre 12.000 y 5 millones de dólares anuales. En Colombia, el concepto de pyme abarca tanto el valor de activos, ventas y exportaciones (entre 10.000 y 500.000 dólares) como la ocupación (entre 11 y 2.000 ocupados). En Chile, PROChile considera pyme a toda empresa con una facturación anual comprendida entre 60.000 y 2,5 millones de dólares. La diversidad de las definiciones pone de manifiesto que existen limitaciones para una comparación directa, aunque también debe considerarse que, al respetarse las definiciones nacionales, se están comparando empresas que en todos los casos se consideran pymes dentro del contexto de cada país.

Del cuadro VI.1 surge un patrón claro: las pymes son responsables de alrededor del 10% de los valores exportados en todos los países, y representan más del 60% de las empresas que exportan. Esto indica que el negocio exportador se encuentra concentrado en las grandes empresas.

La cuantificación de la importancia de las pymes en las exportaciones depende en parte de su definición, que varía según el país y las fuentes de información en cada país. A modo ilustrativo, las cifras presentadas para el Brasil no incluyen las empresas que el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) considera medianas; de incluirlas, la participación sería un 23% del valor exportado y un 90% del total de empresas exportadoras. En Chile, según estimaciones efectuadas en la década pasada, la participación de las pymes en las exportaciones no superaba el 5% en 1997 (Alarcón y Stumpo, 2000). Pero definiciones más amplias de pyme aplicadas al mismo país han llevado a estimar que su aporte a las exportaciones manufactureras rondaba el 13% (Milesi y Aggio, 2008), lo que muestra la sensibilidad del indicador a la definición que se establezca. Incluso tomando las definiciones de pyme más extensas en todos los países, la participación de estas en los valores exportados totales es minoritaria.

La evolución de la participación de las pymes en las exportaciones solo se analiza para los países en que se cuenta con una única fuente para la serie correspondiente al período analizado. La evidencia muestra que, con el tiempo, la participación de las pymes ha disminuido levemente en cuanto al valor exportado total en la Argentina, el Brasil y Colombia, y solo ha logrado mantenerse en Costa Rica (véase el cuadro VI.2). Pero en todos los casos se observa un crecimiento absoluto de las exportaciones de las pymes, aunque inferior al del resto de las empresas, fundamentalmente las grandes. Respecto al peso de este segmento en el total de empresas exportadoras, los datos revelan que creció en la Argentina y Costa Rica, se mantuvo estable en el Brasil y disminuyó en Colombia.

La participación de las pymes entre 2001 y 2004 difiere de la presentada en Milesi, Moori Koenig y Yoguel (2007) debido a modificaciones metodológicas aplicadas por CERA en 2008, que reducen el número de microempresas exportadoras aproximadamente a la mitad y el padrón total de exportadores en cerca del 30%.

Cuadro VI.2
 ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA
 PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS EXPORTACIONES
 MANUFACTURERAS, 2001-2008
 (En porcentajes de valor y empresas)

Año	Exportaciones de pymes/Exportaciones totales (valor)				Pymes exportadoras/Total de exportadoras			
	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica
2001	13	14	10	s/d	57	73	52	s/d
2002	12	12	9	s/d	55	74	51	s/d
2003	12	12	9	12	55	74	49	58
2004	12	11	8	14	56	75	48	59
2005	12	10	s/d	s/d	58	74	s/d	59
2006	12	10	s/d	12	60	73	s/d	61
2007	11	10	s/d	13	62	72	s/d	s/d
2008	10	s/d	s/d	12	63	s/d	s/d	60

Fuente: Cámara de Exportaciones de la República Argentina (CERA), *Las PYMEX. Un panorama del período 1998-2008*, Buenos Aires, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), abril de 2009; Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), *Desempenho exportador das micro e pequenas empresas brasileiras*, 1998-2007, Brasília, 2008; y D. Milesi, V. Moori Koenig y Gabriel Yoguel, *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*, La Paz, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), 2007.

b) Movilidad exportadora de las pymes

Un rasgo que subyace tras el escaso peso de las pymes en los valores de las exportaciones es la elevada inestabilidad de estas empresas en el negocio exportador. Esta característica ha sido analizada para la Argentina, Chile y Colombia por Milesi, Moori Koenig y Yoguel (2007), donde se definen cuatro tipos de firmas —entrante, saliente, oscilante y constante— tomando un período de nueve años (1996-2004) dividido en tres subperíodos de tres años. Las empresas que aparecen como exportadoras en 2004 y también en los otros dos subperíodos se consideran exportadoras constantes¹⁵. En el cuadro VI.3 se muestra que, si bien las exportadoras constantes predominan en todos los países (como consecuencia de la definición adoptada), la estabilidad de las empresas en el negocio exportador decrece con el tamaño. En este marco, se observa una continuidad relativamente mayor de las pymes exportadoras en la Argentina y Chile que en Colombia.

¹⁵ Por tanto, una exportadora constante no necesariamente exportó bienes o servicios en los nueve años considerados en el período analizado. Esto eleva considerablemente el porcentaje de exportadoras constantes.

Cuadro VI.3
ARGENTINA, CHILE Y COLOMBIA: EMPRESAS MANUFACTURERAS
EXPORTADORAS CONSTANTES, 1996-2004
(En porcentaje de firmas)

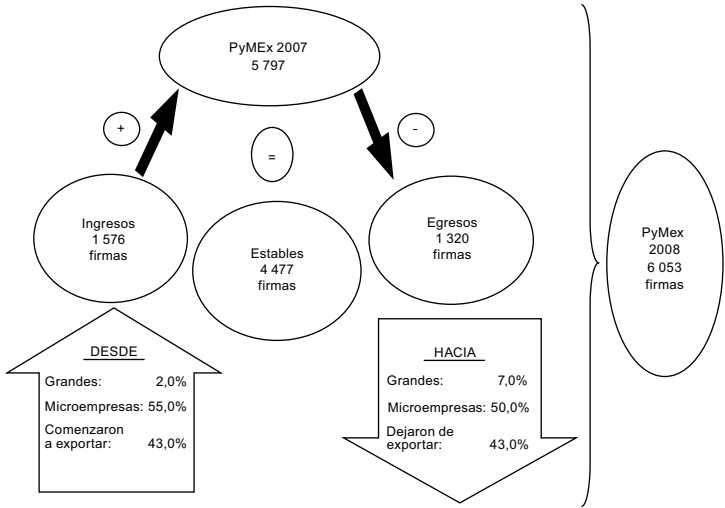
Tamaño	Argentina (%)	Chile (%)	Colombia (%)
Grande	86,7	84,7	92,3
Mediana	76,6	77,0	63,1
Pequeña	52,0	49,6	39,8
Microempresa	35,4	25,7	38,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D. Milesi, V. Moori Koenig y Gabriel Yoguel, *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*, La Paz, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), 2007.

Datos más actuales sobre la Argentina (CERA, 2009) señalan que en 2008 se registraron casi 1.600 pymes exportadoras más que en 2007, cifra que supera ampliamente la cantidad de pequeñas y medianas empresas que dejaron de exportar (véase el gráfico VI.1). La mayor parte de estos ingresos proviene de microempresas que, al aumentar sus montos exportados en 2008, pasaron a formar parte del segmento de las pymes. Otro grupo, cuya actividad de venta al exterior representa el 43% de estos ingresos, está compuesto por las empresas que se inician en la exportación o retoman la experiencia exportadora. Por último, se registra un número muy reducido de empresas (no más de 30) que hasta el año anterior se encontraban entre las grandes firmas y ahora han pasado al grupo de las pymes. Más allá de los cambios de situación de las unidades productivas, destaca el número de pymes consideradas “estables”, que asciende a casi 4.500 empresas, lo que representa cerca del 80% del padrón. Estas constituyen el núcleo del grupo y no han dejado de exportar desde 2007.

Sin embargo, cuando el análisis se repite para un período de diez años, el número de firmas estables desciende drásticamente a casi 3.000 (CERA, 2009). Tomando períodos de análisis más prolongados, el porcentaje se reduce aún más. Asimismo, se observa que una mayor proporción de las grandes empresas tiende a exportar de manera sistemática, esto es, ininterrumpidamente a lo largo de todos los años que abarca el análisis. El Centro de Estudios para la Producción (CEP, 2008) muestra que, para el período 2003-2006, entre el 91% y el 93% de las grandes empresas exportaron de manera sistemática. Esa proporción se redujo hasta un 71% en las firmas medianas y hasta un 41% en las microempresas y pequeñas empresas exportadoras. Por lo tanto, con diferentes metodologías y períodos de análisis se pone de relieve la existencia de una relación positiva entre el tamaño de la firma y su permanencia en el mercado de exportación en el caso argentino.

Gráfico VI.1
ARGENTINA: MOVILIDAD DE LAS PYMES EXPORTADORAS, 2008



Fuente: Cámara de Exportaciones de la República Argentina (CERA), Las PYMEX. *Un panorama del período 1998-2008*, Buenos Aires, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), abril de 2009.

En el caso de Chile, la reducida estabilidad de las ventas externas de las pymes también se refleja en cifras más actuales (véase el cuadro VI.4). Según CIPYME (2009), un elevado porcentaje de empresas exporta de manera ocasional, y lo hace en respuesta a pedidos del exterior que no se han buscado de manera explícita. Al igual que en el caso de la Argentina y el Brasil, existen diferencias según el tamaño: mientras que dos tercios de las pequeñas empresas que venden bienes o servicios al exterior son exportadoras esporádicas, poco más de la mitad de las firmas medianas está en esa categoría. De forma inversa, se puede observar que más del 40% de las exportadoras medianas exportan regularmente, lo que implica que cuentan con una base estable de clientes en el exterior y reservan una parte de su capacidad de producción para la exportación (CIPYME, 2009).

Cuadro VI.4
CHILE: GRADO DE REGULARIDAD DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PYMES, 2009
(En porcentajes de firmas exportadoras)

Exportaciones de pymes	Pequeña	Mediana
Exporta regularmente	33	46
Exporta ocasionalmente	67	54
Total	100	100

Fuente: Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Pyme (CIPYME), “Cuadro II.24”, *Cuarto informe semestral de la pequeña empresa*, Santiago de Chile, 2009.

En el Brasil, los datos de SEBRAE (2008) muestran una tendencia al incremento de la proporción de empresas con continuidad exportadora en todos los estratos (véase el cuadro VI.5). A lo largo de la presente década, el aumento de empresas exportadoras estuvo acompañado de un aumento en el porcentaje de firmas que exportan de manera continua. A modo ilustrativo se puede mencionar que, en 2007, las empresas exportadoras continuas representaban el 51% y el 73% de las pequeñas exportadoras y las microempresas y pequeñas empresas especiales, respectivamente. Al igual que en el caso argentino, a mayor tamaño, más elevado es el porcentaje de empresas que muestran continuidad. De todos modos, si bien estas proporciones son inferiores a las alcanzadas por las medianas y grandes empresas (un 83%), superan ampliamente las logradas por este estrato de empresas en otros países.

Cuadro VI.5
BRASIL: EMPRESAS EXPORTADORAS CLASIFICADAS POR TAMAÑO Y
FRECUENCIA EXPORTADORA, 2001-2007 ^a
(En número de empresas y porcentajes)

	Número de empresas						Porcentaje del total					
	Microempresa		Pequeña		Microempresa o pequeña especial		Microempresa		Pequeña		Microempresa o pequeña especial	
	2001/ 2002	2006/ 2007	2001/ 2002	2006/ 2007	2001/ 2002	2006/ 2007	2001/ 2002 (%)	2006/ 2007 (%)	2001/ 2002 (%)	2006/ 2007 (%)	2001/ 2002 (%)	2006/ 2007 (%)
Continua ^b	521	1 698	1 941	3 734	619	1 121	9	30	29	51	56	73
Discontinua ^c	2 796	2 241	3 421	2 764	430	336	51	40	51	38	39	22
Ocasional ^d	2 169	1 703	1 383	854	65	82	40	30	21	12	6	5
Total	5 485	5 642	6 744	7 352	1 114	1 540	100	100	100	100	100	100

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), *Desempenho exportador das micro e pequenas empresas brasileiras*, 1998-2007, Brasília, 2008.

- ^a Las cifras corresponden al promedio de los dos años señalados.
- ^b Empresa que exportó ininterrumpidamente desde que comenzó a vender en el mercado externo (siempre que haya iniciado su actividad antes de 2007).
- ^c Empresa que exportó en el año en cuestión y que ya había exportado en años anteriores pero interrumpió sus exportaciones una o más veces desde que comenzó hasta el año de estudio.
- ^d Empresa que exportó en el año en cuestión pero no registra exportaciones en el resto de la serie histórica.

Del análisis de estabilidad de las ventas externas de pymes en los países de los que hay información disponible surgen al menos dos conclusiones. En primer lugar, que las exportaciones de las pymes son relativamente volátiles, debido a que cada año entra y sale del negocio exportador un número considerable de empresas. En segundo término, que la mayor regularidad en las ventas está asociada de manera positiva con el tamaño. Lo que la información disponible no permite evaluar es la dirección causal de esta relación. Tampoco es posible determinar si las

empresas de mayor tamaño relativo tienen más estabilidad porque su capacidad productiva les permite abastecer sostenidamente los mercados externos y así se aseguran continuidad o, por el contrario, si la continuidad exportadora les ha permitido crecer y convertirse en empresas más grandes.

c) Destinos de las exportaciones de las pymes

Las exportaciones de las pymes de los países analizados tienden a estar concentradas en los mercados más próximos, aunque presentan algunas particularidades por país.

Las exportaciones de las pymes argentinas se concentran en un 57% en el MERCOSUR (especialmente, en el Brasil) y en otros países latinoamericanos. La UE (14%) y el TLCAN (12%) también ocupan un lugar importante como destino de las exportaciones de las pymes argentinas. En la evolución entre 2001 y 2008 se aprecia que el TLCAN y el MERCOSUR fueron parcialmente reemplazados como destinos de las exportaciones de las pymes por el resto de los países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y otros países, entre los que destacan los asiáticos.

El caso del Brasil es diferente, ya que las ventas externas de las pequeñas empresas y de las microempresas muestran en 2007 una distribución por destinos similar a la del total de las manufacturas por lo que se refiere al importante peso de la UE (28%) y el TLCAN (21%). El MERCOSUR tiene, al contrario que en el caso argentino, una importancia menor y decreciente. Si bien los mercados de destino de las exportaciones de las empresas medianas y grandes reflejan un comportamiento similar al de las pequeñas, es interesante señalar que en estos dos últimos casos, la UE y el TLCAN, aun siendo los principales bloques a los que se dirigen las exportaciones, tienen un menor peso relativo que para las pequeñas firmas (SEBRAE, 2008).

En el caso de Chile, los principales mercados para las exportaciones de las pequeñas empresas son el MERCOSUR y los Estados Unidos, mientras que para las firmas medianas destacan como destinos la UE y los países asiáticos. Sin embargo, entre 2006 y 2007 se redujo considerablemente la importancia del MERCOSUR como mercado para las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas (CIPYME/EuroChile, 2007).

Por lo que respecta a las pymes de Colombia, los principales destinos de exportación se encuentran en el TLCAN y la CAN. En conjunto, estos dos mercados aglutinan algo más del 60% de las exportaciones de las pymes del país (Milesi, Moori Koenig y Yoguel, 2007), proporción similar al total manufacturero. Sin embargo, aunque las pymes realizan el 13% de sus envíos a la región centroamericana (Milesi, Moori Koenig y Yoguel, 2007), el peso de esta para el conjunto de la industria es significativamente menor (4%).

Cuadro VI.6
ARGENTINA Y BRASIL: PRINCIPALES MERCADOS DE DESTINO DE LAS
EXPORTACIONES DE LAS PYMES, AÑOS SELECCIONADOS
(En porcentajes)

Mercados de destino	Argentina		Brasil	
	2001	2008	2001/2002 ^a	2006/2007 ^a
MERCOSUR	36	33	11	9
Resto de ALADI ^b	18	24	8	11
Unión Europea	13	14	32	28
TLCAN	19	12	19	21
Otros	14	17	29	31
Total	100	100	100	100

Fuente: Cámara de Exportaciones de la República Argentina (CERA), *Las PYMEX. Un panorama del período 1998-2008*, Buenos Aires, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), abril de 2009; Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), *Desempenho exportador das micro e pequenas empresas brasileiras, 1998-2007*, Brasília, 2008

^a Calculado con base en el promedio de los dos años señalados.

^b Incluye el MERCOSUR, CAN y Chile.

Por último, según PROCOMER (2009), las exportaciones de las pymes de Costa Rica en 2008 se dirigieron fundamentalmente a Centroamérica (37%), a los Estados Unidos (31%) y, en un grado muy inferior, a la UE (13%) y el Caribe (7%). En el caso de las grandes empresas, por el contrario, la relevancia de Centroamérica (13%) y el Caribe (3%) como destinos es significativamente más reducida. En contraste, los Estados Unidos concentran un 41% de estas exportaciones, y China, que no es un destino significativo para las pymes, representa el 18%. La UE, por su parte, tiene una importancia similar para ambos estratos.

A partir de los datos sobre los destinos de las exportaciones de las pymes en conjunto, más allá de la heterogeneidad de los países, se puede concluir que, aun cuando estas empresas se encuentran presentes en todos los bloques económicos definidos, en términos relativos la mayor proporción de sus envíos se concentra en mercados más cercanos geográficamente. Es ilustrativo un ejercicio realizado por CERA (2009) para la Argentina, en que se muestran las distancias promedio recorridas por los bienes vendidos según el tamaño de la empresa (véase el cuadro VI.7). Del estudio se deduce que el tamaño del exportador es determinante a la hora de definir el alcance geográfico de sus envíos, puesto que las distancias de las exportaciones de las empresas grandes son mayores que la que recorren las pymes, y que las firmas medianas envían sus productos a destinos más lejanos que las pequeñas.

Cuadro VI.7
 ARGENTINA: EXPORTACIONES MANUFACTURERAS POR TAMAÑO
 DE EMPRESA, 2009
(Distancia promedio en kilómetros)

Tamaño	Distancia al mercado de destino
Grande	7 856
Pyme	5 619
Mediana	5 989
Pequeña	4 541
Total	7 631

Fuente: Cámara de Exportaciones de la República Argentina (CERA), *Las PYMEX. Un panorama del período 1998-2008*, Buenos Aires, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), abril de 2009.

d) Estructura sectorial de las exportaciones de las pymes

También pueden establecerse diferencias entre las empresas de los distintos países en función de los sectores predominantes en cada segmento. Según la Fundación Observatorio PYME (2009), las pymes argentinas exportan proporcionalmente más productos manufacturados que las empresas medianas y grandes. En 2006, el 61% de las exportaciones de empresas medianas correspondió a productos industriales, mientras que entre las grandes este tipo de productos representó solo el 24%. Asimismo, en las actividades industriales se observa una mayor participación relativa de las pymes en las exportaciones con mayor valor agregado y en segmentos diferenciados de mercado. Esto se traduce en precios promedio más elevados en las exportaciones de las microempresas y las pequeñas empresas. Además, según CEP (2008), el precio promedio entre las empresas exportadoras de menor tamaño en 2006 fue de 999 dólares por tonelada, mientras que entre las empresas de mayor tamaño relativo solo alcanzó 447 dólares por tonelada.

En el caso del Brasil, la mayor diversificación de las exportaciones se produce en las empresas de tamaño medio. El análisis de los datos de SEBRAE (2008) sobre 2007 muestra que en las diez principales actividades de exportación se concentraba el 54% de las ventas externas de las medianas empresas, proporción que ascendía al 60% entre las grandes y al 58% entre las pequeñas empresas y las microempresas. Las exportaciones de madera ocupan el primer lugar entre las pequeñas y medianas empresas (un 19% y un 15%, respectivamente), mientras que las grandes empresas exportan principalmente automóviles y autopartes. En segundo lugar de importancia se ubican, para todas las empresas, las exportaciones de máquinas y equipos mecánicos.

Las pymes colombianas presentan una canasta de exportaciones más diversificada sectorialmente que las empresas grandes. El destino

determina en parte los sectores de exportación. De los envíos a los países de la CAN, en 2004 prevalecieron los textiles (13%), los alimentos y bebidas (10%) y los productos químicos (9%), mientras que en los envíos al grupo TLCAN destacan la vestimenta (32%), los textiles (12%) y los productos de cuero (12%). Esto indica que fuera del ámbito regional la competitividad de las pymes está más centrada en determinados productos. (Milesi, Moori Koenig y Yoguel, 2007).

En Costa Rica, de acuerdo con PROCOMER (2009), el 26% de las exportaciones de las pymes corresponde a productos agrícolas, seguidos por los de la industria alimentaria (20%) y la farmoquímica (12%). Las exportaciones de electrónica representaron un 8% del total de las exportaciones de las pymes, frente al 49% de las de grandes empresas (PROCOMER, 2009). Eso indicaría que la instalación de Intel aún no ha generado un sector de actividad de peso más allá de la propia firma, aunque la información disponible no permite saber si hay pymes que participen indirectamente (como proveedores) en el negocio exportador de Intel.

En Chile se observa una gran concentración sectorial de las exportaciones en torno a la minería, que en 2005 acaparó un 70% de las ventas externas. Estas operaciones se concentran, a su vez, en un grupo acotado de agentes, ya que corresponden fundamentalmente a grandes empresas. Las pequeñas y medianas empresas destacan por su participación en las exportaciones no tradicionales. En 2005, el 59% de las firmas que realizaron este tipo de envíos fueron pymes, que facturaron un 21% del valor de las exportaciones chilenas no tradicionales. Este grupo de firmas opera en los sectores agrícola e industrial, el cual predomina claramente en la estructura exportadora de las pymes chilenas (74,5%). (FUNDES/PROChile, 2006).

e) Intensidad tecnológica

Desde el punto de vista del contenido tecnológico, si se utiliza nuevamente la taxonomía de intensidad tecnológica de Hatzichronoglou (1997), se observa que en la Argentina la proporción de exportaciones de bienes de alta tecnología realizadas por pymes es tres veces superior a las efectuadas por empresas de mayor tamaño relativo (un 9% frente a un 3%). Algo similar ocurre con los bienes de media y alta tecnología, aunque en este caso las diferencias entre las pymes y las grandes empresas son considerablemente menores (un 32% frente a un 29%) (CEP, 2008). Esto pondría de manifiesto una clara diferenciación de las exportaciones a partir del tamaño de la empresa, de modo que las unidades más grandes se dedicarían a la exportación de bienes a gran escala, que exigen mucho capital y recursos naturales, mientras que las pymes concentrarían sus esfuerzos en la exportación de productos que requieren especialmente

mano de obra, pero también en otros diferenciados, sujetos a economías de variedad con mayor valor agregado. Una evidencia adicional en ese sentido se presenta en Rojo y otros (2009), donde se recoge que en 2006 las pymes requirieron de 54 puestos de trabajo por cada millón de dólares de exportación, en contraste con los (solo) 15 puestos de trabajo requeridos por las grandes empresas¹⁶.

Cuadro VI.8
ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA: INTENSIDAD TECNOLÓGICA DE LAS
EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE PYMES Y GRANDES EMPRESAS,
ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE
(En porcentajes)

Intensidad tecnológica	Argentina (2006)		Brasil (2007)		Chile (2004)		Colombia (2004)	
	Pymes	Total	Microempresas y pequeñas empresas	Total	Pymes	Grandes empresas	Pymes	Grandes empresas
Alta	9	3	5	9	3	3	2	1
Media-alta	32	29	31	32	13	20	9	9
Media-baja	14	13	22	24	28	39	10	17
Baja	45	55	42	35	56	38	79	73
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centro de Estudios para la Producción (CEP), "Los exportadores medianos y pequeños en 2003-2006", *Notas de la economía real*, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Industria de Argentina, 2008; Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), *Desempenho exportador das micro e pequenas empresas brasileiras, 1998-2007*, Brasilia, 2008 y D. Milesi, V. Moori Koenig y Gabriel Yoguei, *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*, La Paz, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).

Una situación inversa a la de la Argentina se presenta en el Brasil, donde las pequeñas empresas de menor tamaño venden más bienes con menor contenido tecnológico que las grandes firmas, aunque recientemente parece invertirse la tendencia. Las microempresas y pequeñas empresas pasaron de exportar en promedio casi un 50% de bienes con bajo contenido tecnológico a poco más del 40% en 2006-2007. En las grandes empresas se registró una caída del 6% de las exportaciones de bienes de alto contenido tecnológico. A la hora de interpretar estos datos debe tenerse en cuenta que los valores exportados han aumentado en todas las categorías y, en consecuencia, las variaciones son el resultado de tasas de crecimiento diferenciales.

Por último, hay información disponible sobre Colombia y Chile en relación con estas características, aunque menos actualizada. En Colombia, la proporción de exportaciones de alto contenido tecnológico por parte de pymes y grandes empresas es de solo un 3%. Sin embargo, las pymes tienen

¹⁶ También se podría plantear que las pymes son menos eficientes que las grandes empresas, ya que el monto de exportación por empleado es menor.

una menor presencia en las categorías media-alta y media-baja y, por tanto, podría considerarse que están relativamente especializadas en los productos de baja tecnología. En el caso de Chile se observa que en la canasta de exportaciones de las pymes hay un mayor porcentaje de bienes en la categoría de alto contenido tecnológico, pero también en la de baja tecnología.

Considerando estos datos en conjunto, las pymes del Brasil, Chile y Colombia (y, muy probablemente, también las de Costa Rica, por el peso de Intel en las exportaciones), muestran una canasta exportadora con un mayor peso de productos de baja tecnología que la de las grandes empresas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el análisis por tamaño se centra en las manufactureras, dado que las escasas estadísticas disponibles se refieren exclusivamente a esta actividad y que, como se mostró, las pymes suelen tener una canasta exportadora más diversificada desde el punto de vista sectorial¹⁷.

B. Caracterización microeconómica de la inserción externa de las pymes

La caracterización de las pymes exportadoras expuesta en el apartado anterior indica que estas firmas presentan en su inserción externa un conjunto de rasgos que las diferencian de las grandes empresas. Por un lado, muestran algunas debilidades, como su escaso protagonismo en cuanto a los montos exportados (en torno a un 10%), una mayor concentración de sus exportaciones en destinos cercanos y una menor estabilidad en sus operaciones. Esto último se ha puesto en evidencia en todos los países analizados de los que hay datos sobre movilidad exportadora. Por otro lado, sin embargo, las pymes tienen una canasta exportadora más diversificada que el resto de las empresas, por lo que una inserción externa más inclusiva podría contribuir a diversificar el perfil exportador de los países de la región.

La identificación de agentes con una inserción externa más sustentable y los rasgos macroeconómicos que tenga asociados esa inserción adquieren una relevancia fundamental. En ese sentido se orientan una serie de estudios realizados por FUNDES entre 2001 y 2007 y los de cooperación técnica efectuados por FUNDES y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre 2007 y 2008 sobre la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica¹⁸.

¹⁷ Debe considerarse también que taxonomías como la utilizada, según la cual se agrupan diversos sectores en una misma categoría, proporcionan elementos útiles de análisis pero resultan limitadas para identificar especificidades de diferentes actividades. Por ejemplo, operaciones como el ensamble de componentes electrónicos se clasifican como alta tecnología, mientras que las actividades de diseño textil se consideran de baja tecnología, aunque estas últimas comportan más contenidos de conocimiento y requieren calificaciones y competencias laborales mayores que la primera.

¹⁸ Véase Moori Koenig, Milesi y Yoguel (2001), Milesi y otros, (2004 y 2006), Milesi, Moori Koenig y Yoguel (2007) y Milesi y Aggio (2008).

El objetivo era analizar el desempeño exportador de las pymes, identificar las de inserción externa más exitosa y determinar las características y conductas de las empresas asociadas a los mejores desempeños.

1. Éxito exportador de las pymes

En los estudios mencionados se define el éxito exportador de las pymes en función de cuatro factores (continuidad exportadora, dinamismo de las exportaciones, diversificación de los mercados de destino y condiciones de acceso) y se desarrolla una metodología que permite medirlos y calificar a cada empresa. Por otra parte, la consideración conjunta de los cuatro factores en un índice compuesto (Índice de Éxito Exportador, IEE) permite evaluar la inserción externa global de cada firma y clasificarla como exitosa o no exitosa (véase el recuadro VI.1).

Recuadro VI.1 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ÉXITO EXPORTADOR (IEE)

El IEE es un promedio ponderado de cuatro variables:

- Continuidad exportadora (CE): mide la estabilidad de las empresas en el negocio exportador según la cantidad de años en que registraron exportaciones dentro de un período determinado. En los estudios se considera el período 2001-2004.
- Dinamismo exportador (DE): mide el crecimiento de las exportaciones de las empresas entre el primer y el último año en que registraron exportaciones dentro del período analizado, comparado con el crecimiento promedio de las exportaciones en cada país.
- Diversificación de mercados (DM): califica a las empresas según la cantidad de destinos a los que dirigen sus exportaciones en el último año considerado.
- Complejidad de los mercados de destino (CM): califica a las empresas según el peso de las exportaciones que en el último año considerado se dirigieron a mercados a los que no acceden con preferencias regionales.

Estas cuatro variables se combinan con diferentes ponderaciones en la siguiente función:

$$IEE = CE \times 0,35 + DE \times 0,15 + DM \times 0,35 + CM \times 0,15$$

Cada componente y el IEE varían en un rango comprendido entre 0 y 1. Se considera que las empresas son exportadoras exitosas cuando el IEE es mayor o igual a 0,7, y exportadoras no exitosas cuando el IEE es menor o igual a 0,4. En los estudios de campo realizados para estudiar las características y conductas microeconómicas, las primeras constituyen el grupo objetivo y las segundas el grupo de control. Las empresas con IEE comprendido entre 0,4 y 0,7 no se consideran en esos análisis.

Fuente: D. Milesi y C. Aggio, "Éxito exportador, innovación e impacto social", Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] www.iadb.org/document.cfm?id=1837390, junio de 2008.

En la definición adoptada se asimila el éxito exportador a una inserción externa sustentable en la medida que se considera exitoso un negocio de exportación que combine continuidad y crecimiento, que sea diversificado en términos de mercados y que no dependa, al menos en una proporción importante, de ventajas exógenas de acceso como las preferencias comerciales nacionales.

En los estudios mencionados se indica que las bases de una inserción externa exitosa de las pymes difieren según el país. En la Argentina se encuentra la proporción más alta de pymes exitosas, en particular por la mayor continuidad, dinamismo y diversificación de mercados. Chile y Costa Rica muestran porcentajes algo menores de pymes exitosas con indicadores intermedios en todos los factores considerados, aunque se destacan claramente de la Argentina en lo relativo a condiciones de acceso a mercados. En el extremo inferior, en Colombia se observan valores reducidos en los indicadores de continuidad, dinamismo y diversificación, pero elevados en el de condiciones de acceso a mercados.

a) Continuidad exportadora

Tomando un período de cuatro años consecutivos, de 2001 a 2004, estos estudios revelan que en la Argentina, Chile y Costa Rica la continuidad exportadora es elevada; esto es, más de la mitad de las pymes (más del 75% en la Argentina) se mantiene en el mercado durante el cuatrienio considerado (véase el cuadro VI.9)¹⁹. A su vez, estas empresas son las que registran niveles de exportaciones promedio más elevados (Milesi y Aggio, 2008). En Colombia, la continuidad exportadora es considerablemente inferior, ya que solo un 37% de las firmas exportó en el período considerado.

El Brasil no se incluyó en los estudios mencionados, por lo que no se puede realizar una comparación directa con los otros cuatro países. Sin embargo, el Observatorio SEBRAE clasifica las empresas de acuerdo con su frecuencia exportadora, un concepto asimilable al de continuidad exportadora. En 2005, el total de firmas que exportaban de manera continua (ininterrumpidamente desde que iniciaron su actividad exportadora hasta 2004) alcanzaba el 57% de las pequeñas empresas y el 77% de las medianas y grandes empresas (SEBRAE, 2005), mientras que en 2007, representó el 53% de las pequeñas firmas y el 67% de las medianas (SEBRAE, 2008). Estos últimos porcentajes representan el doble que los registrados en 2002, lo que indica una tendencia de mediano plazo al incremento en el número de empresas exportadoras continuas.

¹⁹ El porcentaje de empresas exportadoras continuas es elevado porque se toma el padrón de 2004 y se contabilizan hacia atrás, hasta 2001, los años en que exportó cada empresa. Por tanto, las exportadoras salientes del período, que exportaron en 2001, 2002 o 2003 pero no en 2004, no se contabilizan.

Cuadro VI.9
**ARGENTINA, CHILE, COLOMBIA Y COSTA RICA: DESEMPEÑO EXPORTADOR
 DE LAS PYMES, 2001-2004**
(En porcentaje de firmas)

País	Factores considerados para calificar el desempeño exportador de las pymes				Éxito exportador ^a	
	Continuidad ^b	Dinamismo ^c	Diversificación de mercados ^d	Condiciones de acceso a mercados ^e	Exitosas	No exitosas
Argentina	77	60	28	32	40	22
Chile	60	44	18	64	31	20
Colombia	37	33	10	54	18	50
Costa Rica	56	49	14	59	31	21

Fuente: D. Milesi y C. Aggio, "Éxito exportador, innovación e impacto social", Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] www.iadb.org/document.cfm?id=1837390, junio de 2008.

^a Porcentaje de empresas consideradas exportadoras exitosas o no exitosas de acuerdo con su continuidad, dinamismo, diversificación de mercados y condiciones de acceso en sus mercados de destino en el período 2001-2004. Un porcentaje restante de firmas se encuentra en una situación intermedia y no se considera en ninguno de los grupos extremos.

^b Porcentaje de empresas que exportaron todos los años de 2001 a 2004.

^c Porcentaje de empresas cuyas exportaciones crecieron por encima del incremento promedio de las exportaciones nacionales de 2001 a 2004.

^d Porcentaje de empresas que exportaron a seis mercados o más en 2004.

^e Porcentaje de empresas que en 2004 destinaron al menos un 90% de sus exportaciones a mercados sin preferencias arancelarias.

b) Dinamismo exportador

Con respecto a la evolución del volumen del negocio (dinamismo), sobresalen las firmas argentinas, que en una elevada proporción (un 60%) presentan crecimientos superiores al promedio de las exportaciones del país. En Chile y Costa Rica esta proporción es algo menor, aunque también es elevada (entre un 40% y un 50%). En cambio, se observa nuevamente un desempeño agregado inferior en Colombia, donde las empresas con crecimientos superiores a los promedios nacionales son solo un tercio del total.

c) Diversificación de mercados

Si se considera el número de mercados hacia los que las pymes dirigen sus exportaciones, la Argentina presenta los valores más elevados, tal como refleja el dato de 2004, en que casi un 30% de las empresas exportaron a seis países o más, en contraste con un 18% de empresas de Chile, un 14% de Costa Rica y un 10% de Colombia.

**d) Condiciones de acceso a mercados
(preferencias arancelarias)**

En relación con el último factor considerado, las condiciones de acceso de las pymes a los mercados objetivo de sus exportaciones y, particularmente, en lo que respecta a las preferencias arancelarias, Chile resulta ser el país con una mayor proporción de empresas (un 64%) que exportan casi exclusivamente a destinos sin preferencias. Esto indica la elevada competitividad internacional de esas empresas. En Costa Rica y Colombia se observa el mismo fenómeno, aunque en una proporción algo inferior (un 54% y un 59%, respectivamente), mientras que en la Argentina las pymes se orientan más al aprovechamiento de las ventajas de acceso al mercado regional.

e) Éxito exportador

Tras una consideración global de los cuatro factores que determinan el IEE, se manifiesta un desempeño general elevado de las pymes en la Argentina, Chile y Costa Rica, e inferior en Colombia²⁰. Las pymes argentinas alcanzan en el 40% de los casos valores exitosos según el índice, mientras que en Chile y Costa Rica lo consiguen un 31% y en Colombia solo un 18%. En el otro extremo, el porcentaje de pymes de inserción externa no exitosa, es decir, que tienen una menor continuidad exportadora, menos dinamismo, un grado inferior de diversificación de mercados y exportan en mayor proporción a mercados donde tienen acceso preferencial, se sitúa en torno al 20% en la Argentina, Chile y Costa Rica, y al 50% en Colombia. En los cuatro países, las pymes exportadoras exitosas exportan anualmente de promedio mucho más que las no exitosas.

En el caso del Brasil, los estudios no muestran la distribución de las pymes en función de su dinamismo, del número de mercados a los que exportan ni de las características de estos, por lo que no es posible establecer su situación en términos comparativos con los estudios de FUNDES. Sin embargo, SEBRAE (2005) pone de manifiesto que en el período de 1998 a 2004 las pymes brasileñas se caracterizaron por un comportamiento general dinámico; esto es, incrementaron sus exportaciones y siguieron una tendencia de diversificación de la canasta de bienes y de los destinos, que se mantuvo hasta 2007, también de acuerdo con SEBRAE (2008). En este último informe se señala que desde 2002 las exportaciones de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas brasileñas han crecido de manera sostenida, si bien las grandes firmas exhiben incluso un

²⁰ En Costa Rica, el informe *Estadísticas de comercio exterior de Costa Rica, 2008* incluye el cálculo del Índice de Éxito Exportador. Un 28% de las pymes exportadoras se podían considerar exitosas en este país en 2008 (PROCOMER, 2009, pág. 206).

mayor dinamismo, por lo que la participación de las microempresas y las pymes en el total exportado se ha reducido levemente.

2. Determinantes del éxito exportador de las pymes

Como se mencionó, la importancia de identificar diferentes desempeños exportadores estriba principalmente en que permite determinar qué características y conductas de las firmas se encuentran asociadas a una inserción externa exitosa.

Los estudios realizados por FUNDES en la Argentina (Moori Koenig, Milesi y Yoguel, 2001), Chile (Moori y otros, 2004) y Colombia (Moori Koenig y otros, 2006), y de un estudio comparado de los tres países mencionados (Milesi, Moori Koenig y Yoguel, 2007), revelan un conjunto de conductas comerciales y productivas que distinguen sistemáticamente a las empresas exportadoras exitosas de las que no lo son.

En los aspectos comerciales y los vinculados a la gestión, se detecta que las pymes exportadoras exitosas suelen contar con una estructura, no necesariamente conformada por muchas personas (por lo general, entre dos y cuatro), que se dedica de manera exclusiva al comercio exterior. Esta estructura brinda a las empresas la capacidad para desarrollar una valiosa inteligencia comercial. Así, las firmas exitosas se distinguen de manera sistemática de las no exitosas por su conocimiento del mercado de destino en cuanto a tamaño, segmentos de consumidores, características de los competidores y regulaciones que influyen sobre el negocio. Asimismo, realizan búsquedas proactivas de oportunidades y desarrollan actividades de promoción más intensas, que incluyen visitas e invitaciones regulares a clientes actuales y potenciales y una participación sistemática en ferias internacionales que guardan relación con sus productos. Otro aspecto distintivo es su mayor vinculación con otras firmas a través de actividades informales (consultas y participaciones conjuntas en iniciativas sectoriales, entre otras) y formales (especialmente acuerdos de cooperación comercial).

En los ámbitos productivo y tecnológico, las pymes exportadoras exitosas se destacan por alcanzar niveles de excelencia productiva superiores, como resultado de su mayor tasa de inversión en maquinarias, equipos y nuevas tecnologías de la información, y también de aplicar de forma generalizada procesos de certificación y conformidad con las normas de calidad nacionales e internacionales. Por otra parte, estas empresas suelen emprender acciones orientadas a adaptar sus productos a las exigencias de los mercados internacionales, y para ello cuentan con equipos informales o laboratorios formales dedicados al desarrollo de nuevos productos y procesos. Todo esto se combina con una gestión de los recursos humanos que favorece la generación y circulación de

conocimientos, en la que se privilegia el trabajo en equipo y la capacitación es una actividad regular. En este marco, las empresas exportadoras exitosas son más innovadoras que las no exitosas, lo que se refleja, entre otros aspectos, en la incorporación regular de productos nuevos o mejorados a su canasta exportadora.

Además, el conjunto de estudios mencionado también pone de manifiesto que las pymes exportadoras exitosas generan más eslabonamientos hacia atrás, ya que sus negocios se sustentan preferentemente en un grupo de proveedores nacionales estables (Moori Koenig, Milesi y Yoguel, 2001, Moori Koenig y otros, 2006 y 2004; Milesi, Moori Koenig y Yoguel, 2007) y tienen más repercusiones sociales positivas internas (hacia sus trabajadores), externas (hacia la comunidad) y medioambientales (Milesi y Aggio, 2008).

a) Innovación y éxito exportador

El estudio de cooperación técnica entre FUNDES y el BID, que incluía la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica (Milesi y Aggio, 2008), se centraba específicamente en el vínculo entre innovación y éxito exportador (resaltado previamente). Se demuestra que con la primera medida, a través de diversos esfuerzos (inversiones en investigación y desarrollo, compras de equipamiento y otras actividades de innovación) y resultados (consecución de innovaciones en productos, procesos, organización o comercialización), o con competencias tecnológicas (rutinas productivas y competencias laborales), es posible distinguir claramente las empresas exportadoras exitosas de las no exitosas. La relación entre innovación y exportaciones está ampliamente documentada en la bibliografía internacional, aun con una definición más limitada de desempeño exportador (véase el recuadro VI.2).

Recuadro VI.2
INNOVACIÓN Y EXPORTACIONES

La bibliografía empírica indica que la innovación se encuentra estrechamente vinculada a la exportación (Estrada, Heijs y Buesa, 2006). En esos estudios, el desempeño exportador se aborda, generalmente de manera más limitada que en este capítulo, a través de dos indicadores: la probabilidad exportadora, que indica si la empresa realiza o no exportaciones en un momento determinado, y la intensidad exportadora, que se determina habitualmente a través del coeficiente de exportación.

Algunos trabajos dedicados específicamente a analizar la incidencia de la innovación para la inserción externa de las pymes confirman las evidencias más generales comentadas. Ong y Pearson (1982) detectan que la intensidad de los gastos en investigación y desarrollo (I+D) tiene un efecto positivo en la intensidad exportadora de las firmas de electrónica en Gran Bretaña; Lefebvre, Lefebvre y Bourgault (1998) muestran que el porcentaje de empleados con formación técnica y científica y la presencia de acuerdos

(continúa)

Recuadro VI.2 (conclusión)

de colaboración en I+D aumentan las probabilidades de exportación de las pymes canadienses; Sterlacchini (1999) expone que la adquisición de bienes de capital y la realización de actividades de ingeniería y diseño inciden positivamente en las probabilidades y en la intensidad exportadora de las pymes italianas de sectores de baja y media intensidad tecnológica; Lefebvre y Lefebvre (2001) amplían el concepto de innovación para incluir el rol de lo que denominan capacidades tecnológicas y comerciales, y exponen que esas capacidades son determinantes clave de la exportación para las empresas, pero que su importancia relativa cambia en función de la intensidad de conocimiento del ámbito en que estas operan: en los sectores de alto nivel de conocimientos destacan las capacidades tecnológicas, mientras que en los de bajo nivel de conocimientos son más importantes las capacidades comerciales; Nassimbeni (2001) plantea que la innovación en los productos tiene un efecto positivo sobre las probabilidades de exportación de las pymes italianas. En países en desarrollo, la evidencia es menor, pero se orienta en similar dirección (Estrada, Heijs y Buesa, 2006).

Asimismo, una parte de la bibliografía explora este vínculo en el sentido contrario, analizando la relación entre exportaciones y productividad (Clerides, Lach y Tybout, 1998; Bernard y Jensen, 1999; Aw Chung y Roberts, 2000; Bernard y Wagner, 1997; Álvarez y López, 2005, entre otros). En general, en estos estudios se registran pocas pruebas de la existencia de un efecto de “aprendizaje por medio de las exportaciones” (*learning by exporting*), posiblemente a causa de las importantes limitaciones que presenta la productividad como indicador de innovación. Por el contrario, con modelos que incluyen la exportación como determinante del gasto en I+D se revela sistemáticamente un efecto positivo y significativo (Meza y Mora, 2005 y Sanguinetti, 2005, entre otros).

Un enfoque intermedio, que plantea la existencia de una relación dinámica entre ambas variables, sugiere que las empresas deciden conjuntamente sobre innovación y participación en el mercado exterior (Ito y Pucik, 1993; Trefler, 2004).

Fuente: Elaboración propia.

Un modelo *Probit* centrado específicamente en la influencia de la innovación sobre el éxito exportador a partir de datos de 347 pymes exportadoras, exitosas y no exitosas, de la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica relevadas en Milesi y Aggio (2008) permite confirmar los resultados comentados (véase el cuadro VI.10). La variable dependiente del modelo es el éxito exportador (EE) de la firma, que indica si esta tiene una inserción externa exitosa (1) o no exitosa (0), según lo definido en cada una de las opciones detalladas en el recuadro VI.1. Las variables explicativas fundamentales son GAIN, que es dicotómica e indica si la empresa ha realizado gastos en actividades de innovación, y REIN, que refleja, también de forma dicotómica, la consecución o no de innovaciones en productos, procesos, de organización o comerciales. El modelo se controla por el tamaño de las firmas (TAM) en función del número de ocupados y por la

edad, a través de dos variables: la edad productiva (EDPROD), que indica cuántos años hace que se fundó la empresa, y la edad exportadora, que indica los años transcurridos desde que realizó su primera exportación (EDEXP). Asimismo, el modelo incluye variables ficticias sectoriales y por país. La especificación del modelo es la siguiente:

$$EE_i = \alpha + \beta_1TAM_i + \beta_2EDPROD_i + \beta_3EDEXP_i + \beta_4GAIN_i + \beta_5REIN_i + \mu_i$$

El poder predictivo del modelo especificado (casos correctamente clasificados) es del 76%, y el valor de Pseudo R2 es del 28%, que resulta adecuado para un modelo de corte transversal (Greene, 1999). Los resultados obtenidos confirman la importancia de la innovación para el éxito exportador de las pymes, aun después de realizarse un control por tamaño, por sector y por país. Asimismo, muestran que el tamaño configura una variable relevante en la discriminación del éxito exportador, incluso dentro del estrato de las pymes analizado. Se aprecia también la importancia del aprendizaje exportador, que se complementa con la actividad innovadora en la determinación del éxito de las pymes en los mercados externos, mientras que la experiencia productiva (antigüedad de la firma) no resulta significativa.

Cuadro VI.10
REGRESIÓN *PROBIT* PARA LA DETERMINACIÓN DEL ÉXITO EXPORTADOR ^a

Variables independientes	Variable dependiente: EE β
TAM	0,0011 ^b
EDPROD	-0,0041
EDEXP	0,1189 ^c
GAIN	0,8893 ^c
REIN	0,4696 ^b
Observaciones	347
Predicción	76,08
Pseudo R2	0,28
Chi2	172,13
Log Likelihood	-101,12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la cooperación técnica entre la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

^a El modelo incluye variables ficticias sectoriales y por país que no se indican.

^b Significativo al 10%.

^c Significativo al 1%.

C. Exportación indirecta: las pymes como proveedoras de empresas exportadoras

Con frecuencia, la inserción de las pymes en los mercados externos se observa como la consolidación de un conjunto de esfuerzos, tal como se ha resaltado y verificado en la sección anterior. Sin embargo, la exportación indirecta constituye una alternativa de inserción en los mercados externos para las pequeñas y medianas empresas que individualmente poseen capacidades de inserción internacional limitadas. En un esquema de estas características, la empresa vende sus productos a otra empresa local, que se encarga de exportarlos. Esta modalidad hace innecesarios la infraestructura de exportación y el acceso directo a los mercados de destino, razón por la que constituye una de las estrategias que más a menudo adoptan las pequeñas y medianas empresas. Además, plantea menos riesgos que la exportación, requiere montos de inversión inferiores y la amortización es más rápida (Hessels y Terjesen, 2007). Entre sus desventajas cabe citar que la empresa no posee control sobre el mercado de destino de sus productos, ya que no conoce a sus clientes finales, los sistemas de comercialización utilizados ni el tipo de distribución adoptado (Fundación EXPORTAR, 2007).

Las articulaciones exportadoras pueden diferenciarse según la modalidad utilizada por las pymes para exportar sus productos. Bercovich y otros (2006) señalan dos modalidades principales. La primera consiste en articulaciones de complementación en que las pymes venden un producto final a una gran empresa, y después esta lo exporta. En ese caso, el enriquecimiento de la canasta al incluirse los productos complementarios aportados por las pymes es fundamental para la competitividad de la gran empresa en ciertos mercados internacionales. A través de esta estrategia, la gran empresa produce una parte de la canasta de bienes que exporta y, a la vez, incentiva la exportación de las pymes con las que se encuentra vinculada y facilita su inserción en los mercados externos. La segunda modalidad implica una articulación más tradicional, en que las pymes proveen de materias primas, insumos y partes a una gran empresa y esta, posteriormente, las transforma en un producto exportable. En ese escenario, el producto ofrecido por las pymes no se exporta separadamente, sino que se integra a otro que la gran empresa decide insertar en un determinado mercado. Se trata de un tipo de articulación en que la relación comercial lleva implícita una estrecha integración productiva entre ambos tipos de firmas y puede representar el inicio de otras acciones de integración que involucren la resolución de problemas tecnológicos y productivos.

Bercovich y otros (2006) señalan que los acuerdos de articulación con grandes empresas otorgan a las pymes sus primeras oportunidades de negocio en mercados externos a los que les sería difícil acceder si

trabajaran de manera aislada. Sin embargo, puntualizan que, para que esto suceda, tales experiencias deben tener cierta estabilidad en el tiempo, en contraposición a los acuerdos puntuales y aislados para la exportación. La evaluación de estos espacios de articulación entre las pymes y la gran empresa generalmente pone de relieve la existencia de ventajas considerables para las primeras. Puede señalarse que la articulación exportadora contribuye a fortalecer los vínculos de las pequeñas empresas con las grandes en otras áreas, aparte de la exportación, además de favorecer la creación de vínculos entre las pequeñas y medianas empresas que se articulan alrededor de una gran firma.

En la misma dirección apuntan los análisis sobre las formas de incrementar las capacidades de las pymes por medio de cadenas globales de valor. Estas cadenas consisten en redes de empresas colaboradoras que participan en todo el ciclo de la producción, desde el diseño hasta la entrega al consumidor final (Gereffi, 1994; Humphrey y Schmitz, 2004). Cada eslabón agrega cierto valor al producto final²¹. ONUDI (2001) señala que la inserción de las pymes en estas cadenas globales es muy importante, ya que para las empresas grandes y transnacionales, que generalmente gobiernan la cadena, resulta crucial contar con proveedores competitivos y, por tanto, ayuda a las pymes a mejorar sus competencias. Esto pone de manifiesto que, si bien la inclusión en cadenas globales de valor abre a las pequeñas y medianas empresas oportunidades para participar más activamente en la economía internacional y mejorar sus capacidades, se trata de un proceso que no es automático y que depende en gran medida de decisiones de las grandes empresas acerca de las transferencias de conocimientos que requieren las pymes para alcanzar la competitividad necesaria en la cadena²².

3. Evidencia empírica

En lo que respecta a la magnitud de la exportación indirecta, la evidencia es muy limitada. Como se señala en Bercovich y otros (2006), aún no se cuenta con metodologías que permitan captar la importancia de estos procesos en toda su amplitud.

Los datos presentados por CIPYME (2009) dan una idea de la importancia que tiene la exportación indirecta en los países estudiados.

²¹ De acuerdo con Kaplinsky (2000), antes las tareas más significativas eran las de transformación, pero en los últimos años los mayores márgenes se han trasladado hacia actividades como el diseño, el desarrollo, el *marketing* y la comercialización.

²² Estudios de casos realizados por FUNDES en Costa Rica (aún inéditos) indican que en ese país hay pymes que operan en actividades de elevado valor agregado como proveedoras de multinacionales metalmecánicas, electrónicas y del sector aeroespacial, lo que esa actividad implica que las empresas exporten en forma indirecta más de la mitad de su producción, además de recibir asistencia técnica y enfrentarse a la necesidad de innovar regularmente.

Indican que la exportación indirecta involucra en Chile a una mayor proporción de pymes que la exportación directa. El 12,4% de las pequeñas empresas y el 15,3% de las medianas eran proveedoras de alguna empresa exportadora en diciembre de 2007. FUNDES-PROChile (2006) aporta evidencia de tipo cualitativo para el caso chileno, al presentar ejemplos de pymes proveedoras de otras pymes exportadoras. En esos casos se pone de manifiesto que la confianza, el cumplimiento de plazos, una adecuada calidad y la capacidad de innovar resultan fundamentales para que una empresa se sustente en el mercado como proveedora de una empresa exportadora.

En los restantes países, la ausencia de datos contrasta llamativamente con el reconocimiento de la importancia de este tipo de inserción externa para el comercio, en general, y para la internacionalización de las firmas que no pueden exportar directamente, en particular. Así, por ejemplo, en el caso del Brasil, el informe sobre exportaciones por tamaño de empresa para el período 2004-2005 señala que, si bien no es posible cuantificar la importancia de las exportaciones realizadas por algunas empresas a través de otras firmas comerciales o grupos de empresas, esa modalidad es cada vez más frecuente, especialmente entre las unidades de menor tamaño relativo (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Brasil, 2006)²³.

El análisis empírico de las articulaciones exportadoras presenta aún más restricciones a una eventual cuantificación. Esto se debe a varios motivos; en particular, porque se trata de experiencias relativamente recientes (la mayoría data de fines de la década de 1990 o principios de la de 2000). Sin embargo, en el marco del análisis de proyectos de integración productiva desarrollados en doce países, entre los cuales se encuentran la Argentina, el Brasil, Colombia y Costa Rica²⁴, Dini, Ferraro y Gasaly (2007) constatan que este tipo de iniciativas contribuye al desarrollo de capacidades de inserción de las pymes en mercados más exigentes a partir de la generación de economías de escala o variedad. Especifican que la coordinación y complementación de las ofertas permite a estas empresas acceder a mercados ampliados y más exigentes que los tradicionales. En algunos casos se observa que este tipo de estrategias ha redundado en beneficio de otras empresas que integran la red de subcontratación de las exportadoras, y han generado intercambios y procesos de transferencia de conocimientos que estimulan la innovación y la competitividad de estas firmas. Sin embargo, los autores no cuantifican el peso que las pequeñas y medianas empresas que participan en estos esquemas tienen en el total del segmento.

²³ Amado, Francia y Picardo (2005) señalan que entre 2001-2004 las exportaciones indirectas del Uruguay representaron alrededor del 22,5% de las exportaciones totales.

²⁴ Los restantes países analizados en este trabajo son el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

En lo relativo a las cadenas globales, se puede estimar la potencialidad de cada economía para la inserción de empresas nacionales como eslabones a partir de su presencia en las exportaciones de productos de primera, segunda y tercera transformación (Martínez, 2007). Cabe suponer que, a mayor grado de transformación, más potencialidad existe para la integración de empresas a la cadena y, dentro de esta, en actividades de mayor valor agregado. Martínez (2007) incluye datos sobre la Argentina, el Brasil y Chile, e indica que en el Brasil predominan las exportaciones de productos en la tercera etapa de transformación (44%); por su parte, en la Argentina destacan los de la primera etapa (42,5%), en tanto que la participación relativa de los productos de mayor valor agregado no alcanza el 22% de lo exportado por las cadenas, mientras que Chile se ubica en una situación intermedia, dado que un 25% de lo que exporta son productos de elevado valor agregado.

D. Políticas para mejorar la competitividad externa de las pymes

Las pymes cumplen un rol económico relevante por sus aportes al empleo, al PIB y a una economía más equitativa, pero enfrentan restricciones competitivas que limitan los posibles efectos positivos. En sus negocios externos, esto se refleja en las dificultades que tienen para mantener una presencia continuada, incrementar su participación en las exportaciones del país, llegar a diversos mercados (con lo que reducen los riesgos de concentrar sus negocios en unos pocos destinos) y acceder a mercados en que no gozan de preferencias arancelarias. Su canasta de exportaciones presenta una mayor variedad de productos y, en algunos casos, implica una mayor participación relativa en actividades de elevado contenido tecnológico que las grandes empresas. Esta última característica pone de relieve la potencialidad de estas firmas para aumentar la sofisticación de la canasta exportadora de sus países, lo que además puede ser beneficioso por lo que respecta a las externalidades derivadas de actividades con mayor contenido tecnológico y de sus encadenamientos hacia atrás.

Todo esto refleja la importancia de crear mecanismos de apoyo a las pymes para que superen los obstáculos que puedan surgir en los mercados externos. Un desafío importante para estas empresas es exportar, pero a largo plazo resulta aún más decisivo mantener con éxito su presencia externa a nivel agregado. Según diversos estudios que se han llevado a cabo en la región, el desarrollo de una estrategia de inserción externa sustentable para las pymes requiere de una coordinación de esfuerzos públicos y privados de largo plazo en que se tengan en cuenta las heterogeneidades que caracterizan al segmento.

1. Políticas vinculadas a la exportación directa

Pietrobelli y Porta (2005) analizan los sistemas de promoción de las exportaciones de las pymes en la Argentina, Chile y Colombia, e identifican un conjunto de instrumentos que agrupan en cuatro categorías: i) incentivos de carácter impositivo, que incluyen instrumentos orientados a la devolución o exención de impuestos y tarifas arancelarias a las exportaciones, a fin de evitar la doble tributación en los países de origen y destino, así como otros instrumentos que eximen del pago de tributos y derechos de importación sobre insumos, partes, piezas y componentes para la elaboración y posterior exportación, y sobre bienes de capital y plantas llave en mano utilizados para la fabricación de productos destinados a la venta en el exterior; ii) incentivos de carácter financiero, que comprenden instrumentos que facilitan el financiamiento de las ventas externas y sus gastos asociados, así como la compra de bienes de capital y plantas llave en mano necesarios para los proyectos de exportación; iii) mecanismos de apertura al comercio internacional, que reúnen instrumentos orientados a mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados y a facilitar y abaratar el acceso a insumos y equipamientos importados, y iv) servicios de apoyo a los exportadores, que incluyen la oferta por parte de organismos públicos o privados de actividades de consultoría, asistencia técnica, información e inteligencia comercial (véase el cuadro VI.11).

En general, con esta batería de instrumentos no se logra alcanzar los resultados esperados, sostienen Pietrobelli y Porta (2005). Esto puede ser consecuencia de un escaso uso de los instrumentos debido a la falta de conocimientos e información por parte de sus potenciales beneficiarios, las dificultades que implica su aplicación y la falta de adecuación a las necesidades y especificidades de las pymes. También identifican problemas de coordinación y diseño de los instrumentos que generan solapamientos de actividades y recursos de distintos organismos. Resaltan asimismo que no se exige a los beneficiarios que incrementen el flujo exportador como contraprestación al soporte recibido y, finalmente, que no hay mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación. Todos esos aspectos deben tenerse en cuenta si se desea incrementar la eficacia de los instrumentos públicos de apoyo a las exportaciones de las pymes.

Cuadro VI.11
ARGENTINA^a, CHILE^b Y COLOMBIA^c: TIPOS DE APOYO A LAS EXPORTACIONES DE LAS PYMES EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

Tipo de promoción	Instrumentos	Argentina	Colombia	Chile
Beneficios de carácter impositivo	Devolución de impuestos a las ventas e IVA	Sí	Sí	Sí
	Devolución de otros impuestos	Sí	Sí	
	Reintegros o reembolsos	Sí	Sí	Sí
	Reintegros simplificados			Sí
	Reintegros específicos	Sí		
	Admisión temporaria	Sí	Sí	Sí
	Exenciones impositivas a la compra o importación de bienes de capital y plantas llave en mano, y proyectos de inversión para la exportación	Sí	Sí	Sí
	Zonas francas	Sí	Sí	Sí
	Almacenes particulares de exportación			Sí
Líneas de financiamiento preferenciales	Financiamiento de exportaciones	Sí	Sí	Sí
	Financiamiento de gastos de exportación a pymes	Sí	Sí	Sí
	Financiamiento para la compra o importación de bienes de capital y plantas llave en mano	Sí		Sí
	Fondo de garantías para la mejora de la competitividad y el fomento de las exportaciones no tradicionales	Sí	Sí	Sí
	Cobertura de préstamos bancarios a exportadores		Sí	Sí
	Seguros para exportaciones	Sí	Sí	Sí
Apertura comercial	Apertura unilateral	Sí	Sí	Sí
	Integración regional	Sí	Sí	
	Acuerdos bilaterales	Sí	Sí	Sí
	Regímenes de intercambio compensado	Sí		
Servicios de apoyo a exportadores	Servicios públicos de apoyo a las exportaciones	Sí	Sí	Sí
	Servicios privados de apoyo a las exportaciones	Sí	Sí	Sí
	Creación de consorcios de exportación	Sí	Sí	Sí

Fuente: C. Pietrobelli y F. Porta, "Pequeñas y medianas empresas en América Latina e internacionalización. Apertura, liberalización y políticas con ejemplos desde Argentina, Chile, Colombia e Italia. Estudio Perspectivas, Caracas: CAF 2005" [en línea] <http://www.fundes.org/uploaded/content/publicacione/1798917888.pdf>, 2005.

^a 1971-2005.

^b 1975-2005.

^c 1967-2005.

En un estudio más reciente, Ferraro y Stumpo (2010) coinciden en términos generales con el diagnóstico de Pietrobelli y Porta, basándose en información correspondiente a un mayor número de países, aunque agregan como inconveniente para el diseño y la implementación de políticas efectivas la deficiente información disponible a nivel nacional, lo que obliga a diseñar las políticas sobre la base de datos parciales. Sin embargo, señalan que, a pesar de la persistente debilidad en general de las políticas

de apoyo a las pymes, asociada sobre todo a la falta de coordinación, a una gran heterogeneidad y a la escasa participación de estas empresas en el diseño de las políticas, también se observa la introducción de nuevos enfoques y de estrategias vinculadas con su diseño e implementación. Entre otros aspectos, mencionan los crecientes esfuerzos por estimular la articulación entre las pequeñas y medianas empresas, así como entre estas y las grandes firmas, y dar un mayor protagonismo a la territorialidad en los programas. Además, observan una incipiente preocupación por diseñar sistemas de evaluación efectivos.

En el caso del Brasil, de acuerdo con Crocco y Santos (2010), también parece producirse cierto avance hacia una mayor coordinación de instrumentos a partir de la implementación, en 2004, de las directrices de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE). En el marco de estas orientaciones, el apoyo al comercio exterior en su conjunto, incluido el correspondiente a las microempresas y pequeñas empresas (MPE), aparece alineado con la estrategia productiva en general y con la tecnológica en particular. Los autores destacan que los principales programas e instrumentos de apoyo a las exportaciones tienen por objeto promover la incorporación de valor agregado, aumentar la base exportadora, diversificar productos y mercados, mejorar las condiciones de financiamiento y garantía disminuyendo los costos; reducir los obstáculos burocráticos; mejorar las condiciones de infraestructura para bajar el costo operacional de las exportaciones, e implementar una política de promoción comercial agresiva para el acceso a mercados. Todo lo anterior se encuadra en el programa Brasil Exportador, que tiene entre sus objetivos aumentar la intensidad tecnológica y diversificar las exportaciones brasileñas (Crocco y Santos, 2010).

2. Políticas vinculadas a la exportación indirecta

En lo relativo al apoyo de la exportación indirecta a través de articulaciones exportadoras, Bercovich y otros (2006) señalan que varias de las acciones promovidas por las políticas públicas y orientadas a desarrollar el potencial exportador de las pequeñas y medianas empresas se inscriben en el marco de programas de articulación productiva, en que la promoción de las exportaciones es solo uno de los ejes en torno a los cuales giran los esquemas de articulación de las pymes y las grandes empresas.

Algunas evidencias revelan el impacto y la importancia de las articulaciones en la promoción de las exportaciones de las pymes en distintos países latinoamericanos. Al analizar el caso de Colombia, Martínez Carazo (2009) observa una relación positiva entre la participación de las pymes en redes interorganizacionales con organismos de promoción y proveedores orientados a la exportación, y la diversificación de los

productos y de los mercados de destino de las ventas externas. En el caso de Costa Rica se destaca PROCOMER como el programa destinado al desarrollo de cadenas productivas que permiten a las pymes exportar de manera indirecta, a través de la venta de servicios y productos a empresas transnacionales y de alta tecnología plenamente insertadas en los mercados internacionales. Se trata de un esquema que ha ido creciendo y consolidándose con el tiempo y que requiere tanto acuerdos entre pymes y multinacionales como el desarrollo de proveedores locales capaces de abastecer a las empresas en el contexto mundial. En el caso de la Argentina se observa una gran proliferación de alternativas orientadas a la inclusión de las pymes en esquemas que les permitan lograr una mejor inserción externa; destacan los programas de desarrollo de proveedores de grandes empresas, la creación de sociedades de garantías recíprocas y la configuración de sistemas de articulación productiva y comercial entre las grandes empresas y las pymes. Las evaluaciones de estas acciones ponen en evidencia que el éxito de las experiencias está vinculado con la presencia de una empresa o una fundación en el fomento de la articulación (Crespo Armengol, 2006). En la misma dirección, Bercovich y otros (2006) señalan que las pequeñas y medianas empresas argentinas evalúan como de medio o alto impacto positivo en su desempeño exportador la existencia de articulaciones con grandes empresas locales. Entre los efectos más relevantes de estas articulaciones se encuentran un significativo aumento de los volúmenes exportados y el acceso a nuevos mercados de elevada exigencia. Este instrumento también ha permitido a las pymes mitigar considerablemente las repercusiones de un conjunto de obstáculos que impedían el desarrollo de las exportaciones. Lo han logrado gracias a una mayor disponibilidad de información y a una mejor identificación de las oportunidades comerciales, entre otros avances. En relación con estos programas, es importante resaltar también acerca del caso argentino la diversidad de complejos involucrados (SEPYME, 2004)²⁵. Sztulwark (2010) destaca programas de la Secretaría Pyme y Desarrollo Regional (SEPYME), como el de Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional, y también del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), como el programa de Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC). Ambos se basan en un enfoque que va más allá del agente individual como sujeto de política y avanza a esquemas de clusters o cadenas productivas como eje articulador de iniciativas, en que, además, las pymes tienen un papel protagónico.

²⁵ Los programas abarcan los siguientes complejos: petroquímica, polímeros y manufacturas del plástico; insumos textiles, confecciones e indumentaria; papel e industria gráfica; siderurgia, maquinaria agrícola y autopartes; forestación, aserraderos e industria del mueble; aluminio y manufacturas de aluminio; y curtiembres, tapicería y muebles.

En el caso de Chile resaltan los esfuerzos orientados a la articulación productiva que realizó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Entre estos se encuentran los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS), los Programas Territoriales Integrados (PTI) y, en particular, el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), vigente desde 1997 y cuyo objetivo principal es apoyar acciones que permitan aumentar la competitividad de las cadenas productivas, a través de la creación y consolidación de relaciones de subcontratación estables (Belmar y Maggi, 2010). Con ese objetivo respalda proyectos de empresas públicas y privadas orientados al mejoramiento de la calidad y productividad de sus proveedores.

En el Brasil, de acuerdo con Crocco y Santos (2010), las políticas para que las MPE se articulen en redes se encuentran bien definidas, especialmente en lo que se refiere al apoyo de las pertenecientes a las denominadas Aglomeraciones Productivas Locales (APL), aunque su impacto aún es muy bajo. El porcentaje de MPE que desempeñan algún tipo de actividad asociativa es muy reducido (en torno a un 10%).

E. Recapitulación y reflexiones finales

El estudio realizado indica que las exportaciones latinoamericanas crecieron a una tasa media anual del 11% entre 2001 y 2007. Los cinco países analizados mostraron crecimientos iguales o superiores al promedio regional, con tasas comprendidas entre el 11% y el 23%. Los mayores incrementos se observaron en la industria manufacturera y fueron acompañados por notables alzas del precio por tonelada exportada, por lo que no hay indicios de que se haya tratado de un crecimiento empobrecedor. Pero, al mismo tiempo, los cambios estructurales en términos de volúmenes exportados son mínimos.

En lo relativo a los destinos, la Unión Europea, el TLCAN y el bloque comercial de pertenencia de cada país absorben la mayor proporción de los envíos. Se observan dos patrones diferenciados al comparar las exportaciones totales y las manufactureras en los países estudiados. Mientras que en la Argentina, el Brasil y Colombia las exportaciones manufactureras se concentran cada vez más que las totales en destinos regionales cercanos, en Chile y Costa Rica se observa la tendencia opuesta. Otra característica asociada a las exportaciones de las pymes es su concentración relativa en destinos cercanos.

En cuanto a las exportaciones manufactureras, que fueron las más dinámicas durante el período analizado, las pymes tienen una participación modesta, de alrededor del 10% de los valores, a pesar de contribuir con una proporción cercana al 60% de los agentes exportadores. Esta participación se ha mantenido relativamente estable en la primera

década de 2000. En ese sentido, el crecimiento de las exportaciones en los países analizados no ha generado las condiciones necesarias para una mayor inclusión de los agentes de menor tamaño.

Además del peso minoritario en los valores exportados, las pymes reflejan una menor estabilidad en las exportaciones que las empresas de mayor tamaño, lo que afecta negativamente al coeficiente de exportación. Por lo que se refiere a los sectores de actividad, las pymes presentan en general canastas de exportación más diversificadas que los agentes más grandes y, en algunos casos, como el de la Argentina, con mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Aparte de esos rasgos generales existe una elevada heterogeneidad. Los estudios de FUNDES reflejan que las pequeñas y medianas empresas de la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica presentan comportamientos diversos en cuanto a continuidad, dinamismo, diversificación de mercados y condiciones de acceso. Un porcentaje minoritario de empresas exportadoras, comprendido entre un 18% en Colombia y un 40% en la Argentina, tienen una inserción externa exitosa y sustentable en la medida en que exportan de manera continua, con elevadas tasas de crecimiento y a numerosos mercados donde la posibilidad de acceso preferencial por acuerdos arancelarios no resulta decisiva. Estas pymes se pueden tomar como referencia para orientar el diseño de políticas, ya que poseen numerosas características que las distinguen de las pymes con inserción externa menos exitosa. Entre estas características destacan aspectos vinculados a las conductas y estrategias comerciales y de gestión, así como a las capacidades tecnológicas y productivas.

En particular, la innovación aparece como un elemento esencial para el éxito exportador de las pymes, tal como se desprende del análisis realizado en el marco de cooperación técnica entre FUNDES y el BID. En ese estudio también se sostiene que las pymes exportadoras exitosas tienen, en comparación con las menos exitosas, más repercusiones sociales positivas en sus ámbitos internos y externos (las comunidades a las que pertenecen y el medio ambiente, respectivamente). Los resultados del estudio mencionado indican que para una inserción internacional con mayor presencia de las pymes que permita generar más efectos positivos no se requieren solo (ni principalmente) medidas que incrementen el número de firmas exportadoras. También deberían realizarse esfuerzos con el fin de mejorar la calidad de la inserción externa de estas empresas, en particular para desarrollar capacidades comerciales, productivas y de innovación que son básicas en una inserción externa sustentable.

En este escenario, donde las pymes de la región enfrentan un conjunto de limitaciones para mejorar su inserción externa, la exportación indirecta es uno de los aspectos que deben considerarse. Aunque una pyme no registre exportaciones directas puede ser proveedora de una empresa que sí lo haga,

o formar parte de una cadena de valor que destine parte de su producción a envíos al exterior. En cualquiera de los casos, la competitividad externa de los productos exportados depende de la competitividad de todos los eslabones que intervienen en la producción. Por tanto, la inserción creciente en cadenas de valor internacionalizadas puede ayudar a las pymes a mejorar sus capacidades competitivas. Independientemente de que la mejora de capacidades derivada de esa inserción posibilite o no que en el futuro las pymes desarrollen el negocio exportador directamente, su mayor participación en cadenas de valor internacionalizadas constituiría un avance hacia una inserción externa más inclusiva, especialmente si participan en eslabones con alto valor agregado.

En los países analizados existen numerosos programas de políticas que se orientan a los objetivos que se han mencionado. Sin embargo, en muchos casos no logran los efectos esperados. Algunas de las principales falencias de los programas e instrumentos de apoyo a las pymes obedecen a debilidades institucionales y a la escasa coordinación de aspectos que en términos de diseño de políticas son de alcance diferente, pero que en la actividad de las firmas son en gran medida interdependientes.

Los grados de debilidad institucional y falta de coordinación varían entre los países estudiados, aun cuando el impacto concreto de los diversos programas es relativamente reducido en todos ellos. Incluso en ese contexto, en los últimos años se observan progresos, aunque sean incipientes en algunos casos, en los esquemas de las políticas de apoyo a las pymes que se orientan a mejorar la coordinación entre programas de diferentes áreas (por ejemplo, los relativos a innovación y exportaciones en el Brasil) o entre distintos instrumentos específicamente orientados a apuntalar el comercio exterior. Es un camino por el que se debe progresar, ya que el respaldo a las exportaciones de las pymes no debería constituir un objetivo aislado de otras políticas públicas, puesto que el éxito exportador obedece a múltiples determinantes.

Asimismo, resulta auspicioso el creciente peso que tienen en las políticas de apoyo a las pymes los programas e instrumentos orientados a fomentar la articulación productiva y comercial entre las pequeñas y medianas empresas, y entre estas y las grandes empresas, dado que, por sus características, las pymes dependen más del entorno para el desarrollo competitivo de sus actividades productivas y comerciales.

Igualmente, se requiere de mayores avances en los sistemas de evaluación de programas e instrumentos, de modo que puedan aportar más elementos de retroalimentación a quienes diseñan las políticas. También resultaría positivo un mayor compromiso de los organismos de estadísticas nacionales hacia este segmento de empresas, a fin de superar las limitaciones en términos de cobertura temática, representatividad y comparabilidad de la información disponible sobre las pymes.

Bibliografía

- Alarcón, C. y G. Stumpo (2000), "Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile", *serie Desarrollo productivo*, N° 78 (LC/L.1368-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.72.
- Álvarez, R. y R. López (2005), "Exporting and performance: evidence from Chilean plants", *The Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d'Economie*, vol. 38, N° 4.
- Amado, S., H. Francia y S. Picardo (2005), *Un análisis de las exportaciones directas e indirectas de productos manufacturados*, Instituto Nacional de Estadística, julio.
- Aw, B., S. Chung y M. Roberts (2000), "Productivity and turnover in the export market: micro-level evidence from the Republic of Korea and Taiwan (China)", *The World Bank Economic Review*, vol. 14, N° 1.
- Belmar, C. y C. Maggi (2010), "Políticas e instituciones de fomento a las pyme en Chile", *Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Bercovich, N. y otros (2006), "Las articulaciones exportadoras entre grandes y pequeñas empresas en Argentina: una oportunidad para fomentar la internacionalización de las pyme", *Documentos de proyectos*, N° 94 (LC/W.94), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bernard, A. y J. Jensen (1999), "Exceptional exporter performance: cause, effect, or both?", *Journal of International Economics*, vol. 47, N° 1.
- Bernard, A. y J. Wagner (1997), "Exports and success in German manufacturing", *Review of World Economics*, vol. 133, N° 1.
- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (2008), "Los exportadores medianos y pequeños en 2003-2006", *Notas de la economía real*, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Industria de Argentina.
- CERA (Cámara de Exportaciones de la República Argentina) (2009), *Las PYMEX. Un panorama del período 1998-2008*, Buenos Aires, Instituto de Estrategia Internacional (IEI), abril.
- CIPYME (Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Pyme) (2009), *Cuarto informe semestral de la pequeña empresa*, Santiago de Chile.
- CIPYME (Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Pyme)/EuroChile (2007), *Segundo semestral de la pequeña empresa*, Santiago de Chile.
- Clerides, S., S. Lach y J. Tybout (1998), "Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico, and Morocco", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, N° 3.
- Crespo Armengol, E. (2006), "Evolución reciente de las exportaciones pyme en Argentina. Debate para una mejor inserción externa", *Documentos de proyectos*, N° 102 (LC/W.102), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).

- Croccho, M. y F. Santos (2010), "Sistema de fomento a las micro y pequeñas empresas en Brasil", *Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Dini, M., C. Ferraro y C. Gasaly (2007), "Pyme y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina", *serie Desarrollo productivo*, N° 180 (LC/L.2788-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.138.
- Estrada, S., J. Heijs y M. Buesa (2006), "Innovación y comercio internacional: una relación no lineal", *Información comercial española*, vol. 830.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), *Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Fundación EXPORTAR (2007), *Manual del exportador argentino: claves para exportar*.
- Fundación Observatorio PYME (2009), "Dinámica y caracterización de las exportaciones pyme de manufacturas en un contexto de flujos de comercio mundial y nacional crecientes", inédito.
- FUNDES/PROChile (Fundación para el Desarrollo Económico y Social/Dirección de Promoción de Exportaciones) (2006), *Pymex chilenas se proyectan al mundo. Casos para aprender*.
- Gereffi, G. (1994), "The organisation of buyer-driven global commodity chains: how U.S. Retailers shape overseas production networks", *Commodity Chains and Global Capitalism*, G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), Praeger, Westport.
- Greene, W. (1999), *Análisis econométrico*, Madrid, Prentice Hall Iberia.
- Hatzichronoglou, T. (1997), "Revision of the high-technology sector and product classification", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, N° 1997/2, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Hessels, J. y S. Terjesen (2007), "SME choice of direct and indirect export modes: resource dependency and institutional theory perspectives. Scientific analysis of entrepreneurship and SMEs", *EIM Business and Policy Research*, Scales Research Reports, N° H200712.
- Humphrey, J. y H. Schmitz (2004), "Governance in global value chains", *Local Enterprises in the Global Economy*, H. Schmitz (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Ito, K. y V. Pucik (1993), "R&D spending, domestic competition and export performance of Japanese manufacturing firms", *Strategic Management Journal*, vol. 14.
- Kaplinsky, R. (2000), "Spreading the gains from globalisation: what can be learned from value chain analysis?", *Journal of Development Studies*, vol. 37, N° 2.
- Lefebvre, E. y L. Lefebvre (2001), "Innovative capabilities as determinants of export performance and behaviour: a longitudinal study of manufacturing SME's", *Innovation and Firm Performance: Econometric Explorations of a Survey Data*, A. Kleinlencz y P. Monhen (eds.), Londres, Palgrave.

- Lefebvre, E., L. Lefebvre y M. Bourgault (1998), "R&D-related capabilities as determinants of export performance", *Small Business Economics*, vol.10.
- Martínez, P. (2009), "Proceso del desarrollo exportador de la PYME colombiana", *Cuadernos de gestión*, vol. 9, N° 1.
- Martínez, C. (2007), "Internacionalización de pyme en Argentina", documento presentado en el Seminario sobre competitividad e internacionalización de la pyme, México, D.F, 6 de noviembre.
- Meza, L. y A. Mora (2005), "Trade and private R&D in Mexico", *Economía mexicana nueva época*, vol.14, N° 2.
- Milesi, D. (2009), "Hacia una inserción internacional más inclusiva. El papel de las empresas medianas y pequeñas", Documento de trabajo, N° 3, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Milesi, D. y C. Aggio (2008), "Éxito exportador, innovación e impacto social", Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] www.iadb.org/document.cfm?id=1837390, junio.
- Milesi, D., V. Moori Koenig y Gabriel Yoguel (2007), *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*, La Paz, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).
- Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Brasil (2006), *Exportação brasileira por porte de empresa 2005/2004*, Secretaría de Comercio Exterior, Departamento de Planificación y Desarrollo de Comercio Exterior (DEPLA).
- Moori Koenig, V., D. Milesi y G.Yoguel (coord.) (2001), *Las pyme exportadoras argentinas exitosas: hacia la construcción de ventajas competitivas*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Moori Koenig, V. y otros (2006), *Perfil de la pyme exportadora exitosa. El caso colombiano*, Bogotá, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).
- ____ (2004), *Buenas prácticas de las pyme exportadoras exitosas. Pymex: El caso chileno*, Santiago de Chile, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).
- Nassimbeni, G. (2001), "Technology, innovation capacity, and the export attitude of small manufacturing firms: a logit/tobit model", *Research Policy*, vol. 30.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *Removing Barriers to SME Access to International Markets*, París.
- Ong, C. y A. Pearson (1982), "The impact of technological activity: a study of small and medium-sized UK electronic firms", *R&D Management*, vol. 12.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2001), *Integrating SMEs in Global Value Chains: Towards Partnership for Development*, Viena, Subdivisión de Fomento del Sector Privado.
- Pietrobelli, C. y F. Porta (2005), "Pequeñas y medianas empresas en América Latina e internacionalización. Apertura, liberalización y políticas con ejemplos desde Argentina, Chile, Colombia e Italia. Estudio Perspectivas, Caracas: CAF 2005" [en línea] <http://www.fundes.org/uploaded/content/publicacione/1798917888.pdf>.
- PROCIMER (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica) (2009), *Estadísticas de comercio exterior de Costa Rica, 2008*, San José, mayo.

- Rojo, S. y otros (2009), "Perfil de especialización sectorial de las exportaciones argentinas en la post convertibilidad. Implicancias sobre el empleo", *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil, documentos de proyectos*, N° 264 (LC/W.264), G. Stumpo (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sanguinetti, P. (2005), "Innovation and R&D expenditures in Argentina: evidence from a firm level survey", Universidad Torcuato Di Tella, inédito.
- SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (2008), *Desempenho exportador das micro e pequenas empresas brasileiras, 1998-2007*, Brasilia.
- ____ (2005), *Boletim estatístico de micro e pequenas empresas*, Brasilia.
- SEPYME (Secretaría Pyme y Desarrollo Regional, Argentina) (2004), "Articulación exportadora entre grandes empresas industriales y su red de clientes PYME", Ministerio de Industria, inédito.
- Sterlacchini, A. (1999), "Do innovative activities matter to small firms in non-R&D-intensive industries? An application to export performance", *Research Policy*, vol. 28.
- Sztulwark, S. (2010), "Políticas e instituciones de apoyo a PYME en Argentina", *Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Trefler, D. (2004), "The long and short of the Canada-U.S. free trade agreement", *The American Economic Review*, vol. 94, N° 4.

Parte III

**Trabajo: instituciones e inserción
productiva y social**

Capítulo VII

Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo¹

Gonzalo Durán*

Introducción

La estrategia de desarrollo presentada en el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010) plantea que la profunda heterogeneidad existente en la estructura productiva de los países constituye un obstáculo para lograr un “crecimiento con equidad”, y que, frente a esto, la convergencia productiva constituye un elemento fundamental para lograr la transformación estructural.

Quienes ejecutan políticas públicas olvidan a veces que la segmentación de los mercados laborales se encuentra estrechamente relacionada con la heterogeneidad estructural. En la estrategia de desarrollo inclusivo se considera que los aumentos de productividad requieren de un correlato en la distribución, y que los institutos laborales deben ser piezas clave para transformar el contexto estructural que define la distribución de los ingresos. Sin embargo, en una estrategia realmente inclusiva urge observar la realidad y diseñar la propia institucionalidad laboral bajo el prisma de la heterogeneidad estructural.

* Economista chileno, consultor de la CEPAL.

¹ Véase una versión previa más amplia de este capítulo en Durán (2009).

¿Qué cambios serían necesarios en la institucionalidad laboral para que los sectores de mediana y baja productividad mejoraran su inserción? La hipótesis que subyace en el diagnóstico es que la falta de convergencia productiva con un desarrollo inclusivo efectivo para los trabajadores es atribuible, en parte, al débil papel de los institutos laborales. Además, la institucionalidad se diseña de forma desarticulada entre los distintos estratos productivos, con políticas que se orientan al mercado laboral como si fuese homogéneo y que, por lo tanto, no contribuyen al desarrollo inclusivo, sino que, por el contrario, exacerban las brechas entre productividad y remuneraciones e imposibilitan una justicia distributiva real.

Este capítulo se estructura en tres secciones. En la primera se revisa el marco conceptual de la institucionalidad laboral, vinculándolo con el enfoque de la CEPAL sobre la heterogeneidad estructural y ciertas dificultades que se plantean en el entorno; en la segunda sección, que constituye el núcleo de la investigación, se plantean reformas a la institucionalidad laboral, mientras que en la tercera sección se presentan las conclusiones.

A. Institucionalidad laboral para un mercado de trabajo segmentado

En los análisis de la CEPAL sobre la heterogeneidad productiva y laboral (Pinto 1965, 1970a, 1970b y 1976; Durán 2009²; CEPAL, 2010) se hace hincapié en que el aumento de la competitividad no debe alcanzarse a costa de bajos salarios ni del incumplimiento de los derechos laborales. Es decir, se propone cambiar la ruta de la competitividad espuria por la de la competitividad auténtica (Fajnzylber, 1990).

1. El mercado de trabajo como institución social

El mercado laboral no puede entenderse como cualquier otro mercado. Según Solow (1992), se comporta de una manera particular en su condición de “institución social” y no se puede interpretar ni analizar simplemente con arreglo a la interacción básica entre oferta y demanda, ya que los protagonistas tienen sus propias ideas sobre lo que es justo e injusto. Es fundamental mejorar o, cuando sea necesario, diseñar las instituciones del mercado laboral para que proporcionen la seguridad en el empleo y la continuidad de los salarios que las personas desean, sin generar altas

² En Durán (2009), anexo 1, se presenta una articulación de los diversos aportes de la CEPAL y de otras fuentes en materia de heterogeneidad estructural, segmentación del mercado laboral y convergencia.

tasas de desempleo. Para Solow, salario y puestos de trabajo no son iguales que otros precios y cantidades, ya que tienen que ver con las ideas que las personas tienen de sí mismas. Las restricciones que emanan de las normas sociales de una comunidad permitirían explicar, por ejemplo, por qué los trabajadores desempleados no ofrecen su trabajo por un salario menor al salario de equilibrio imperante en un momento del tiempo.

El crecimiento económico no solo se explica por el aumento de los factores físicos de producción y la tecnología. Dado que también inciden los salarios, una institucionalidad laboral que permita a los trabajadores negociar un salario “justo” podría redundar en aumentos de productividad. Solow sostiene que una diferencia importante entre el mercado del trabajo y el “mercado del pescado” reside en que el desempeño del trabajador depende del precio que se le pague por sus servicios. Resulta fundamental, pues, que las instituciones laborales definan pautas capaces de contribuir a unas condiciones de vida dignas y, al mismo tiempo, de generar el nivel de empleo suficiente para que cada persona pueda realizarse en el trabajo.

En el diseño de políticas públicas para este mercado parece esencial el papel de la cultura en la determinación de precios (salarios) y cantidades de equilibrio. Así, deben tenerse en cuenta las características distintivas de cada comunidad en cuanto a fijación del salario mínimo, legislación sobre sindicalización y negociación colectiva y su correlato por la vía de los hechos, legislación y prácticas sobre la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, y ampliación de los seguros de cesantía, entre otros aspectos.

2. Institucionalidad laboral y heterogeneidad estructural

Weller define la “institucionalidad laboral” o el “instituto laboral” como los mecanismos, de diferente grado de formalidad, “que establecen reglas de comportamiento para los actores del mercado de trabajo” (CEPAL, 2009). Infante y Sunkel (2009) le asignan dos objetivos a esta institucionalidad, desde la perspectiva del desarrollo inclusivo: i) garantizar la eficiencia del mercado laboral a través de una asignación óptima de recursos y ii) garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles.

La consecución de esos objetivos abarca un amplio abanico de líneas de acción; siguiendo una nomenclatura de Weller (2009), cabría citar, entre otras: i) las políticas específicamente laborales, concernientes a la relación entre el empleador y el trabajador, es decir, a las condiciones en que se realiza el trabajo³ (Samaniego, 2002); ii) las políticas de mercado

³ Algunas de las instituciones en este ámbito son la negociación colectiva y el diálogo social, los salarios, la seguridad e higiene en el trabajo y el derecho de huelga.

de trabajo relativas a la intervención pública del desempleo y de sus efectos (Samaniego, 2002), y iii) las políticas relacionadas con el nivel y la calidad del empleo. En esta investigación se hace referencia al primer caso, al considerarse el problema de la regulación de la relación entre trabajador y empleador.

Con respecto a la heterogeneidad estructural, este tipo de regulación debería hacer frente a una estructura productiva y una demanda laboral cada vez más heterogéneas, así como a una oferta laboral que se diversifica con la participación de mujeres y jóvenes (Infante y Sunkel, 2009). En el entorno resultante, de gran polarización social, la institucionalidad laboral debería ser un elemento facilitador de un nuevo contrato social compartido, esencial para la homogenización y el desarrollo (Feres e Infante, 2007). De ese modo, se situaría también dentro de la estrategia de convergencia productiva impulsada desde las Naciones Unidas, sin la cual es difícil superar las brechas salariales tan características de entornos heterogéneos y poco inclusivos (CEPAL, 2010). En los tiempos actuales, sin instituciones de este tipo, se corre el peligro de que aumenten la desigualdad y las tensiones sociales (OIT, 2000a; Clague, 1997).

El desarrollo solo será democrático, equitativo y sostenible cuando exista un nuevo contrato social que dé voz y voto a los trabajadores y otros grupos sociales afectados (PNUD, 2000). Existen instituciones laborales clave, denominadas “instituciones de voz”, que resultan indispensables para esta tarea. Entre estas figuran las organizaciones representativas, la negociación colectiva y las diversas formas de diálogo social.

Tales instituciones, cuyo funcionamiento está condicionado al respeto y la aplicación de los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva, serían decisivas en el desarrollo de tres factores fundamentales para las relaciones laborales: i) confianza y compromiso en las relaciones de empleo, que repercutirían en una mejora de la productividad y la eficacia⁴ (Hirshman, 1970; Freeman y Medoff, 1984); ii) homogeneidad de la información, pues los procedimientos de diálogo disminuyen las “asimetrías de información” entre actores laborales, y de ese modo las decisiones pueden adaptarse con más rigor (Stiglitz, 2000), y iii) la representación de los trabajadores, que influye positivamente en la actuación de estos (OIT, 2000b).

Esta propuesta se inserta en un enfoque del rendimiento según el cual la competitividad y el desarrollo se basan en la calidad y la innovación, y no en los costos de la mano de obra.

⁴ La evidencia empírica refleja que la participación de los trabajadores tiene efectos positivos (y casi nunca negativos) en la productividad (Blinder, 1990; Levine, 1995).

3. Dificultades para una nueva institucionalidad laboral

Ciertos factores contextuales advierten de la necesidad de adaptaciones de la institucionalidad laboral. Uno de ellos es la renovación legal impulsada por el debate internacional sobre la “crisis del derecho del trabajo”, que apunta a replantear los orígenes y la trayectoria histórica de ese derecho a fin de adaptarlo a los cambios laborales y regular más eficazmente las nuevas exigencias de protección del mundo del trabajo (Supiot, 1998; Romagnoli, 2006), lo que no ha estado exento de efectos negativos.

Entre los años ochenta y noventa, este debate dio luz a la conocida invitación a desregular los mercados laborales y aumentar la flexibilidad facilitando despidos y reduciendo los costos de estos (por medio de una modificación de las leyes de protección del empleo⁵); a eliminar salarios mínimos o a usarlos con cautela, a reducir los costos laborales no salariales y transformar las contribuciones a la seguridad social en ahorros privados de los trabajadores; a introducir contratos más flexibles (por ejemplo, de plazo fijo y de tiempo parcial); a flexibilizar los mecanismos de fijación de salarios y condiciones laborales, y a concentrar las negociaciones laborales en el ámbito de la empresa (Banco Mundial, 1995; BID, 1996).

América Latina se adhirió a estos principios con una ola de reformas caracterizada, en primer término, por la incorporación de contratos a plazo fijo, la prolongación del tiempo de prueba, la ampliación de las posibilidades de subcontratación de servicios o personal, y la simplificación y abaratamiento de los despidos (Vega Ruiz, 2005).

Tokman y Martínez (1999) señalan que los objetivos de estas reformas eran abaratar los costos laborales a través de la contratación temporal, propiciar una mayor adaptabilidad empresarial al adecuar el número de trabajadores a los cambios en el nivel de actividad (vía despidos por causas económicas y tecnológicas) y combatir el trabajo no registrado mediante la flexibilización de las modalidades de contratación. En estudios realizados a fines de los años noventa en varios países latinoamericanos (la Argentina, Chile, Colombia y el Perú) se constató el cumplimiento de algunos de estos objetivos (como el abaratamiento de los costos laborales), así como la creciente precarización de las condiciones de los trabajadores temporales y la incidencia de la no formalización de los contratos.

A fines de la década de 1990, la discusión global se centró en la necesidad de una nueva regulación que, sobre todo, debía adecuarse a las circunstancias económicas y políticas, y no orientarse tanto a la desregulación (Stiglitz, 1998; Ffrench-Davis, 1999). Los estudios sugerían la necesidad de concebir una “estrategia gradual” basada en el cumplimiento

⁵ Employment Protection Legislation (EPL, legislación de protección del empleo).

de un mínimo de derechos fundamentales del trabajo, con independencia del tamaño de las empresas, y después avanzar gradualmente en el cumplimiento de las otras obligaciones según cada realidad empresarial; esa discusión aún sigue abierta.

Otro factor contextual que ha desafiado a la institucionalidad clásica es la consolidación de nuevas prácticas empresariales, como la desagregación de la estructura de las firmas en unidades más pequeñas y la aplicación de criterios que las minimicen o aligeren.

El primer rasgo, la desagregación empresarial, se refiere a la sustitución de la antigua integración vertical de la cadena productiva fordista por un modelo de “fábrica difusa” o “producción en red” (Giddens y Hutton, 2001), cuyo efecto es fragmentar los grandes colectivos de trabajo y diversificar las condiciones laborales, desafiando las identidades colectivas y la elasticidad de las instituciones.

En casos extremos, como el que se da Chile, esa deslocalización está acompañada, además, de una desagregación de la personalidad jurídica de la compañía matriz (fenómeno especialmente frecuente en la figura del *holding*). Eso da lugar a empresas autónomas que cierran el acceso a la información económica de la unidad total, lo que dificulta a los trabajadores la posibilidad de acceder a ciertos beneficios salariales, como la participación en las utilidades (Durán, 2006).

En general, los países de la región comparten las consecuencias de la deslocalización, al menos en lo relativo a la diversificación de las experiencias laborales, lo que hace necesario reexaminar la institucionalidad y las técnicas de organización (Castillo y Orsatti, 2007). Esta diversificación se ve ampliada por el hincapié que se hace en la flexibilidad y otras estrategias empresariales orientadas a abaratar costos por medio de un aligeramiento estructural. En relación con este último aspecto, es importante dirigir la mirada hacia los desafíos que supone para la institucionalidad el ideal japonés de fábrica mínima o producción ligera (*lean production*), perseguido por el concierto mundial a partir de los años ochenta como el principio más efectivo para optimizar la producción y abaratar los costos laborales (Coriat, 1992b).

Destaca en este nuevo paradigma la tesis de que se debe trabajar con el mínimo de personal (Coriat, 1992b) y exigir una mayor dedicación física y mental de los trabajadores para alcanzar los mismos resultados en la producción (e incluso mejores) que los obtenidos con la plantilla completa⁶. También ha implicado la creación de una cultura corporativa sólida en la empresa, con valores propagandísticos y mecanismos de persuasión orientados a una competencia entre los trabajadores y a la

⁶ El mecanismo usado para compensar la fuerza laboral en retiro es la polifuncionalidad.

fidelización de estos, alentándolos a una guerra sin cuartel contra la marca rival y entregándoles a cambio cierta autonomía en la realización de su trabajo y la posibilidad de expresar ideas productivas (Ichiyo, 1996). En este esquema, el sindicalismo de empresa, cooperativo e integrado a la jerarquía empresarial, ha sido una innovación propia de las firmas japonesas que se ha irradiado a otras partes del globo.

Estos nuevos paradigmas de fábrica mínima con “autonomía responsable”, propia de la escuela japonesa (Lipietz, 1994 y 1997; Coriat, 1992a y 1992b), han sido cuestionados por algunos autores, pues los consideran una fuente de desarticulación laboral y sindical que lleva a la primacía del interés del capital (Watanabe, 1997; Ichiyo, 1996; Antunes, 1999; Martínez, 2000). No obstante, en ese contexto puede atisbarse al menos una posibilidad de reivindicar cambios en las firmas a propósito de la presencia pública en el discurso empresarial de conceptos sobre democracia y autonomía en el trabajo, demandando hechos concretos justo en ámbitos que se suelen dejar al margen de las promesas participativas, como la distribución de las ganancias.

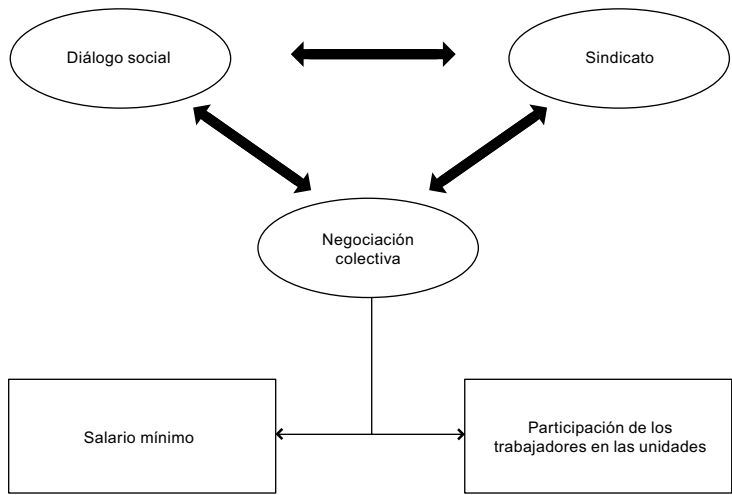
Por último, y no por ello menos importante, la institucionalidad laboral ocupa un lugar central en la teoría de los mercados laborales imperfectos, que es la que refleja más fielmente la realidad. En estos casos, son las empresas las que determinan los salarios y, haciendo uso de este poder monopsonico⁷, se apropian de una parte importante del incremento de productividad de los trabajadores (Boeri y van Ours, 2008).

B. Institucionalidad laboral para la convergencia productiva

De acuerdo con el enfoque que se ha desarrollado en la CEPAL sobre la heterogeneidad estructural y tomando como referencia los marcos conceptuales revisados, se seleccionaron los siguientes institutos laborales o “instituciones de voz”, por su fuerte influjo en la distribución de la riqueza: i) diálogo social; ii) sindicato; iii) negociación colectiva (dos institutos se anexan a esta última: el salario mínimo y la participación de los trabajadores en las utilidades) (véase el gráfico VII.1). En primer lugar se ofrece una descripción general de cada instituto seleccionado; después se detallan sus características según estratos de alta, mediana y baja productividad, y finalmente se recomiendan políticas para lograr una inserción laboral de mayor calidad.

⁷ La teoría demuestra claramente la necesidad de que existan instituciones laborales: el establecimiento de salarios mínimos a niveles intermedios (entre el monopsonico y el competitivo) se traduce en un aumento de los salarios y del empleo (Boeri y van Ours, 2008, pág. 36).

Gráfico VII.1
INSTITUCIONES LABORALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO



Fuente: Elaboración propia.

1. El diálogo social

Se puede definir la institución del diálogo social como un mecanismo democrático, generalmente tripartito, orientado a establecer “nuevas reglas del juego” en el mercado laboral y, más ampliamente, en el desarrollo económico y social (Ermida, 2001). Su función principal es facilitar y fortalecer la participación de los distintos sujetos sociales en las decisiones colectivas (Morgado, 2006). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo entiende como un instituto sumamente elástico, pues “comprende todo tipo de negociaciones y consultas, o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales” (Ishikawa, 2004).

Dentro del amplio abanico de experiencias de diálogo social, se considera que la negociación es la más consistente, ya que se orienta a la búsqueda concreta de acuerdos colectivos. Puede darse en forma de negociación colectiva, para generar acuerdos con relación al trabajo, o de concertación política, para determinar en conjunto las medidas económicas y sociales desde el ámbito institucional.

La gran “elasticidad” del diálogo social se observa en los modos, lugares y tiempos de su puesta en marcha: puede tener carácter formal o

informal y, al mismo tiempo, distintos alcances, tanto desde el punto de vista geográfico como de la problemática que cubre; se puede concretar a escala nacional, regional, sectorial o de empresa, y abarcar problemas interprofesionales, intersectoriales o una combinación de ambos (Ishikawa, 2004). Otra condición —deseable, aunque no necesaria— es el tripartismo, visto como un factor estratégico para propiciar sistemas de gobernanza democráticos a nivel global (OIT, 2004)⁸.

a) El diálogo social desde los tres estratos

El norte que guía al diálogo social en un intento de reducir la heterogeneidad es que las necesidades de los distintos estratos de productividad (alta, mediana, baja) y de sus correspondientes segmentos en el mercado laboral se vean adecuadamente reflejadas en los distintos “factores objetivos” del diálogo —temas, sujetos que intervienen, niveles y procedimientos— y en los entornos institucionales, políticos y económicos que lo acogen (Morgado, 2002; Durán, 2009).

La mayor capacidad de inclusión de este instituto tiene que ver con su carácter elástico, que lo hace más adaptable al heterogéneo contexto latinoamericano. El problema central del diálogo social, sin embargo, radica en el hecho de que los acuerdos logrados por medio de este mecanismo no se traducen en resultados notables en la región⁹, por lo que resultan ineficaces.

Los factores que más influyen en una implementación eficaz de prácticas de diálogo tripartito (y bipartito) son el tipo de relaciones laborales existentes, y la solidez de estas. Al respecto, América Latina se ha caracterizado siempre por una amplia presencia de relaciones laborales “heterónomas”, con leyes que no facilitan la concertación y el respeto de acuerdos independientes de la presencia del Estado (Feres, 2006). La situación resulta más compleja cuando uno de los actores fundamentales para un diálogo efectivo, el sindicato, se encuentra muy fragmentado, puesto que se quiebra su capacidad de exigibilidad (Ermida, 2001).

En el mismo sentido, los acuerdos “centralizados” (originados por diálogos que involucran a las centrales sindicales nacionales) muchas veces no logran ir más allá de una simple declaración de intenciones, a falta de un poder real de las organizaciones de base¹⁰. Además, el hecho

⁸ Véase un panorama más detallado de este instituto en América Latina en Durán (2009), anexo 3-A.

⁹ Como refiere Morgado (2002), “el diálogo social centralizado (...) no ha sido ajeno a la experiencia latinoamericana, aunque no siempre ha conducido a la adopción de acuerdos sociales o estos no siempre han alcanzado los resultados esperados”.

¹⁰ Se puede aquí citar también el caso del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (Arce, 2005).

de que la gran mayoría de las experiencias de diálogo haya tenido carácter consultivo, más que normativo (OIT, 2007a), ha debilitado en mayor medida su eficacia y capacidad de incidir a fondo en la estructura económica¹¹. Al examinar ahora el diálogo social regional por estratos de productividad, se observan varios de estos elementos (véase el recuadro VII.1).

Recuadro VII.1
PANORAMA ESTRATIFICADO DEL DIÁLOGO SOCIAL

Estrato de alta productividad

En el estrato de alta productividad —en que se concentran las grandes empresas, el empleo formal y los más altos niveles de sindicalización— se registra la mayoría de las experiencias de diálogo social. Esto se debe en gran medida al tipo de relaciones laborales que intervienen en este estrato y a la solidez de estas.

Las experiencias tripartitas sectoriales se dan especialmente en países cuyos sistemas de relaciones laborales están organizados por rama productiva, como la Argentina, el Brasil y el Uruguay. En este último país, el diálogo se desarrolla por excelencia en “los consejos de salarios en el marco del diálogo social” (Hazan y Falero, 2006), reactivados desde 2005, que han demostrado tener una incidencia positiva en el aumento de los salarios y del nivel de empleo, así como en el fortalecimiento de las organizaciones sindicales (Mazzuchi, 2009).

Son menos los casos de diálogo sectorial en países cuya principal actividad sindical se concentra en el nivel de la empresa. En Chile destacan experiencias como la “Mesa de diálogo en el sector comercio” y la “Mesa de diálogo social de la salmonicultura”, aunque no han permitido obtener grandes resultados.

También existen en este estrato experiencias excepcionales de diálogo que adquieren la forma de acuerdos bipartitos entre empresas multinacionales y sindicatos de rama productiva. Un caso emblemático es el acuerdo espontáneo y no reglamentado al que Volkswagen llegó con los sindicatos metalúrgicos de la Argentina y el Brasil, y que se materializó en un “convenio colectivo regional” (Ermida, 2001). En la misma línea cabe citar también el convenio colectivo suscrito entre General Motors de la Argentina y el Sindicato de Mecánicos y Afines de Transporte Automotor (SMATA) (Morgado, 2002). Los casos de diálogo bipartito entre empresas y sindicatos de empresa son simples negociaciones colectivas, las más comunes.

Estrato de mediana productividad

Confluyen aquí experiencias productivas y laborales dirigidas a las pequeñas y medianas empresas, que concentran una amplia porción de la ocupación urbana regional. En este estrato hay menos diálogo y la incidencia de este es menor, debido a que la relativa debilidad de las relaciones laborales.

(continúa)

¹¹ “Por descarte, se ha dejado al margen la capacidad de decisión en el diseño y ejecución de políticas públicas, lo que sin lugar a dudas es un riesgo para cualquier órgano de diálogo social” (Arce, 2005).

Recuadro VII.1 (conclusión)

En el caso de la Argentina, un ejemplo de acuerdo tripartito es el marco regulador específico para las pequeñas empresas, de 1994 (Morgado 2002). Incluía ciertos mecanismos para el acuerdo de las condiciones laborales, pero sus resultados no fueron los esperados, al faltar en las pymes una representación sindical de peso, lo que tuvo como efecto contraproducente una todavía mayor flexibilización (Corradetti y Tomada, 1998).

El diálogo social ha cobrado mayor protagonismo en el fortalecimiento de las pymes a partir de los programas de desarrollo económico local (DEL), de los cuales el Brasil ofrece ejemplos destacados. Estos programas se orientan a un proceso de desarrollo de un territorio específico en que se involucra todo el potencial social que lo conforma (actores sociolaborales, públicos y de la sociedad civil). Desde esta óptica, la acción integrada de gobierno, empresarios y trabajadores puede propiciar un pacto social que incluya la creación de un “ambiente productivo” favorable a las pymes, entendidas estas como agentes de un desarrollo más integrado y generador de bienestar (Dias Coelho, 2004).

Estrato de baja productividad

Este estrato, que se caracteriza por la informalidad y la precariedad del trabajo, es objeto de iniciativas de diálogo social encaminadas a estimular la “formalización” y reducir la pobreza. Algunas han tomado la forma de “acuerdos bipartitos” entre trabajadores y empleadores. En el Ecuador, por ejemplo, la Federación de Trabajadores Libres del Guayas (FETLIG) y las Cámaras de Comercio e Industrias de Guayaquil crearon en 1995 una Comisión Permanente de Cooperación Obrero-Patronal para impulsar programas de capacitación (Morgado, 2002).

La intervención se ha dirigido también a la promoción del empleo juvenil. Destacan las políticas gubernamentales brasileñas que promueven la participación de sindicatos y empleadores, así como de otros sectores de la sociedad civil^a con el objetivo de reintegrar a los jóvenes en los procesos educacionales, insertarlos en el mundo del trabajo a través de capacitación y ofrecerles acceso a la ciudadanía, la cultura y el deporte.

La intención de abrir el diálogo social a nuevos actores se expresa también en las experiencias que relacionan el desarrollo económico local con el sector informal, impulsando la cooperación entre gobiernos locales y actores sociales territoriales para ampliar la generación de trabajo formal y decente (Mehedeff y Pronko, 2004).

Fuente: Elaboración propia.

^a El Consejo Nacional de Juventud (CONJUVE) es responsable de proponer al Gobierno del Brasil las directrices de las políticas públicas en este ámbito. Incluye a representantes de trabajadores y empleadores y a personas involucradas en el trabajo con jóvenes, como representantes de organizaciones no gubernamentales, trabajadores rurales y urbanos, estudiantes, ambientalistas, afrodescendientes, indígenas, quilombolas y organizaciones religiosas (PREJAL, 2008).

b) Propuestas

Las experiencias mencionadas revelan cómo se ha instalado en la región esta importante institución de voz. No obstante, en la bibliografía especializada se subraya la existencia de problemas y defectos, hasta el punto de que se justifica hablar del diálogo social como “asignatura pendiente en América Latina” (Ermida, 2001). Por lo tanto, parece importante proponer soluciones para hacer frente a estas dificultades.

Las propuestas que pueden ayudar de manera transversal a los estratos apuntan a superar el carácter puramente consultivo que en muchos casos ha tenido el diálogo social regional, a fin de que se concrete en poder de decisión real en el diseño de políticas públicas adecuadas (Arce, 2005). Lo anterior también guarda relación con la necesidad de institucionalizar los mecanismos del diálogo. La propuesta concreta en esta línea es fomentar en todos los países latinoamericanos la creación de consejos de diálogo social, que ya existen bajo distintos nombres en la Argentina, el Brasil, México, el Perú y el Uruguay. Estos consejos destacan por actuar “como una instancia previa al debate parlamentario y, por lo tanto, como paso indispensable para allanar posiciones inicialmente irreductibles y así lograr una acción legislativa eficaz” (Faesler, 2006).

Asimismo, se estima que puede ser positivo potenciar modalidades germinales de diálogo social, como el intercambio de información y la consulta, que también contribuyen a orientar las actuaciones para un trabajo decente. El actor sindical debería ser un destinatario privilegiado de estas iniciativas. Una forma de hacerlas tangibles es mediante redes estables de intercambio de conocimientos, informaciones y opiniones, que tengan como protagonistas a ministerios de trabajo, centros académicos y de investigación, organizaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales. Estas redes o listas informáticas y de discusión podrían dar lugar a la organización de un observatorio permanente de información laboral.

El fortalecimiento de la negociación colectiva, que es la forma más relevante del diálogo social, tendrá un tratamiento independiente en esta investigación. Considerando el diálogo social en un sentido amplio, se presentan a continuación propuestas ajustadas a las necesidades de cada estrato laboral-productivo.

Para el **estrato de alta productividad** resultaría adecuado el establecimiento de alianzas institucionales permanentes entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los Estados nacionales y las grandes empresas multinacionales que suscriben acuerdos por diálogo social con sindicatos de rama, como sucedió en la Argentina y el Brasil. La idea es aumentar la efectividad de estos acuerdos al insertarlos en el marco de una alianza tripartita destinada realizar un seguimiento de

estas experiencias, a evaluar sus resultados y, eventualmente, a hacerlas públicas, bajo el compromiso empresarial de facilitar la información necesaria y permitir visitas sobre el terreno. Además, estas alianzas permitirían actualizar periódicamente los acuerdos.

Para el **estrato de mediana productividad** se reconocen dos propuestas favorables. En primer lugar, la implementación de “pactos territoriales” (PT) para el desarrollo local, que son experiencias típicas de la realidad italiana. Estos pactos se constituyen como instrumentos de “programación negociada” del desarrollo con un novedoso diseño de políticas públicas a nivel territorial, concebidas por una doble vía: desde arriba (gobierno central) hacia abajo (la comunidad) y desde abajo hacia arriba (Carmona, 2006)¹². A partir del diálogo y la cooperación entre los principales actores públicos y privados de un territorio, los PT permitirían diseñar estrategias concertadas de desarrollo (Di Meglio, 2005) que tuvieran una especial incidencia en las unidades económicas netamente territoriales, como las pequeñas y medianas empresas (OIT, 2004). Específicamente, destaca un tipo de pacto más especializado en el área laboral que es interesante imitar, pues en él participan sindicatos, autoridades locales y empresarios: se trata de los llamados “contrato de área”, que sirven para asegurar ciertos niveles mínimos de calidad del empleo en el territorio.

En segundo término, sería recomendable formar una red de apoyo para las pymes a fin de facilitarles información y más oportunidades de debate sobre condiciones laborales y democracia. En esa red deberían participar administradores industriales (públicos y privados), sindicatos, funcionarios gubernamentales, universidades y expertos, tal como propone la Organización Mundial de la Salud (OMS) en un ámbito específico de su incumbencia: una red de intercambio informativo para los sectores productivos más vulnerables, como las pymes, centrado en la transmisión de experiencias de trabajo exitosas con respecto a la reducción estructural del estrés laboral y otras enfermedades (Houtman, Jettinghoff y Cedillo, 2008). Este mecanismo, ensayado en el campo de la salud laboral, se puede trasladar perfectamente a otro ámbito de actuación y promover así el diálogo social en las unidades productivas menos desarrolladas.

Para el **estrato de baja productividad**, que incluye a las mypes y al sector informal, serían pertinentes cuatro propuestas con fórmulas similares a las sugeridas para el de mediana productividad, más otras exclusivamente aplicables a este estrato.

¹² Véase Ligabue, Vetturini y Venacio (2007) para profundizar en la temática de los “distritos industriales” italianos, que son algunos de los lugares en que se privilegian los pactos territoriales.

En primer término se considera que los trabajadores de este estrato se verían beneficiados por los “pactos territoriales” (PT) para el desarrollo local, especialmente si se implementa una mesa dedicada al sector informal, ya que en este tienen mucho peso las actividades de este componente territorial.

En segundo lugar se propone la puesta en marcha e institucionalización de experiencias de diálogo tripartito *plus* (nombre dado a las fórmulas de diálogo que permiten medios alternativos de representación). Se abriría así la puerta a la participación y colaboración constructiva de organizaciones no gubernamentales y grupos interesados no organizados, como mujeres y jóvenes (Ishikawa, 2004), que constituyen el grueso de la población laboral de este estrato. Su objetivo de fondo es incorporar en el diálogo “los intereses y visiones de los trabajadores independientes o que, como resultado de los procesos de cambio, quedan sin empleo o al margen o excluidos de las relaciones laborales formales” (Morgado, 2002).

La tercera propuesta consiste en establecer procesos de diálogo a escala nacional para la adopción de las recomendaciones de la OIT con respecto al sector y la economía informales. Al posibilitar la aplicación universal de los derechos fundamentales, esta iniciativa se orienta a superar las diferencias que surgen entre trabajadores informales y formales (OIT, 2002).

Como cuarta propuesta se sugiere el mismo tipo de estructura de apoyo señalado para el estrato intermedio: una red de intercambio y debate —réplica de la experiencia de la OMS— con programas de trabajo orientados al diálogo social en microempresas y para autoempleados.

Aunque las propuestas ayudarían a nivelar este instituto y a hacerlo más efectivo, es importante recalcar que en América Latina, debido a las relaciones laborales imperantes, no existe una “cultura del diálogo social”. El diagnóstico es que falta un “apropiado reconocimiento mutuo entre las partes, en cuanto a su condición de sujetos o en lo atinente a la legitimidad social de sus intereses, visiones y proyectos” así como la “convicción de las partes acerca de la necesidad y conveniencia del diálogo” (Morgado, 2002).

Este problema hunde sus raíces en los bajos niveles de representatividad, independencia y libertad de las organizaciones que participan en el diálogo social, lo que las debilita como actores sociales. Específicamente, en América Latina los procesos históricos de tipo político y económico, culminados en las políticas neoliberales, han contribuido al debilitamiento progresivo y sistemático del actor sindical (De la Garza, 2005). Como resultado, “la mayor parte de las cuestiones sobre las cuales dialogar están ya decididas” (Ermida, 2001).

Bajo esa perspectiva, para cualquier hipótesis en que se considere el diálogo social una herramienta apta para superar la heterogeneidad estructural debería considerarse que los presupuestos esenciales del desarrollo de esta institución incluyen la presencia de un actor sindical fuerte, representativo e independiente. Tal como plantea Ermida (2001), “de faltar alguna de estas condicionantes, tal diálogo no existirá, o existirá una formalidad carente de contenido real, o será tan desequilibrado que en verdad encubrirá la imposición de la voluntad de alguna(s) de las partes”. Se considera entonces que el mejoramiento de la institucionalidad sindical es clave para el funcionamiento del diálogo social.

2. El sindicato

El sindicato es un instituto laboral clásico —“la máxima expresión de la institucionalidad laboral” desde algunas perspectivas (DITRAB, 2001)— con una gran profundidad histórica, nacido durante el siglo XIX y legalizado durante el siglo XX, con la función de representar a los asalariados ante los empleadores (De la Garza, 2005). Su institucionalización se reforzó durante el siglo XX con los convenios N° 87 y N° 98 de la OIT, donde se lo reconoce como un derecho humano fundamental, y se garantizan la libertad sindical de afiliación, organización y acción, entre otras.

Inicialmente adquiere una función gremialista y después, industrial (De la Garza, 2005), cuando asume el objetivo de controlar las condiciones del mercado de trabajo. Luego se caracteriza por una fuerte vocación de participación en el escenario político (saliéndose de las fronteras de la empresa), bajo el ideario de la lucha de clases o bien bajo una aspiración corporativista en torno al Estado. En el siglo XXI, la vocación de vocería política, deja de ser la visión mayoritaria en el movimiento sindical, al aparecer sindicatos concentrados exclusivamente en la negociación colectiva y en actividades de asistencia. No obstante, hoy en día siguen existiendo otros que se adjudican como misión un cambio social de gran magnitud, con una orientación “sociopolítica” (Godio, 2003 y 2004), la cual se entiende en esta investigación como pieza elemental para la transformación productiva con equidad.

Como rasgo general, el sindicato presenta síntomas de atravesar un período de crisis global. En la región, después de las reformas de ajuste estructural efectuadas durante los años ochenta y noventa, se observa que el vigoroso e importante movimiento sindical de otras épocas ha retrocedido en tasa de afiliación y capacidad de acción, lo que se describe como “problemas de constitución y de eficacia organizacional”¹³. En consecuencia, se ejerce un sindicalismo “resistenciaalista”, con muy pocas perspectivas de desarrollo y crecimiento (OIT, 2008a).

¹³ Como promedio no superaría el 10% (OIT, 2008c).

Además de la flexibilización legal de los mercados de trabajo y de los nuevos paradigmas empresariales, existen otros factores que explican la caída del sindicalismo en la región, como los siguientes: i) un modelo sindical tildado de “excluyente” (OIT, 2008a), que se caracteriza por un sindicalismo anclado en la empresa, con una norma que exige un mínimo de socios para formar un sindicato (20 socios como promedio en la región), dejando fuera de la sindicalización a los trabajadores de empresas de menor tamaño (Vega Ruiz, 2005 y que, además, hace engorroso el trámite de constitución sindical, supedita la existencia del sindicato a determinados fines o circunstancias específicas (Castillo y Orsatti, 2007) e imposibilita la sindicalización del sector público; ii) el desmoronamiento de las bases tradicionales susceptibles de afiliación, dada la presencia de trabajadores semiinformales en puestos de trabajo antes formales y de la integración masiva de mujeres y jóvenes, con escasa memoria sindical; iii) los cambios culturales que intensifican el individualismo, el alejamiento de los vínculos sociales permanentes y de las instituciones (Giddens, 2007; Beck, 2001), y por último, iv) los obstáculos sindicales internos, como la mala gestión organizacional, la manipulación partidista (Linares, 2006), la pérdida de proyección sociopolítica y la falta de preparación e información (Villarroel, 2005; Durán, 2009).

a) La realidad sindical desde los tres estratos

Las particularidades de este fenómeno por lo que respecta a la heterogeneidad estructural se muestran en el recuadro VII.2.

Recuadro VII.2
PANORAMA ESTRATIFICADO DEL SINDICATO

Estrato de alta productividad

Dado que el sindicalismo se concentra en el estrato de alta productividad, es en este donde se evidencian los principales embates y signos de deterioro que sufre.

Actualmente la actividad sindical ha perdido espacio en la gran empresa privada, al ser el lugar donde ha calado más hondo la flexibilización de las condiciones laborales y la reestructuración empresarial hacia el modelo de producción ligera.

En cambio, las organizaciones de trabajadores del sector formal público son las que concentran el mayor número de afiliados (Godio, 2004). No obstante, en varios países actúan con un sindicalismo encubierto, al quedar los trabajadores públicos al margen del derecho laboral, ya que se les niegan instituciones laborales clave como el sindicato, la negociación colectiva y la huelga. Así, aun cuando la tradición asociativa del sector público es sólida, esta situación legal de ambigüedad ha impedido participar de lleno a este grupo de trabajadores en la determinación de los cambios en la administración pública (Villarroel, 2005).

(continúa)

Recuadro VII.2 (continuación)

Otra característica distintiva del sindicalismo en el estrato de alta productividad es que el modelo sindical de empresa y las rivalidades en el seno del movimiento han dado lugar a la proliferación de sindicatos con baja densidad y escasa capacidad de acción. En el plano económico, por ejemplo, el reducido número de afiliados y su constante rotación (por despidos masivos, contratos a plazo fijo y otras causas) llevan a una falta de solidez financiera que hace que los pocos recursos disponibles terminen destinándose a la supervivencia organizacional (Villarroel, 2005).

Por otro lado, las organizaciones sindicales superiores, como las confederaciones y centrales, si bien se encuentran institucionalizadas y funcionando en todos los países, ven reducida su efectividad por los abundantes paralelismos. En este contexto, en 2005 existían 26 centrales sindicales tan solo en los países andinos (Villarroel, 2005).

Estrato de mediana productividad

Debido al mínimo de socios exigido para formar un sindicato, los trabajadores de empresas de la región con menos de 20 asalariados suelen quedar excluidos de la posibilidad de afiliarse, por lo que conforman un importante sector marginal dentro de este estrato.

La sindicalización en este estrato también es escasa por otras razones, como el tipo de vínculo subjetivo en el trabajo, basado en una representación familiar de la empresa (Baltera y Aguilar, 2005; Feres 2008); el miedo de los trabajadores a perder el empleo en un contexto en que las condiciones económicas son peores, y la falta de una masa laboral significativa. Respecto a este último aspecto, con una aseveración que tiene carácter general, la Dirección del Trabajo de Chile plantea que “los trabajadores de la pequeña empresa encuentran en el reducido tamaño del plantel laboral de las empresas, un obstáculo objetivo para constituirse en sindicato”, a lo cual debe sumarse que esta plantilla “(...) tiende a reducirse aún más, por la tendencia a incorporar modalidades flexibles de contratación de mano de obra” (DITRAB, 2001).

El sindicalismo se ve afectado también por las prácticas antisindicales de las pymes; se conjuga el miedo del trabajador a denunciar con la menor presencia pública de estas unidades por su reducido tamaño (el factor imagen inhibiría más a las grandes empresas) y la ineficiencia de la justicia laboral de muchos países, que está basada en procedimientos escritos y hace más difícil la penalización de estas prácticas. Por último, la debilidad del sindicalismo en este estrato tiene que ver con la misma falta de formalización de las empresas más pequeñas —un trámite demasiado burocrático, a juicio de Tokman (2001)—, lo que rompe con la condición de contrato de trabajo necesaria para formar un sindicato.

Estrato de baja productividad

Si bien este estrato se encuentra marginado a causa de su baja densidad laboral por unidad productiva, o por su condición de trabajo “en negro”, en un futuro podría verse favorecido, al igual que el estrato anterior, por la tendencia existente en varios países a moderar los requisitos para la afiliación, como sucedió en Chile, El Salvador y Panamá, o bien a simplificar los trámites legales de constitución, como sucede en Colombia, El Salvador, Panamá y el Paraguay (Vega Ruiz, 2005).

(continúa)

Recuadro VII.2 (conclusión)

No obstante, los trabajadores de este estrato sufren la desventaja de un tradicional desconocimiento de la normativa laboral, lo que los lleva a desestimar la conformación sindical aunque cumplan con los requisitos, o a que la defensa de sus condiciones de trabajo resulte poco eficiente. Tal como lo planteaba la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT en su conferencia de 1999, “la mayor parte de los empleadores en microempresas informales, no extienden todas las disposiciones laborales vigentes (...) y la mayor parte de sus empleados es muy poco probable que pongan en duda esta decisión, por creer que la legislación laboral no los cubre” (Castillo y Orsatti, 2007).

El sindicalismo de los trabajadores de microempresas, por último, enfrenta los mismos impedimentos que el de las pequeñas empresas en lo relativo a la no formalización de actividades. Siendo mínima la formalización de las microempresas (más baja que la de las pequeñas empresas), resulta inviable de antemano la posibilidad de sindicalización.

En relación con los trabajadores autónomos, pocos países han legalizado modelos sindicales *ad hoc*; entre las excepciones se encuentran el Brasil, Chile, Colombia, Panamá, el Perú (sobre todo, según Vega Ruiz (2005)) y Venezuela (República Bolivariana de) (Castillo y Orsatti, 2007). ACTRAV, a partir de 1999, y la misma OIT desde su Conferencia de 2002, han iniciado una larga campaña sobre la pertinencia de la libertad sindical para estos trabajadores y los trabajadores informales en general, intrínsecamente contemplada en el Convenio N° 87 de la OIT (Castillo y Orsatti, 2007).

Fuente: Elaboración propia.

b) Propuestas

El análisis conduce a la conclusión de que es necesaria una urgente reforma de este instituto, nivelando hacia arriba las disparidades entre estratos. Antes de presentar propuestas por estrato, se formularán otras, transversales, orientadas a fortalecer en conjunto el sindicato, que es débil incluso en el ámbito en que tiene mayor presencia (el estrato de alta productividad).

El punto de partida considerado para elaborar una propuesta transversal se encuentra en la necesidad de más amplitud, agregación e interrelación de las distintas unidades sindicales. El modelo ideal que se plantea en este caso es el de un sindicalismo de varios niveles complementarios que logre atravesar de forma amplia la estructura social. Tal como plantean los talleres sindicales del proyecto de Fortalecimiento de los sindicatos ante los nuevos retos de la integración en América Latina (FSAL) de la OIT (2007–2010), el desafío estriba en generar actuaciones en múltiples niveles (general, específico y particular) con una estructura capaz de vertebrar realidades diferentes (OIT, 2008a).

La estructura orgánica más adecuada para esta tarea es doble, en realidad: vertical/sectorial y horizontal/territorial. La primera se basa en el nivel sectorial o de rama de actividad e incluye figuras organizativas como las federaciones y las confederaciones, que pueden tener a su vez secciones correspondientes a distintos oficios o profesiones. Es vertical porque reúne en un piso inferior organizaciones de base (de abajo arriba, por *holding* empresa o lugar de trabajo), que son sus brazos locales. La existencia de esos niveles inferiores permite reconocer problemas laborales desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural, pues retratan las características diferenciales de las empresas de acuerdo con su tamaño.

La segunda estructura es de base territorial y puede abarcar unidades geográficas de distinto cariz, según la organización administrativa de cada país. Este tipo de representación tiene una función más amplia que la estructura anterior, ya que, según la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA), “atiende la acción socioeconómica como conjunto de problemas de los trabajadores, fuera de la empresa, y de las personas desempleadas” (OIT, 2009b). Este mecanismo funciona de manera horizontal, ya que puede reunir intereses comunes de personas en distintas situaciones y de sectores productivos muy disímiles, o bien facilitar la unión de personas con las mismas funciones pero con distintos empleadores en el territorio.

Finalmente, en la cima de la propuesta de estructura orgánica general se encuentra la central sindical, una entidad capaz de aunar a nivel del país los objetivos comunes de sus organizaciones afiliadas.

En todos los niveles superiores descritos, la afiliación de las personas debería ser directa, sin estar mediada por una organización de base, para que resultase más accesible la participación sindical. En este esquema, la persona se registraría en la central o confederación de interés y después sería derivada al sindicato o federación correspondiente a su actividad, región y situación específica (OIT, 2008d).

Otra innovación atractiva para fortalecer al sindicato como institución representativa en una sociedad es que este integre en sus filas a todas las categorías de personas que componen la población económicamente activa (incluidos los desempleados y quienes buscan trabajo por primera vez (OIT, 2008a)) y también a los jubilados, como ya ocurre en algunas organizaciones de la Argentina. Este esquema operaría como sigue: i) los desempleados podrían permanecer en la organización del sector en que desempeñaron su último trabajo y pasar luego al sector de su nuevo trabajo; ii) los jubilados podrían mantener su afiliación en la organización del sector en que trabajaron (e incluso tener la posibilidad de ejercer cargos directivos) o podrían crear federaciones sindicales

de jubilados de diferentes sectores¹⁴, y iii) quienes busquen trabajo por primera vez podrían incorporarse a estructuras sindicales “de tránsito” y reorientarse luego al sector donde encuentren trabajo (OIT, 2008d).

Se plantea a su vez la eliminación de las observaciones y acotaciones legales que supeditan la actividad sindical a ciertas situaciones en varios países. Algunos ejemplos son las expresiones que definen la orientación del sindicato “a los fines pacíficos”, o que indican su conformación: “en los casos y forma que señala la ley” o bien: “supeditado a una resolución del Poder Ejecutivo” (Castillo y Orsatti, 2007).

Es valioso también para los distintos estratos laborales y productivos aumentar el nivel de conocimientos de los trabajadores y dirigentes sindicales. En ese sentido, cabe destacar las iniciativas de inversión de fondos estatales para la capacitación sindical constante, y las instituciones o centros para la creación y generación de conocimiento continuo, como el Departamento Intersindical de Estudios y Estadísticas Socioeconómicas (DIEESE), en el Brasil (Lucena, 2007).

Otras medidas favorables son las políticas de sensibilización y promoción desde el Estado y las propias organizaciones para contrarrestar la pérdida de visibilidad pública y el interés en este tipo de organizaciones.

Finalmente, es importante que se generalice el modelo de la nueva justicia laboral, con procedimientos más ágiles basados en el principio de oralidad. Esto permitirá combatir, por ejemplo, las prácticas antisindicales que tienen lugar en el estrato alto y en el medio, y que afectan especialmente a las pymes. El Brasil, Chile y Venezuela (República Bolivariana de) son algunos países que ya están aplicando estas reformas. Conviene, además, adoptar medidas preventivas “con miras a lograr una amplia aceptación del derecho de organización y la advertencia de que no es ni útil ni tolerable su violación” (Castillo y Orsatti, 2007).

El cuadro se completa con el planteamiento de propuestas por estratos:

En el **estrato de alta productividad**, se recomienda fortalecer el papel de los sindicatos multinacionales y ampliar sus facultades. Las *global union* son sindicatos globales creados en 2001 por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), las federaciones sindicales internacionales y el Comité Consultivo Sindical (TUAC) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), (Castillo, 2004). Existen

¹⁴ Dos casos destacan en el Cono Sur: el del Brasil, cuya Constitución establece la permanencia del jubilado en las organizaciones sindicales y su derecho a votar y ser votado en estas organizaciones, y el de la Argentina, cuya ley de asociaciones sindicales fija el derecho de conservar la pertenencia a la asociación respectiva en caso de jubilación (Castillo y Orsatti, 2007).

en la mayoría de los sectores económicos y permiten un cierto grado de control en las multinacionales, pero ganarían mucho en efectividad si se legalizase la huelga internacional (Villavicencio, 2009).

Por otro lado, se recomienda revisar el concepto de empresa en algunos países, ya que constituye un factor de división sindical alarmante. En el informe chileno del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (Espinosa, 2007) destacan propuestas que abogan por: i) la eliminación del concepto de empresa y el fortalecimiento del concepto de empleador en calidad de titular de la relación laboral, o bien ii) la redefinición del concepto de empresa según la radicación del beneficio de la gestión, considerando las “partes inseparables” de un todo a partir de criterios similares a los financieros para la determinación de los “grupos empresariales”. Eso ayudaría a reconocer la unidad económica que hay detrás de estructuras societarias divisionistas, lo que es trascendental para romper con la libertad desmedida de los empleadores en Chile y el Perú.

En el caso de Chile, donde pueden existir “n” organizaciones sindicales asociadas a una empresa, este fenómeno del plurisindicalismo atenta contra la viabilidad del sindicato como institución de clase. Se sugiere que la conexión entre el sindicato de base y las estructuras superiores sea coherente con la autonomía de las grandes organizaciones sindicales (confederaciones y centrales). De este modo, si en un país existen tres centrales sindicales, el centro de costo podría tener representación de las tres centrales. El objetivo es evitar la presencia de organizaciones no unitarias, con un gran número de sindicatos en un mismo centro de costo (bastante más de tres en el ejemplo citado. De hecho, en Chile es posible detectar situaciones en que en una misma empresa concurren más de 50 sindicatos distintos y todos dependen del mismo empleador).

En el estrato de alta productividad también se recomienda abrir la cobertura sindical al sector público. La figura legal de sindicato del sector público existe en países como el Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua (CONTUA, 2009). Es una figura legítima y plenamente compatible con los convenios N° 87 y N° 98 de la OIT, pero algunos países se apartan de ese esquema, como Chile, El Salvador, Panamá, el Perú (todos por no reconocimiento legal) y el Ecuador (por prohibición del derecho a la huelga). La propuesta es que en todos los países estos trabajadores queden amparados por el derecho laboral y que sus organizaciones se acojan al fuero sindical, la negociación colectiva y la huelga, entre otros (Villarreal, 2005).

En el **estrato de mediana productividad** se plantea superar las barreras numéricas que excluyen a los trabajadores de empresas con menos de 20 asalariados. Una alternativa es eliminar la exigencia de que un sindicato cuente con un mínimo de socios para que pueda

ser validado, como sucede en los países europeos. No obstante, es fundamental poner salvaguardas para evitar la atomización sindical. Con esta propuesta no se pretende incrementar el número de sindicatos, sino la densidad sindical (esto es plausible tomando en cuenta la recomendación transversal) sobre una estructura de sindicatos a nivel de ramas de actividad económica, que después se van articulando en “cascada” hasta llegar al centro de costo.

En segundo lugar, al margen de lo estrictamente laboral, desde la perspectiva de la institucionalidad sindical se simplificarían los trámites de formalización de las pequeñas empresas. Muchas veces, la barrera para la sindicalización es la falta de formalización de las propias empresas, porque los trámites son numerosos y exigen tiempo y dinero. Algunas propuestas indirectas para sortear estos obstáculos sindicales son: crear un registro único del empleador, un registro único de trabajadores, un sistema único de recaudación de tributos y un sistema unificado de inspecciones (Tokman, 2001).

Por último, se sugiere la implementación de una mesa de diálogo social con objeto de fomentar el sindicalismo en las pymes y concertar democráticamente políticas generales de fomento sindical, con distintas responsabilidades por parte de los actores participantes: básicamente trabajadores no sindicalizados, dirigentes sindicales, empresarios y gobierno.

En el estrato de baja productividad se proponen algunas alternativas similares a las planteadas anteriormente, así como otras exclusivas.

En primer lugar se destaca el mismo principio de romper con la barrera numérica de afiliación, cuidando siempre de que existan mecanismos que velen por la viabilidad de las organizaciones.

Por otro lado, al igual que en el estrato anterior, es fundamental la medida indirecta consistente en simplificar los trámites de formalización de las microempresas. Específicamente para las que cuentan con cinco o más trabajadores puede seguirse la metodología que se aplica en Colombia, donde existe la alternativa de registrar de forma verbal los contratos de los trabajadores y llevar luego un sencillo registro de ingreso suscrito por ambas partes (Tokman, 2001).

Como en el **estrato de baja productividad** se concentra el grueso de las empresas subcontratistas, se presentan a continuación medidas diseñadas en términos generales para el caso de los subcontratados. En este ámbito, se plantea un conjunto de opciones, unas más radicales que otras, que pueden adaptarse en función del contexto nacional (varias de ellas fueron presentadas por el Taller subregional de adecuación de estructuras, funcionamiento y acción sindical, de la OIT). Estas medidas

son: la creación de sindicatos “mixtos” de trabajadores fijos y periféricos, cuyos ejemplos se hallan en la minería peruana y en la metalúrgica argentina; la creación de una federación o confederación sectorial mixta (como la que acogió en Chile a los trabajadores subcontratados y de planta en la minera estatal Codelco durante 2007) y que ofrece un modelo especialmente interesante para aquellos países donde todavía prima el esquema excluyente de sindicato de empresa, y la internalización de los subcontratados como trabajadores fijos mediante cláusulas de negociación colectiva. Por otra parte, la experiencia europea muestra la alternativa de secciones específicas para subcontratados afiliados a las centrales sindicales.

También se considera necesario consolidar en la región la figura de los sindicatos de oficio o de trabajadores independientes. Otra posibilidad consistiría en incorporar a las confederaciones o centrales a los diferentes colectivos de trabajadores independientes que no tienen “título” estrictamente sindical, como sucede en México y Venezuela (República Bolivariana de) (Castillo, 2004).

En el caso de los trabajadores temporales del sector rural, el sindicato territorial tiene un potencial elevado, pues las posibilidades de que estos trabajadores constituyan una masa crítica para inscribirse bajo el criterio de empresa son muy bajas (en El Salvador esta solución ya existe). Por otra parte, la figura del sindicato territorial brindaría un soporte adecuado a los trabajadores de las microempresas que, sin compartir establecimientos o actividades, tendrían en común su asentamiento geográfico como plataforma para el mejoramiento de sus condiciones laborales y de participación en las políticas públicas.

Por lo que se refiere a los derechos, en el estrato de baja productividad es necesario contar con marcos legales especiales para los trabajadores del sector informal, algo que propuso por primera vez la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT en 1999. Se trata de una legislación laboral y de normas jurídicas específicas en el ámbito comercial y penal para el sector informal, que tienen por objeto de brindar apoyo institucional a este sector. Otra propuesta de índole legal es establecer garantías constitucionales especiales para su sindicalización, como sucede en Venezuela (República Bolivariana de) desde el mismo año (1999). La expresión utilizada en este caso es: “la ley adoptará medidas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores/as no dependientes” (Castillo y Orsatti, 2007).

Es esencial que en este sector prospere también la idea de implementar una mesa de diálogo social para el fomento sindical. Finalmente, deberían incluirse en las organizaciones superiores secretarías

o departamentos sindicales con la misión de aumentar de manera permanente la afiliación de trabajadores sin contratos formales.

De todas las medidas expresadas en esta sección, la que más contribuye a corto plazo a romper con la heterogeneidad de la sindicación en América Latina es la eliminación del número mínimo de afiliados, que representa un elemento determinante de exclusión sindical por tamaño de empresa. No obstante, una propuesta de este tipo requiere que se observen los posibles efectos adversos. En países como Chile, por ejemplo, donde el límite mínimo para la afiliación es bajo, se registra una situación perversa en que, aparte de la fragmentación sindical inducida por la empresa, los propios sindicatos incurren en divisiones y en la creación de sindicatos “mínimos” o “de papel”. Por lo tanto, una medida de este tipo podría incentivar la proliferación de sindicatos fantasma, por lo que es necesario concebir mecanismos específicos con arreglo a las características de los entornos nacionales. Por ejemplo, eliminar el requisito de un mínimo de afiliados, pero solo para los estratos de mediana o baja productividad; o bien eliminarlo para todos los estratos, pero no como un objetivo inmediato, sino tras un proceso de adopción de iniciativas para contrarrestar las tendencias divisionistas, como la que ha emprendido la CSA, y que ilustra la campaña de “Menos sindicatos más afiliados” (OIT, 2008d).

También debe concederse importancia a la idea de abrir las posibilidades de afiliación a toda la población económicamente activa (PEA) y a los jubilados, por su potencial de otorgar influencia social a quienes actualmente carecen de voz. Lo anterior solo tiene sentido si se considera el sindicato como una institución llamada a incidir en los cambios estructurales de un país, evitando el reduccionismo salarial y yendo más allá de categorías estrechas de “trabajo-empleo”. Se entiende que solo será posible concretar un “desarrollo inclusivo” si en el camino se reivindica un “sindicato inclusivo”, que introduzca una perspectiva sociopolítica en el centro de la agenda sindical, de modo que se asuman objetivos sociales amplios y se creen condiciones de trabajo dignas para una población diversa. Este sindicato apuntaría más consecuentemente a lograr la plena humanización del trabajo, que es la meta del sindicalismo sociopolítico (Pandolfi, 2009).

Por otro lado, es necesario adecuar las estructuras sindicales para que operen en múltiples niveles. La naturaleza antiheterogénea de esta medida radica en que permite representar tanto la realidad transversal de la economía como la singularidad de los niveles más bajos donde se reflejan los tamaños de las empresas (Godio, 1993).

Sin embargo, para que este cambio sea posible no solo se necesitan modificaciones legales, sino también —y puede ser incluso más dificultoso— un importante cambio de orientación interna que permita una autorreforma sindical (OIT, 2008a y 2008b).

3. La negociación colectiva

Según la definición de Villavicencio (2006), la negociación colectiva tiene por función principal componer el conflicto de intereses entre grupos organizados, generalmente de trabajadores y empresarios, a través de la adopción de acuerdos en común. De esta función sustantiva se desprenden funciones “genéricas” implícitas, como la de intercambio o compraventa, la gubernamental y la organizacional (Villavicencio, 2006). Con la intención de contextualizar mejor sus potencialidades en la distribución de la riqueza y del poder social, se detallan las características más importantes de la negociación colectiva y los debates sobre sus efectos socioeconómicos.

La compraventa ha sido el cometido originario de la negociación colectiva, así como el más destacado. Cumple “una función económica central, ya que es la protagonista principal de la conformación de las rentas del trabajo o los costos salariales, es decir, de la distribución del ingreso entre capital y trabajo” (Villavicencio, 2006). La función gubernamental apunta al “gobierno del sistema de relaciones laborales” o, en otras palabras, a la generación de “un sistema democrático de relaciones de trabajo”. La función organizacional, por último, interviene en el contexto de la empresa como sujeto económico, definiendo opciones productivas, la política de inversiones, reconversiones y reestructuraciones, entre otras. Sin ser accesorias, estas dos últimas funciones se añaden a la primera, y su adopción depende del tipo de sistema de relaciones laborales existente en los países.

Desde el punto de vista de la función básica de la negociación (la de compraventa) como punto de encuentro entre empleadores y trabajadores, la negociación colectiva tiene la capacidad de incidir profundamente no solo en el ámbito microeconómico, sino también en el macroeconómico, en aspectos como los niveles de precios y el desempleo abierto. Asimismo, desde un enfoque menos neoclásico, suele vincularse directamente con la distribución del ingreso y el bienestar social (en el sentido del óptimo de Pareto).

Respecto al último punto, Trajtenberg (2008), Blackwell (2007), Lewis (1965) y Pencavel (1977) han demostrado la existencia de una estrecha correlación entre negociación colectiva y mayor equidad. Así, cuanto más lejos llegue la negociación colectiva en los distintos estratos productivos, menor será la desigualdad en los ingresos del trabajo. NCTU (2009) presenta información que demuestra la correlación directa existente en Noruega, país líder en desarrollo humano, que goza de más del 70% de cobertura en la negociación colectiva y cuyos índices de desigualdad 10/10 no superan la proporción de dos a uno.

Otro aspecto muchas veces cuestionado guarda relación con la teoría económica de la fijación de salarios y sus repercusiones en el desempeño productivo y el crecimiento económico. Belman (1992) y Freeman (2007) presentan sendos estudios donde se mide el impacto de la negociación en la productividad y en la competitividad, y, como conclusión, ponen de relieve la existencia de mayores virtudes que defectos con respecto al sistema económico. En NCTU (2009), la relación es evidente: Noruega se presenta como el país de mayor productividad de Europa y altísimos niveles de cohesión social y de participación y acción colectiva. Para Trajtenberg (2008), lo anterior tiene que ver con el efecto de la negociación en la dispersión salarial. Park (2004) constata que los países que negocian sus salarios de manera coordinada, a través de mesas centralizadas, con esquemas *open shop* (es decir abiertos a trabajadores sindicados y no sindicados) orientados a la inclusión, obtienen mejores desempeños en materia de crecimiento económico. Finalmente, en un estudio publicado en plena crisis financiera internacional, Traxler y Brandl (2009) subrayan la necesidad de comprender que la negociación colectiva de alta cobertura (que contribuye a democratizar las relaciones industriales) no colisiona ni entra en conflicto con la eficiencia macroeconómica de un país. Concluyen que, tomando un período largo de diez años, la negociación colectiva de alta cobertura tiene efectos favorables sobre la tasa de desempleo juvenil y la distribución del ingreso, en tanto que no existe evidencia robusta (con base en regresiones econométricas) de que tenga efectos perjudiciales (creencia instalada en el inconsciente colectivo) en el crecimiento del PIB ni en la inflación.

Si se intenta caracterizar genéricamente la negociación colectiva al estilo latinoamericano, cabe mencionar los siguientes rasgos a propósito de algunas dimensiones de análisis que considera Villavicencio (2006): i) en cuanto a una dimensión llamada de “coordinación”, relativa al tipo de actores y acuerdos involucrados, se considera que los acuerdos centralizados a escala nacional y sectorial, propios de los países europeos (especialmente los nórdicos), solo se dan en un número reducido de países de América Latina, como la Argentina, el Brasil y el Uruguay; mientras tanto, los acuerdos descentralizados, generalmente a nivel de empresa, están presentes en la mayoría de los países del área; ii) en cuanto a una dimensión de “cobertura” o de “población afectada en la negociación”, el modelo preponderante es el de los *closed shops*, que se caracteriza por los logros se circunscriben a la organización firmante, mientras que los *open shops*, o de logros extensivos a los trabajadores que no negocian, son menos frecuentes (no así en los países europeos); iii) la dimensión denominada de “los contenidos” de la negociación muestra que las negociaciones latinoamericanas se centran casi exclusivamente en las condiciones salariales y laborales (temas propios de la función de compraventa),

mientras que la creación de normas de gobernanza solo se expresa en algunos acuerdos marco regionales, y prácticamente no se tratan los temas asociados a la intervención en la dimensión económica y productiva de la empresa (función organizacional), y iv) en cuanto a la dimensión de “regulación” de la negociación, en América Latina (salvo el Uruguay) se observa un marco regulatorio excesivo y ajeno a los actores que negocian (heterónomo), en contraste con otros países en que las partes cuentan con cierta autonomía para decidir los modos, lugares y contenidos de la negociación (Durán, 2009).

a) La negociación colectiva desde los tres estratos

Bajo la perspectiva de la heterogeneidad estructural se plantea el siguiente diagnóstico de la negociación en estratos (véase el recuadro VII.3).

Recuadro VII.3

PANORAMA ESTRATIFICADO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Estrato de alta productividad

En el estrato de alta productividad se concentra la negociación colectiva en América Latina (tanto en el sector público como en las grandes corporaciones). Para Lee y otros (1999), “los acuerdos únicamente cubren el sector estructurado de la economía y se centralizan en torno a determinadas áreas económicas”. Se puede considerar a Chile un caso paradigmático, ya que, con tasas nacionales de cobertura que no superan el 10%, en al menos el 75% de las empresas con más de 200 trabajadores se desarrollan procesos de negociación colectiva.

El avance conseguido en ese sentido en ciertos casos destacados ha rebasado el ámbito nacional, como sucede en algunas empresas multinacionales y sindicatos globales (es el ejemplo de UNI-Network, Federación Internacional de Sindicatos de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) y de la International Union of Food Workers (UITA) entre otros).

Estrato de mediana productividad

La negociación colectiva atañe a este estrato en los esquemas inclusivos de negociación centralizada (la Argentina, el Brasil y el Uruguay). En países que adoptan modelos de negociación por empresa, el desarrollo de la negociación colectiva es de baja cobertura, en especial por las condiciones propias del entorno de la pyme. Según Moore y Read (2006), la naturaleza de las relaciones sociales en las pequeñas y medianas empresas hace que la formulación de quejas sea una estrategia de alto riesgo, que termina en la inhibición de los intereses colectivos. Un aspecto clave es la existencia de relaciones laborales ancladas en un vínculo con carácter familiar (Baltera y Aguilar, 2005; Feres, 2008), ya mencionado anteriormente.

(continúa)

Recuadro VII.3 (conclusión)

Los problemas de la negociación colectiva en este estrato están relacionados con el escaso desarrollo del sindicalismo. En efecto, los esquemas de negociación por empresa requieren que exista una organización sindical fuerte, lo que no se da en este estrato.

En el espacio de las pymes, legislaciones como la de Chile han dado cabida a sindicatos interempresariales que negocian colectivamente con más de un empleador. En la práctica, sin embargo, es un procedimiento poco eficaz, ya que requiere de la voluntad del empleador para poder negociar, entre otros muchos requisitos (Código del Trabajo).

Estrato de baja productividad

Existen negociaciones a nivel bipartito en el estrato de baja productividad, entre sindicatos de trabajadores independientes (pescadores artesanales, repartidores, vendedores ambulantes y otros) con autoridades nacionales o locales. Estos sindicatos tienen fuerza en varios países, pues sus reivindicaciones pueden ir más allá de las puramente económicas (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi 2007). Con todo, los estudios señalan que en la región son más los casos en que no existe representación. El aumento del sector informal y del trabajo “en negro” (o ilegal) dificultan la negociación con agentes que este tipo de trabajadores evita.

Uno de los principales problemas que presenta el sector informal por lo que respecta a la negociación colectiva es su escaso nivel de organización. A menudo, la naturaleza misma de los trabajos desincentiva las acciones de organización. Para Bonner (2007), el tiempo dedicado a reuniones y a trabajo sindical supone un deterioro importante en los ingresos, lo que sumado al temor de acoso por parte de las autoridades y policías debilita aún más la viabilidad de la negociación colectiva en este estrato.

Es importante considerar esta caracterización de los estratos: una gran parte de los trabajadores informales se ocupa en labores de subsistencia, que por no ser formales pasan por ilegales y son sancionadas; ante eso, y dado el carácter normativo de la negociación colectiva, muchos trabajadores observan esta institucionalidad más como una amenaza que como una oportunidad (Social Alert, 2005). En cuanto a los trabajadores de las microempresas, quedan excluidos por el límite numérico.

Fuente: Elaboración propia.

b) Propuestas

Desde una perspectiva transversal, que potencia todos los estratos a la vez, se plantean recomendaciones vinculadas a las dimensiones de coordinación, cobertura, contenidos y regulación de la negociación colectiva, que se recogen en la caracterización general.

En cuanto a la coordinación, la propuesta más idónea es un modelo de negociación en varios niveles que acompañe lo planteado en el instituto “sindicato”, con una doble estructura: vertical y horizontal.

En la estructura vertical se plantea una “negociación colectiva en cascada” como sistema jerarquizado en que los contratos de ámbito nacional y sectorial establecen condiciones mínimas que deben superarse con los acuerdos de ámbitos inferiores (UNI-Val, 2005), que son el *holding*, la empresa o el centro de trabajo. El presupuesto es que, para que una estrategia centralizada funcione inclusivamente, debe articularse con los niveles más básicos descritos (Villavicencio, 2009; Godio, 2002).

La negociación por *holding* tiene la facultad de homogeneizar condiciones laborales fragmentadas por la desagregación productiva. La negociación a nivel de empresa permite lograr beneficios, si se tiene presente la heterogeneidad estructural de la economía. La negociación por centro de trabajo es esencial para casos en que se quiera obtener ganancias para todas las personas que trabajan en un mismo lugar, aun cuando sus empleadores sean distintos. En ciertos casos, ese mismo objetivo se logra a través del modelo de “negociación en red” entre trabajadores de planta y externos.

Desde el punto de vista horizontal se introduce la dimensión territorial que rescata la OIT en sus talleres de fortalecimiento sindical (OIT, 2008a y 2008b). Al pertenecer a un mismo territorio, determinados trabajadores de empresas o sectores muy disímiles pueden negociar asuntos complementarios a las negociaciones tradicionales. En consonancia con un concepto ampliado del trabajo, los desempleados, los jubilados, quienes buscan trabajo por primera vez y los autoempleados pueden ver también aumentada su capacidad de intervención social y económica participando en este tipo de negociaciones.

Desde el punto de vista de la cobertura, la extensión de los contratos por negociación a los trabajadores no sindicalizados es un elemento importante de la homogeneización social, pero se debe procurar que no derive en una pérdida de cobertura sindical. En este sentido, Boeri y van Ours (2008) señalan que un exceso de cobertura contribuye al incremento de la brecha entre trabajadores cubiertos por negociación colectiva y los afiliados al sindicato, ya que los trabajadores pierden interés en unirse al sindicato¹⁵. Sería este fenómeno, asociado al problema del *free rider* (beneficiario sin contrapartida) el que llevaría a la destrucción de los sindicatos.

¹⁵ El exceso de cobertura es un fenómeno reciente que se aprecia en los países europeos y es consecuencia de dos factores: una caída en la tasa de sindicalización y la presencia de normas que extienden la cobertura más allá de la membresía (*erga omnes*) (Boeri y van Ours, 2008).

Si se considera la función del sindicato solo en términos de compraventa de la fuerza de trabajo, una eventual baja sindical derivada de la adopción de esta estrategia puede percibirse como un daño menor, pero si se observa este instituto atendiendo a su función sociopolítica, la más ambiciosa, una merma sindical podría frustrar cualquier proyecto de vocería de los trabajadores hacia un cambio social. Para no incurrir en una pérdida de gran alcance, como sería esa, la adopción del modelo *open shop* debe estar acompañada por un proceso de educación y promoción sindical previa planificado y riguroso, que muestre los beneficios de pertenecer a este tipo de organizaciones. Desde un punto de vista exclusivamente salarial, por ejemplo, es importante comunicar a las personas no afiliadas al sindicato negociador la conveniencia de sumarse a las filas sindicales, para de esa forma aumentar la capacidad de presión y obtener mejores resultados. Pero, además, desde el punto de vista sociopolítico, sería preciso transmitir el mensaje de que solo con un sindicalismo representativo y masivo se puede incidir en la transformación del escenario económico y social, combatiendo el actual proceso de deterioro del trabajo.

En cuanto a los contenidos de la negociación colectiva, se estima necesario un proceso de expansión y apertura que supere la función tradicional de compraventa. Por ello resulta conveniente que empresarios y trabajadores avancen en acuerdos en que se establezcan normas de relaciones laborales por encima de los pisos legales, y es preciso modificar los marcos legales nacionales para que el sindicato pueda intervenir en las decisiones productivas y económicas de la empresa. Así, a través de los hechos se podrá lograr una participación real.

Respecto a la regulación de la negociación colectiva, lo ideal sería que, con el tiempo, las partes fueran autónomas para definir asuntos relacionados con el manejo de los tiempos, los temas y los procedimientos, de acuerdo con los equilibrios de fuerzas. Esto es inviable en el corto y mediano plazo, en un contexto en que el sindicato está en una situación de absoluta desventaja y debilidad, pues sin la intervención del Estado, los trabajadores quedarían totalmente indefensos. Por este motivo se reconoce la necesidad de un cambio gradual que permita eliminar primero las restricciones detallistas e innecesarias, y después ir reestructurando los ámbitos legal y de funcionamiento interno del mundo sindical¹⁶.

¹⁶ Tal como lo plantea la Dirección del Trabajo de Chile, “si lo que se pretende es avanzar hacia mayores espacios de libertad en las relaciones entre empresarios y trabajadores, a fin de que estos libremente negocien o acuerden los términos de dicha relación, es absolutamente necesario buscar un equilibrio entre ambos actores, fortaleciendo la organización sindical y desarrollando la capacidad de negociación de los trabajadores” (DITRAB, 2001).

Para dotar de mayor fuerza al sindicato atendiendo a las particularidades de cada estrato, se detallan ahora los beneficios diferenciales de algunas medidas ya propuestas, junto con nuevos elementos de carácter específico.

En referencia al **estrato de alta productividad** destacan tres propuestas. Por un lado, modernizar la normativa en materia de huelga de acuerdo con el proceso de globalización que vive el mundo contemporáneo, habilitando para ello la huelga internacional, como se ha mencionado. Así, las fuerzas entre las *global union* y las multinacionales se verían más equilibradas en una negociación (Villavicencio, 2009).

En segundo lugar, se requiere que la información financiera que las empresas muestran a los sindicatos para negociar sea la misma que la que muestran a los inversionistas, es decir, que haya una obligatoriedad de información única. Es sabido que la información entregada a los sindicatos para negociar es insuficiente. Concretamente, en el estrato de alta productividad el problema se complica, ya sea porque las cifras se contaminan por los esquemas societarios divisionistas presentes en algunos países, o bien (en la mayoría de los casos), porque las empresas entregan a los trabajadores resultados inferiores a las mediciones que se utilizan para otros públicos objetivos. Si se estableciera la obligatoriedad de que la información fuera una sola para trabajadores e inversionistas, como ocurre en España, los trabajadores podrían aspirar a mejores logros en sus negociaciones.

En tercer lugar, para el estrato de alta productividad es importante la negociación por *holding*. Los trabajadores bajo la figura del *holding* de empresa pueden negociar así con mayor cercanía a la realidad del grupo económico en que se insertan, y conseguir un umbral elevado como antesala a la negociación por empresa o centro de trabajo.

En general es en los niveles situados debajo del de la rama donde se ven más beneficiados los trabajadores de este estrato, al poder exigir condiciones acordes a las grandes utilidades del ambiente directo donde trabajan. El esquema se completa entonces de manera adecuada al llegar a la negociación en el piso local de empresa o centro de trabajo.

Para el **estrato de mediana productividad** es clave una presencia protagónica de los trabajadores de las pymes en las mesas o consejos salariales centralizados, pues es el lugar donde encuentran más posibilidades de lograr resultados significativos (difíciles de alcanzar en el nivel de empresa, debido a su reducido tamaño).

Una opción favorable para los trabajadores de este estrato es, además, la negociación interempresarial (no necesariamente de la misma rama). En general, sucede que la negociación colectiva interempresarial es

mucho menos productiva que la llevada a cabo en el seno de la empresa, ya que en algunos casos se carece de autonomía (depende de la voluntad del empleador) o no hay derecho a huelga. No obstante, la idea de la negociación interempresarial responde en gran medida a la realidad de las pequeñas y medianas empresas (por definición, firmas con pocos trabajadores), por lo que se debe avanzar hacia un estatuto que le otorgue las mismas garantías que la negociación clásica.

Para el **estrato de baja productividad** —y también para algunas empresas de otros estratos, como las del sector rural o los pequeños negocios— la modalidad más adecuada es la negociación territorial. Tomando como referencia áreas geográficas con una gran densidad de trabajadores, este esquema brinda una capacidad negociadora que las unidades menos desarrolladas difícilmente pueden alcanzar por otras vías. En este caso se requiere que, al igual que los trabajadores deben estar agrupados por criterio territorial-ocupacional, los empresarios también lo estén.

Por otro lado, puede ser útil una negociación en la esfera municipal para los trabajadores independientes en el espacio público; sería un tipo específico de negociación territorial con base en el municipio que permitiría negociar garantías para un trabajo más digno. Demandas clave en este plano son la ayuda para la estabilización laboral, la presencia de baños públicos, instalaciones de cocina y espacios de descanso, entre otros.

Otra innovación que beneficiaría a los autoempleados, en este caso en el sector del comercio, podría ser la facultad de negociar en calidad de proveedores o con estos. Sería una modalidad de negociación que permitiría a los eslabones más débiles de la cadena mejorar las condiciones de transacción con las grandes empresas, combatiendo el estrangulamiento económico. En este caso se requiere una unión sindical fuerte de autoempleados, para quienes sería de gran ayuda un apoyo de los trabajadores de la gran empresa con la que negocian, siendo en este caso imprescindible que se permita la “huelga solidaria”.

Para los trabajadores subcontratados y suministrados, generalmente de empresas empleadoras directas de reducido tamaño, una alternativa interesante es la negociación en red por centro de trabajo, que reúna a estos trabajadores con otros de planta para acordar temas de debate en común con la empresa usuaria. Paralelamente, urge incorporar en estas instancias los temas de negociación en las decisiones administrativas de la empresa, definiendo el nivel y el tipo de empleo contratado. Así, mediante cláusulas específicas se podría procurar la internalización de los trabajadores tercerizados, partiendo por los que realizan una subcontratación de las actividades principales de la empresa o de los suministrados de manera

permanente, prácticas que se han convertido en vicios persistentes en varios países.

Para finalizar, uno de los principales resultados obtenidos mediante el instituto laboral de la negociación colectiva es la participación final de los trabajadores y trabajadoras en el producto generado por las empresas. Dado que la distribución de los ingresos del trabajo es la fuente principal del déficit de igualdad históricamente observado en las sociedades latinoamericanas, resulta fundamental avanzar en la “creación de instituciones laborales más integradoras” (De Ferranti y otros, 2003). La estructura de las remuneraciones en un escenario de mercados del trabajo segmentados y de heterogeneidad productiva juega un papel fundamental y presenta importantes grados de complejidad, en la medida en que en muchos de los países de la región el fenómeno del trabajo informal es una constante, más que una excepción, lo que ha provocado que pierdan eficacia las normas con que se pretende configurar un marco de derechos básicos laborales universales.

De acuerdo con lo anterior, se estima necesario explorar la situación de otros dos institutos laborales que pueden también contribuir a la institucionalidad de la negociación colectiva: i) la política de fijación de salarios mínimos y ii) el marco regulatorio de la participación de los trabajadores en las utilidades empresariales.

4. El salario mínimo

El salario mínimo es un instituto laboral que la OIT define como “el nivel de remuneración por debajo del cual no se puede descender y que en cada país tiene fuerza de ley y es aplicable bajo pena de sanciones penales u otras apropiadas” (OIT, 2009a). En el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece el derecho de toda persona que trabaja a recibir “una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana (...)”.

El Convenio N° 26 de 1928, relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos, y el Convenio N° 131 de 1970, relativo a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo, corresponden al marco normativo internacional desarrollado por la OIT que establece las directrices y recomendaciones principales para los mecanismos de fijación de salarios mínimos. Actualmente, el 90% de los países tiene legislación sobre esa materia (Marinakís, 2006).

Se registra la coexistencia de distintos mecanismos y criterios en la fijación de la política de salarios mínimos en varios países. Por un lado,

se encuentran aquellos en que la decisión en torno al salario mínimo es responsabilidad absoluta del gobierno, y otros donde la determinación del piso salarial se resuelve bilateralmente entre trabajadores y empresarios durante la negociación colectiva. A medio camino de estos dos esquemas está el de aquellos países en que el gobierno consulta a los distintos actores sociales y atiende las recomendaciones de un consejo especializado, o bien el consejo especializado (bipartito o tripartito) determina directamente el salario mínimo.

También hay países en que se fija una tasa única a nivel nacional; otros donde se determinan salarios mínimos a nivel regional o se combinan tasas nacionales o regionales con salarios mínimos según sector o rama de actividad económica y ocupación. En algunos países se establecen distintos pisos según los criterios de tamaño de empresa, tipo de empresa (capitales nacionales/capitales extranjeros) y área (rural/urbana), entre otros. Finalmente, se registran distintos niveles de cobertura; mientras que en algunas sociedades el salario mínimo es de aplicación universal, en otras, los trabajadores de ciertas categorías quedan excluidos (trabajadores agrícolas, del sector público, trabajadores domésticos y aprendices) o solo pueden optar a un porcentaje del salario mínimo fijado en la legislación correspondiente.

Otro elemento importante está relacionado con los criterios utilizados para el establecimiento del salario mínimo. Se reconocen dos grandes categorías. En primer lugar, y en sintonía con la filosofía que se encuentra en la génesis de este instituto laboral, en la legislación de muchos países se estipula como criterio central la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias; en otros existe una segunda categoría, que se focaliza en criterios vinculados a las restricciones económicas de los países. En la primera categoría se ubican las iniciativas que tienen como objetivo principal asegurar la satisfacción de necesidades de acuerdo con el costo de la vida en cada territorio, y en la segunda categoría se propone vincular el salario mínimo a factores tales como la productividad, el nivel de empleo y la capacidad de pago de las empresas¹⁷.

Por último, se detectan diferencias en la frecuencia de ajuste de los salarios mínimos y en la capacidad que la legislación de cada país establece para velar por el pleno cumplimiento de lo estipulado y el establecimiento de un mecanismo de sanciones que desincentiven la violación de la norma por parte de las empresas.

¹⁷ De acuerdo con el Convenio N° 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos (1970), deben tenerse en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, atendiendo al nivel general de salarios en el país, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel de vida relativo de otros grupos sociales, así como a los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar un alto nivel de empleo y mantenerlo.

Aunque existe una amplia gama de mecanismos y criterios para fijar el salario mínimo, se reconoce una disyuntiva común a todos los países: la interacción entre la intervención estatal y los espacios para la negociación colectiva. De acuerdo con Eyraud y Saget (2006), la negociación colectiva es siempre un elemento central en el proceso de determinación del salario mínimo, “a través de intentos de compensar su ausencia, o de reducirla, definirla o desarrollarla. En muchos casos, el salario mínimo —una vez definido— es un punto a partir del cual se diversifica el proceso de negociación colectiva para cubrir otros aspectos de las condiciones de trabajo”.

Dado que los salarios han sido históricamente una preocupación esencial de los trabajadores y sus organizaciones, la fijación del salario mínimo en ciertos países donde la negociación colectiva es incipiente o se ha debilitado se transforma en un eje central de la fase inicial de un conjunto de políticas de carácter distributivo. Según Eyraud y Saget (2006), la relación entre fijación de salario mínimo, intervención del Estado y desarrollo de la negociación colectiva está aún presente en países que han introducido esos sistemas recientemente.

Según las conclusiones de la Comisión de Empleo y Política Social de la OIT en su reunión de marzo de 2009, en los últimos años se ha observado en varios países la combinación de un alto crecimiento económico con un aumento del número de trabajadores vulnerables (en particular de trabajadores con empleo a tiempo parcial, temporal u ocasional) y de puestos de trabajo con salarios bajos, con lo que se ha ampliado la desigualdad de ingresos. Por tanto, los salarios mínimos comienzan a adquirir una renovada importancia en la medida que constituyen una herramienta eficaz para contener la reducción de salarios y el aumento de la pobreza, y contribuyen a limitar la desigualdad de ingresos. No obstante, en términos absolutos, los niveles mínimos continúan siendo muy bajos, ya que en el 50% de los países el salario mínimo es inferior a 250 dólares mensuales, ajustados por paridad de poder adquisitivo. Resultan fundamentales la interacción y las sinergias que pueden generarse entre las políticas salariales fijadas por el Estado y los acuerdos en materia de remuneración que se alcancen en espacios bipartitos, que requieren el fortalecimiento de la negociación colectiva y la institucionalidad del diálogo social.

En América Latina, la política sobre el salario mínimo presenta dos características fundamentales. Por una parte, se establecen salarios bajos que, de acuerdo con Eyraud y Saget (2005), en promedio no superan los 500 dólares, ajustados por igual poder de compra. Además, existe poca participación de los distintos actores sociales en el mecanismo de fijación (Durán, 2009).

a) El salario mínimo en los tres estratos

Al realizarse un diagnóstico por estratos de la situación del salario mínimo en América Latina se pueden identificar los siguientes aspectos (véase el recuadro VII.4).

Recuadro VII.4
PANORAMA ESTRATIFICADO DEL SALARIO MÍNIMO

Estrato de alta productividad

En el estrato de alta productividad, la institución del salario mínimo opera como un piso para los procesos de negociación colectiva y tiene la particularidad de servir de factor de indexación de ciertos beneficios o asignaciones (como bonos por natalidad y por matrimonio, y aguinaldos, entre otros).

Por lo general, las empresas grandes hacen lo posible por no limitarse a pagar los salarios nacionales estrictamente mínimos, y agregan un pequeño margen para cumplir con su responsabilidad social en materia laboral.

Estrato de mediana productividad

En el caso del estrato intermedio, el salario mínimo constituye un parámetro de referencia ampliamente utilizado. En países como las Bahamas, Haití y el Paraguay, en que el piso salarial se encuentra en línea con el salario medio, se transforma en un importante instrumento predictor de los salarios efectivos. Además, en países con altos niveles de desigualdad en los ingresos, como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Nicaragua, la política de salario mínimo tiene un alcance mayor e incluye muchas veces a los trabajadores de estratos medios, dado que el salario mediano a nivel nacional se acerca al salario mínimo.

Estrato de baja productividad

El salario mínimo juega un papel fundamental en este estrato, puesto que sirve como parámetro de referencia para determinar los salarios en el sector informal de la economía (Eyraud y Saget, 2005; Saget, 2006).

Además, en países como Chile, el Ecuador y el Paraguay existe un salario mínimo más bajo para los trabajadores domésticos, que en Haití quedan directamente excluidos. Por otro lado, los trabajadores agrícolas no están cubiertos por la legislación del salario mínimo en Bolivia (Estado Plurinacional de) y reciben solo una proporción del salario mínimo nacional en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

Fuente: Elaboración propia.

b) Propuestas

Con la nueva arquitectura del mercado del trabajo ha aumentado la segmentación. El nuevo fenómeno del trabajador pobre y el retroceso experimentado por la sindicalización y la negociación colectiva devuelven

el salario mínimo al centro del escenario laboral. Sin embargo, hay que considerar dos ejes fundamentales: i) la vinculación directa entre el salario mínimo y la negociación colectiva, y ii) el reconocimiento explícito de las heterogeneidades productivas y la segmentación de los mercados laborales que se observan en los países de la región. Se plantea entonces un modelo de institucionalidad participativa, de acuerdo con los espacios de negociación que se indican a continuación (el esquema va del nivel central al nivel local).

El primer espacio es el del salario mínimo nacional. Resulta fundamental que los países de la región transiten hacia un modelo de fijación del salario mínimo cuya filosofía central sea la participación (de acuerdo con las recomendaciones establecidas en el Convenio N° 131 de la OIT) de los actores sociales a través de consejos nacionales especializados. Su objetivo principal será establecer el piso mínimo que permita a un trabajador y su familia satisfacer sus necesidades básicas. Ese valor será un parámetro de referencia para el sector informal, los grupos de trabajadores vulnerables y todos aquellos trabajadores que no estén cubiertos por contratos colectivos. El salario “piso” será uno de los institutos laborales más importantes para proteger a los trabajadores del **estrato de baja productividad**. En este esquema no deben existir grupos de trabajadores excluidos. Tampoco se recomienda fijar a nivel nacional salarios mínimos diferenciados por tamaño de empresa, dado que podrían acentuarse las brechas y heterogeneidades productivas.

El segundo espacio lo constituye el salario mínimo por rama. A partir del salario mínimo nacional es necesario generar la institucionalidad que permita desplegar los mecanismos de negociación necesarios para establecer los nuevos peldaños salariales. En una primera instancia, es positivo negociar nuevos pisos salariales a nivel de rama de actividad económica, como ocurre en el Uruguay a través de los Consejos de Salarios. De esta forma, los trabajadores de los **estratos de productividad media y baja** podrán optar a mejores salarios, superiores al salario mínimo nacional. Este tipo de negociaciones podría estimular la convergencia en el sector agrícola, que concentra un gran número de trabajadores en condiciones de empleo atípicas y con bajas remuneraciones.

En un tercer espacio se encuentra el salario mínimo por *holding*. Un peldaño adicional o posterior a un piso salarial por rama de actividad podría ser este. Permitiría fijar un mínimo salarial por *holding* de empresas, es decir, institucionalizar para los grupos de empresas que pertenezcan a un mismo dueño la posibilidad de negociaciones ampliadas con los diversos sindicatos, como se planteó en el instituto de la negociación colectiva. En los últimos años se ha extendido el proceso de globalización

de grandes *holdings* brasileños, chilenos y mexicanos que desarrollan sus negocios en otros países de la región. Parece razonable, como ya se ha planteado en otras secciones de este capítulo, permitir una negociación por *holding* que establezca un salario mínimo superior al nacional e incluso a los pisos salariales por rama. Ese tipo de negociación podría constituir una especie de sello o expresión de la cultura empresarial que caracterice a los distintos grupos de empresas.

En cuarto lugar quedaría el salario mínimo por empresa. Una vez establecidos el salario mínimo a nivel nacional, los salarios mínimos por rama y los salarios por *holding*, la posibilidad de alcanzar acuerdos salariales bilaterales entre cada empresa y sus trabajadores permitiría lograr mejores pisos salariales, especialmente para los trabajadores del estrato de alta productividad.

Finalmente, se considera el salario mínimo por centro de trabajo. En virtud de la tercerización se sabe que en un mismo lugar de trabajo coexisten trabajadores contratados por distintas empresas, los cuales, incluso realizando las mismas funciones, reciben salarios y beneficios distintos y enfrentan riesgos diferenciados. En este contexto, resulta adecuado establecer mínimos salariales para todos los trabajadores que comparten el centro de trabajo, independientemente de la empresa que los contrate. Esto podría favorecer la situación de algunos empleados de los estratos de mediana y baja productividad y equiparar las condiciones básicas para los trabajadores del estrato alto.

5. Participación de los trabajadores en las utilidades

La participación de los trabajadores en las ganancias empresariales constituye una forma de institucionalizar la distribución de los lucros patronales. Se sitúa al otro extremo del salario mínimo, ya que el aspecto más básico de la distribución salarial es el que tiene que ver con el salario mínimo, mientras que el más complejo y controvertido apunta al monto máximo sobre el salario que los trabajadores reciben a raíz de la existencia de utilidades.

La participación de los trabajadores se formalizó en el Congreso Internacional de Reparto de Utilidades realizado en 1889 en París, donde se definía el reparto como “los arreglos permanentes bajo los cuales los trabajadores reciben regularmente, además de sus sueldos y salarios, una participación en alguna base predeterminada, en sus utilidades generadas. La suma que les corresponde a los trabajadores varía con el nivel de utilidades” (Cynog-Jones, 1956, citado por OCDE, 1995).

A nivel internacional, la participación de los trabajadores en las utilidades forma parte de la institucionalidad laboral que ya impulsó la Comisión Europea en 1991. Entre los argumentos a favor, en los informes

de *Promotion of Employee Participation in Profits and Enterprise Results* (PEPPER)¹⁸ se sostiene que fomenta la equidad distributiva, al tiempo que mejora la productividad y la empleabilidad (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991 y 1997).

En el plano de la productividad, uno de los argumentos tradicionales guarda relación con la teoría de los salarios de eficiencia de Akerlof (1982). Según esta, los trabajadores, conscientes del impacto de la participación financiera en sus propias remuneraciones, tienen el incentivo de mejorar su productividad para mantener el puesto de trabajo. Se trataría de un efecto en cascada en que intervienen participación, motivación y productividad (Vaughan-Whitehead, 1995).

En el plano de la distribución factorial del ingreso, la participación de los trabajadores en las utilidades es un elemento fundamental porque tiene la capacidad de modificar la distribución en el momento exacto en que se generan los ingresos. Constituye por excelencia la institucionalidad *ad hoc* para el justo reparto de las ganancias.

a) La participación de los trabajadores en las utilidades en los tres estratos

Los sistemas latinoamericanos de participación de los trabajadores en las utilidades son mayoritariamente de régimen obligado (véase el recuadro VII.5). Pueden definirse como medidas basadas en la obligatoriedad que operan bajo el prisma de la redistribución de los beneficios, a diferencia de los esquemas europeos, que tienen por objeto la flexibilidad salarial (Durán, 2009).

Recuadro VII.5 PANORAMA ESTRATIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES

Estrato de alta productividad

En el estrato de alta productividad se concentran los casos en que existe participación financiera, especialmente en esquemas de reparto individualizados para trabajadores de “cuello blanco”: altos ejecutivos y mandos directivos (*stock options*). Las grandes empresas han innovado con esquemas que incluyen tanto el reparto de efectivo como la participación directa entre los accionistas. Los planes de incentivos existentes en este estrato apuntan a mejorar los indicadores de resultados a través del cumplimiento de metas. Estos esquemas imperan en América Latina y en el resto del mundo, y por lo general los imponen los empleadores (Pendleton y otros, 2001).

(continúa)

¹⁸ Véase [en línea] <http://www.eurofound.europa.eu/areas/participationnetwork/pepper-reports.htm>.

Recuadro VII.5 (conclusión)

Estrato de mediana productividad

La participación de los trabajadores en las ganancias es sustancialmente más reducida en el estrato intermedio. Al incorporar mayoritariamente las capas más cualificadas de empleados, se trata de un modelo que dista de ser inclusivo.

Además, la ausencia de ganancias en muchas empresas de este estrato hace que la participación financiera de los trabajadores sea inviable en la mayoría de los países de la región. El Brasil constituye una excepción, pues se contempla también la participación en los “resultados”, y estos se definen como cualquier indicador que se acuerde para cumplir con las metas propuestas. Así, factores como la productividad, el cumplimiento de criterios de calidad, los índices de ventas y la mejora en procesos operativos son justamente retribuidos a través de una compensación, aun cuando la empresa no haya obtenido “lucros” (RELASUR, 1996). En el resto de los países de América Latina predomina la aplicación de la ley, sin que medie una negociación colectiva.

Estrato de baja productividad

En este estrato no existe participación en las ganancias. La mayoría de las personas que componen este segmento obtienen como retribución todo lo que ganan.

Fuente: Elaboración propia.

b) Propuestas

La participación de los trabajadores en las utilidades, de la mano de la negociación colectiva, se encuentra en la base del desarrollo inclusivo. Sin embargo, se debería buscar un rediseño de muchos esquemas basados en la obligatoriedad, puesto que con frecuencia las empresas solo cumplen con la letra de la ley, conscientes de que con ello no se logra una distribución efectiva de las ganancias (bajo regímenes obligatorios, la empresa no tiene incentivos para negociar colectivamente el reparto de las ganancias).

La negociación colectiva es clave para fijar las condiciones de distribución y reparto de los beneficios. El informe brasileño del proyecto RELASUR-OIT lo señala, al establecer que “en un modelo verdaderamente participativo”, la participación de los trabajadores en las utilidades constituye un “avance en el campo social” que “debe disciplinarse y conceptualizarse previamente en la negociación colectiva, que es la forma democrática de composición de intereses y de mayor eficacia en la sintonía de la protección legal con la realidad específica en que están inmersos el trabajador y su empleador” (RELASUR, 1996).

Siguiendo la misma línea, entre las recomendaciones del equipo investigador de los informes *Pepper* figura la universalidad que debe caracterizar a la participación dentro de la empresa (McCartney, 2004) para evitar los efectos de una heterogeneidad salarial exacerbada en las firmas. De hecho, los esquemas de *stock options* que solo son posibles para los directivos y altos ejecutivos, terminan por aumentar la desigualdad en la distribución de ingresos. Se advierte también la necesidad de distinguir nítidamente entre salario y participación, condenando los esquemas que establecen una periodicidad mensual para los pagos asociados a la participación (como sucede en el caso chileno) con miras a “abultar” los salarios.

Otra recomendación se refiere al acceso y uso de la información financiera, que es la que finalmente permite demostrar si la empresa tuvo o no ganancias. Al respecto, los informes de la Comisión Europea indican la necesidad de mejorar los sistemas de información mediante fórmulas claras, transparentes y que eviten dobles lecturas, y cuya definición deberán consensuar trabajadores y empresarios.

Algunas propuestas para la participación de los trabajadores en las utilidades desde una perspectiva “estratificada” son:

Para el **estrato de alta productividad** convendría rediseñar las mediciones para la distribución del lucro, debido a que en este nivel se acumulan las ganancias por productividad y, por tanto, es el segmento con más recursos para distribuir ganancias. Al tratarse del estrato en que se concentra el lucro empresarial, las negociaciones deben propender a un reparto efectivo de las ganancias; pero los criterios establecidos por ley suelen ser inadecuados, por lo que se debe estudiar bien su diseño. Dado que en este estrato se recurre mucho a las fórmulas de participación individual, hay que asegurarse de que el diseño incorpore mecanismos de control de las brechas de remuneración (es imprescindible en el grupo de empresas multinacionales que constituyen una parte del estrato). De lo contrario, el diferencial salarial entre trabajadores de la misma empresa seguirá creciendo aunque la cuantía de los beneficios repartidos sea mayor.

Para el **estrato de mediana productividad** sería positivo un sistema de participación con base en los “resultados”. En este nivel, el “plus” del valor generado por el trabajo no se refleja a menudo en la paga final. No obstante, la cuantía de las ganancias patronales es mucho menor, y los casos en que efectivamente esa participación se produce son mucho menos frecuentes que en el estrato avanzado. Atendiendo a esta realidad, debe impulsarse y potenciarse en el ámbito de la negociación colectiva la participación basada en los “resultados” (a la brasileña).

Por último, para el **estrato de baja productividad** lo ideal sería utilizar esquemas solidarios de reparto como los que existen en Suecia, donde las empresas del estrato de alta productividad generan un fondo solidario (en concepto de excedentes de explotación) que luego se distribuye entre distintas capas de la población. El estrato de baja productividad debe ser el primer receptor de esos fondos; para ello, los acuerdos se deben buscar a través de protocolos de diálogo social *plus*.

C. Conclusiones

Como se plantea en este capítulo, el enfoque analítico de la heterogeneidad estructural planteado inicialmente por Aníbal Pinto en los años sesenta conserva su vigencia. En efecto, la segmentación de los mercados laborales en estratos de alta, mediana y baja productividad es clave para el diseño de políticas públicas en que se reconozca la falta de homogeneidad del mercado de trabajo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) impulsa una estrategia de desarrollo con igualdad, capaz de generar una transición desde la competitividad espuria a la competitividad auténtica. En este contexto, la institucionalidad laboral resulta fundamental en la medida en que pone coto al extremo liberalismo empresarial en la región, incompatible con la participación de los trabajadores en la organización de la vida laboral y empresarial.

Observar la realidad desde la perspectiva de la heterogeneidad permite comprender mejor que si el foco institucional no se modifica, el paso a un desarrollo excluyente en que solo una minoría se abastece de los frutos de la modernidad parece un destino fatal. En ese caso, la desigualdad en la distribución de los ingresos solo seguirá agravándose y la meta de un desarrollo para todos continuará siendo una utopía.

En este estudio se muestra que, contrariamente a lo que se cree, las instituciones laborales como el diálogo social, el sindicato y la negociación operan de forma diferenciada, concentrándose en los grupos más minoritarios, lo que refuerza la necesidad de incorporarlos en el diseño de las políticas.

A pesar de que la realidad de los países de América Latina sea muy heterogénea, cabe destacar ciertos elementos comunes: i) un alto nivel de informalidad y desarrollo del estrato de baja productividad, con una cobertura casi nula en las instituciones sindicales y la negociación colectiva; ii) un estrato de alta productividad con instituciones inefaces y cada vez más débiles, que se traduce en un amplio margen de productividad no remunerado, y iii) un estrato intermedio, el de las pymes, carente de

instituciones laborales sólidas y al que se dirige un exceso de propuestas y programas puntuales orientados solo al salvataje financiero.

De acuerdo con esta realidad se esbozaron dos tipos de propuestas orientadas a combatir las barreras estructurales desde la perspectiva de una nueva institucionalidad laboral: unas de alcance transversal y otras especializadas en las necesidades de cada estrato, con énfasis en los que presentan una situación más crítica. Estas propuestas se entienden como lineamientos que apuntan posibles salidas hacia una homogeneización social, cuya aplicabilidad depende de diseños más acabados y, por supuesto, de la voluntad política y ciudadana para acogerlas.

El diálogo social, que es el instituto mejor situado desde el punto de vista de la inclusividad, mostró una grave ineficacia. Como alternativa se apostó por superar su carácter meramente consultivo y por avanzar en su institucionalización a través del afincamiento en organismos gubernamentales, adoptando la figura de consejos de diálogo social.

Para los sectores más rezagados —de mediana y baja productividad— el mejor referente de diálogo social es la experiencia italiana de los pactos territoriales, mientras que para los trabajadores en contextos empresariales anclados y acotados espacialmente (como las microempresas y las pequeñas y medianas empresas) se estimaron como opciones favorables los contratos de área para la determinación conjunta de políticas laborales. El diálogo tripartito *plus* en el caso del sector informal permitiría dar voz a los actores no tradicionales para la determinación de sus condiciones laborales y de vida, comúnmente no visibles.

En cuanto al sindicato, se llegó a un diagnóstico de crisis estructural que, entre otros factores, se explica por un modelo de conformación excluyente que propicia un asentamiento de “isla” en el mercado laboral limitada a sujetos laborales con características particulares y cada vez más escasas. En respuesta a esta situación, se planteó que este instituto diera cobertura a más actores laborales, incluidos los trabajadores informales e independientes, desempleados, jubilados y quienes buscan trabajo por primera vez. Por otra parte, se propuso una eliminación de trabas para la afiliación relacionadas con criterios numéricos. Se postuló, además, que una estructura sindical organizada en múltiples niveles redundaría en una mayor eficacia, al posibilitar una agregación de los trabajadores desde una vía jerárquica (sector, *holding*, empresa y centro de trabajo) y desde una vía horizontal, con secciones o unidades territoriales que permitieran la participación de actores disímiles.

Tras analizar la situación en cada estrato, se propusieron algunas estrategias orientadas a la culminación de un paquete de medidas para un “sindicalismo inclusivo”, como los sindicatos globales para empresas

multinacionales (con derecho a huelga), la cobertura sindical para el sector público, la afiliación de subcontratados mediante una red sindical por centro de trabajo o federaciones mixtas —entre otras posibilidades—, la generalización de sindicatos de oficios o sindicatos de trabajadores independientes y el recurso a la figura del sindicato territorial para trabajadores rurales y de microempresas.

En relación con la coordinación, cobertura, contenidos y regulación de la negociación colectiva, se plantearon proposiciones transversales ordenadas por cada uno de estos ejes. Sobre la coordinación se sugirió adoptar una modalidad centralizada, complementada con negociaciones en niveles inferiores (o negociación colectiva en cascada) y combinada con el criterio horizontal y territorial sugerido para la estructura sindical. En lo referente a la cobertura, se consideró el modelo *open shop* (abierto a trabajadores sindicados y no sindicados) como un norte, pero condicionado por un fortalecimiento sindical previo que evitase los problemas del *free rider* (beneficiario sin contrapartida) ocasionados por el exceso de cobertura. Los contenidos podrían extenderse a la función regulativa o gubernamental y también a la intervención administrativa de la empresa, lo que exigiría derribar las barreras legales existentes. Por último, en cuanto a la regulación, se concluyó que debería desecharse el exceso de detalles, pues termina limitando el ejercicio de este derecho fundamental. En conclusión, se reclaman mayores espacios de autonomía para los actores que negocian, lo que también está condicionado por una nivelación del actor sindical con la contraparte empresarial.

Al examinar la negociación en función de las propuestas por estratos, se agregó que la negociación colectiva con multinacionales en el estrato de alta productividad plantea un problema grave si no se acompaña de la huelga internacional; para los trabajadores del estrato intermedio se planteó que sería útil contar con una negociación interempresarial efectiva (además de las negociaciones netamente ramales), y para el estrato de baja productividad, que sería positivo adoptar el esquema de negociación territorial, especialmente en el sector rural, y de negociaciones municipales para los vendedores informales.

Finalmente, los institutos del salario mínimo y la participación de los trabajadores en las utilidades se consideraron como parte de la institucionalidad de la negociación colectiva, entendiéndose que los mayores logros a los que se aspire solo pueden provenir de una participación activa de los trabajadores en esas instancias. El diagnóstico en materia de salario mínimo fue que existe un bajo nivel salarial en la región y escasa participación social para su establecimiento, ante lo cual se propone un mecanismo de fijación negociada en distintos pisos o niveles, correspondientes a las categorías jerárquicas que van desde el nivel nacional

hasta el del centro de trabajo. En cuanto a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, se sostuvo que en América Latina prima un régimen de obligatoriedad cuya fórmula está prefijada en las leyes laborales y que presenta grandes falencias desde el punto de vista de la eficacia. Solo el Brasil tiene un régimen basado en la regulación, pero con una formulación negociada, que se estima una referencia a imitar. Cuando se plantean propuestas por estratos, el caso brasileño también sirve de ejemplo para sortear la falta de ganancias que exhiben algunas empresas (pymes), ya que incluye mecanismos alternativos para vincular a los resultados la participación de los trabajadores en las utilidades, y se tienen en cuenta el índice de ventas o indicadores de productividad, entre otros factores.

Al comparar los institutos seleccionados, no es extraño que se repitan sugerencias. Esta reiteración confirma la interrelación que debe existir en el diseño de la institucionalidad laboral, especialmente si se dan situaciones comunes en los distintos institutos laborales latinoamericanos, donde se manifiestan las restricciones económicas y políticas propias de este entorno. En esta lógica destaca el sindicato, cuyo mayor o menor vigor determina el éxito de los esfuerzos por impulsar el diálogo social y la negociación colectiva (y, con ello, las propuestas sobre salarios mínimos y participación de los trabajadores en las utilidades) en una estrategia de convergencia productiva.

Bibliografía

- Akerlof, G. (1982), "Labour contracts as partial gift exchange", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 97, noviembre.
- Antunes, R. (1999), *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*, Buenos Aires, Editorial Antídoto.
- Arce, E. (2005), "Relaciones laborales y diálogo social en el Perú", ponencia presentada en el Curso de especialización para expertos latinoamericanos en relaciones laborales "Democracia, mercado y relaciones laborales", Turín, Bolonia y Toledo, 29 de agosto al 16 de septiembre.
- Baltera, P. y O. Aguilar (2005), "Los derechos laborales en la pequeña empresa. Una mirada desde los empresarios", *Cuadernos de investigación*, N° 24, Santiago de Chile, Dirección del Trabajo, mayo.
- Banco Mundial (1995), *Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe. Informe sobre el desarrollo mundial, 1995*, Washington D.C., Oxford University Press.
- Beck, U. (2001), "Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política", *El límite. La vida en el capitalismo mundial*, A. Giddens y W. Hutton (eds.), Barcelona, Tusquets Editores.
- Belman, D. (1992), "Unions, the quality of labor relations, and firm performance", *Unions and Economic Competitiveness*, L. Mishel y P.B. Voos (eds.), Armonk, Nueva York, Sharpe.

- Blackwell, R. (2007), *An Economy that Works for All*, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)/Economic Policy Institute.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), *Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C.
- Blinder, A. (1990), *Paying for Productivity. A Look at the Evidence*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Boeri, T. y J. van Ours (2008), *The Economic of Imperfect Labour Markets*, Princeton.
- Booner, Christine (2007), "Collective negotiations for informal workers", *Organising in the Informal Economy: Resource Books For Organisers*, cap. 4, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO).
- Carmona, R. (2006), "Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance", *Revista Eure*, vol. 32, N° 96, Santiago de Chile, agosto.
- Castillo, G. (2004), "La globalización y las organizaciones sindicales", *Semana argentina de la salud y seguridad en el trabajo*, Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), abril.
- Castillo, G. y A. Orsatti (2007), *Estrategias de sindicalización de 'otros' trabajadores. Contenidos formativos*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G-2432(SES.33/3)) Santiago de Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997), "Pepper II. Promotion of participation by employed persons in profits and enterprise results (including equity participation) in member states", *Report from the Commission* (COM(96)697), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1991), "The Pepper report: promotion of employee participation in profits and enterprise results", *Social Europe. Supplement*, N° 3/91, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Clague, C. (1997), *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- CONTUA (Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de Universidades de las Américas) (2009), "Resolución N° 8: Ecuador, respeto al Convenio 87 de la OIT", 5 de junio, Panamá.
- Coriat, B. (1992a), *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*, Madrid, Siglo XXI.
- (1992b), *El taller y el robot. Trabajo y organización en la empresa japonesa*, Madrid, Siglo XXI.
- Corradetti, S. y C. Tomada (1998), "Relaciones laborales en la pequeña y mediana empresa: tensión e integración entre lo individual y lo colectivo", documento presentado en el undécimo congreso mundial de la International Industrial Relations Association (IIRA) "Developing competitiveness and social justice: the interplay between institutions and social partners", Bologna, 22 al 26 de septiembre.

- De Ferranti, D. y otros (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De la Garza, E. (2005), "Alternativas sindicales en América Latina", *Revista cultura y trabajo*, N° 61, Escuela Nacional Sindical, marzo.
- Dias Coehlo, F. (2004), "Ambiência produtiva e construção social no território: o programa de desenvolvimento local no município de Pirai", documento presentado en el noveno Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Di Meglio, R. (2005), "Desarrollo económico local y trabajo decente en América Latina: el papel de la OIT", Santiago de Chile, Oficina Subregional para el Cono Sur, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- DITRAB (Dirección del Trabajo) (2001), "Pequeña empresa ¿un actor relevante de la nueva economía?" *Temas laborales*, N° 16, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Durán, G. (2009), "Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo", *Documento de trabajo*, N° 9, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- (2006), "Modelo de empresa neo-feudal", *Sistema de observancia laboral, material educativo*, Santiago de Chile, Observatorio Laboral, Central Unitaria de Trabajadores (CUT).
- Espinosa, J. (2007), "Concepto de empresa", *Estudios de apoyo*, Santiago de Chile, Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, Gobierno de Chile.
- Ermida, O. (2001), "Diálogo social: teoría y práctica", *Boletín CINTERFOR*, N° 157, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Eyraud, F. y C. Saget (2006), "La reactivación de las instituciones de fijación de salario mínimo", Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] http://www.oit.org.ar/documentos/eyraud_francoise_dic06.pdf.
- (2005), *The Fundamentals of Minimum Wage Fixing*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Faesler, J. (2006), "Consejos de diálogo social para el progreso", *El siglo de Durango*, 24 de noviembre.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Feres, M.E. (2008), "Relaciones laborales en las pymes", documento presentado en el seminario Impacto de la reforma previsional y reformas laborales en las pymes de mujeres, Santiago de Chile, Universidad Central de Chile.
- (2006), "Un breve repaso histórico analítico del derecho del trabajo y sus leyes complementarias", Santiago de Chile, inédito.
- Feres, M. y R. Infante (2007), "La negociación colectiva del futuro", *Colección IDEAS*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Ffrench-Davis, R. (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Freeman, R. (2007), *Economic Development and Labor Market Institutions: Where We Now Stand* Londres, Centre for Economic Performance (CEP), London School of Economics and Political Science.

- Freeman, R. y J. Medoff (1984), *What do Unions Do?*, Nueva York, Basic Books.
- Giddens, A. (2007), *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Madrid, Anthropos Editorial.
- Giddens, A. y W. Hutton (2001), *En el límite: la vida en el capitalismo global*, Barcelona, Tusquets.
- Godio, J. (2004), "Los sindicatos en América Latina y el Caribe (ALC): bases de una plataforma sindical a la salida del túnel neoliberal", *Rebanadas de realidad*, Buenos Aires, septiembre [en línea] <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/godio-26.htm>.
- (2003), *Sindicalismo sociopolítico. Bases y estrategias para la unidad y la renovación organizacional*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/ Central Unitaria de Trabajadores (CUT).
- (2002), *Organización del trabajo y negociación colectiva*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (1993), "Reestructuración del mercado laboral y estrategia sindical", *Nueva sociedad*, N° 124, marzo - abril.
- Hazan, Z. y L. Falero (2006), "Los consejos de salarios en el marco del diálogo social", *Boletín CINTERFOR*, N° 157, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
- Houtman, L., K. Jettinghoff y L. Cedillo (2008), "Sensibilizando sobre el estrés laboral en los países en desarrollo. Un riesgo moderno en un ambiente tradicional de trabajo: consejos para empleadores y representantes de los trabajadores", *Serie protección de la salud de los trabajadores*, N° 6, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Ichiyo, M. (1996), *Lucha de clases e innovación tecnológica en Japón*, Buenos Aires, Editorial Antídoto.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ishikawa, Y. (2004), *Aspectos claves del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Lee, Chang-Hee y otros (1999), "Desde la época de los artesanos a su edad adulta: la negociación colectiva ofrece la clara ventaja de ser más flexible para introducir cambios", *Educación obrera*, N° 114-115, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Levine, D. (1995), *Reinventing the Workplace. How Business and Employees Can Both Win*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Lewis, H. (1965), "Unionism and relative wages in the United States", *Studies in Economics of the Economics Research Center of the University of Chicago Series*, Chicago, Chicago University Press.
- Ligabue, L., B. Vetturini y L. Venacio (2007), "Best practices de los distritos industriales en Italia: modelo de desarrollo económico local que promueve el capital social. Parte I", *Revista observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social*, vol. 1, N° 0, abril-mayo-junio.

- Linares, J. (2006), "Cambios en las relaciones laborales y nuevas formas de regulación", *Gaceta laboral*, año/vol. 12, N° 002, Maracaibo, Universidad de Zulia, mayo-agosto.
- Lipietz, A. (1997), "El mundo del postfordismo", *Ensayos de economía*, N° 12, vol. 7, julio.
- (1994), "El postfordismo y sus espacios. Las relaciones capital – trabajo en el mundo", *Documentos de trabajo*, N° 4, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Lucena, H. (org.) (2007), "Las relaciones laborales en América Latina", *XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo*, Papers, N° 86, Lima.
- Marinakakis, A. (2006), "Desempolvando el salario mínimo: reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur", Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Martínez, O. (2000), "Los trabajadores frente a las nuevas formas de organización del trabajo", *La izquierda del siglo XXI*, Buenos Aires, Herramienta.
- Mazzuchi, G. (2009), "Las relaciones laborales en el Uruguay de 2005 a mediados 2008", inédito.
- McCartney, J. (2004), *Financial Participation in the EU: Indicators for Benchmarking*, Dublín, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Mehedeff, G. y M. Pronko (2004), *Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho*, Brasilia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Moore, S. e I. Read (2006), "Collective organisation in small- and medium-sized enterprises – an application of mobilisation theory", *Human Resource Management Journal*, vol. 16, N° 4.
- Morgado, E. (2006), "Diálogo social y políticas públicas", documento presentado el Taller nacional diálogo social en Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social/ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, noviembre.
- (2002), "América: el diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos", *Documento de trabajo*, N° 153, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- NCTU (Norwegian Confederation of Trade Unions) (2009), "Collective bargaining for full employment: The Norwegian Model in brief", *Samfunnsnotat*, N° 1/09.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1995), "Profit sharing in OECD countries", *Employment Outlook 1995*, cap. 4, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009a), *Informe mundial sobre salarios: actualización de 2009*, Ginebra.
- (2009b), "Proyecto FSAL-OIT con la cooperación española", documento presentado en el primer Encuentro técnico sobre autorreforma sindical, Lima, 27-28 abril [en línea] http://www.csa-csi.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=200&lang=pt.
- (2008a), "Guía técnica para los talleres: adecuación de estructuras, funcionamiento y acción sindical ante los nuevos retos de la integración y globalización económica", Proyecto Fortalecimiento de los sindicatos ante los nuevos retos de la integración en América Latina (FSAL), Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).

- (2008b), *Boletín electrónico proyecto FSAL*, vol. 1, N° 8, Proyecto Fortalecimiento de los sindicatos ante los nuevos retos de la integración en América Latina (FSAL), Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).
- (2008c), “Sindicatos nacionales”, ponencia presentada en el Taller Venezuela: estrategias sindicales para un pleno desarrollo de la libertad sindical, la negociación colectiva y autorreforma en el sector público, Proyecto Fortalecimiento de los sindicatos ante los nuevos retos de la integración en América Latina (FSAL), Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), Caracas, noviembre.
- (2008d), “Enfoque CSA sobre autorreforma sindical. Capítulo organizar-sindicalizar”, documento presentado en el Encuentro OIT taller subregional andino, Proyecto Fortalecimiento de los sindicatos ante los nuevos retos de la integración en América Latina (FSAL), Lima, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), Lima, 26-27 de noviembre.
- (2007a), “Diálogo social institucionalizado en América Latina. Estudio comparado de Argentina, Brasil, México y Perú”, Proyecto Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- (2004), *Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos*, Ginebra Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.
- (2002), *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, nonagésima Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- (2000a), *Organización, negociación y diálogo para el desarrollo en el contexto de la mundialización* (GB.279/WP/SDG/2), Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, Ginebra, noviembre.
- (2000b), *Su voz en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, octogésima octava Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Pandolfi, G. (2009), *Globalización: repercusiones en la agenda sindical latinoamericana*, Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Park, S. (2004), “Wage bargaining, political institution, and economic growth: a pooled-time series analysis of sixteen OECD countries, 1964-1999”, documento presentado en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 15 de abril.
- Pencavel, J. (1977), “The distribution and efficiency effects of trade unions in Britain”, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 15, N°2.
- Pendleton, A. y otros (2001), *Employee Share Ownership and Profit-sharing in the European Union*, Dublín, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions.
- Pinto, A. (1976), “Notas sobre los estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, *Revista de la CEPAL* N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.
- (1970a), “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina”, *Inflación: raíces estructurales*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

- (1970b), “Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 32(1), N° 125, enero-marzo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe sobre el desarrollo humano 2000*, México, D.F., Mundi-Prensa.
- PREJAL (Promoción del Empleo Juvenil en América Latina) (2008), “Estrategias de promoción del empleo juvenil: la experiencia del diálogo social en Brasil”, *Boletín PREJAL*, N° 1.
- RELASUR (Relaciones laborales en América Latina-Cono Sur) (1996), “Las relaciones laborales en Brasil”, *Informe RELASUR*, N° 48, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Rodríguez, J., B. Cozzano y B. Mazzuchi (2007), *Relaciones laborales y modelo de desarrollo*, Montevideo, Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, Universidad Católica de Uruguay.
- Romagnoli, U. (2006), “El derecho de trabajo del 900: una herencia difícil”, Charla magistral impartida en el acto académico de la incorporación como Doctor Honoris Causa, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 27 de octubre.
- Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 19 (LC/L.1836-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.142
- Saget, C. (2006), “Wage fixing in the informal economy: evidence from Brazil, India, Indonesia and South Africa”, *Conditions of Work and Employment Series*, N° 16, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Social Alert (2005), *Organising Informal Economy Workers in Indonesia*, Bruselas.
- Solow, R. (1992), *El mercado del trabajo como institución social*, Madrid, Alianza.
- Stiglitz, J. (2000), “Keynote address”, *Democratic Development as the Fruits of Labor*, Boston, Industrial Relations Research Association (IRRA), enero.
- (1998), “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington”, *Desarrollo económico. Revista de ciencias sociales*, vol. 38, N°151.
- Supiot, A. (1998), “Informe final sobre las transformaciones del trabajo y los cambios del derecho del trabajo en Europa”, Equipo Federal de Trabajo (EFT) [en línea] http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/articulos-informe_final.htm, junio.
- Tokman, V.E. (2001), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tokman, V.E. y D. Martínez (1999), *Flexibilización en el margen. La reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Trajtenberg, D. (2008), “El impacto de la determinación colectiva de los salarios sobre la dispersión salarial”, *serie Trabajo, ocupación y empleo*, Estudios laborales 2008, Buenos Aires, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Traxler, F. y B. Brandl (2009), “The economic effects of collective bargaining coverage: a cross-national analysis”, *GURN Discussion Paper*, N° 10, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- UNI-Val (Universitat de Valencia), (2005), "Sindicatos, negociación colectiva y salarios", *Formación de salarios y sistemas de remuneración, tema 7*.
- Vaughan-Whitehead, D. (1995), "Workers' financial participation: East-West experiences", Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Vega Ruiz, M. (ed.) (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Villarroel, A. (2005), "Situación actual comparada de las relaciones laborales en el sector público de nueve países de América Latina", *Documento de trabajo*, N° 198, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Villavicencio, A. (2009), "Estructura sindical y negocial: buscando mejorar la cobertura y eficacia de la tutela colectiva", ponencia presentada al Grupo de trabajo sobre autorreforma sindical, Lima, Laboratorio sindical iberoamericano del trabajo autónomo y la economía informal, abril.
- (2006), "La redefinición de las funciones y los modelos de negociación colectiva en los albores del siglo XXI", *Revista de trabajo*, año 2, N° 3, Buenos Aires, Nueva época.
- Watanabe, B. (1997), "Organizar a los desorganizados", *Periferias*, N° 2, Buenos Aires.
- Weller, J. (2009), "Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica", *Documentos de proyectos*, N° 226 (LC/W.226), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

Capítulo VIII

Formación de capacidades y convergencia productiva¹

*Roxana Maurizio**

Introducción

El elevado crecimiento económico experimentado en América Latina y el Caribe en los años previos a la actual crisis internacional influyó positivamente en los indicadores sociales y del mercado de trabajo, como reflejaron la creación dinámica de empleo, el retroceso del desempleo y la disminución de las tasas de pobreza e indigencia. Sin embargo, en la región persisten graves problemas en materia laboral cuyas manifestaciones más recurrentes son los (todavía) altos índices de desempleo, el subempleo, la precariedad y la informalidad laboral. Además, algunos grupos de trabajadores experimentan condiciones especialmente desfavorables. Entre los más afectados se encuentran los que poseen menor calificación, las mujeres y los jóvenes, mientras que la precariedad en la generación de ingresos de los hogares deriva frecuentemente en pobreza y exclusión social.

Todo esto se produce en un entorno internacional altamente volátil, en que la mayor competencia exige de las economías de América Latina y

* Economista argentina, consultora de la CEPAL. La autora agradece los valiosos comentarios de Ricardo Infante a una versión preliminar de este capítulo.

¹ Una versión preliminar de este documento puede consultarse en Maurizio (2010).

el Caribe una gran capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones globales. En este escenario, la institucionalidad laboral y las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo adquieren relevancia para asegurar el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y para brindar protección a los individuos, especialmente los más vulnerables, con el fin último de apuntalar la generación de empleo de calidad.

Frente a estos retos, algunos países europeos (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y los Países Bajos) han desarrollado un modelo de flexibilidad con protección, denominado *flexiguridad*, en que se combina una legislación laboral que proporciona baja seguridad en el empleo con un elevado gasto público en políticas pasivas y activas del mercado de trabajo orientadas a ofrecer a los trabajadores un alto grado de protección.

Un aspecto clave del referido modelo es el llamado “triángulo de oro” (Jørgensen, 2008), que establece un vínculo directo con la estrategia de competitividad a largo plazo basada en la innovación y la acumulación de capital humano. Como señala Weller (2008), la educación y la capacitación son esenciales para la competitividad, dado que los cambios tecnológicos permanentes requieren de mano de obra altamente capacitada para impulsar las distintas etapas del proceso productivo.

Otros modelos combinan de manera diferente estos componentes. Los países mediterráneos tienen una legislación que asegura una mayor estabilidad en el empleo a la vez que destinan menos recursos públicos a las políticas centradas en el mercado de trabajo. Alemania, Francia y Suecia se caracterizan por un alto nivel de seguridad en el empleo y de protección laboral y social. En el otro extremo, los Estados Unidos y el Reino Unido tienen una legislación laboral más flexible y su gasto fiscal en políticas de protección es reducido (Tokman, 2008).

Estas experiencias muestran que el dinamismo de los mercados hace que la capacitación obtenida al inicio de la carrera laboral sea insuficiente para adaptarse continuamente a los requerimientos que imponen las dinámicas de desarrollo productivo asociadas a la innovación y productividad crecientes. De ahí que estos procesos requieran de una ampliación permanente de los conocimientos y habilidades, de modo de que las mejoras tecnológicas permitan un desarrollo productivo con inclusión social.

En este ámbito, los programas de capacitación en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo son ampliamente aceptados por todos los actores sociales, que reconocen su efecto positivo sobre la productividad, la estabilidad laboral, las trayectorias laborales ascendentes y los salarios.

En América Latina, estos programas han experimentado en los últimos años cambios significativos con miras a incrementar su eficiencia, eficacia y equidad. Sin embargo, los sistemas de formación continúan adoleciendo de fallas importantes. En general no se inscriben en una estrategia de desarrollo a largo plazo para el incremento sostenido de la competitividad sistémica, y su cobertura es a menudo limitada. Los intentos de orientar la formación hacia los requerimientos del aparato productivo tropiezan con la dificultad de predecir exactamente las características de la demanda futura, en especial en los países de la región caracterizados por una fuerte inestabilidad económica. Asimismo, suelen ser las grandes empresas las que recurren a estos programas, que brindan más beneficios al personal de mayor rango que a los trabajadores del ámbito de producción.

Por ello, un aspecto fundamental que se impone analizar es la estructura productiva regional sobre la que opera el sistema de capacitación propuesto. Entre los problemas persistentes de la región asociados a la desigualdad en los ingresos del trabajo se encuentra la reducida competitividad sistémica y la amplia brecha de productividad y competitividad del aparato productivo. Para superarlas se requiere avanzar hacia una convergencia productiva en que el aumento de competitividad es un requisito al que necesariamente debe responder un sistema de formación profesional para que se pueda considerar eficiente.

Este estudio tiene como objetivo principal identificar las características de un sistema de formación de capacidades que contribuya a un proceso de convergencia productiva construido sobre los siguientes pilares²:

- Un sistema articulado de capacitación y formación profesional permanente, que constituye el núcleo de la propuesta de este capítulo. Esto supone que el aparato productivo generará una mayor demanda de capital humano general y específico, a fin de que la oferta en educación y formación redunde en mejores condiciones salariales y laborales, en conjunto.
- La plena articulación de las políticas públicas para que dejen de ser meros programas y se transformen en parte de un sistema coherente de formación, empleo, protección social y desarrollo productivo.
- La conformación de esquemas extendidos de protección frente al desempleo para suavizar el impacto negativo de la falta de ingresos laborales y generar un sustento financiero que permita hacer más eficiente la búsqueda de empleo.

² Una versión más amplia de este capítulo puede consultarse en Maurizio (2010).

- El fortalecimiento (y, en muchos casos, la puesta en marcha) de instituciones como el salario mínimo, la negociación colectiva y los sindicatos, que contribuyan a incorporar en los esquemas de protección laboral y social la gran parte de la fuerza de trabajo que se encuentra completamente excluida.
- El establecimiento de acuerdos nacionales de desarrollo inclusivo, a fin de dar estabilidad y legitimidad a las políticas públicas implementadas.

Este capítulo se ha estructurado en cinco secciones. En la primera se presenta un panorama de la situación laboral y social de América Latina, con la finalidad de contextualizar el análisis posterior. En la segunda sección se analizan tres condiciones iniciales para el avance hacia un sistema integrado de formación profesional: la estructura productiva, las regulaciones del mercado de trabajo y los esquemas de protección frente al desempleo. En la tercera sección se examinan las características, el alcance y los resultados de las políticas de formación y de desarrollo de competencias profesionales. La cuarta sección se focaliza en los programas que atienden a la población más vulnerable: las mujeres y los jóvenes. En la quinta sección se presentan las reflexiones finales.

A. Panorama de la situación laboral y social en América Latina

El mercado de trabajo es el principal factor asociado a la reducción de la pobreza y al aumento de los niveles de bienestar de la población. En América Latina la desigualdad en las oportunidades, las dificultades del mercado de trabajo y la escasa cobertura y alcance de los programas de protección social generan una matriz distributiva profundamente inequitativa que persiste a lo largo de los años y en que las situaciones laborales son claramente más desfavorables para algunos grupos de trabajadores. Existe una amplia bibliografía donde se analiza la situación de los jóvenes y las mujeres en el mercado de trabajo, con especial énfasis en las desventajas que experimentan, y en que se revaloriza el aporte de ambos grupos al proceso productivo y al crecimiento económico³.

El indicador más claro del funcionamiento deficiente del mercado de trabajo en la región es la elevada tasa de desempleo, que continúa por encima del nivel de comienzos de la década de 1990, en tanto que se mantienen las brechas por nivel de ingreso de los hogares, entre hombres y mujeres, y entre jóvenes y adultos (CEPAL, 2008).

³ El tema es analizado por Abramo (2003), Abramo y Valenzuela (2006), Valenzuela (2005 y 2003) y Chant y Pedwell (2008).

La deficiente inserción laboral en términos de calidad de los puestos de trabajo y horas trabajadas resulta ser también un factor relevante que contribuye a configurar el perfil del “trabajador pobre”.

La precariedad laboral en América Latina se asocia estrechamente con el empleo en los sectores de baja productividad, mientras que las desigualdades en el mercado de trabajo se vinculan con la fuerte heterogeneidad estructural del aparato productivo (Infante, 2007 y 2009a). Sin bien es posible encontrar puestos de trabajo precarios en el sector formal, la gran mayoría se generan en el sector informal, cuya reducida productividad se traduce en ocupaciones de mala calidad, bajas remuneraciones, falta de cobertura de los sistemas contributivos de seguridad social y una acusada inestabilidad laboral y de ingresos.

Según la CEPAL (2008), con excepción de Chile, aproximadamente un 40% o más de los ocupados de la región se desempeña en el sector informal, como trabajadores por cuenta propia, servicio doméstico o asalariados en pequeños establecimientos. Ese porcentaje aumenta hasta el 50% en el caso de las mujeres. Asimismo, de acuerdo con la OIT (2009), casi un 66% del empleo privado de la región es generado por las microempresas, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), mientras que los trabajadores independientes representan un 30% del empleo privado total. Las microempresas familiares constituyen la fracción mayoritaria de las MIPYME y se caracterizan por una muy baja productividad, escasa acumulación de capital físico y humano y condiciones laborales muy deficientes.

Por otro lado, alrededor de un 40% de los ocupados de la región cotizan en los sistemas de previsión social, si bien esta cifra se reduce a un 30% o menos en países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Perú. Esto indica que para la mayoría de los trabajadores de la región el empleo no es un medio de lograr protección social.

Quienes trabajan en puestos precarios no acceden a los esquemas contributivos de seguro de desempleo cuando pierden su ocupación, y la falta de sustento financiero para que puedan dedicar tiempo a buscar empleo les obliga a insertarse con rapidez en ocupaciones precarias e informales. De esta manera, informalidad y desprotección se retroalimentan constantemente.

Las trayectorias laborales y las posibilidades de una carrera profesional ascendente, sobre todo en el caso de las mujeres, se ven afectadas por la existencia de segregación horizontal y vertical. Las trabajadoras no acceden a ciertos empleos (su inserción laboral se da predominantemente en ocupaciones “femeninas”) ni a ciertos puestos

jerárquicos (por el llamado “techo de cristal”⁴), aun teniendo niveles de calificación similares o superiores a la de los hombres.

Asimismo, las mujeres y los jóvenes registran una mayor intermitencia ocupacional. En el caso de las mujeres, esto es atribuible a las responsabilidades que suelen tener en actividades no económicas, lo que viene determinado por las pautas culturales y el ciclo de vida⁵. En cuanto a los jóvenes, la intermitencia laboral se asocia en parte a la combinación de trabajo y estudio.

Subsisten importantes brechas salariales por género, debido hasta cierto punto a la discriminación que las mujeres sufren en el mercado de trabajo. La mayor rotación ocupacional que experimentan suele ir acompañada de una inestabilidad de los ingresos más acusada. Esa situación resulta particularmente difícil en las familias de menos recursos, para las que la mayor vulnerabilidad se asocia a riesgos sociales. En definitiva, las mujeres quedan menos protegidas por los sistemas contributivos de pensiones y jubilaciones cuando llegan a la vejez.

Por su magnitud y heterogeneidad, el problema del empleo juvenil requiere de abordajes diferentes. En ciertos casos implica la adopción de medidas que potencien el trabajo juvenil, mientras que en otros se requieren políticas que faciliten su inserción en dinámicas laborales ascendentes.

La relevancia del empleo como mecanismo de reducción de la pobreza y fuente de dignidad humana ha sido nuevamente ratificada por las Naciones Unidas con la incorporación de una nueva meta del Milenio (la meta 1B) cuyo objetivo es “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluidos mujeres y jóvenes”.

El primer indicador para el seguimiento de la nueva meta es la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada. Es preciso ampliar las condiciones materiales de los países para crear nuevas oportunidades de empleo decente. Es decir, se requieren aumentos sistemáticos de productividad como condición necesaria para mejorar las condiciones de vida de la población.

Sin embargo, la correlación entre los aumentos de productividad y la caída de la pobreza y la indigencia no es automática, sino que debe producirse por medio de la generación de empleo y salarios dignos y de la reducción de la desigualdad distributiva. Por ello, el segundo indicador para el seguimiento de esta meta es la tasa de ocupación, y el tercero es el porcentaje de trabajadores con ingresos inferiores a un dólar diario.

⁴ Desde mediados del año 1980, la literatura organizacional comenzó a identificar como “techo de cristal” (o *glass ceiling*) a una serie de barreras transparentes que suelen impedir el acceso de las mujeres a puestos de alta jerarquía.

⁵ Véase el capítulo IX.

El último indicador asociado a esta nueva meta se refiere a la vulnerabilidad laboral e incluye al autoempleo en condiciones muy precarias y sin acceso a la protección social. Se mide a través de la proporción de ocupados por cuenta propia o en una empresa familiar.

La vulnerabilidad de este tipo de empleos se acrecienta frente al panorama internacional, caracterizado por una fuerte competencia a escala global, donde el gran conjunto de empresas pequeñas, informales y de baja productividad no se suma ventajosamente a la mayor integración internacional y queda sujeto exclusivamente a la demanda doméstica, enfrentando la competencia de los productos importados.

Para incrementar sus probabilidades de supervivencia, las empresas más pequeñas necesitan aumentar su baja productividad, lo que se ve dificultado por un déficit de capital humano: alrededor del 76% de los ocupados en las MIPYME no han finalizado la escuela secundaria, en contraste con el 7% que trabajan en las grandes empresas (OIT, 2009). Más dramático aún es constatar las escasas oportunidades que tienen estos trabajadores de aumentar sus niveles de conocimientos generales y específicos, debido a que los sistemas de formación profesional en los países de la región han sido diseñados, en su mayoría, en función de la demanda de las empresas formales, lo que deja al margen a las más pequeñas y menos organizadas.

En consecuencia, es imperioso avanzar con celeridad hacia una mayor y mejor inserción laboral de amplios sectores de la población, garantizando salarios y condiciones de trabajo dignas y respetando la normativa laboral.

B. Condiciones para avanzar hacia un sistema de formación y capacitación profesional en una estrategia de desarrollo inclusivo

A partir del diagnóstico de la situación laboral y social actual de la región, en esta sección se identifican los esquemas de formación de capacidades productivas para apoyar las estrategias de convergencia productiva basadas en avances tecnológicos y en mejoras sistemáticas de productividad y competitividad.

Sin duda, una condición inicial para la formación de capacidades productivas es la educación, debido a que se encuentra estrechamente relacionada con la capacitación y la competitividad. Aunque este tema se ha tratado ampliamente en otros textos, cabe destacar que los conocimientos adquiridos con el sistema educativo formal constituyen la base indispensable para adquirir las calificaciones que requiere el mundo

del trabajo⁶. Por tanto, la cobertura y calidad de la educación primaria, secundaria y terciaria son los pilares para fortalecer la empleabilidad y el desarrollo de los individuos. En el contexto de la formación de capacidades se trata de establecer un sistema educativo y productivo de apoyo a las personas con más carencias desde el punto de vista del capital humano, a quienes pierden su empleo y al conjunto de trabajadores, a fin de que estén mejor preparados para enfrentar demandas laborales altamente volátiles y para la reinserción laboral. Esto se justifica tanto por razones de eficiencia como de justicia social.

A continuación se analiza la situación actual en relación con la heterogeneidad estructural que caracteriza al aparato productivo de la región y sus repercusiones sobre la matriz distributiva; después se examinan el sistema educativo formal, las instituciones laborales y, por último, los esquemas de protección frente al desempleo.

1. La estructura productiva y la competitividad sistémica⁷

En los años previos a la actual crisis internacional, los países de la región experimentaron tasas de crecimiento relativamente elevadas, que permitieron mejorar algunos indicadores laborales y reducir las tasas de pobreza. Sin embargo, estos resultados han sido insuficientes para modificar algunas características estructurales de la región desde el punto de vista productivo y social⁸.

Como se sugiere en Infante (2009b), uno de los problemas persistentes es la reducida competitividad sistémica y la amplia brecha de productividad y competitividad que registra el aparato productivo. Ese fenómeno se asocia a la desigualdad en los ingresos derivados del trabajo en los países de la región.

La heterogeneidad estructural se retroalimenta, puesto que los avances tecnológicos y los aumentos de productividad se concentran en las actividades pertenecientes al sector más moderno de la economía. Al mismo tiempo, el perfil exportador de la región se encuentra poco diversificado y se basa principalmente en la explotación de recursos naturales, que en general tiene escasos eslabonamientos productivos hacia delante y hacia atrás.

Resulta evidente, por tanto, la imperiosa necesidad de que los países adopten una estrategia de convergencia productiva de mediano y largo plazo, con objeto de fortalecer la innovación y competitividad de las

⁶ Véanse Maurizio (2010), Gallart (2008), CEPAL (2008) e Ibarra (1999).

⁷ Para un análisis más detallado, véanse Infante (2009a y 2009b) e Infante y Sunkel (2009).

⁸ Véase el capítulo II.

empresas y sectores más dinámicos, y de incrementar específicamente la productividad de las actividades informales.

Los procesos de convergencia productiva —conjuntamente con una institucionalidad laboral robusta— resultan determinantes para corregir la gran desigualdad generada en el proceso mismo de la producción. En la medida en que se reduzcan las brechas de productividad y se eleve el nivel medio de esta se podrá avanzar hacia una matriz distributiva menos desigual. Es probable que esto, a su vez, reste protagonismo a las políticas redistributivas, si bien estas continuarían siendo relevantes, como todavía lo son en los países desarrollados.

Finalmente, la construcción de un sistema que brinde capacitación permanente a los individuos implica que desde el aparato productivo se generará una demanda suficiente de capital humano general y específico que permita que la oferta en educación y formación redunde en mayores niveles salariales y en mejores condiciones laborales.

2. Las regulaciones del mercado de trabajo

Las instituciones laborales son mecanismos que definen reglas de juego para los actores del mercado de trabajo (Weller, 2008). Uno de los componentes de esta institucionalidad es la regulación de las relaciones que allí se generan. En los países de la región se han llevado a cabo procesos de reformas de gran calado en la legislación laboral, especialmente durante la década pasada, en la mayoría de los casos con el objetivo de flexibilizar diferentes aspectos del mercado de trabajo.

Sin embargo, lejos de obtenerse niveles crecientes de demanda de empleo y un mayor dinamismo en la generación de puestos de calidad, estos avances flexibilizadores redundaron, en la mayoría de los casos, en procesos de precarización intensos y en una inestabilidad laboral mayor. En la presente década se observan algunos casos de reversión de la tendencia hacia la desregulación laboral y la puesta en vigor de medidas de protección a los trabajadores, aunque todavía resultan insuficientes.

La región no está en condiciones de seguir avanzando unilateralmente hacia una mayor flexibilidad sin establecer los dispositivos para una protección más amplia. Para ello sería necesario mejorar algunas instituciones y normativas laborales, dado que en muchos casos no se cumplen y un porcentaje muy elevado de trabajadores queda excluido de la cobertura prevista.

La construcción de instituciones laborales robustas es indispensable para avanzar en la implementación de una estrategia de desarrollo con inclusión social, no solo por motivos de equidad, sino también de

eficiencia⁹. En particular, como sostienen varios autores, las regulaciones no necesariamente tienen un impacto negativo sobre el mercado de trabajo, y la legislación laboral y las políticas del mercado de trabajo son necesarias para asegurar, por un lado, justicia y cohesión social y, por otro, mayores niveles de eficiencia y productividad¹⁰.

3. La protección frente al desempleo

Otro de los componentes de la institucionalidad laboral son los esquemas de protección frente al desempleo. La existencia de fallas de mercado que impiden un aseguramiento óptimo frente a la contingencia del desempleo en condiciones de mercado es el argumento que habitualmente justifica la implementación de políticas públicas en este sentido (Velásquez Pinto, 2009).

Existen varios factores de riesgo en torno a estos esquemas. En primer lugar, el peligro de abuso del sistema asociado a una reducción en la intensidad de la búsqueda de empleo por parte de los individuos asegurados. En segundo término, dado que los beneficiarios suelen tener más riesgos de desempleo, las primas del seguro aumentarían y solo una pequeña porción de la fuerza de trabajo quedaría cubierta. En particular, el desempleo suele presentarse con mayor intensidad en los primeros estadios de la carrera laboral y su extensión dificulta a los trabajadores la acumulación de suficientes fondos. Por último, existe un riesgo sistémico asociado a las fases contractivas del ciclo económico que pueden derivar en un alto índice de desempleo que afecte a toda la población, en cuyo caso no es posible diversificar el riesgo.

Por esta razón los países —especialmente los más desarrollados— han recurrido a diferentes esquemas públicos de protección para los desocupados, con diseños y objetivos disímiles. De estos, los seguros de desempleo son los que más controversia generan por sus efectos en el mercado de trabajo. Entre los argumentos planteados en relación con la incidencia de los seguros sobre el rendimiento, los niveles de desempleo y de empleo, destaca, en primer término, que este instrumento dificulta la mejora de la productividad y con ello contribuye al aumento del desempleo. Desde la teoría de los “salarios de eficiencia” se sostiene que el seguro reduce el miedo a perder el empleo y, por ende, desincentiva el esfuerzo y la disciplina de los trabajadores. Sin embargo, para Velásquez Pinto (2009), tales efectos negativos están basados en supuestos que no se corroboran en la realidad, dado que suponen que todos los desocupados

⁹ Véase al respecto el capítulo VII.

¹⁰ La importancia de estas instituciones es mayor ante un exceso de oferta de trabajo, porque se genera la necesidad de garantizar un mínimo de protección a todos los trabajadores (Berg y Kucera, 2008).

tienen derecho a beneficios por tiempo ilimitado y no siempre se toma en cuenta que las prestaciones son financiadas por los propios trabajadores asegurados y sus empleadores.

Otro argumento es que al financiarse el seguro a través de contribuciones sobre la nómina salarial se incrementan los costos laborales y se reduce la demanda de trabajo. Asimismo, al aumentar el salario de reserva de los desocupados, estos seguros inducen alzas en los salarios requeridos para aceptar un empleo. Al mismo tiempo, al incrementarse la posición negociadora de los trabajadores se elevan las exigencias salariales y, por ende, los costos laborales, con consecuencias negativas sobre la demanda de empleo.

Otros autores sugieren que existe una relación positiva entre los niveles y duración de los beneficios por desempleo y la extensión de estos episodios como consecuencia de una reducción en las tasas de salida (Narendranathan, Nickell y Stern, 1985; Meyer, 1990; Katz y Meyer, 1990; Carling, Edin y Holmlund, 1996; Bover, Arellano y Bentolila, 1996)¹¹. Sin embargo, las estimaciones para los países desarrollados sugieren, en general, que el efecto del monto del beneficio sobre la duración promedio de los episodios es débil¹². En relación con el efecto de la duración del beneficio, la evidencia muestra un aumento de las probabilidades de dejar el desempleo alrededor del momento de expiración del seguro (Katz y Meyer, 1990; Cebrián y otros, 1996).

Por el contrario, otros estudios indican que la mayor duración de los beneficios permite una búsqueda más eficiente de empleo, lo que propicia una mejor adecuación entre las calificaciones de los asalariados y los requerimientos del puesto de trabajo. A su vez, eso redundaría en una mayor estabilidad del empleo y en una reducción de los flujos futuros desde la ocupación hacia el desempleo¹³.

Podría argumentarse también que estas prestaciones contribuyen a evitar que el trabajador acepte rápidamente un puesto de menor salario y calidad que en su última ocupación. Así, los seguros pueden reducir en ocasiones la necesidad de aceptar un empleo informal y contribuir de ese

¹¹ La perspectiva teórica frecuentemente utilizada frente a estos comportamientos ha sido la de los modelos de búsqueda de empleo. Véanse al respecto Mortensen (1986) y Mortensen y Pissarides (1994 y 1999). Para un compendio más reciente de esta literatura puede examinarse Rogerson, Shimer y Wright (2005).

¹² Meyer (1990) detectó en el caso de los Estados Unidos un aumento de 1,5 semanas en la duración promedio ante un incremento del 10% en el monto del beneficio. Véase Atkinson y Micklewright (1991) para una compilación y revisión crítica sobre la bibliografía empírica al respecto.

¹³ Ehrenberg y Oaxaca (1976) fueron los primeros en tomar en cuenta el efecto del seguro sobre los resultados posdesempleo, en particular respecto de los salarios obtenidos. Otros estudios de referencia son los de Van Ours y Vodopivec (2006) y Tatsiramos (2006).

modo a romper el círculo vicioso entre desempleo e informalidad, típico de los países de la región.

Sin embargo, en opinión de algunos expertos, la mayor duración de los beneficios por desempleo podría afectar negativamente tanto los salarios obtenidos en el empleo posterior como la probabilidad de volver a transitar por este estado (lo que se denomina el efecto marcador (*scarring effect*) del desempleo)¹⁴. Se plantea que en un contexto de información asimétrica entre el empleador y el empleado, el primero puede interpretar la experiencia de desempleo como una señal de baja productividad, lo que podría conducirlo a rechazar la postulación del trabajador, o bien a aceptarla, pero con un salario menor. Por otro lado se sostiene que el desempleo tiene efectos negativos sobre el capital humano general y específico de los trabajadores, con consecuencias como las mencionadas. Esos efectos parecen incrementarse cuanto más dura el episodio.

Se plantea también que el seguro puede aumentar la intensidad de las transiciones desde el desempleo al empleo de quienes no tienen derecho a la prestación, dado que si existe el riesgo de volver a quedar desempleado en el futuro, lo mejor para estar protegido en esa situación es volver a trabajar (“efecto de habitación”). Claramente, la obtención del derecho a la protección futura solo se obtiene a través de un empleo registrado en la seguridad social.

Si bien todos estos argumentos resultan importantes al diseñar las políticas, el problema actual no parece estribar en cómo establecer los incentivos correctos para lograr los mejores resultados, sino en cómo poner en práctica este tipo de esquemas en la gran mayoría de los países de la región que aún carecen de ellos. A diferencia de los países desarrollados, las políticas de mercado de trabajo pasivas han sido históricamente pocas en la región, debido al escaso alcance y cobertura de los seguros de desempleo. Si bien los países cuentan con algún tipo de indemnizaciones por despido, solo la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) tienen esquemas de seguro de desempleo.

Los sistemas se financian a partir de aportes mensuales de los cotizantes según un diseño de reparto. La excepción en la región la constituye el seguro de cesantía de Chile, compuesto por un Fondo de Cesantía Solidario, que opera bajo la lógica de reparto, y un Fondo de Cuentas Individuales de capitalización individual (Velásquez Pinto, 2009). En el Uruguay, el sistema se financia a partir de rentas generales y los aportes provienen de una contribución única a la seguridad social que incluye, además, las prestaciones a la vejez, invalidez, sobrevivencia,

¹⁴ Para más detalles, véanse Arulampalam, Booth y Taylor (2000), Gregg y Wadsworth (1996), Arulampalam (2000), Gregory y Jukes (1997), Fitzenberger y Wilke (2007) y Van Ours y Vodopivec (2006).

maternidad y asignaciones familiares, entre otras. Los empresarios financian el sistema en el Brasil a partir de una contribución equivalente a un salario mensual por año. Por tanto, si bien los sistemas en los países de la región reciben aportes de los trabajadores, tienden a depender de los ingresos fiscales, ya sea directamente, a través de los aportes estatales, o indirectamente, cuando el Estado debe cubrir sus déficits operativos.

Desde el punto de vista de la cobertura, estos programas suelen estar diseñados para proteger a los trabajadores asalariados en un empleo formal con contrato por tiempo indefinido. Sin embargo, en los últimos años, algunos países han ido extendiendo la cobertura hacia otros grupos de trabajadores, como los rurales, los de la construcción y los que tienen contratos eventuales.

En cuanto a los montos de los beneficios, en su mayoría se determinan como una proporción del salario promedio recibido durante el período anterior al despido (entre un 50% y un 60%). En algunos casos, además, se establecen montos mínimos y máximos de la prestación. Asimismo, con el objetivo de incentivar la búsqueda activa de empleo se estipula una estructura decreciente de los montos del beneficio. Una excepción se da en el Ecuador, donde el trabajador recibe un pago único y solo si permanece en la condición de cesante 60 días después del despido (Velásquez Pinto, 2009).

Estos esquemas enfrentan en la región déficits en al menos tres dimensiones: cobertura, montos de la prestación e integración con otros programas. Su cobertura nunca ha llegado a más del 10% de los desocupados, salvo en el caso del Uruguay donde se observa un valor máximo de alrededor del 20%. Los factores asociados a este magro resultado son el elevado porcentaje de puestos informales y la alta rotación laboral (que impide acumular la cantidad mínima de cotizaciones), incentivada, en muchos casos, por el aumento de los contratos a plazo definido. Debido a la reducida cobertura de programas contributivos de protección frente al desempleo, o a su inexistencia, varios países han ido implementando programas de transferencias monetarias no contributivas, no solo dirigidas a los desocupados, sino también a los hogares de bajos ingresos¹⁵.

La moderación de los montos de las prestaciones está directamente relacionada con los bajos salarios medios que caracterizan a estas economías. Ante esta situación, en el diseño de los programas se debe optar entre generar niveles de ingresos para el desempleado que no se alejen demasiado de su salario anterior, lo que podría causar problemas de financiamiento, y tratar de contener el costo del programa, lo que se

¹⁵ Maurizio (2010) presenta un análisis exhaustivo de estos, así como de los debates sobre el tema en la región.

traduciría en montos de prestaciones insuficientes para financiar la subsistencia del grupo familiar (Velásquez Pinto, 2009).

Por último, un aspecto clave para el diseño de un sistema de formación de capacidades es la falta de integración de los seguros de desempleo con otras políticas activas del mercado de trabajo, hecho que suele reflejarse en la baja conexión con los programas de formación y capacitación, mientras que es común observar que los beneficiarios del seguro tampoco reciben asistencia para la búsqueda de empleo.

En suma, la protección a los desempleados en América Latina continúa siendo muy débil. Es imperativo seguir aumentando esa cobertura y mejorarla, tanto por razones de equidad como de eficiencia, especialmente en una región con alta inestabilidad macroeconómica y del empleo. En ese sentido, cuando se apela al modelo danés como ejemplo de flexibilidad laboral es necesario considerar que uno de sus pilares es su extendido y generoso sistema de seguro de desempleo, estrechamente integrado con el resto de las políticas del mercado de trabajo.

A partir de los argumentos planteados queda claro que el efecto real de las prestaciones del seguro dependerá de las características específicas del sistema, de su diseño, requisitos y prestaciones, así como del contexto macroeconómico y laboral. Por ende, el principal reto consiste en diseñar sistemas de protección solidarios sin aumentar demasiado los costos laborales, que tengan una amplia cobertura, que limiten el riesgo moral potencial y que se integren en las políticas activas a fin de agilizar la reinserción de los cesantes. Con estas iniciativas no solo se pretende proporcionar al desempleado beneficios que compensen la pérdida de ingresos, sino también apoyar sus esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo. El logro de ambos objetivos requiere una elevada complementación con las políticas activas.

Finalmente, es necesario reconocer el elevado costo fiscal que estos esquemas pueden tener. En la actualidad, los países de la región no disponen de recursos para elaborar programas y políticas similares a los de los países europeos en términos de cobertura y gasto per cápita. Por otro lado, para evitar potenciales abusos se requiere de un adecuado sistema de incentivos y controles que, en general, estos países tampoco poseen.

C. Sistema de políticas de formación y desarrollo de competencias profesionales

Las políticas activas del mercado de trabajo son aquellas destinadas a evitar la pérdida de puestos de trabajo o a agilizar el tránsito del desempleo al empleo. Estos esquemas actúan en tres planos: sobre la

calidad y el tipo de oferta de empleo (con programas de capacitación y formación de mano de obra); sobre la demanda (a través de la creación directa o indirecta de empleo o el apoyo a microemprendimientos) o sobre la intermediación entre ambas partes de la relación laboral (tarea que realizan fundamentalmente las oficinas de empleo).

Los programas de capacitación pueden contrarrestar (al menos parcialmente) la pérdida de calificaciones asociada a los episodios de desempleo, a través de la acumulación de capital humano general o específico para una actividad determinada. Esto redundará en menores pérdidas de ingresos relacionadas con el tránsito por la desocupación y en incrementos de productividad de la empresa que contrate posteriormente a ese trabajador (y, por ende, en la eficiencia global). Como mencionan Bertranou y Paz (2007), las políticas activas para mejorar la empleabilidad contribuyen a igualar calificaciones y oportunidades entre los trabajadores y, en consecuencia, resultan positivas también desde la perspectiva de la equidad.

El debate a escala mundial sobre la educación y la formación profesional se renueva al considerarse los vínculos entre la escuela, la empresa, el sistema educativo y el aparato productivo. En este contexto, las políticas de formación y de competencias profesionales cumplen un rol fundamental al contribuir a una mejor correspondencia entre los requerimientos de la demanda de empleo y las calificaciones de la mano de obra, con lo que se reducen los costos para los trabajadores y los empleadores.

Existe un consenso respecto de que los actuales requerimientos del mercado de trabajo no solo están basados en conocimientos específicos para realizar determinadas tareas. En realidad, los nuevos puestos de trabajo demandan una mano de obra con capacidad para adaptarse a un contexto muy cambiante, para tomar decisiones, trabajar en equipo y resolver problemas. Esto cobra aún más relevancia por la rapidez con que ciertos conocimientos quedan obsoletos debido a los avances tecnológicos.

De lo anterior se desprende la necesidad de construir un sistema integrado de formación profesional que sirva a los grupos de riesgo y asuma una visión más integral de las necesidades cambiantes del proceso productivo.

Guarda relación con lo anterior la noción de “competencias profesionales” que, según las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos (OIT, 2000), es un concepto amplio que abarca la enseñanza básica, la formación inicial y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Como se señaló en la 97.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, “el desarrollo de las competencias profesionales es de fundamental importancia para el incremento de la productividad. A su vez, la productividad es un factor

importante para elevar los niveles de vida y potenciar el crecimiento. Además, hay otros factores que ejercen una influencia decisiva en estos ámbitos, como, por ejemplo, las políticas macroeconómicas que permiten maximizar la oferta de empleo en beneficio de los pobres, los entornos que favorecen un desarrollo empresarial sostenible, el diálogo social y las inversiones fundamentales en los campos de la enseñanza básica, la salud y la infraestructura física” (OIT, 2008).

También aparece aquí la idea del “aprendizaje de por vida”, con respecto al cual resulta muy relevante el modelo danés de la *flexiguridad*, que articula la flexibilidad laboral y las políticas de protección frente al desempleo con una estrategia de competitividad de largo plazo a partir de los avances tecnológicos y a la acumulación de capital humano. Al respecto, Weller (2008) enfatiza que “(...) en este marco, además del correspondiente diseño del sistema educativo y de la capacitación de niños y jóvenes —desde la educación preescolar hasta universidades altamente competitivas a nivel mundial— el esquema de aprendizaje de por vida constituye un componente clave. En una época en que los mercados sufren continuos procesos de ajuste, no es suficiente adquirir conocimientos y habilidades relevantes una sola vez, al inicio de la vida laboral, sino que para lograr una integración productiva continua es necesario mejorar y ampliar estos conocimientos y habilidades con frecuencia”.

Por tanto, la noción de calificación continua implica adoptar una visión más amplia e integral de los procesos de formación, que apunte a la reinserción de los desocupados y a la constante adaptación de la población trabajadora. En este sentido, un elemento clave es la capacidad de anticiparse a las necesidades futuras en función de los cambios tecnológicos y las condiciones del mercado.

Dinamarca ha venido adoptando una serie de medidas articuladas con arreglo a aquellos objetivos: convalidación de conocimientos adquiridos fuera del sistema educativo formal; dinamización de la demanda de calificaciones a partir de la identificación de las competencias actuales y futuras requeridas; mayor flexibilidad de los sistemas de calificación mediante la diversificación de los contenidos y la modalidad de oferta. En definitiva, se trata de lograr que la fuerza de trabajo que se adapte rápidamente a los requerimientos del mercado de trabajo eliminando (o, al menos, mitigando) las repercusiones negativas que estos cambios pueden tener sobre los trabajadores. Asimismo, se busca que dicha flexibilidad se conjugue con mejoras de productividad crecientes que redunden en aumentos de los ingresos laborales. Este “círculo virtuoso” se ha ido trazando durante años a partir de grandes consensos entre los actores sociales involucrados.

Esta experiencia positiva hace evidente que, para afianzar el desarrollo sostenido, los países de la región deben avanzar hacia un modelo integrado de formación y adquisición de competencias de por vida, cuyos pilares sean el sistema educativo formal, la formación técnica, el sistema productivo, las instituciones laborales y el conjunto de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. La “responsabilidad” en ese modelo no consiste solo en vincular cada una de las partes para responder de forma eficiente y equitativa a las necesidades actuales del mercado de trabajo, sino en adelantarse a las demandas futuras en función de los avances tecnológicos y, especialmente, de la estrategia de desarrollo que adopten los países.

1. Debates sobre el desarrollo de las competencias profesionales

A nivel internacional se ha venido generando un amplio debate acerca del papel de la adquisición de competencias profesionales y sus vínculos con otros componentes del sistema de formación educativa, así como con los aumentos de la productividad sistémica y con el crecimiento y desarrollo de los países.

Desde 1999, este tema ha sido abordado por la OIT en varias ediciones de su Informe sobre el empleo en el mundo, y también por la Conferencia Internacional del Trabajo. En todos los casos, el objetivo ha sido identificar las “buenas prácticas” en relación con los programas y la institucionalidad, así como con el desarrollo de competencias por parte de los trabajadores como eslabón clave para avanzar hacia la meta del trabajo decente para todos. En línea con lo anterior, en muchos de los programas de trabajo decente que impulsa la OIT para distintos países de forma específica, la problemática del desarrollo de competencias profesionales y el aumento sostenido del empleo y la productividad aparecen como asuntos prioritarios.

Por tanto, existe un conjunto importante de estudios a nivel internacional y regional que no solo señalan la necesidad de contar con recursos humanos altamente calificados para lograr sociedades más avanzadas y más justas, sino que también sugieren propuestas y lineamientos para el logro de esos objetivos.

2. Desafíos para construir un sistema de aprendizaje de por vida en la región

Durante la década pasada, los países de la región impulsaron políticas activas del mercado de trabajo en un escenario de fuertes vaivenes y reestructuraciones como resultado de la apertura económica

internacional y los avances tecnológicos. Para amortiguar el impacto negativo de estos cambios comenzaron a aplicarse políticas que intentaban actuar sobre la oferta y la demanda de empleo con el propósito de elevar los niveles de calificación de la fuerza de trabajo, generar nuevos empleos (mediante programas de empleo directo o a través de subsidios a la contratación de mano de obra), mejorar la intermediación entre oferta y demanda y ayudar económicamente a los desocupados.

Las instituciones nacionales de formación profesional tienen una dilatada trayectoria. En sus orígenes no estaban vinculadas al sistema educativo formal y se dirigían exclusivamente hacia una mejor inserción ocupacional. En el Brasil, por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), fundado en 1940 e identificado con el fuerte crecimiento industrial del país, se focaliza en la industria manufacturera. Se financia con un impuesto sobre la nómina de los salarios industriales y son los empresarios quienes lo gestionan. Después se han ido creando instituciones similares para otras ramas de actividad, como el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) para el comercio y los servicios, el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) para la actividad agrícola y el Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (SENAT) para el transporte terrestre (Gallart, 2008).

Este tipo de instituciones se ha ido extendiendo en otros países de la región, a menudo con el apoyo de la OIT. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia; el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica; el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) de Chile, que fue privatizado y posteriormente sustituido por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); en el Perú, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) y el Centro de Formación para el Turismo (CENFOTUR).

En general, estos servicios son financiados y gestionados por el Estado, pero la conducción suele ser tripartita, con participación de representantes de los empleadores y los trabajadores. Los actores involucrados en la oferta de estos programas son casi siempre el sector público, las empresas, los sindicatos, los trabajadores y algunas organizaciones no gubernamentales. En ciertos casos, los sindicatos tienen instituciones de capacitación propias, como la Fundación UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina).

Según Gallart (2008, pág. 41), “estos actores tienen, actualmente, dificultad en coordinarse, aunque en casi todos los países se trabaja en la generación de mecanismos que faciliten un intercambio fluido y que

permitan evitar el paralelismo de las distintas ofertas de formación, aseguren la relevancia para el empleo de ellas, corrijan los problemas de calidad y actualización, y sobre todo, permitan las acciones de mediano y largo plazo tan necesarias en un proceso de largo alcance como la educación”.

Paralelamente, existe en la región una extensa y heterogénea oferta privada de servicios de formación que en algunos casos cuentan con certificación otorgada por el Estado.

Entre las experiencias interesantes implementadas en la región se puede mencionar el sistema de educación y capacitación permanente “Chile califica”, orientado al acceso de las personas al aprendizaje continuo a lo largo de toda la vida. Destaca también el programa de Formación y Certificación de Competencias Laborales de la Argentina, surgido de la demanda de las cámaras empresarias y de las asociaciones sindicales para conocer las características de las principales ocupaciones de cada sector de actividad después de los cambios registrados en las últimas décadas. Otro ejemplo es el Sistema nacional de certificación profesional que actualmente se discute en el Brasil.

En este último país destaca el programa integral Educación para la nueva industria, con el que se pretende mejorar la oferta de educación básica, crear una articulación con los niveles secundarios y terciarios y ampliar la formación profesional. Según Gallart (2008), este programa y “Chile califica” tienen dos asignaturas pendientes. “Una se refiere al acceso: en ambos casos estamos hablando de una minoría de la población que puede incorporarse a dichos programas. Sin embargo, es muy importante experimentar ese primer paso. La otra asignatura es la coherencia y la continuidad de las políticas. Sin la colaboración de los ministerios interesados (Trabajo y Educación) y la permanencia y evaluación de los programas más allá de los cambios de gobierno, es difícil que el impacto en las competencias laborales de la población sea significativo”.

Asimismo, en varios países de la región (en particular, la Argentina, el Brasil y Chile) existen programas que buscan paliar los déficits de formación general, especialmente para quienes desertaron a temprana edad del sistema formal. Con frecuencia se brinda una oferta más flexible en el contenido y en la forma en que se articulan los cursos impartidos, que suelen tener una duración menor que los esquemas tradicionales. En algunos casos, los programas dirigidos a los jóvenes apuntan a la terminalidad educativa e incluyen mecanismos para retenerlos en el sistema educativo; en otros se busca nivelar los conocimientos mínimos generales de la población trabajadora. Mediante determinados programas se establece, además, una combinación de educación formal en la escuela con pasantías en las empresas.

A partir de este recuento es posible señalar algunos aspectos que deberían considerarse para avanzar hacia la construcción de un sistema coherente y eficiente de formación profesional:

- Existe un estrecho vínculo entre los resultados de los sistemas de capacitación y formación para el trabajo y los conocimientos generales de la población. Frente a la ausencia de estos últimos, los programas de formación pierden capacidad de mejorar la inserción laboral de los trabajadores. Como menciona Weller (2008), “un sistema de capacitación genera mejores resultados cuanto más el sistema educativo logra ampliar las habilidades y los conocimientos generales de la población. Por lo tanto, es indispensable promover en la región una educación de mejor cobertura y calidad, y mayor permanencia y equidad. Sin estos cuatro elementos, los sistemas de capacitación no están en condiciones de hacer un aporte eficiente para mejorar la inserción laboral de los trabajadores, ni a corto ni a largo plazo”.
- La falta de articulación entre el sistema educativo formal, la formación profesional y el aparato productivo redundará en una baja eficacia y eficiencia de los esfuerzos de calificación que se realizan en diferentes ámbitos.
- La segmentación de los mercados de trabajo y la presencia de un amplio sector informal reducen la efectividad y el alcance de los mecanismos e instituciones de formación profesional tradicionales relacionados con las empresas del sector formal de la economía, el empleo registrado y el cumplimiento de la legislación laboral (Gallart, 2002).
- Es necesario progresar en la construcción de políticas de largo plazo sobre las que exista un amplio consenso entre los actores sociales. Esto contribuirá a que se transformen en “políticas de Estado” independientes del signo político de los gobiernos, lo que permitirá evaluar resultados de mediano y largo plazo, asegurar su financiamiento y evitar su desactivación por motivos ajenos al desempeño.
- Para que el sistema de políticas de formación logre una mejor inserción laboral de los trabajadores en un marco de aumentos sostenidos de productividad y de calidad del empleo es necesario un aparato productivo que demande estas calificaciones. Este “círculo virtuoso” adquiere más vigor si el país avanza hacia un desarrollo con inclusión social, basado en amplios consensos y en que cada uno de los pilares señalados se integre de forma coordinada con las políticas macroeconómica y productiva.

Más específicamente, sobre el sistema de formación cabe señalar lo siguiente:

- Es necesario avanzar desde la capacitación tradicional de transferencia de conocimientos para un determinado oficio, a la capacitación por competencias. Lo anterior significa no solo impartir conocimientos específicos, sino también capacidades para realizar diversas tareas en diferentes contextos. La ventaja de las competencias es su “portabilidad” de un empleo a otro, que favorece la empleabilidad de las personas.
- Las iniciativas para mejorar la calidad y cobertura de la educación básica pueden redundar en una mayor facilidad de acceso de la población a la formación profesional en el futuro, pero es vital considerar las necesidades de perfeccionamiento y adquisición de competencias laborales de quienes ya forman parte de la fuerza de trabajo. Cobra especial relevancia la idea de formación profesional de por vida.
- A través de una diversificación de los programas ofrecidos, los sistemas de capacitación deben adaptarse a las necesidades de los diferentes segmentos del aparato productivo y de la fuerza laboral.
- Es necesario que la oferta de capacitación sea transparente y sus resultados se evalúen mediante sistemas de certificación de habilidades y competencias reconocidos y consensuados. Se requiere, asimismo, de continuidad de las políticas para una evaluación rigurosa de sus resultados.
- Se precisa de un sistema de seguimiento y control de las instituciones formadoras exhaustivo, que asegure la calidad y pertinencia de la capacitación impartida. Eso, junto con un registro público de estas instituciones para trabajadores y empleadores, reducirá la falta de información del mercado.
- Hay que considerar los trabajadores no registrados en el sistema de seguridad social. La cobertura y el alcance de la mayoría de los programas de capacitación se concentran en los trabajadores formales quienes, a su vez, suelen tener mayores niveles de educación, mientras que los grupos más vulnerables quedan excluidos. Se requiere apoyar el rápido crecimiento de la formalización de quienes se encuentran en puestos no registrados y adaptar el sistema de formación para incluir a todos los trabajadores, a fin de no ampliar las desigualdades existentes en el mercado de trabajo.

En cuanto al desarrollo de las competencias laborales en el contexto de la economía informal, ya en las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2000, se señala: “La formación puede ser uno de los instrumentos que, junto con otras medidas, permitirán resolver el problema del sector informal. [...] El trabajo en el sector informal es un trabajo no protegido que se caracteriza principalmente por ingresos bajos y una productividad baja. La función de la formación no es preparar a las personas para el sector informal, mantenerlas en dicho sector, o contribuir a la expansión de este último, sino que, junto con las políticas fiscales, la concesión de créditos, la ampliación del campo de aplicación de la protección social y la legislación del trabajo, la formación debería mejorar el rendimiento de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores para convertir lo que son a menudo actividades marginales y de supervivencia en un trabajo decente plenamente integrado en los cauces principales de la vida económica. La formación previa y las calificaciones adquiridas con el trabajo informal deberían reconocerse, con el fin de ayudar a los trabajadores de este sector a tener acceso al mercado de trabajo formal. Los interlocutores sociales deberían involucrarse plenamente en el desarrollo de estos programas” (OIT, 2000).

En suma, el sistema de formación profesional debería ser un pilar fundamental en las estrategias más globales de aumentos de productividad y competitividad de largo plazo, en que tendrían que quedar integrada la totalidad de las empresas del tejido productivo, así como de los sectores y regiones del país. Esto resulta necesario para evitar que los incrementos en el capital humano general y específico de la población se traduzcan solo en “credencialismo” y sobreeducación. Asimismo, se requiere de un constante monitoreo y evaluación que permitan ir mejorando y adaptando el sistema educativo y de formación profesional a las necesidades del mercado y de los individuos.

D. Políticas de formación profesional y grupos vulnerables

El sistema de formación de capacidades debe incluir programas de capacitación y formación que incorporen a los trabajadores que experimentan las condiciones laborales menos favorables (esto es, a mujeres y jóvenes) para lograr una mejora sustancial en su inserción laboral.

1. El enfoque de género en las políticas de capacitación

Los avances tecnológicos y los entornos cambiantes exigen que los trabajadores adquieran de manera sistemática nuevos conocimientos y habilidades. En este proceso, las mujeres suelen ser desfavorecidas

por el acceso diferencial que tienen a la educación y a los programas de entrenamiento. En algunos casos, esto es atribuible al tipo de calificaciones que reciben durante su vida (especialmente cuando son niñas y jóvenes). En las zonas más pobres las mujeres se insertan en oficios tradicionales y típicamente femeninos, como la elaboración de alimentos o tareas de cuidadoras, costura y otras que, en general, redundan en escasas posibilidades de perfeccionamiento y de lograr una carrera laboral ascendente. Eso exige la puesta en marcha programas de capacitación dirigidos a las mujeres, a los encargados de elaborar políticas y a otros actores clave, a fin de sensibilizarlos sobre los problemas de las mujeres en general y de las más pobres en particular.

Desde la perspectiva de género, este tipo de políticas reviste especial interés, dado que pueden constituirse en mecanismos para aumentar las posibilidades de las mujeres para acceder a puestos de trabajo de mayor calidad. Las actividades en que tienen más posibilidades de trabajar son poco diversificadas, menos calificadas y valorizadas socialmente, lo cual, sumado a la discriminación salarial, deriva en bajas remuneraciones y en mayores probabilidades de caer en la pobreza, incluso estando ocupadas. Un caso evidente de esta situación es el servicio doméstico.

La región cuenta con experiencia en la implementación de programas que han incorporado la dimensión de género a través de diferentes canales. Entre estos cabe destacar el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos (PLANFOR)¹⁶ en el Brasil, el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos (FORMUJER)¹⁷, Chile Joven¹⁸, el Programa Nacional de Mujeres

¹⁶ El PLANFOR se creó con el objetivo de brindar calificación y educación profesional permanente. Se otorgaba prioridad a ciertos grupos que sufren una mayor discriminación en el mercado de trabajo: mujeres (especialmente jefas de hogar), jóvenes, afrodescendientes y personas con discapacidad; esos grupos tenían garantizado el 90% de los cupos y un 80% del total de los recursos del programa. Un aspecto interesante es que combinaba la aplicación de medidas focalizadas en las mujeres pobres, jefas de hogar y con niveles educativos bajos, con la transversalidad del enfoque de género.

¹⁷ FORMUJER surgió como una iniciativa regional financiada por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo la coordinación técnica del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR). Los países que participaron fueron la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica. Las principales actividades fueron la revisión de perfiles, del currículo y de materiales didácticos con enfoque de género, así como la vinculación con el mundo del trabajo y la transferencia de metodologías y experiencias para incorporar la dimensión de género en los procesos formativos.

¹⁸ Incluyó desde su diseño el estímulo a la participación de las mujeres incorporando el cuidado infantil para las madres participantes, acuerdos con las asociaciones de empleadores dirigidos a estimular el empleo de las mujeres participantes y talleres de sensibilización para los funcionarios y formadores.

Jefas de Hogar de Chile¹⁹, y el Programa de Capacitación de Jóvenes y el de calificación del servicio doméstico en la Argentina.

De acuerdo con Yannoulas (2005) los programas de calificación y formación se pueden clasificar en seis tipos diferentes:

- a) Calificación e inserción profesional dirigida a mujeres en ocupaciones tradicionalmente femeninas. Su objetivo es mejorar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo a partir de la certificación de competencias en actividades como el servicio doméstico o el cuidado infantil. Un ejemplo es el programa de Profesionalización y jerarquización de los trabajadores del servicio doméstico, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina²⁰. Este tipo de actividades tiene varios efectos positivos; por un lado, porque se certifican conocimientos y habilidades que son transmitidas generacionalmente y carecen de reconocimiento formal; y por otro, porque, dependiendo de los contenidos impartidos, se pueden utilizar estos mecanismos para ampliar los conocimientos más generales de las mujeres, ya sea a través de la alfabetización, de actividades para que completen su educación, o de la transmisión de conocimientos informáticos, entre otros.
- b) Calificación e inserción profesional dirigida a mujeres en ocupaciones tradicionalmente masculinas. El objetivo de este tipo de actividades es abrir el espectro de posibilidades laborales y profesionales para reducir la segmentación ocupacional. Un ejemplo es el Proyecto regional para la capacitación de mujeres en oficios no tradicionales implementado en Belice, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago entre 1995 y 2002²¹. Es importante determinar si esta formación se traduce finalmente en mayores oportunidades de empleo para las mujeres, teniendo en cuenta que ofrecerles cursos sobre actividades muy “masculinizadas” sin considerar las posibilidades reales de inserción posterior o las habilidades de cada individuo puede dificultar o impedir el logro de ese objetivo.

¹⁹ Es un programa específicamente destinado a las mujeres, con el objetivo de capacitar a jefas de hogar en oficios con egreso dependiente o independiente. Un aspecto interesante del plan es que incluye prestaciones complementarias a los programas de capacitación, como los de cuidado infantil, práctica laboral, asistencia técnica, subsidio de herramientas y movilización.

²⁰ Algunos de los cursos en los que pueden participar son: servicios domésticos generales, atención y cuidados de personas, servicio integral de salón, información y recepción en alojamientos turísticos, oficial de panadería, y auxiliar de pastelería entre otros.

²¹ En términos generales, los programas tuvieron dos ejes: por un lado, la sensibilización de toda la sociedad y, en particular, de empleadores y mujeres; por otro, la capacitación de mujeres de bajos ingresos en actividades como carpintería, reparación de automóviles, reparación de computadoras, entre otros oficios. Se garantizaba una oferta de empleo al finalizar el período de capacitación.

- c) Calificación e inserción laboral dirigida a grupos de mujeres vinculadas al cooperativismo y microemprendimientos. En general, este tipo de programas incluye la transmisión de conocimientos sobre la formulación de proyectos de desarrollo empresarial y de cooperativas, entre otros aspectos, y se complementa con ayuda monetaria para la realización de las actividades.
- d) Formación de opinión pública. El objetivo de este tipo de actividades es difundir entre la población conocimientos sobre la dimensión de género y los derechos de las mujeres trabajadoras a fin de generar consenso social sobre la necesidad de eliminar la discriminación y desigualdad de oportunidades. Uno de los inconvenientes de este tipo de programas es que suele ser muy difícil evaluar sus impactos.
- e) Formación de actores estratégicos y de recursos técnicos. Con este tipo de programas se reconoce la necesidad de formar actores sociales y técnicos para el diseño, la formulación, la ejecución y la evaluación de políticas con enfoque de género. Una experiencia de este tipo la ofrece el Programa Regional en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de la Argentina ²². Es importante tener en cuenta que, en la medida en que se trabaje aisladamente con grupos específicos de individuos en vez de impartir formación colectivamente a equipos de trabajo, pueden surgir dificultades a la hora de implementar estos conocimientos en el lugar de trabajo (Yannoulas, 2005).
- f) Fortalecimiento institucional. Por último, otro eje importante está relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional de los ejecutores de políticas, representantes sindicales y empresariales y de la sociedad civil. Para ello es necesario que existan instancias de diálogo que faciliten el logro de consensos, así como recursos técnicos especializados en los asuntos que se deben tratar. Destacan en este ámbito el proyecto regional Apoyo a la formulación de políticas laborales con enfoque de género de la CEPAL y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y el proyecto Incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina, ejecutado por la Organización

²² Este programa de posgrado, que cuenta con financiamiento y apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y de la Unión Europea, surgió con un doble objetivo: elevar el nivel de formación de los cuadros técnicos en esta materia y mejorar la calidad de los proyectos y políticas tendientes a la equidad de género.

Internacional del Trabajo (OIT) en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Perú²³.

Existe evidencia de que la región ha avanzado en la puesta en marcha de programas de capacitación y formación que incorporan la perspectiva de género, aunque los esfuerzos parecen ser insuficientes. Asimismo, es relevante llevar a cabo un proceso de evaluación continua de los resultados de esos programas, con el objetivo de responder las siguientes interrogantes:

- ¿En qué medida han logrado estos programas reducir la segregación horizontal y vertical que experimentan las mujeres en el mercado de trabajo? ¿Cuáles son las trayectorias laborales y de ingresos tras la participación en estos programas?
- ¿En qué medida la formación de las mujeres en actividades tradicionalmente masculinas resulta una estrategia eficaz y eficiente si no se consideran las posibilidades efectivas de inserción laboral posterior?
- ¿Se ha tomado en cuenta la demanda laboral de modo que la capacitación no sea “a ciegas”, sino que se consideren las posibilidades reales para que las mujeres se inserten más y mejor, especialmente en actividades de mayor productividad?
- Al centrarse exclusivamente en las necesidades del mercado, ¿se han considerado en el diseño de estos programas los déficits de educación formal, básica y general que se evidencia en muchas mujeres?
- ¿Se han tenido en cuenta en la elaboración de los programas aspectos como la existencia de una oferta de servicios de cuidado infantil, de traslado, flexibilidad horaria, para que las mujeres puedan efectivamente participar?
- ¿En qué medida se fortaleció la capacidad de los gobiernos para formular políticas transversales de equidad de género? ¿En qué medida se traduce la formación obtenida en una práctica cotidiana de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género?

²³ Los ejes del proyecto eran promover la igualdad de género en las políticas públicas y en los programas de empleo, desarrollo productivo y lucha contra la pobreza; fortalecer la capacidad institucional a través de actividades de formación y sensibilización, y desarrollar una plataforma de conocimientos que contribuya al avance de la equidad de género. Para ello, la herramienta principal fue el *Manual de capacitación e información sobre género, pobreza y empleo*.

- ¿Se consideró la posibilidad de que se registren episodios de violencia familiar como resultado de la decisión de las mujeres de participar en estos programas (especialmente en los de oficios no tradicionales) sin consultar previamente con el marido o por las ausencias del hogar que esto pudiera ocasionar?

Por último, más allá de las diferencias de enfoque y de la manera como se llevan a cabo estas políticas públicas, un aspecto que conviene tener en cuenta es la heterogeneidad de situaciones entre las mujeres, que resta validez a la aplicación de una política según la cual la capacitación se imparta de un modo uniforme.

2. Los programas de formación para jóvenes

Los jóvenes constituyen un grupo de riesgo al cual se han dirigido numerosos programas de capacitación y formación profesional. De acuerdo con Gallart (2008), los programas de mayor alcance en la región se han desarrollado sobre la base del modelo de Chile Joven, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consistente en cursos de formación breves combinados con pasantías en el lugar de trabajo. Las evaluaciones no parecían indicar una mejora sustancial en el grado de inserción laboral de los jóvenes, lo que sumado al recorte del financiamiento internacional, ha llevado al programa a un callejón sin salida.

De acuerdo con Chacaltana (2009) se observan varios problemas asociados a estas políticas. El primero se debe a que muchos jóvenes quedan al margen de ellas. Para los que sí acceden a un programa de formación, el problema es la pertinencia de los conocimientos dirigidos a la inserción y a la estabilidad en el trabajo. En estos casos se revela un tercer problema, que se refiere a la calidad de los conocimientos impartidos.

Existen al menos cinco modalidades de formación que intentan dar respuesta a las dificultades específicas de los jóvenes en el mundo del trabajo. La primera son los programas de terminalidad educativa, que tienen el objetivo de prolongar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo formal y retrasar su ingreso a la fuerza de trabajo. En general se establecen sistemas flexibles de enseñanza junto con esquemas de transferencias monetarias para que los jóvenes puedan continuar sus estudios.

La segunda modalidad es la de los institutos de formación profesional, con la que se pretenden resolver los problemas de acceso, pertinencia y falta de financiamiento. En general se financian con aportes realizados por las empresas.

Un tercer esquema se basa en la participación directa de la empresa en las actividades de formación. El objetivo es que los conocimientos

brindados sean los que necesita realmente la empresa. A su vez, esta puede participar mediante algún mecanismo deductivo, como la franquicia tributaria de Chile, que permite a las empresas deducir del impuesto a la renta, hasta un monto determinado, los gastos en formación de trabajadores. Un problema asociado es que esta modalidad suele ser usada para reducir los costos de la empresa sin que esto redunde en una verdadera capacitación para el trabajo. Por otra parte, hay que tener en cuenta los contratos de formación o aprendizaje. En Colombia, Costa Rica y el Paraguay, por ejemplo, se establece que por cada cierto número de trabajadores la empresa debe contratar a un aprendiz o, de lo contrario, pagar una contribución a una institución de formación profesional (Chacaltana, 2009).

La cuarta modalidad se orienta a resolver los problemas de acceso, pertinencia y calidad. El primero se aborda a través de la focalización en los jóvenes más pobres y del recurso a las instituciones educativas existentes. Para abordar el segundo se establece que las entidades de formación deben tener vínculos directos con el sistema productivo. Por último, para resolver el problema de transparencia sobre la calidad se suele crear un registro con las instituciones proveedoras del servicio.

Finalmente, por medio de un quinto esquema, más integral que los anteriores, se plantea que la formación es un elemento que se inscribe en un contexto más amplio de empleabilidad y, por tanto, deben intervenir varios actores. Ejemplos de esta modalidad son los programas Pro Joven del Brasil y Chile Califica, que incluyen desde formación continua hasta certificación de competencias. Nuevamente aquí surge el problema de la transparencia con respecto a la calidad en el mercado de formación, que se caracteriza por una gran heterogeneidad de proveedores.

Por último, existen políticas que promueven iniciativas de emprendimiento productivo independiente entre los jóvenes. Casi cuatro de cada diez trabajadores de la región termina trabajando según una relación que no es de dependencia (Chacaltana, 2009). Como mencionan Llisterri y otros (2006), existen dos tipos de emprendedores, los que empiezan estas actividades por oportunidad y los que lo hacen por necesidad o supervivencia. Entre los jóvenes suele predominar lo segundo: la mayoría empiezan como asalariados, pero el desaliento que la precariedad y la rotación les genera los lleva a comenzar alguna actividad por cuenta propia.

White y Kenyon (2004) identifican dos tipos de restricciones al emprendimiento productivo por parte de los más jóvenes: la falta de vocación hacia el empleo independiente y la aversión al riesgo, y las restricciones administrativas y económicas para establecer un negocio y hacerlo funcionar.

De lo anterior se concluye que las políticas para promover las iniciativas empresariales de los jóvenes deben actuar en distintos ámbitos. Es necesario diferenciar a los jóvenes que quieren iniciar un negocio de aquellos que ya lo hicieron, a fin de aplicar políticas específicas para cada caso. Linares (2008) señala que la oferta de programas de promoción de emprendedores en el Perú se concentra sobre todo en la etapa de motivación y planes de negocio, mientras que solo una pequeña parte se focaliza también en la fase de formación de los negocios y su seguimiento.

Más allá de las dificultades propias de cada esquema de formación, es necesario considerar dos aspectos adicionales relevantes. El primero es que la demanda de empleo derivada del proceso de convergencia productiva genere suficientes puestos de trabajo que requieran las calificaciones adquiridas por estos trabajadores. El segundo se refiere a los problemas de educación básica de muchos jóvenes. Los esquemas de formación se encuentran con la limitación de que estos no poseen la base mínima necesaria para incorporar conocimientos específicos en el trabajo.

Finalmente, los programas de transferencias de ingresos responden en general a esta última preocupación incorporando como condicionalidad la asistencia escolar²⁴. En algunos se incrementa el monto de la transferencia si los hijos asisten a la escuela secundaria. En los sistemas de becas estudiantiles también se persigue ese objetivo, si bien estas medidas no suelen ser suficientes para modificar sustancialmente la tasa de asistencia y el rendimiento escolar de los jóvenes provenientes de hogares pobres.

E. El diálogo social y la búsqueda de consensos

Uno de los requisitos básicos para avanzar hacia el logro de altos niveles de protección y de competitividad sistémica es que exista un alto grado de consenso entre los actores involucrados. Eso se puede alcanzar a través de una práctica de diálogo social permanente, como se mencionó. Por ejemplo, el modelo de *flexiguridad* danés está basado en una historia de diálogo social que se apoya en que la mayoría de los trabajadores se encuentran organizados en sindicatos y la negociación colectiva tiene una cobertura superior al 90%. En este escenario, la regulación laboral es relativamente reducida y otorga amplios espacios para que trabajadores y empresarios negocien aspectos importantes de las condiciones del mercado de trabajo (Jørgensen, 2008). El factor determinante para otorgar legitimidad y sostenibilidad a las decisiones adoptadas en este marco es el elevado nivel de representación de todos los actores involucrados.

²⁴ En Maurizio (2010) se incluye un anexo en que se analizan los programas de transferencias monetarias a los hogares en la región.

Otro aspecto importante es la secuencia de construcción y desarrollo que ha seguido el modelo de flexiguridad. En concreto, el sistema de protección al desempleado ha precedido a la introducción del modelo, dado que históricamente ha constituido un componente importante del estado de bienestar danés y la sociedad lo considera un instrumento adecuado para alcanzar elevados niveles de bienestar y cohesión social.

América Latina, por el contrario, no cuenta con una tradición de diálogo social, de consensos, de acercamiento de posiciones ni de elevada participación de empleadores y trabajadores en la toma de decisiones. Esto ha derivado en mayores dificultades a la hora de conseguir mejoras en la institucionalidad laboral, así como en la insostenibilidad de las reformas aplicadas. A menudo la ausencia de consenso en materia de regulación laboral se observa en la etapa del diagnóstico, cuando el desacuerdo sobre la interpretación de la situación existente dificulta el avance hacia las reformas necesarias (Weller, 2008).

Así, la falta de consenso en el diagnóstico es la primera barrera que hay que levantar para llegar a acuerdos que mejoren la regulación laboral y el sistema de protección. Un mecanismo integrado de información sobre el desempeño del mercado de trabajo puede servir como base para lograr consensos sobre los diagnósticos. Asimismo, es fundamental que las partes se reconozcan como interlocutores legítimos.

F. Reflexiones finales

A pesar del crecimiento económico experimentado en América Latina y el Caribe en los últimos años, persisten en la región graves problemas en materia laboral, como altos índices de desempleo, subempleo, precariedad e informalidad laboral. Dada la importancia que el mercado de trabajo tiene en la generación de ingresos de los hogares, especialmente en una región donde la cobertura de los sistemas de protección social universales es muy limitada, estas condiciones desfavorables derivan con frecuencia en situaciones de pobreza y mayor vulnerabilidad social.

Esos procesos se asocian en especial con tres características estructurales de la región: una elevada disparidad distributiva de los ingresos, tanto laborales como familiares; una muy baja competitividad sistémica, con una gran heterogeneidad estructural, y una escasa protección a los trabajadores. La desigualdad de los ingresos primarios refleja, al menos parcialmente, que el conjunto de actividades económicas en estos países es sumamente heterogéneo, lo que deriva en diferencias de productividad y salarios muy acusadas. Estos déficits “interactúan” con otros que será necesario modificar para que no se transformen en limitantes estructurales que frustren el desarrollo productivo con inclusión social.

Resalta la presencia en la región de un extenso sector informal, que representa una fracción muy importante del mercado laboral. Los trabajadores de este sector no están amparados por las regulaciones laborales ni por los sistemas de protección o las políticas activas del mercado de trabajo. La flexibilidad “de hecho” termina siendo muy elevada en un contexto de ausencia de protección. Asimismo, la falta de cobertura universal del seguro de desempleo hace que estos trabajadores acepten rápidamente puestos informales, con lo que se retroalimenta el crecimiento de este tipo de actividades.

Se observa también un escaso cumplimiento de la regulación laboral. Las reformas flexibilizadoras implementadas en la década pasada han demostrado ser ineficaces para progresar en la formalización de los trabajadores, que continúa siendo muy baja en la mayoría de los países de la región. Asimismo, la brecha entre la normativa y el cumplimiento efectivo dificulta el logro de consensos, dado que los actores suelen basarse solo en una de estas facetas para apoyar sus argumentos.

Asimismo, se constata una falta de diálogo social activo entre las partes, tanto en el diseño del modelo como en su proceso de ajuste continuo. La historia de muchos países de la región ha sido conflictiva, en parte debido a la escasa práctica de negociación colectiva y de búsqueda de consensos. La falta de mecanismos formales de diálogo tripartito restringe o dificulta las posibilidades de lograr acuerdos perdurables en el tiempo.

Igualmente se aprecia que prevalecen las visiones de corto plazo, por lo que la discusión sobre los diferentes aspectos relacionados con el mercado de trabajo está desvinculada del debate más amplio respecto a una estrategia de desarrollo de largo plazo con inclusión social. Todos estos factores deben considerarse como complementarios entre sí para fomentar la competitividad sistémica y la integración de toda la población.

Existe un elevado grado de heterogeneidad estructural en los países de la región, que registran niveles de productividad, urbanización, asalariamiento y formalidad laboral muy dispares, lo que resta validez a las “recetas” únicas. Los países de América Latina y el Caribe deben encontrar su propio camino para lograr una integración eficiente y equitativa de los diferentes componentes del aparato productivo y de la institucionalidad laboral, de acuerdo con su realidad social, económica, política y cultural.

Estas características son más preocupantes si considera que se presentan en un entorno internacional muy volátil, en que la mayor competencia exige que las economías de América Latina y el Caribe desarrollen una gran capacidad de adaptación a las nuevas condiciones.

En este escenario, la institucionalidad laboral y las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo revisten particular relevancia en la

medida en que sus objetivos son asegurar el funcionamiento eficiente de este mercado y, a la vez, brindar protección a los individuos, especialmente los más vulnerables, con el fin último de apuntalar la creación de empleo de calidad.

Dentro de las políticas activas cobra gran importancia el “esquema de aprendizaje de por vida”, fundado en que, ante el dinamismo de los mercados, la educación obtenida al inicio de la carrera laboral resulta insuficiente para adaptarse de forma continuada a los requerimientos del proceso de innovación y productividad crecientes. Esta evolución precisa de una ampliación permanente de los conocimientos y habilidades, para que las mejoras tecnológicas se traduzcan en un desarrollo productivo con inclusión social.

Frente a este panorama son necesarias, en primer lugar, inversiones ambiciosas para el desarrollo de capital humano, sobre todo en lo referido a la educación para los jóvenes. En segundo término, hay que adaptar el currículo a las necesidades de las sociedades actuales. Frente a los desafíos que implica desde el punto de vista educativo la “sociedad del conocimiento”, y considerando la importancia de la educación como instrumento para alcanzar cohesión social, desarrollo económico y libertad de las personas, la educación a lo largo de la vida debería construirse sobre una combinación óptima de conocimientos específicos y una adquisición de “competencias” que brinden al individuo la flexibilidad y capacidad necesarias para poner en práctica en diferentes contextos lo que ha aprendido.

Finalmente, la construcción de un sistema de formación profesional que proporcione capacitación permanente a los individuos supone que el aparato productivo generará una mayor demanda de capital humano general y específico, para que la oferta en educación y formación redunde en mejores condiciones salariales y laborales, en conjunto. Para ello es indispensable que los países definan estrategias definidas y consensuadas que permitan avanzar de manera coordinada en la convergencia productiva y la protección social.

Bibliografía

- Abramo, L. (2003), "Notas sobre la incorporación de la dimensión de género a las políticas de empleo y erradicación de la pobreza en América Latina", *Género y mercado de trabajo. Honduras y Nicaragua*, J. Fernández Pacheco (ed.), proyecto Género, pobreza y empleo en América Latina, San José, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Abramo, L. y M.E. Valenzuela (2006), "Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina", *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, L. Abramo (ed.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arulampalam, W. (2000), "Is unemployment really scarring? Effects on unemployment experiences and wages", *IZA Discussion Paper*, N° 189.
- Arulampalam, W., A.L. Booth y M.P. Taylor (2000), "Unemployment persistence", *Oxford Economic Papers*, N° 52.
- Atkinson, A. y J. Micklewright (1991), "Unemployment compensation and labor market transitions", *Journal of Economic Literature*, vol. 29.
- Bertranou, F. y J. Paz (2007), *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Berg, J. y D. Cucera (2008), *In Defense of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, Ginebra, Palgrave MacMillan, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bover, O., M. Arellano y S. Bentolila (1996), "Unemployment duration, benefit duration and the business cycle", *Estudios económicos*, N° 57, Banco de España.
- Carling, K., P. Edin y B. Holmlund (1996), "Unemployment duration, unemployment benefits and labor market programs in Sweden", *Journal of Public Economics*, N° 59.
- Cebrián, I. y otros (1996), "The influence of unemployment benefits on unemployment duration: evidence from Spain", *Labour* 10.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P) Santiago de Chile.
- Chacaltana, J. (2009), "Magnitud y heterogeneidad: Políticas de fomento del empleo juvenil y las microempresas", documento preparado para el taller Los retos que enfrenta la institucionalidad laboral, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chant, S. y C. Pedwell (2008), *Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ehrenberg, R. y R. Oaxaca (1976), "Unemployment insurance, duration of unemployment and subsequent wage gain", *American Economic Review*, vol. 66, N° 5.
- Fitzenberger, B. y R. Wilke (2007), "New insights on unemployment duration and post unemployment earnings in Germany: Censored Box-Cox quantile regression at work", *IZA Discussion Paper*, N° 2609.
- Gallart, M. (2008), *Competencias, productividad y crecimiento del empleo. El caso de América Latina*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).
- (2002), "Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de literatura sobre programas y metodologías de formación", *documento de trabajo*, N° 7, Ginebra, Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Gregg, P. y J. Wadsworth (1996), "Mind the gap, please? The changing nature of entry jobs in Britain", *Discussion Paper*, N° 303, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Gregory, M. y R. Jukes (1997), "The effects of unemployment on subsequent earnings: A study of British men 1984-94", *Papers*, N° 21, Centre for Economic Performance and Institute of Economics.
- Ibarra, A. (1999), "El cambiante escenario económico, social y laboral y las nuevas necesidades de formación", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, N°146, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).
- Infante, R. (2009a), "Heterogeneidad estructural e indicadores de desarrollo", proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio, inédito.
- (2009b), "Notas sobre desarrollo inclusivo", proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- (2007), "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural", proyecto Lineamientos estratégicos para el crecimiento económico 2007-2010, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo (CED)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enero.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Jørgensen, H. (2008), "Flexible labour markets, workers' protection and 'the security of the wings': a Danish "flexicurity" solution to the unemployment and social problems in globalized economies?", inédito.
- Katz, L. y B. Meyer (1990), "The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment", *Journal of Public Economics*, vol. 41, N° 1.
- Linares, D. (2008), "Emprendimiento juvenil: el caso del Colectivo Integral de Desarrollo (CID)", presentación en el seminario internacional Políticas y programas de empleo juvenil en América Latina, realizado en La Paz, diciembre.
- Llisterri, J. y otros (2006), "Is youth entrepreneurship a necessity or an opportunity. A first exploration of household and new enterprise surveys in Latin America", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maurizio, R. (2010), "La articulación entre la formación profesional, el empleo y el desarrollo productivo y social en América Latina. Políticas de protección social y convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 7, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero, inédito.
- (2009), *Inestabilidad en el mercado de trabajo. Un análisis dinámico para Argentina*, Editorial de la Universidad de La Plata, en prensa.
- Meyer, B. (1990), "Unemployment insurance and unemployment spells", *Econometrica*, N° 58.
- Mortensen, D. (1986), "Job search and labor market analysis", *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter y D. Card (eds.), Amsterdam, North Holland.

- Mortensen, D. y C. Pissarides (1999), "New developments in models of search in the labor market", *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter y D. Card (eds.), Amsterdam, North Holland.
- (1994), "Job creation and job destruction in the theory of unemployment", *Review of Economic Studies*, vol. 61, N° 3.
- Narendranathan, W., S. Nickell y J. Stern (1985), "Unemployment benefits revisited", *Economic Journal*, N° 95.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009), *Panorama laboral 2009. América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- (2008), "Informe V. Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo" [en línea] http://www.oei.es/pdfs/informe_oit2008.pdf.
- (2000), *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88a. reunión*, Ginebra.
- Rogerson, R., R. Shimer y R. Wright (2005), "Search-theoretic models of the labor market: a survey", *Journal of Economic Literature*, vol. XLIII.
- Tatsiramos, K. (2006), "Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability", *IZA Discussion Paper*, N° 2280.
- Tokman, V. (2008), "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones", serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.83.
- Valenzuela, M. E. (2005), "Informality and gender in Latin America", *Documento de trabajo*, N° 60, Ginebra, Departamento de Integración de Políticas y Estrategias, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (ed.), (2003), *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay*, proyecto Incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina", Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Van Ours, J. y M. Vodopivec (2006), "Shortening the potential duration of unemployment benefits does not affect the quality of post-unemployment job: evidence from a natural experiment", *IZA Discussion Paper*, N° 2171.
- Velásquez Pinto, M. (2009), "Seguros de desempleo y funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo", documento preparado para el taller Los retos que enfrenta la institucionalidad laboral, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Weller, J. (2008), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- White, S. y P. Kenyon (2004), "Enterprise-based youth employment policies, strategies and programmes: initiatives for the development of enterprise action and strategies", *Skills Working Paper*, N° 1, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Yannoulas, S. (2005), *Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina*, Buenos Aires, Red Etis.

Capítulo IX

Nuevos sectores sociales y convergencia productiva¹

*Ricardo Infante**

Introducción

En este capítulo se presenta una propuesta para reforzar las sinergias entre las políticas de convergencia productiva y de protección social. La idea consiste en invertir en nuevos sectores sociales, lo que permitiría moderar la heterogeneidad productiva y, al mismo tiempo, contribuiría a reducir el déficit social de los sectores más vulnerables.

Con el objetivo señalado se identifican políticas que aumenten la productividad en los estratos donde esta es más baja, promocionando nuevas actividades en el área de los servicios sociales que puedan ser emprendidas por los establecimientos de este segmento. Invertir en la creación de empresas pequeñas propiciaría un aumento de la oferta de servicios, entre ellos los de cuidado, lo que generaría nuevos empleos e ingresos. Asimismo, la mayor provisión de servicios sociales resultante permitiría aliviar las necesidades sociales de los grupos que se encuentran en condiciones de pobreza relativa. En el área del cuidado, por ejemplo, los nuevos servicios contribuirían a la disminución de la sobrecarga que

* Economista chileno, consultor de la CEPAL.

¹ Véase una versión previa más amplia de este capítulo en Infante (2010).

experimentan las mujeres en ese tipo de tareas en los hogares, lo que posibilitaría su incorporación laboral en actividades generadoras de ingreso.

La creación de estos nuevos sectores sociales equivale a invertir en igualdad. Las políticas de convergencia productiva, por un lado, al aumentar la productividad de los sectores rezagados, sientan las bases para elevar la calidad del empleo y los salarios, lo que facilita una distribución del ingreso más igualitaria. Por otro lado, la mayor disponibilidad de servicios sociales permite contribuir con las acciones de protección social, que, según sostiene CEPAL (2010a), deberían inspirarse en los principios de igualdad de acceso a los servicios, universalidad de estos, prestaciones centradas en las necesidades, solidaridad entre las generaciones y solidaridad de género.

Este capítulo se ha estructurado en cinco secciones. En la primera se estudia la situación de las necesidades sociales por grupos socioeconómicos y las derivadas del cuidado y la desigualdad de género. En la segunda sección se explora el concepto de economía social en comparación con otras formas de participación de la sociedad civil en la producción de servicios sociales. En la tercera sección se propone un conjunto de políticas y programas de inversión en nuevos sectores sociales. En ese ámbito se examinan las políticas necesarias para crear una economía social y se identifican los nuevos servicios que permitirían mejorar las condiciones de vida de las personas en situaciones de pobreza relativa. En la cuarta sección se evalúa la contribución potencial de las políticas de inversión en nuevos sectores sociales para el avance de la convergencia productiva y la protección social, al reducir el déficit social de los sectores de menores ingresos. Finalmente, en la última sección se presenta una síntesis de los contenidos y las principales conclusiones del estudio.

A. Desigualdad y necesidades sociales

La heterogeneidad estructural que caracteriza el funcionamiento de las economías de la región está basada en significativas diferencias de productividad e ingresos de los ocupados en los diferentes estratos productivos. Esta asimetría se manifiesta a través de una desigualdad persistente en la distribución del ingreso de las personas y los hogares, que da lugar a una satisfacción dispar de las necesidades de bienes y servicios de las familias pertenecientes a los diferentes quintiles de ingreso (véase el anexo 1).

Además de esta dimensión de la desigualdad socioeconómica, opera otra que emana de la esfera cultural. Se trata de la situación diferenciada de mujeres y hombres en lo que respecta a las actividades de cuidado en el hogar, centradas en niños y adultos mayores, entre otras. Como se indica en CEPAL (2010a), la región está enfrentando en la actualidad una verdadera

crisis del cuidado, como resultado de la creciente participación laboral e inserción social de las mujeres, en un contexto de rígida división sexual del trabajo en los hogares y de segmentación de género en el mercado laboral, que afecta especialmente a los quintiles de bajos ingresos.

En esta sección se analiza, en primer lugar, la situación de las necesidades sociales que emergen tanto de la desigual distribución del ingreso como de la crisis del cuidado y la desigualdad de género en la región.

1. Distribución del ingreso y déficit social

Como se ha señalado en otros capítulos, la heterogeneidad de las economías se yergue sobre los pilares de la inequidad en la distribución del ingreso, que determina, a su vez, el desigual grado de satisfacción de las necesidades de los diferentes grupos que conforman la estructura social de los países de la región (véase el anexo 1).

Los datos que se presentan a continuación muestran algunas de las características de la población de América Latina en cuanto al poder adquisitivo del ingreso, el estado de las necesidades básicas y sociales, así como el déficit con respecto a una serie de equipamientos de los diferentes grupos sociales entre 2007 y 2008 (véase el cuadro IX.1). Básicamente, las cifras permiten dimensionar las diferencias entre los modos de vida de las personas que pertenecen a los hogares de bajos ingresos y los de los otros grupos sociales en los países de la región.

a) Ingresos y necesidades

La capacidad que tiene el ingreso familiar para cubrir satisfactoriamente las necesidades de las familias constituye un primer indicador de las diferencias socioeconómicas que existen entre los grupos sociales considerados (véase el cuadro IX.1). En efecto, los datos indican que la insatisfacción por el bajo poder adquisitivo del ingreso alcanza al 72,8% de las personas pertenecientes al grupo de ingreso bajo, cifra que contrasta con el 59,9% registrado en el grupo de ingreso medio y el 27,8% en el grupo de ingreso alto.

b) Necesidades básicas

La situación de saneamiento y materialidad de las viviendas ha mejorado para todos los sectores sociales de América Latina en la última década, fruto de importantes inversiones y subsidios gubernamentales en el área de la infraestructura urbana. Sin embargo, en 2008 muchos de los hogares de menos recursos aún habitaban viviendas en condiciones deficitarias (véase el cuadro IX.1), sea por no disponer de electricidad (10,5%), agua potable (30,6%), alcantarillado (56,9%) o baño con ducha en la casa (61,5%).

Cuadro IX.1
AMÉRICA LATINA: INDICADORES POR GRUPO SOCIOECONÓMICO DEL GRADO
DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES SOCIALES SELECCIONADAS, 2007-2008
(En porcentajes)

Ítem	Servicios/Bienes	Indicadores de insatisfacción	Nivel de ingreso		
			Bajo ^a	Medio ^b	Alto ^c
Ingresos	Ingreso familiar	Insuficiente	72,8	59,9	27,8
	Salud	Con acceso a servicios	51,4	50,2	43,5
	Educación	Con acceso a servicios	49,5	48,7	39,2
Necesidades sociales básicas	Vivienda	Con vivienda en que habita	24,7	13,7	5,8
	Electricidad	No tenencia	10,5	2,2	0,4
	Agua potable	No tenencia	30,6	11,5	5,1
	Alcantarillado/Cloacas	No tenencia	56,9	23,3	8,4
	Baño con ducha	No tenencia	61,5	23,9	5,9
	Entorno				
	Barrio	Insatisfacción	12,8	11,5	6,7
Necesidades sociales específicas	Seguridad en el barrio	Insatisfacción	23,0	25,8	18,1
	Convivencia segura				
	Inseguridad/Temor	Insatisfacción	24,6	25,6	21,3
	Recreación				
	Tiempo libre	Insatisfacción	16,7	16,4	19,2
	Vacaciones	No tiene ^d	75,8	61,1	30,8
	Sociabilidad	Escasa ^e	62,9	49,0	30,4
Carencia de patrimonio en el hogar	Heladera/Refrigerador	No tenencia	43,2	14,3	2,2
	Lavarropa/Lavadora	No tenencia	78,7	45,2	15,4
	Auto	No tenencia	98,5	78,1	35,2
	Computadora	No tenencia	98,9	75,3	17,0
	Internet en el hogar	No tenencia	99,9	90,9	50,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales de indicadores de ocupados de baja productividad en países seleccionados sobre la base de datos de Latinobarómetro 2007 y 2008.

^a Incluye al 20% de la población de menores ingresos.

^b Incluye al 60% de la población de ingresos medios.

^c Incluye al 20% de la población de mayores ingresos.

^d No tiene vacaciones una vez al año.

^e Se reúne con poca frecuencia con amigos o parientes.

Por otra parte, aunque la situación educacional de la población de América Latina ha mejorado, los datos sobre la percepción al respecto reflejan que en la actualidad existe un alto grado de insatisfacción en los diferentes grupos sociales sobre el acceso a la educación (véase el cuadro IX.1). Así, un 49,5% del sector de bajos ingresos declara estar insatisfecho con los servicios educacionales, porcentaje que se reduce levemente, hasta el 48,7%, en el sector de ingresos medios, y que es de solo el 39,2% en el caso del sector de ingresos altos.

En cuanto a la percepción de la situación de la salud, un 51,4% de las personas pertenecientes al grupo de bajos ingresos declaran no estar satisfechas con los servicios de salud, mientras que un 43,5% del grupo de ingresos altos se manifiestan en ese mismo sentido (véase el cuadro IX.1).

c) Necesidades sociales específicas

La insatisfacción con el entorno en que se habita alcanza al 12,8% de las personas pertenecientes a los grupos de bajos ingresos, y al 11,5% en el caso de los grupos de ingresos medios. En contraste, solo un 6,7% de las personas con ingresos altos declaran estar insatisfechas con el barrio en que viven (véase el cuadro IX.1).

Aunque la percepción de inseguridad y temor es generalizada, esta es mayor en el grupo de bajos ingresos (24,6%) que en el grupo de ingresos altos (21,3%). Asimismo, el grado de insatisfacción por la inseguridad del barrio de los grupos sociales de ingresos bajos (23%) e ingresos medios (25,8%) es mayor que en las personas de ingresos altos (18,1%) (véase el cuadro IX.1).

En el ámbito de la recreación de las personas, las diferencias entre los grupos sociales son muy amplias. Un 75,8% de las pertenecientes al grupo de ingresos bajos declara no haber tomado vacaciones durante el año, porcentaje que se reduce al 61,1% entre quienes pertenecen al grupo de ingresos medios y al 30,8% entre las personas del grupo social de ingresos altos (véase el cuadro IX.1).

En cuanto al acceso a la sociabilidad, condición básica para la formación de redes sociales, también se revelan profundas diferencias entre los grupos. En efecto, un 62,9% de las personas pertenecientes al grupo de bajos ingresos declaran estar insatisfechas por la escasa frecuencia con que se reúnen con amigos y parientes a lo largo del año, cifra que contrasta con el 49,0% registrado entre las personas de ingresos medios y el 30,4% entre las de ingresos altos (véase el cuadro IX.1).

d) Déficit de patrimonio en el hogar

Los datos sobre el equipamiento seleccionado del hogar muestran que el grupo social de bajos ingresos presenta un déficit significativo en contraste con el resto: un 43,2% no tiene refrigerador y un 78,7% carece de lavadora automática (véase el cuadro IX.1). Más aún, las personas de este segmento casi no tienen bienes vinculados al transporte individual ni a los modernos medios de comunicación. En contraste, una elevada proporción de la población de altos ingresos dispone de auto (64,8%), computadora (83%) y acceso a servicios de Internet (49,7%).

En resumen, la carencia de servicios sociales afecta a todos los grupos de la sociedad, aunque el déficit social es más acusado entre las personas y familias que viven en hogares de menor nivel de ingresos, es decir, en condiciones de pobreza relativa.

Asimismo, los datos muestran que, si bien una gran proporción de las necesidades sociales no satisfechas o “déficit social” de los grupos de bajos ingresos es de tipo material (ingresos reducidos por no tener acceso al mercado laboral e insuficiencia de servicios básicos), también indican que existe un importante déficit de servicios inmateriales (convivencia segura, recreación, vacaciones y sociabilidad). Esto sugiere que ambos aspectos deberían incluirse en una política de reducción del déficit social a través de la producción de nuevos servicios sociales.

2. Necesidades sociales y crisis del cuidado

En este contexto, al hablar de cuidado se hace referencia a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat apropiado. Por tanto, se incluye el cuidado material, que exige trabajo, el cuidado económico, que tiene un costo, y el cuidado psicológico, que implica un vínculo afectivo.

Por su parte, la economía del cuidado alude a la forma en que se organiza la provisión de los servicios de cuidado en la sociedad. Una fracción importante de estas actividades corre a cargo de las familias y, dentro de estas, sobre todo de las mujeres, que desempeñan esas tareas en forma no remunerada. Esto se complementa con ayudas informales entre hogares y servicios que provee la comunidad a través del trabajo voluntario, y con los servicios provistos por el sector público y privado que conforman la economía del cuidado remunerada.

Al respecto cabe mencionar que el déficit en la provisión de cuidado, al afectar la acumulación de capital social (Salvador, 2007) repercute en el propio funcionamiento del sistema económico y puede tener consecuencias en el aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento y desarrollo.

a) Crisis del cuidado y desigualdades de género

Recientemente se ha prestado mayor atención a la estructura social del cuidado, que incluye una distribución desigual de las responsabilidades y las tareas en el seno de las familias. En este ámbito, un estudio de la CEPAL (2009a) destaca la necesidad de considerar los efectos de la denominada “crisis del cuidado”. Este fenómeno se refiere a un momento histórico en que se reorganizan simultáneamente el trabajo remunerado y el doméstico, mientras persiste una división desigual del trabajo entre hombres y mujeres en las familias y una segmentación de género en el mercado laboral.

Las desigualdades de género en el ámbito del cuidado están relacionadas con la sobrecarga que experimentan las mujeres en las labores de ayuda y con las trabas que la división sexual del trabajo del cuidado impone al pleno desarrollo de las mujeres, específicamente a su participación en pie de igualdad en el mercado laboral (CEPAL, 2010b).

La crisis se produce por el efecto de dos tendencias contrapuestas. Por una parte, aumenta la demanda de cuidado por razones de índole demográfica, esto es, se incrementa el número de personas (adultos mayores) que requieren de cuidado en los hogares. Por otra, se registra una disminución de la oferta de cuidado, ya que se está reduciendo la proporción de personas, mayoritariamente mujeres, que realizan tradicionalmente esas tareas, como resultado de su mayor participación en el mercado laboral. Esta tensión opera como barrera a una mayor inserción laboral remunerada de las mujeres.

En este contexto se debe considerar que la incorporación laboral mencionada y la redistribución del trabajo dentro de los hogares se registran en países con altos niveles de desigualdad, en que el acceso de la mujer al mundo del trabajo remunerado, al igual que otros aspectos de la inserción social en la región, siguen un patrón muy diferenciado por niveles de ingreso de los hogares. Esto implica que las mujeres pertenecientes a hogares de bajos ingresos resultan las más afectadas por la sobrecarga de la demanda de cuidado y protección, así como por las dificultades de acceso al mercado laboral en condiciones adecuadas de empleo y salarios.

En cuanto a las necesidades de cuidado y la provisión de servicios en la sociedad, se debería considerar que, si bien el concepto de crisis de cuidado se concentra en las tensiones que experimenta el trabajo en el ámbito de la familia, también existen otros aspectos que podrían incluirse en la formulación de políticas públicas para responder a esas necesidades. Esos aspectos serían las diferentes formas de provisión de servicios de

cuidado, las instituciones que participan en esa provisión y la desigual distribución de los servicios entre grupos sociales.

b) Necesidades de cuidado y formas de provisión de servicios

La provisión de servicios de cuidado puede asumir distintas formas. La primordial está constituida por el trabajo realizado en la esfera doméstica para el cuidado de las personas. Se considera que esta actividad es complementada por otras, entre las que destacan el trabajo asalariado (tanto en el hogar como en los servicios públicos y privados) y el trabajo social voluntario.

Así, el concepto de provisión de cuidado incorpora tanto el trabajo no remunerado dentro de los hogares como la provisión pública y privada de servicios de cuidado. Existe, por ende, una esfera de la economía del cuidado que es remunerada y otra que no lo es.

Las *actividades no remuneradas* de la economía del cuidado incluyen todas las tareas domésticas realizadas por los miembros del hogar que tengan como objetivo cuidar de sí mismos o de otros miembros. Así, el trabajo de cuidado o doméstico se refiere al conjunto de actividades realizadas en la esfera doméstica, con la finalidad de asegurar la reproducción cotidiana de ese ámbito². Incorpora actividades tales como: servicios de apoyo, producción de bienes y servicios en el hogar; lavar; abastecimiento de agua y combustible; construcción y reparación de la vivienda, y servicios específicos de cuidado de niños, ancianos y enfermos (Rodríguez, 2005). Cabe señalar que la forma en que se distribuye el trabajo de cuidado no remunerado se encuentra condicionada por la existencia de servicios provistos desde fuera del hogar.

Los servicios de cuidado que abarcan las *actividades remuneradas* incluyen una variada oferta, tanto en el sector público y privado como en los hogares y las familias. Estas actividades son, típicamente: el empleo doméstico, el cuidado de niños, de personas mayores y de personas enfermas y con discapacidad, los servicios de educación y salud y los servicios de entretenimiento.

c) Necesidades de servicios de cuidado: provisión pública y privada

Los sectores de servicios incluidos en la economía del cuidado, como los servicios comunitarios, sociales y personales, y los servicios educativos y de salud, están teniendo un menor respaldo financiero público y, por tanto, se observa que pierden terreno frente a las soluciones que ofrece el mercado.

² Véase OIT/PNUD (2009).

Puede señalarse que la política pública de cuidado es casi inexistente, como si se tratase fundamentalmente de una responsabilidad de los hogares y la provisión de ese tipo de servicios por parte de las administraciones fuera solo un complemento para los que no pueden resolver esta necesidad por sus propios medios. La asistencia desde el ámbito público suele concentrarse en la población que más lo necesita, y se presta en diferentes formatos, por ejemplo, en forma de ayuda económica a madres solas con hijos menores o de subsidios para la provisión privada de servicios de cuidado, entre otros.

En el caso de los países de América Latina, la provisión pública de servicios de cuidado se ha centrado fundamentalmente en la educación y la salud pública, mientras que resulta muy deficitaria la provisión de otros servicios, como los de cuidado a niños, incluidos los de muy corta edad y los recién nacidos, a personas mayores, a enfermos y a quienes tienen alguna discapacidad.

Por el contrario, ha aumentado la importancia del sector privado en la provisión de servicios de cuidado. Los servicios privados involucran la tradicional oferta de trabajo doméstico remunerado, con las particularidades que presenta este tipo de empleo. Se trata de un trabajo que se caracteriza por bajos salarios, una cobertura social inexistente y relaciones laborales precarias. La mayor presencia de este sector se observa en la creciente oferta de servicios privados de educación, salud y cuidado de niños, de personas enfermas y de adultos mayores.

d) Distribución desigual de los servicios de cuidado

Hay dos aspectos de los servicios de cuidado que se deben destacar. El primero se refiere a la existencia de una gran segmentación de la oferta, lo que se traduce en una provisión de servicios de excelencia para los sectores sociales que pueden pagarlos y una calidad decreciente a medida que disminuyen los costos. El segundo aspecto es su elevado precio, que los torna inaccesibles para amplios sectores de la población.

La ausencia de políticas públicas de cuidado implica que las características de este varíen significativamente para las distintas clases sociales, lo que alimenta el círculo vicioso de la desigualdad. Los hogares que pueden pagar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades de lograr una inserción plena en el mercado laboral de todos sus miembros adultos y, en consecuencia, de obtener mayores ingresos por trabajo.

Por el contrario, los hogares de sectores de bajos ingresos que no pueden contratar servicios de cuidado privados siguen otras estrategias, incompatibles con la inserción de las mujeres en el mercado laboral o que solo permiten que se incorporen a este de forma precaria, por ejemplo,

con trabajos domiciliarios. Otra alternativa consiste en asignar las responsabilidades de cuidado a las mujeres jóvenes o adolescentes dentro del hogar, con lo que se limitan sus posibilidades de educación o inserción temprana en el mercado laboral.

e) La conveniencia de diferenciar las necesidades de cuidado

Según CEPAL (2009a), uno de los grandes desafíos en torno al cuidado consiste en avanzar hacia su reconocimiento e inclusión positiva en las políticas públicas para atender la demanda de servicios relacionada. En este capítulo se propone que esas políticas se materialicen en la creación de nuevos sectores sociales que contribuyan a aliviar las necesidades de cuidado de quienes precisan de ayuda y de quienes la prestan.

En el diseño de las políticas públicas para la provisión de servicios de cuidado, esto implica considerar las necesidades no solo de quienes requieren de asistencia (niños, personas de edad o con algún tipo de dependencia), sino también las de quienes actúan en la relación de necesidad y cuidado, particularmente las mujeres.

Como se indica en CEPAL (2009a), en el caso de las personas de edad se debería considerar el acceso a servicios de atención a la salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, además de prevenir o retrasar la aparición de enfermedades.

En el caso de los niños, el cuidado implica la protección para el bienestar y la promoción del desarrollo integral. Junto con ello, debe proveerse el acceso a servicios médicos y de rehabilitación que ayuden a mantener un nivel óptimo de salud, con especial énfasis en los relacionados con la atención primaria de la salud y los cuidados preventivos.

Igualmente, es necesario proteger a las mujeres que, sin percibir remuneración alguna, están a cargo del cuidado de los demás miembros de la familia. El objetivo sería equilibrar la distribución de estas tareas y posibilitar así su participación laboral.

Finalmente, se podría priorizar la atención de las necesidades de las personas de menores ingresos (niños y personas de edad), pues las mujeres de estos hogares están sujetas a una doble carga: satisfacer las demandas de cuidado y protección, e intentar superar las dificultades para integrarse en condiciones favorables en el mercado laboral.

B. La economía social: una forma alternativa de producción de servicios

Históricamente, el déficit social, que tiene su origen en la estructura económica y en el ámbito cultural de los países de la región, y afecta en particular a los sectores de menores recursos, como las mujeres y los jóvenes, no ha sido bien resuelto por el sector público ni por el mercado, lo que se expresa en una gran demanda de servicios insatisfecha.

Para abordar este desafío se requiere identificar formas alternativas de producción y distribución de servicios sociales que mejoren la productividad de los sectores rezagados y respondan a las necesidades de los sectores menos favorecidos de la población. Esto permitiría mejorar la calidad de vida de estos y, al mismo tiempo, crear nuevos empleos con mayor productividad y un nivel de remuneraciones y protección social adecuados. Se trataría de nuevos sectores sociales, a través de los cuales se reduciría la heterogeneidad productiva y, al mismo tiempo, el déficit social de los grupos más vulnerables.

Entre estas formas alternativas de producción, la economía social desempeña un papel destacado. Su finalidad es proveer servicios a los miembros o a la colectividad, por la primacía de las personas sobre el capital, el funcionamiento democrático y la autonomía en la gestión respecto a los poderes públicos.

Comúnmente se incluye la economía social entre las organizaciones de la sociedad civil, lo que resulta pertinente si se consideran los objetivos perseguidos. Sin embargo, también es frecuente que no se establezcan los límites respecto de otras instituciones que también forman parte de este espacio de participación ciudadana.

A continuación se examina la economía social en comparación con otras formas de participación de la sociedad civil en la producción de servicios sociales. Al respecto se identifican las políticas de desarrollo que impulsaron originalmente esta forma de organización, la creación de los nuevos sectores sociales (“yacimientos de empleo”) y el diálogo social necesario para la aplicación efectiva de estas políticas a nivel local. En cuanto a la formación y desarrollo de la economía social en Europa, se describe la experiencia de dos países seleccionados (España y Francia) en los últimos 18 años, con el fin de apreciar en forma práctica la trayectoria, importancia e impacto que ha tenido esta actividad³.

³ Véanse al respecto Cachón (2000) y Jiménez, Barreiro y Sánchez (1998).

1. El concepto

Aunque no existe una definición exacta de economía social, hay consenso en que esta incluye un amplio espectro de organizaciones que no forman parte del sector público ni del sector privado mercantil. Es decir, constituye una vía intermedia, basada en formas innovadoras de asociación y en técnicas creativas de gerencia de recursos, que permite a las organizaciones de la economía social operar en las diversas esferas del Estado, entre otras, la legislativa y la fiscal⁴.

En las primeras experiencias de economía social, que se presentan en una variedad de motivos y formas, se constata que emerge vinculada a lo local y desde principios plurales y flexibles que tienen una base común, relacionada con la solidaridad, la democracia y la responsabilidad. Se concreta en el marco organizativo de asociaciones, mutualismo, cooperativismo, comunitarismo y sindicalismo.

En la práctica, la economía social está constituida por empresas orientadas a los ciudadanos y articuladas con la comunidad que utilizan una combinación de recursos provenientes tanto del mercado (ingresos por ventas y trabajo remunerado) como de fuera de este (financiamiento público, donaciones y trabajo voluntario) para producir bienes y servicios y distribuirlos a las personas, especialmente a las de menores ingresos. En síntesis, se trata de un sector emergente en que la producción de las firmas combina objetivos sociales con eficiencia empresarial.

El empleo generado por la economía social se localiza en pequeñas unidades centradas en los servicios. En la mayoría de los países europeos, este empleo se encuentra claramente diferenciado, distinguiéndose un área importante de trabajadores calificados y con seguridad social y otra área en que el trabajo es a menudo de duración limitada y carece de protección.

Estudios recientes muestran que, a nivel mundial, la contribución de la economía social al empleo total representa entre un 4,5% y un 5,3%, e incluye entre un 6% y un 6,5% de las empresas privadas⁵.

2. Políticas de desarrollo en respuesta a las necesidades sociales

El interés por la creación de empleos en respuesta a las nuevas necesidades sociales aparece expresado por primera vez en un documento que publicó en 1993 la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE). Entre sus conclusiones se destaca que las profundas transformaciones sociales que se produjeron en Europa entre 1970 y 1990 (el envejecimiento

⁴ Sobre economía social, véase Infante (2006a).

⁵ Véase el estudio de The Johns Hopkins University (1997).

de la población, la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y los cambios en las pautas de consumo) tuvieron una notable repercusión en el sistema productivo, a lo que se sumaba el desafío de enfrentar los problemas de inserción social, marginación y exclusión de algunos sectores sociales de los países (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993).

A los cambios sociales descritos se agregaron otros derivados de la toma de conciencia de estos problemas, lo que condujo a que aparecieran “nuevas necesidades humanas” individuales o colectivas, o modalidades relativamente nuevas, o un salto de lo cuantitativo a lo cualitativo en tales necesidades.

Frente a estas transformaciones, los países europeos decidieron abordar dos retos: el del empleo y el de las nuevas necesidades, a los que intentaron responder ofreciendo una solución conjunta. Para ello se estimuló el desarrollo de los llamados “nuevos yacimientos de empleo” o “nichos de empleo”, que, adecuadamente organizados desde la economía social, pueden facilitar el trabajo a las personas con dificultades de integración en el mundo laboral. Así se estaría aumentando la capacidad de generación de empleo del crecimiento económico, que por sí mismo ya no es suficiente garantía de un incremento del empleo ni de una mejora en el bienestar.

3. Los nuevos sectores de servicios y las necesidades sociales

En los países europeos, el desarrollo de la economía social, configurada dentro de mercados incompletos o irregulares, constituyó una respuesta al desempleo y a las nuevas necesidades sociales, cuya satisfacción no es bien resuelta por el sector público ni por el mercado, lo que se expresa en una gran demanda de servicios no atendida. Aunque existe consenso en que estos nuevos yacimientos crean mucho empleo, no constituyen la solución definitiva al problema de la desocupación, pero sí una fuente capaz de crear puestos de trabajo adicionales que contribuyen a la disminución del desempleo.

Sobre la base de esta idea se pusieron en marcha programas de apoyo a la creación de pymes y empresas de la economía social que actuasen sobre los ámbitos, sectores y grupos sociales que, según los estudios realizados, hayan sido identificados y seleccionados como de mayor potencial para generar nuevos empleos e iniciativas productivas y de servicios viables. Estos ámbitos se pueden clasificar en cuatro bloques:

- Servicios a la vida diaria: servicios a domicilio, cuidado de niños, nuevas tecnologías de información y comunicación, ayuda a jóvenes en dificultades e inserción de estos en el mercado de trabajo.
- Servicios para mejorar la calidad de vida: de vivienda, seguridad, transportes colectivos locales, revalorización de espacios públicos urbanos y comercios de proximidad.
- Servicios culturales y de ocio: turismo, sector audiovisual, revalorización del patrimonio cultural y desarrollo cultural local.
- Asuntos medioambientales: gestión de residuos, gestión de aguas, protección y mantenimiento de zonas naturales y control de la contaminación.

4. Pactos sociales a nivel local

La experiencia europea refleja que las nuevas necesidades cubiertas por los servicios sociales se detectan con mayor rapidez y se perciben más nítidamente en el espacio local, por su proximidad. De ahí que sea “casi natural” que muchos de estos emerjan en la dimensión local y se desarrollen en esta.

En cuanto a los nuevos empleos, la dimensión local constituye el principal factor que se debe considerar al debatir sobre la promoción económica de un determinado espacio. Este concepto puede traducirse en actividades de proximidad, o sea, que tengan una estrecha vinculación a las desarrolladas en un determinado territorio de un país.

La creación de un marco favorable para la implementación eficiente de las políticas de desarrollo es un prerrequisito, y se basa en la participación de los actores sociales involucrados. Por eso se promovió la formación de pactos sociales territoriales que contribuyeran a asentar localmente el proyecto de desarrollo generando un clima social “cooperativo” en la zona (de modo que todos los posibles actores estuvieran implicados), así como a abrir canales de comunicación y a desarrollar instrumentos institucionales adecuados para la construcción de una “sociedad activa”.

El objetivo fundamental de la estrategia territorial es lograr una amplia colaboración regional o local que permita descubrir las dificultades, preocupaciones y perspectivas de todos y cada uno de los agentes territoriales con responsabilidades en materia de empleo; movilizar todos los recursos disponibles en pro de una estrategia integrada; conseguir una mayor integración y coordinación de las medidas que favorezcan el empleo, y llevar a cabo acciones que sirvan como modelo a favor del empleo.

En este contexto resalta el especial dinamismo de los agentes sociales para impulsar las políticas de fomento del empleo, que se expresa a través de acuerdos bipartitos o tripartitos.

5. Las experiencias de España y Francia

En países como España y Francia, las diferentes iniciativas de apoyo a los nuevos sectores que conforman la economía social, especialmente en el ámbito de las actividades locales, se han convertido en alternativas viables para la reducción de los elevados niveles de desempleo y de los efectos sociales negativos de los procesos de reestructuración productiva. De ahí que la Comunidad Europea esté aprobando diversas políticas de financiamiento para establecer nuevos sectores sociales en los países.

Al respecto, y como destaca un especialista en la materia “(...) con los nuevos yacimientos de empleo (economía social) no se trata de inventar nada: no es una propuesta imaginativa ni voluntarista e irreal, pues estos ya están funcionando en las sociedades europeas, y están demostrando, sobre el terreno, y a distintos niveles, el interés por este enfoque y sus posibilidades” (Cachón, 1998).

a) España: los nuevos “yacimientos de empleo”

En España se desarrollaron algunas experiencias relacionadas con los nuevos focos de empleo, por iniciativa pública en algunos casos y privada en otros. Dentro de los ámbitos diferenciados por la Comisión Europea, las actividades relacionadas con los nuevos sectores de servicios son:

- *Servicios a domicilio.* El envejecimiento de la población y la incorporación de la mujer al trabajo son los motores que han activado este ámbito laboral: asistencia en las tareas domésticas, cuidado de ancianos, entrega de comidas y mercancías a domicilio, entre otros.
- *Cuidado de niños.* La atención de los niños mientras sus padres trabajan se resuelve con el aumento del número de guarderías infantiles o de los servicios particulares a domicilio.
- *Jóvenes en dificultades.* La elevada tasa de jóvenes desempleados ha fomentado la aparición de entidades que asesoran y apoyan su inserción en el mercado. Las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas están creando puestos de trabajo para ayudar a encontrar un empleo a los más desfavorecidos.
- *Seguridad.* En la actualidad hay personas que trabajan en el sector de la seguridad, en la instalación de equipos antirrobo, como guardias de vigilancia y en otras actividades relacionadas. Se

trata de un sector en expansión por el alto grado de percepción de inseguridad ciudadana.

- *Comercios de proximidad.* Aunque el sector del pequeño comercio se encuentre en crisis, se están dando algunos pasos que pueden contribuir a la creación de empleo. La recuperación de antiguos mercados en algunas ciudades ha servido para dar un empuje al comercio tradicional.
- *Turismo.* A pesar de que el turismo es una de las principales fuentes de ingresos de España, se están produciendo nuevos fenómenos que contribuyen a la generación de puestos de trabajo. Son los casos del turismo rural, los hoteles familiares y los alojamientos rurales, que han servido para ocupar a un buen número de personas. El programa europeo LEADER, destinado a la recuperación y promoción de este tipo de establecimientos, ha contribuido notablemente al auge de la alternativa turística.
- *El termalismo social* es otra de las actividades relevantes dentro de este sector. Gracias a la recuperación de los balnearios tradicionales se ha conseguido revitalizar una oferta turística que genera empleo en todas las épocas del año.
- *Sector medioambiental.* Los expertos venían apostando por esta actividad como una de las mayores fuentes de empleo para los últimos años del siglo XX. La conservación de los espacios naturales parece ser un ámbito con un gran potencial laboral donde es necesario adecuar la oferta y la demanda.

b) Francia: el programa “Nuevos servicios, nuevos empleos”

Si bien el Informe Delors ha sido el punto de partida para las nuevas iniciativas de promoción del empleo en Francia (Delors, 1996), el Informe Aubry es el documento que propone las directrices de actuación a nivel práctico (Jiménez, Barreiro y Sánchez, 1998). Se trata de una propuesta de intervención directa frente a los problemas que enfrentó la sociedad francesa a causa del desempleo. Se inició en 1997 con la creación del programa “Nuevos servicios, nuevos empleos”, conocido como “Plan Aubry” por el nombre de la ministra del trabajo de Francia en ese período. Al respecto, cabe destacar que esta es la primera vez que en un programa de empleo se trabaja con el concepto de nuevos yacimientos de empleo, relacionando centenares de nuevas ocupaciones —los yacimientos— en las áreas más diversas. En ese sentido podía concebirse como un “vivero de actividades”.

El programa tiene como objetivo principal promover la construcción de un nuevo modelo de crecimiento económico y de desarrollo,

incentivando la creación de nuevos servicios directos o indirectos para la población, que permitan atender las nuevas demandas sociales y, al mismo tiempo, generar nuevos puestos de trabajo.

El programa de “nuevos servicios”, basado en la creación de empleos permanentes, permite, por una parte, dinamizar la vida asociativa gracias a ayudas durante un período de cinco años del sector público a los emprendedores y, por otra, reforzar la relación de estos con los usuarios. La principal garantía para que no cese la generación de actividades y de empleos durables radica en cuidar la sustentabilidad de los nuevos servicios implantados y promover el compromiso de los usuarios, es decir, que ellos aprecien la calidad de los mismos. Si durante los cinco años en que el programa brinda ayuda para la generación de empleo la población se habitúa al uso del servicio, en el futuro estarán más dispuestos a pagar el precio correspondiente o una parte de este.

Para que la demanda latente se desarrolle plenamente es necesario que exista una oferta profesional adecuada a cada nuevo tipo de actividad. Por eso, una de las líneas principales de la política es la capacitación y la recalificación profesional de amplios contingentes de la población.

Según una evaluación realizada después del primer año de funcionamiento (septiembre de 1998), a través del programa se crearon 138.000 nuevos empleos, cofinanciados por el Estado, que corresponden a la suma de 70.000 empleos en asociaciones y colectividades locales, 60.000 en la educación nacional y 8.200 en la policía nacional. Se distribuyen en los siguientes ámbitos: un 15% de los proyectos en el sector familiar-solidaridad, un 15% en actividades relacionadas con el medio ambiente, un 11% en cultura, un 10% en deporte, un 8% en educación popular y un 9% en vivienda.

No todos los jóvenes contaban con calificación al ser contratados en el marco del programa: un 30% de ellos no tenía ninguna titulación, mientras que dos terceras partes poseía un diploma de educación secundaria.

En resumen, como indican las cifras, el déficit social que afecta sobre todo a los sectores de menos recursos no ha sido bien resuelto históricamente ni por el sector público ni por el mercado, lo que se manifiesta con una enorme demanda de servicios insatisfecha. El desafío consiste en identificar formas alternativas de producción y distribución de servicios sociales, que mejoren la productividad de los sectores rezagados y respondan a las necesidades de los segmentos de la población menos favorecidos. Esto permitiría mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, crear nuevos empleos más productivos y con un nivel de remuneraciones y protección social adecuados. Son nuevos sectores sociales a través de los

cuales se reduciría la heterogeneidad productiva y, al mismo tiempo, el déficit social de los grupos más vulnerables.

C. Inversión en nuevos sectores para reducir el déficit social

La creación de una economía social con el objetivo de producir servicios para satisfacer las necesidades de los sectores de la población menos favorecidos representa una oportunidad para incrementar la producción y la productividad del segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas⁶. Esto permitiría, por un lado, impulsar la convergencia productiva y, por otro, reducir las carencias de los sectores populares, mejorando así su calidad de vida y las relaciones sociales. De esta manera se estaría promoviendo, además de la inserción productiva de los estratos de menor productividad, la inserción social de los sectores menos favorecidos.

1. Políticas para crear una economía social

Para que la economía social se estructure efectivamente, el gobierno debería desempeñar un papel destacado en su formación.

La inserción institucional de la economía social es crucial para asegurar su viabilidad en el mediano plazo. En función de ese objetivo, se debe definir qué tipo de relación existirá entre los nuevos sectores de servicios sociales, el sector público y el sector privado. El desafío para las políticas públicas consistirá en identificar las acciones que conduzcan al fortalecimiento de la iniciativa privada, compuesta mayoritariamente por unidades de producción de pequeña escala, mediante estímulos a la renovación del universo empresarial.

Con la creación de la economía social se espera que el Estado estimule al sector privado y colabore con este en la dinamización de actividades que contribuyan tanto a reducir las carencias de la población y promover su inserción en la sociedad como a generar más empleos. Una de las formas de colaboración consiste en que el Estado invierta en esta nueva economía con la finalidad de crear, en el mediano plazo, incubadoras de emprendimientos en el área de los servicios para las personas.

El hecho de que el Estado juegue un papel clave en la formación de la economía social no significa que esta se convierta en una competencia de las instituciones del sector público ya establecidas. Por el contrario, debe ser considerada como una institución complementaria para lograr la inserción social de los sectores postergados.

⁶ Sobre la aplicación de este tipo de concepto en el caso de Chile, véase Infante (2006b).

La creación de una economía social resulta factible, dado que se espera que esta demande menos recursos que las políticas actuales para cubrir el déficit de servicios que tienen los sectores con menos ingresos. El desafío de formación de una economía social implica diseñar un conjunto de políticas relacionadas con la acción del sector público, el apoyo a los establecimientos de menor productividad y el gasto social activo⁷.

a) El papel de las políticas públicas

Con el objetivo de contribuir en la búsqueda de alternativas para reducir el déficit social y de empleo en los sectores postergados, se propone aplicar una combinación de políticas públicas que permita mejorar la capacidad de producción de servicios sociales y la calidad de vida de las personas.

En los países de mayor desarrollo relativo, la economía social se desarrolló como un complemento del sector público o del sistema de seguridad social. Su ventaja comparativa ha sido producir un volumen creciente de servicios básicos a un costo inferior al del sector público y del mercado, además de estimular la generación de empleo. De ahí la importancia que ha adquirido este tipo de economía desde comienzos de los años noventa en diversos países de la Unión Europea, donde se la utiliza incluso como mecanismo de regulación económica.

En la formulación de políticas se deberían considerar varios aspectos. El primero de ellos es que en el diseño se debe tomar en cuenta la estructura de la economía, en especial el tamaño de las empresas, si se desea que los efectos de las iniciativas tengan la dirección esperada y no se neutralicen entre sí. Así, por ejemplo, la coyuntura macroeconómica no afecta por igual a las empresas grandes y pequeñas, dado que existen distorsiones y fallas de mercado que impiden que esto ocurra. Además, el potencial de generación de empleo de cada estrato de empresas varía en función del tamaño, como ya se indicó.

El segundo aspecto que debe considerarse es que la formulación de políticas esté basada en una sólida comprensión de las formas de funcionamiento efectivo de la economía real, lo que exige disponer de un análisis exhaustivo sobre el modelo de negocios asociado a la operación de los mercados. El conocimiento de las prácticas comerciales y las regulaciones asociadas al funcionamiento de determinadas estructuras de mercado es clave cuando se trata de definir políticas de inversión pública en economías heterogéneas como las de la región.

Finalmente, las políticas públicas deberían apuntar prioritariamente a elevar la productividad, poniendo énfasis en el mejoramiento del entorno

⁷ La experiencia de los países europeos en estas materias se recoge en Infante (2008).

en que se aplican y en las características de la pequeña y mediana empresa, generadoras de la mayor parte del empleo.

b) Políticas para reforzar los establecimientos de menor productividad

En las tareas orientadas a la convergencia productiva o de homogeneización de la productividad de los diferentes estratos de la producción, las empresas de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas) tienen que desempeñar un papel destacado, tanto para dinamizar el crecimiento del producto y de la productividad como para reducir la informalidad. Al respecto se destacan varias líneas de acción.

En primer lugar es preciso que, junto con la creación de nuevos servicios o sectores sociales, se apliquen políticas para reforzar la capacidad productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas, con la finalidad de que mejore la participación de estas en el mercado y en la generación de nuevas ocupaciones.

El segundo eje consiste en que en las políticas públicas se considere la posibilidad de ampliar directamente la capacidad de generación de empleo de las pequeñas unidades. Esta opción debería explorarse junto con la línea de política tradicional, que consiste en asumir que la dinámica económica de los grandes establecimientos generaría indirectamente —a través de eslabonamientos productivos— la expansión del producto y el empleo de los estratos de menor tamaño.

La tercera orientación está relacionada con la selección de los sectores hacia los que se dirigirán las políticas para estimular la generación de empleo en las unidades económicas de pequeña escala. Para ello sería necesario identificar los sectores económicos en que están operando actualmente las micro, pequeñas y medianas empresas, así como adoptar acciones específicas para que las actividades de prestación de servicios sociales, destinadas a los sectores de menores ingresos, constituyan una nueva opción de emprendimiento para estas firmas.

Finalmente, se sugiere considerar el horizonte de las políticas, diferenciando para ello las acciones en función del plazo en que se manifestarán los resultados de las empresas de menor tamaño en materia de convergencia productiva y empleo.

En el corto plazo se prevé que la creación de la economía social podría tener una influencia positiva en los niveles de actividad y empleo del sector de las pequeñas empresas. Al respecto existen diversas necesidades sociales que pueden atender las pequeñas empresas de servicios, en áreas en que no hay presencia, predisposición o posibilidad de asistencia de las grandes empresas.

En el mediano plazo, la propuesta consiste en formular programas de incorporación al crédito dirigidos a pequeñas empresas, con tasas de interés efectivamente menores que las actuales. Así se estimularía el aumento de la inversión de los sectores con mayor elasticidad producto-empleo, de modo que se podrían lograr resultados en un plazo de pocos años. Con el objetivo de asegurar una rebaja en las tasas de intereses, se podría crear una central de garantías o un mecanismo operativo análogo que generara normas de valoración y traspaso de activos de un modo consensuado con la banca.

A más largo plazo cabe impulsar la creación de un modelo de negocios basado en una mayor competitividad, que estimule el desarrollo de las pequeñas empresas con alto potencial generador de empleo⁸. En la actualidad, el tipo de relaciones que establecen las grandes empresas con las pequeñas desincentiva considerablemente la actividad de los pequeños negocios. Además, no existe un conjunto de normas pro competencia que vele por la expansión de las entidades empresariales de pequeña escala, condición ineludible para la implantación de una estrategia de crecimiento basada en el sector privado y la competitividad de los mercados.

c) Políticas de gasto social activo

La política de “gasto social activo” estaría destinada a viabilizar a través del gasto social la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado (debido a la ausencia de una demanda solvente) ni por el sector público. Se materializaría en actividades realizadas por las personas en beneficio de la comunidad mediante instituciones privadas o públicas tradicionales, y financiadas, en su totalidad o en parte, por el sector público. Se desarrollarían bajo la modalidad de empleo directo o de emprendimiento subvencionado en asociación con micro, pequeñas y medianas empresas.

El desarrollo de los servicios sociales permitiría crear nuevas oportunidades de empleo con remuneraciones aceptables y protección social para las personas desempleadas, así como para quienes están insatisfechos con sus puestos de trabajo en las actividades modernas y, sobre todo, para el sector de las pequeñas empresas, que así podría elevar su productividad y expandir su capacidad de generación de empleo.

La calidad de estos empleos sociales sería superior a la de los creados directamente mediante los programas públicos, dado que permitirían generar servicios útiles para satisfacer las necesidades esenciales de las comunidades postergadas y representarían nuevas oportunidades de trabajo permanente, con una remuneración acorde a la productividad,

⁸ Véase el capítulo VI.

una relación contractual equitativa y una protección social aceptable. Por tanto, la nueva producción social redundaría no solo en más empleo, sino también en nuevos puestos de trabajo caracterizados por una mayor calidad, con mejores ingresos y más protección social.

Una política activa de gasto social implica la incorporación de ciertos aspectos que no se contemplan en la política tradicional. El primero es que con la política activa de gasto social se promoverían iniciativas en áreas inexploradas de la economía o en espacios donde las políticas existentes han demostrado ser insuficientes. Se concretaría en la ubicación de nuevos sectores de servicios para las personas, cuya producción respondiera a las necesidades de la parte de la población menos favorecida, lo que permitiría mejorar su calidad de vida y crear más y mejores empleos.

La segunda consideración se refiere a la necesidad de focalizar el gasto social en función de las necesidades que prioricen los propios interesados en el ámbito comunal. En algunos casos, este método de orientación del gasto podría ser más apropiado que el actual para mejorar la calidad de vida y la situación de empleo de determinados sectores sociales.

El tercer aspecto es que el gasto social activo debería posibilitar la inserción de las personas en la sociedad, a través de la creación de empleos dignos, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección laboral aceptable.

El cuarto aspecto se refiere a que la implementación de la economía social requeriría también de una política de empleo social, con reglas específicas de contratación, salarios y capacitación de los trabajadores, en función de las características de los nuevos servicios. Al respecto, es preciso crear un esquema que permita clasificar, actualizar y asignar remuneraciones a los puestos de trabajo en las actividades de la economía social, lo que de acuerdo con Rifkin (1996) se podría lograr del modo siguiente: “(...) mediante la utilización de una escala salarial semejante a la del sector público, las organizaciones cívicas podrían reclutar personas procedentes del desempleo, cubriendo un amplio abanico de características con el adecuado porcentaje de trabajadores no calificados, calificados y profesionales, lo que casi garantizaría el éxito de su aportación a las comunidades que sirven”.

Una última cuestión que debería considerarse es que los programas para la creación de nuevos sectores sociales se ejecuten a nivel territorial para asentar localmente el proyecto de desarrollo inclusivo, con la participación de la comunidad y de los principales agentes que tienen responsabilidades en el terreno social y del empleo. De esta forma se promovería la creación de un marco favorable para la participación de los actores sociales involucrados y el logro de acuerdos bipartitos o tripartitos,

requisito básico para la implementación eficiente de las políticas orientadas a un desarrollo inclusivo.

2. Los nuevos sectores sociales

El objetivo de los nuevos servicios es cubrir un conjunto de carencias de la población de menores recursos. Se han organizado en tres grandes grupos: servicios para mejorar el cuidado y las condiciones del desarrollo de las personas, servicios para facilitar la integración social de las personas y servicios culturales y de recreación para las personas.

a) Servicios para mejorar el cuidado y las condiciones del desarrollo de las personas

La satisfacción de las necesidades sociales de los sectores menos favorecidos de la población requiere de la creación de servicios para el cuidado y el desarrollo de las personas, específicamente los de atención infantil, ayuda al adulto mayor y apoyo a la discapacidad.

i) Atención integral a la infancia y su desarrollo

La finalidad en esta área es mejorar y ampliar eficazmente la cobertura de atención y desarrollo integral de calidad a los párvulos, pero especialmente al grupo de 0 a 3 años, por ser este segmento etario donde se sientan las bases del desarrollo de las personas y, además, porque este grupo es el que registra la menor cobertura en los sectores más pobres, siendo mayor su vulnerabilidad de índole psicosocial. De esta forma sería factible proporcionar una solución concreta para mejorar las condiciones de la infancia y, a la vez, ampliar la participación laboral femenina.

ii) Atención al adulto mayor

El objetivo de los servicios de atención a las personas de la tercera edad consiste en mejorar la calidad de vida de estas. A esa tarea podrían concurrir, además del Estado y el sector privado organizado, las empresas pequeñas y medianas, las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado. También podrían colaborar las organizaciones de personas mayores. En la creación de nuevos servicios de atención al adulto mayor se busca identificar aquellos que puedan ofrecer las nuevas empresas pequeñas y medianas y que generen empleos adicionales.

iii) Apoyo a la discapacidad

Las necesidades de las personas con discapacidad se cubren básicamente por medio de servicios de salud, educación y sociales en un marco de asistencialidad desde el sector público y de beneficencia desde el sector privado. Con las acciones de apoyo a la discapacidad se trata de satisfacer necesidades que aún no son cubiertas y que pueden focalizarse

en el sector de personas con discapacidad que tienen ingresos bajos. En estos sectores la discapacidad es doblemente más frecuente que en la población con condiciones socioeconómicas media y alta, lo que se traduce en carencias adicionales y dificulta el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida general de los grupos menos favorecidos.

b) Servicios para facilitar la integración social de las personas

La inversión en nuevos sectores de servicios sociales es fundamental para reducir las brechas que afectan, tanto en los aspectos sociales como en los laborales, a los sectores de ingresos bajos, así como para facilitar la integración social de las personas. En esta área se ubican los servicios de apoyo escolar, alfabetización digital y convivencia segura.

iv) Apoyo escolar

Consiste en la entrega, en el ámbito del apoyo escolar, de servicios que permitan la atención de una parte de la población de estudiantes de educación general básica, específicamente los que están más expuestos a situaciones de riesgo social y pobreza, que registran un pobre desempeño académico y requieren de un apoyo mayor al que ofrece actualmente el sistema escolar formal. Se trata de acciones de acompañamiento y refuerzo educativo en la población escolar de enseñanza básica con rezago. Estos servicios de apoyo deberían permitir que los estudiantes permanezcan en el sistema escolar progresando adecuadamente en el aprendizaje.

v) Alfabetización digital

Se trata de ampliar la cobertura de los servicios de alfabetización digital, condición indispensable para la cabal incorporación de las personas a la sociedad de la información y el incremento del capital humano.

En la perspectiva descrita, el proceso de alfabetización digital no puede considerarse exclusivamente como un programa formativo destinado a desarrollar sujetos hábiles en el uso básico de las computadoras y de los servicios asociados a Internet. Se debería avanzar desde el desarrollo de competencias básicas en tecnologías de información y comunicación que permitan a las personas habilitadas vincular, de forma virtuosa, sus nuevas habilidades con las posibilidades de empleabilidad que genera el dominio de estas nuevas competencias (Rifkin, 1996). Esto facilitaría la incorporación de las ventajas económicas que puede tener ese dominio de competencias al contribuir a la generación de nuevos empleos y a la absorción laboral de trabajadores desempleados, además de servir como aliciente para impulsar procesos de movilidad laboral.

vi) Convivencia segura

La propuesta de convivencia segura consiste en la focalización de las acciones en las personas con mayor vulnerabilidad social. Se trata de consolidar y, en algunos casos, desarrollar una cultura de la convivencia ciudadana. En este sentido, se torna necesaria la ampliación del concepto de seguridad ciudadana hacia uno de convivencia, que incluya problemas menores de relación entre la ciudadanía, que reconozca, por ejemplo, las problemáticas urbanas surgidas o consolidadas en los últimos años con políticas en que no se ha considerado el mantenimiento de los espacios públicos. Al respecto, los principales desafíos son el desarrollo de la participación comunitaria y el establecimiento de prioridades en intervenciones a nivel local que puedan asumir especialmente la población joven con educación formal pero sin acceso al mercado laboral.

c) Servicios culturales y de recreación para las personas

Las familias de escasos recursos sufren profundas carencias en materia de acceso a la cultura y a la recreación. La iniciativa permite paliar este déficit estimulando la creación de nuevos servicios en las áreas de la cultura, el deporte y el turismo social, que, además de cubrir las necesidades de los sectores de ingresos bajos, tengan la virtud de generar más oportunidades para las empresas de menor tamaño.

vii) Promoción cultural

Con la creación de los nuevos sectores de servicios para la satisfacción de determinadas necesidades culturales se espera mejorar la calidad de vida de los grupos sociales más desfavorecidos. Estas necesidades sociales no son las más tradicionales (salud, educación, vivienda), sino un conjunto de servicios, la mayoría inmateriales, que surgen a partir de los cambios que están experimentando los países de la región y que se proyectan como permanentes en el tiempo. En este sentido, se considera un concepto amplio de cultura que incluye, además de las artes, las letras y distintas formas de patrimonio, el conjunto compuesto por las otras expresiones mediante las cuales una sociedad moldea y reflexiona su convivencia. En este sentido, la cultura abarca, como propone la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), las maneras de vivir juntos o, mejor aún, las formas en que las personas se deciden a vivir juntas.

viii) Deportes

Esta propuesta se vincula a la provisión de servicios para fomentar la práctica de las actividades físicas y el deporte. El reto consiste en la creación de un modelo de gestión deportiva que permita establecer un

nexo entre el gobierno central con los municipios y el sector privado, con la finalidad de ejecutar políticas públicas que den respuestas efectivas al bajo nivel de actividad física y deportiva de la población, especialmente en los sectores sociales más desprotegidos. En cuanto a las personas, el desafío es doble. Por una parte, se debería asegurar la participación efectiva de las organizaciones deportivas y sociales en la definición de las prioridades deportivas y, por otra, que el municipio asigne los recursos públicos a actividades que faciliten la creación de más oportunidades de empleo, especialmente para los jóvenes, en los diferentes programas de promoción del deporte en la comuna.

ix) Turismo social

Se trata de proveer servicios que faciliten el acceso al turismo de las personas con bajos niveles de ingresos. Este es un sistema que crea las condiciones necesarias para que amplios sectores de la población sin posibilidades de pagar actividades de turismo comercial puedan disfrutar de esos servicios. Con esta propuesta se explorarían vías alternativas de desarrollo del turismo social y de crecimiento de las pequeñas empresas del sector, lo que incluiría la elaboración de programas para los grupos sociales más desprotegidos y, dentro de estos, para los adultos mayores, los jóvenes y las mujeres jefas de hogar con sus familias.

D. Impactos de las políticas de inversión en nuevos sectores sociales

Se espera que la inversión en nuevos sectores sociales contribuya a reducir el déficit social, a avanzar en la convergencia productiva y a mejorar la situación del empleo. Al respecto, se ha estimado conveniente establecer previamente las condiciones iniciales y el horizonte de las políticas, para luego evaluar la magnitud de sus efectos.

1. La situación inicial

La caracterización de la situación actual se realiza con cifras referidas a la estructura productiva, la distribución del ingreso, la pobreza relativa y el estado de las necesidades sociales de los grupos de menores ingresos en América Latina (véase el anexo 1).

- *La estructura productiva es heterogénea.* El estrato de productividad baja, que incluye al 52% de los ocupados, genera solo un 9,5% del PIB de la región, con una productividad que equivale a un quinto del promedio⁹. El estrato de productividad intermedia

⁹ Véase el capítulo II, cuadro II.2.

representa una parte significativa del empleo (35,8%) y del PIB (28,5%), y su productividad equivale a cuatro quintos del promedio. El estrato de productividad alta produce un 62% del PIB y genera solo el 12,2% del empleo, con una productividad 5,1 veces superior al promedio y 28 veces la del estrato bajo.

- *La distribución del ingreso es inequitativa.* El grupo de ingresos bajos, que incluye a un 50% de los ocupados, participa solo en el 22% del ingreso total, en tanto que el de ingresos altos, que incluye a un 20% de los ocupados, recibe el 48% del total (véase el anexo 1). El grupo de ingresos medios, que reúne a un 30% de los ocupados, acumula también el 30% del ingreso total.
- *La pobreza relativa,* que se atribuye a las personas que forman parte del grupo de ingresos bajos, afecta a un 30% de la población. Utilizando los datos de distribución del ingreso, se aprecia que este grupo percibe cerca de 10% del ingreso total (véase el anexo1).
- *Las necesidades sociales.* Se estima que el déficit social alcanza al 50% de las personas en condiciones de pobreza relativa; dicho de otro modo, la mitad de la población de ese estrato declara estar insatisfecha con los ingresos percibidos, el acceso a los servicios inmateriales a que tiene acceso y las condiciones materiales en que vive.

2. El horizonte de las políticas y los programas

El desafío de crear una economía social implica la formulación de un conjunto de políticas relacionadas con la acción del sector público, el reforzamiento de los establecimientos de menor productividad y el gasto social activo. Los cambios involucrados en el proceso requieren una planificación de las políticas con un horizonte de mediano y largo plazo, de entre 10 y 20 años.

En referencia a estas transformaciones, se destaca la inserción institucional de la economía social, necesaria para asegurar su viabilidad en el mediano y largo plazo. En función de lo anterior, se debe definir qué tipo de relación existirá entre los nuevos sectores de servicios sociales, el sector público y el sector privado.

Además, sería necesario considerar el horizonte de las políticas orientadas a las empresas de menor tamaño, diferenciando para ello las acciones según el plazo en que se manifestarán los resultados relacionados con la convergencia productiva y el empleo.

Así, en el corto plazo se prevé que la creación de la economía social pueda tener efectos positivos en los niveles de actividad y empleo del sector de pequeñas empresas, en áreas donde no existe presencia, predisposición o posibilidad de asistencia de las grandes empresas. En el mediano plazo, la propuesta consiste en formular programas de incorporación al crédito dirigidos a pequeñas empresas, con tasas de interés que sean efectivamente menores que las actuales y, a más largo plazo, cabría impulsar la formación de un modelo de negocios basado en una mayor competitividad, que estimule el desarrollo de las pequeñas empresas con alto potencial generador de empleo.

Finalmente, la implementación de una política de gasto social activa requeriría de un horizonte amplio, dado que debe cumplir con nuevos requisitos que la diferencian de la política tradicional. En primer lugar, porque se trata de promover la creación de nuevos sectores de servicios para las personas, cuya producción responda a las necesidades de la parte de la población menos favorecida. En segundo término, debido a que es preciso focalizar el gasto social en función de las necesidades que prioricen los propios interesados en el ámbito comunal. Un tercer factor sería que el gasto social activo debe posibilitar la inserción de las personas en la sociedad, a través de la creación de empleos dignos, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección laboral aceptable. Además, es necesario que los programas para la creación de nuevos sectores sociales se ejecuten a nivel territorial para asentar localmente el proyecto de desarrollo inclusivo, con la participación de la comunidad y los principales agentes que tienen responsabilidades en el campo del empleo y social.

E. Efectos esperados de la inversión en nuevos sectores sociales

A continuación se intenta mostrar en qué medida los programas de inversión en nuevos sectores sociales contribuyen a la convergencia productiva y respaldan las políticas de protección social. Para ello se presentan estimaciones acerca de la incidencia que podrían tener los programas en el aumento de la producción de estos sectores y en la reducción del déficit social.

La evaluación de estos impactos se efectúa con un método en que se consideran las condiciones iniciales, el horizonte de las propuestas y diferentes alternativas de política (véase el anexo 2).

En primer término, se considera que el 30% de la población vive en condiciones de pobreza relativa y que un 50% de ese segmento se

encuentra insatisfecho con la cobertura de sus necesidades más básicas. En consecuencia, el déficit social que afecta a las personas de menores ingresos representa un 15% de la población total.

En segundo lugar, se espera que los programas de inversión en nuevos sectores sociales se ejecute en un período de diez años (véase el anexo 2).

En cuanto a la reducción del déficit social en el lapso indicado, se presentan las siguientes alternativas: que este se extinga completamente (alternativa *alta*), que disminuya dos tercios (alternativa *intermedia*) o que disminuya un tercio (alternativa *baja*).

Si para ilustrar el impacto de la economía social se escogiera la alternativa de reducción del déficit social *media*, el aumento de la producción de servicios sociales para alcanzar esa meta representaría un 4,8% del PIB total. Como resultado, se generarían ocupaciones adicionales que constituirían cerca del 6% del empleo total hacia finales del período de diez años (véase el anexo 2).

Además, se prevé que en este caso la inversión necesaria (costo total del programa) no superaría un 5,7% del producto en diez años o, alternativamente, un 0,6% del PIB anual promedio del período (véase el anexo 2)¹⁰.

En suma, las estimaciones reflejan que los programas de inversión en nuevos sectores sociales podrían repercutir significativamente en las necesidades sociales de las personas en condiciones de pobreza relativa, así como en la heterogeneidad productiva, el empleo y la distribución del ingreso.

Al término de diez años, el déficit social del segmento con mayores carencias entre la población en situación de pobreza relativa se habría reducido un 66%, lo que supondría una gran contribución a las políticas de protección social.

Con la creación de la economía social se podría acelerar el proceso de convergencia productiva. Al respecto, sería necesario tener presente que el aporte de los sectores de menor productividad alcanza en la actualidad un 9,5% del PIB, mientras que el empleo de estos sectores representa el 48,4% del total y su producto por ocupado es 0,2 veces el promedio. Hacia el final del período de diez años se espera que emerja un nuevo sector,

¹⁰ Estas cifras son congruentes con las estimadas para el caso de Chile (véase el recuadro IX.1). Asimismo, a modo de comparación cabe mencionar que ese monto de inversión en nuevos sectores sociales representa una proporción moderada del gasto social de la región, que alcanzó el 18,4% del PIB entre 2007 y 2008. Por otra parte, solo es ligeramente superior al total destinado a los programas de transferencias condicionadas, que alcanzaron el 0,34% del PIB en 2008 y el 0,40% del PIB en 2009, para cubrir a un 17,6% y un 19,3% de la población, respectivamente (CEPAL, 2010a).

con una productividad mayor, correspondiente a 0,8 veces el promedio¹¹, nivel semejante al de los establecimientos del estrato de productividad intermedia. En consecuencia, se prevé que con la inversión en los nuevos sectores sociales se podría reducir la “brecha interna” de productividad, ampliándose y reforzándose el estrato de productividad intermedia, y además generar nuevas (y mejores) oportunidades de empleo para los trabajadores del estrato de productividad baja.

Recuadro IX.1
CHILE: TRANSFORMACIÓN DE LAS NECESIDADES SOCIALES
EN NUEVAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

En un estudio sobre el caso de Chile (Infante, 2006b) se evaluaba el impacto que tendría la inversión en nuevos servicios sociales sobre la calidad de vida de los sectores de bajos ingresos y también sobre el empleo, especialmente de jóvenes y mujeres ocupados en microemprendimientos, empresas pequeñas y medianas, o por su cuenta. Además, se dimensionaban los recursos necesarios para ejecutar este programa en un plazo de cinco años (2006-2010).

La evaluación incluía el impacto de las políticas de reforzamiento de las empresas medianas y pequeñas, y de la ejecución de los programas de servicios sociales orientados a mejorar el desarrollo, facilitar la integración social y promover la cultura y la recreación en los sectores rezagados.

Se preveía que la producción de los nuevos servicios sociales permitiría, por una parte, reducir un 40% el déficit social de las personas en condiciones de pobreza relativa y, por otra, generar 192.000 empleos adicionales, que, según se estimaba, iban a representar un 2,7% de la fuerza laboral o, alternativamente, un 3% del empleo hacia el año final del programa (2010). El costo total de ejecución de las políticas y programas ascendía a 857 millones de dólares para el período 2006-2010, monto que equivalía a un 0,2% del PIB anual promedio del período.

En materia de financiamiento, se señalaba que el volumen de recursos requerido no iba a significar necesariamente un aumento del gasto fiscal, dado que, entre otros factores, se podrían reasignar recursos desde algunos de los programas públicos del área laboral. Igualmente, era factible considerar la posibilidad de vincular los pagos del seguro de desempleo a contraprestaciones de trabajo en los nuevos sectores de servicios sociales.

En definitiva, se postulaba que, con una inversión relativamente reducida, se podría articular progresivamente una “economía social” que, además de cubrir las necesidades sociales de los hogares de menores ingresos, pudiera contribuir a la reducción de la tasa de desempleo, tanto en términos generales a largo plazo, como para los trabajadores pertenecientes a los hogares con un bajo nivel de ingreso.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ricardo Infante, Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2006.

¹¹ Se estima que la economía social representaría un 4,8% del PIB y tendría una participación del 6% en el empleo, de ahí que la productividad sea 0,8 veces la del promedio.

Finalmente, se plantea que la inversión en nuevos sectores sociales podría contribuir a la inclusión social al posibilitar la inserción de grupos excluidos en el mercado laboral.

Se espera que la situación laboral mejore durante el período de diez años, dado que el aumento del empleo derivado de la aparición de nuevos sectores sociales podría elevar el crecimiento del empleo total, lo que, en ausencia de un aumento de la oferta laboral, permitiría reducir en una magnitud similar la tasa de desempleo.

También podrían mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, al existir nuevas fuentes de trabajo productivo, con salarios reales más elevados y un mayor grado de protección social como resultado del crecimiento de la productividad.

Por último, los cambios previstos en el mercado laboral apuntan a una distribución del ingreso más equitativa, pues el aumento del empleo y de los salarios generados por la economía social deberían traducirse en una mayor participación del trabajo en el ingreso.

F. Resumen y conclusiones

En este capítulo se proponen políticas para reforzar las sinergias entre las áreas de convergencia productiva y de protección social, así como para promover la inserción social. La propuesta consiste en invertir en la creación de nuevos sectores sociales para reducir tanto la heterogeneidad productiva como el déficit social de los sectores más vulnerables.

Con la creación de estos nuevos sectores sociales se estará invirtiendo en igualdad. La política propuesta contribuiría, por un lado, al proceso de convergencia productiva, pues al aumentar la productividad de los sectores rezagados se reduce la “brecha interna”. Por otro lado, supone un aporte a las tareas de la protección social, dado que la mayor provisión de servicios sociales permitiría aliviar las necesidades de los grupos que se encuentran en condiciones de pobreza relativa. A su vez, el mayor nivel de actividad estimularía la generación de nuevos empleos y mejores salarios, lo que supondría una distribución del ingreso más equitativa.

Las principales conclusiones se refieren a diferentes aspectos. En primer lugar, se analiza la desigual satisfacción de las necesidades de la población y los factores determinantes de la estructura sobre la que operan las políticas. Al respecto, se mostró que la heterogeneidad estructural implica una distribución dispar del ingreso, determinada por el desigual grado de satisfacción de las necesidades sociales de los diferentes grupos que conforman la estructura social de los países de la región. Si bien las carencias en cuanto a servicios sociales afectan a toda la población, el

déficit social es superior entre las personas y familias que viven en hogares de menor nivel de ingreso, es decir, en condiciones de pobreza relativa.

En este contexto se observa que en los grupos de bajos ingresos existe una gran proporción de necesidades sociales no satisfechas, o “déficit social”, que son de tipo material (por ejemplo, ingresos reducidos por falta de acceso laboral e insuficiencia de servicios básicos) y que también existe un déficit de servicios inmateriales (convivencia segura, recreación, vacaciones, sociabilidad). De ahí que ambos aspectos de las necesidades sociales deberían incluirse en una política de reducción del déficit social a través de la producción de nuevos servicios sociales.

Además de esta dimensión estructural de la desigualdad socioeconómica, existe otra que emana de la esfera cultural. Se trata de la desigual situación de mujeres y hombres en lo relativo a las actividades de cuidado de los hogares, centradas en niños y adultos mayores, entre otras. Como se indicó, la región está enfrentando en la actualidad una crisis del cuidado, como resultado de la creciente participación laboral e inserción social de las mujeres, en un contexto de rígida división sexual del trabajo en los hogares y de segmentación de género en el mercado laboral, que afecta en especial a los quintiles de bajos ingresos.

En la provisión de servicios de cuidado, esto implica considerar tanto las necesidades de las personas que precisan de asistencia (niños, adultos mayores y personas con algún tipo de dependencia), como las de quienes actúan en la relación de necesidad y cuidado, en particular las mujeres.

El segundo aspecto se refiere al desafío de identificar formas alternativas de producción y distribución de servicios sociales que mejoren la productividad de los sectores rezagados y respondan a las necesidades de los sectores de la población menos favorecidos.

Entre estas formas alternativas de producción, la economía social tiene un papel destacado. Esta economía incluye un amplio espectro de organizaciones que no forman parte del sector público ni del sector privado mercantil. Es decir, constituye una vía intermedia, basada en formas innovadoras de asociación y en técnicas creativas de gerencia de recursos, que permite a las organizaciones de la economía social operar en las diversas esferas del Estado, como la legislativa y la fiscal.

Durante los años noventa, el desarrollo de la economía social en los países europeos constituyó una respuesta al desempleo y a las nuevas necesidades sociales, cuya satisfacción no era bien resuelta por el sector público ni por el mercado, lo que se expresaba en una enorme demanda de servicios insatisfecha.

La experiencia europea muestra que las nuevas necesidades cubiertas por los servicios sociales son detectadas y sentidas con mayor rapidez e intensidad en la proximidad que brinda el terreno local, por lo que resulta casi natural que muchos de estos servicios se generen y desarrollen en ese ámbito. De ahí que la Comunidad Europea esté actualmente aprobando diversas políticas de financiamiento para establecer nuevos sectores sociales en los países. Así, por ejemplo, en España y Francia las diferentes iniciativas de apoyo a los nuevos sectores que conforman la economía social, en especial las dirigidas a las actividades locales, se convierten en alternativas viables para reducir los elevados niveles de desempleo y amortiguar los efectos sociales negativos de los procesos de reestructuración productiva.

El tercer aspecto corresponde a las políticas y los programas de inversión en nuevos sectores sociales. En cuanto a la formulación de políticas públicas para la creación de una economía social, se deberían considerar varios criterios. El primero de ellos es que en el diseño de las políticas es necesario incorporar la estructura de la economía. El segundo criterio consiste en que la formulación de políticas esté basada en un conocimiento sólido acerca de cómo funciona la economía real, lo que exige disponer de un análisis informado sobre el modelo de negocios que se asocia a la operación de los mercados. Finalmente, las políticas públicas deberían apuntar prioritariamente a elevar la productividad de los establecimientos de menor tamaño, haciendo hincapié en el mejoramiento del entorno en que estos se desenvuelven.

Además, se propone la aplicación de políticas para reforzar la capacidad productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas, con la finalidad de que mejore la participación de estas en el mercado y en la generación de nuevas ocupaciones. En este contexto, se espera que en las políticas públicas se considere la posibilidad de fortalecer la capacidad de generación de empleo de las pequeñas unidades y que se seleccionen los sectores hacia los que se orientarán las políticas.

La política de “gasto social activo” estaría destinada a viabilizar la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado (por la ausencia de una demanda solvente) ni por el sector público, a través del gasto social. Serían actividades realizadas por las personas en beneficio de la comunidad mediante instituciones privadas o públicas tradicionales, y financiadas, en su totalidad o en parte, por el sector público. Se desarrollarían bajo la modalidad de empleo directo o de emprendimiento subvencionado en asociación con micro, pequeñas y medianas empresas.

Los nuevos servicios destinados a cubrir un conjunto de carencias de la población de menores recursos se han organizado en tres grandes grupos: servicios para mejorar el cuidado y las condiciones del desarrollo

de las personas, servicios para facilitar la integración social de las personas y servicios culturales y de recreación para las personas.

Por último, se consideran los impactos que podría tener la economía social. Las estimaciones muestran que, en un horizonte de mediano y largo plazo, esto es, entre 10 y 20 años, los programas de inversión en nuevos sectores sociales podrían tener efectos significativos sobre la reducción del déficit social, contribuyendo así a las políticas de protección social, al avance de la convergencia productiva y a la mejora de la situación del empleo y la inclusión social.

Se prevé que después de una década el déficit social del segmento con mayores carencias de la población en situación de pobreza relativa se podría reducir un 66%.

La economía social podría contribuir al proceso de convergencia productiva. Con la inversión en los nuevos sectores sociales se espera que, hacia el final del período de diez años, se podría reducir la “brecha interna” de productividad mediante la ampliación y el reforzamiento del estrato de productividad intermedia, y crear además nuevas y mejores oportunidades de empleo para los trabajadores del estrato de productividad baja.

Por último, se espera que la inversión en nuevos sectores sociales fomente la inclusión social, al posibilitar la inserción de grupos excluidos del mercado laboral, y que mejore también la distribución del ingreso. Por un lado, los indicadores del mercado laboral deberían tender a mejorar durante el período, dado que el aumento del producto generado por los nuevos sectores sociales podría elevar el crecimiento del empleo total, reduciendo así el desempleo. También cabría esperar un mejoramiento de las condiciones laborales como resultado del incremento de la productividad, lo que sentaría las bases para que los trabajadores tuvieran salarios reales más altos y un mayor grado de protección social. Por otro lado, todos estos cambios apuntan a que la distribución del ingreso sea más igualitaria, pues el aumento del empleo y de las remuneraciones salariales generados por la economía social deberían conducir a una mayor participación del trabajo en el ingreso.

Bibliografía

- Cachón, Lorenzo, J.C. Collado, y M.I. Martínez (1998), "Nuevos yacimientos de empleo en España: potencial de crecimiento y desarrollo futuro", Informes y estudios, N° 4, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *Panorama social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6.
- ____ (2010b), "El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 94 (LC/G.2454-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.
- ____ (2009a), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- ____ (2009b), "Indicadores de ocupados de baja productividad en países seleccionados", Santiago de Chile, inédito.
- ____ (2009c), "Satisfacción de necesidades sociales por grupos socio-económicos en países seleccionados. Estimaciones con datos de Latinobarómetro", Santiago de Chile, inédito.
- ____ (2008), "Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de países seleccionados para el año 2007", Santiago de Chile, inédito.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, Libro Blanco* (COM(93)700), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, diciembre.
- Delors, Jaques y otros (1996), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Ferraro, C. y G. Stumpo (comps.) (2010), "Del discurso a la acción. Mejorando la calidad institucional: políticas e instituciones de apoyo a las pymes en América Latina", *Libros de la CEPAL*, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Hofman, A. (2000), *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Infante, R. (2010), "Heterogeneidad estructural e indicadores de desarrollo", *Documento de trabajo*, N° 5, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero, inédito.
- ____ (2008), "El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogenización productiva con generación de empleo", *serie Políticas sociales*, N° 143 (LC/L.2895-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.31.
- ____ (2006a), "Economía social: la experiencia de los países europeos", *Revista foro*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, junio.
- ____ (ed.) (2006b), *Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Jiménez, E., F. Barreiro y J.E. Sánchez, (1998), *Los nuevos yacimientos de empleo*, Barcelona, Fundación CIREM.

- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Ginebra.
- Rifkin, J. (1996), *El fin del trabajo*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Rodríguez, Corina (2005), "Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones", documento presentado en la trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre.
- Salvador, Soledad (2007), "Estudio comparativo de la "economía de cuidado" en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay", *Comercio, género y equidad en América Latina. Generando conocimiento para la acción política*, Montevideo, International Gender and Trade Network (IGTN)/Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).
- The Johns Hopkins University (1997), *Comparative Nonprofit Sector Project*, Baltimore.

Anexos

Anexo 1

Distribución del ingreso y pobreza relativa

A. Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso del trabajo

Como se analizó en capítulos anteriores de este libro¹², las diferencias de productividad por estrato se encuentran en los cimientos de la mala distribución del ingreso que predomina en América Latina, debido a que la mayor parte del ingreso de los hogares es el proveniente del trabajo.

Al respecto, cifras recientes muestran grandes divergencias en el ingreso medio del trabajo por decil en América Latina (véase el gráfico A.1)¹³. En efecto, si se agrupa a los ocupados por nivel de ingresos en proporciones semejantes a su distribución según nivel de productividad, se observa que el grupo de *ingresos altos* (20% superior) tiene un ingreso promedio que supera en 7,7 veces el que obtiene el grupo de *ingresos bajos* (50% inferior) y en 3,1 veces el del grupo de *ingresos medios* (30% intermedio)¹⁴. A su vez, el ingreso promedio de este último es 2,5 veces mayor que el del grupo de ingresos bajos.

Sin embargo, el aumento de los ingresos del trabajo no acompaña necesariamente al que registra la productividad. Si bien la productividad del estrato alto supera en 18 veces la del estrato de productividad baja, el ingreso laboral promedio del primero equivale a 7,7 veces el del segundo. Algo semejante ocurre con el estrato intermedio: mientras que la productividad es igual a 4,1 veces la del estrato bajo, el ingreso medio es 2,5 veces mayor.

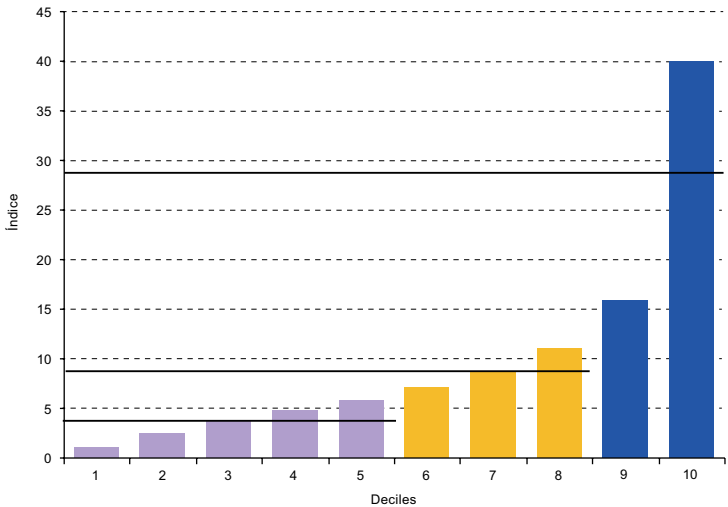
El hecho de que el ingreso del trabajo no evolucione a un ritmo semejante al del producto por ocupado es atribuible a que la distribución funcional del ingreso impone límites a la participación del capital y el trabajo en el PIB en cada estrato productivo. De ahí que la desigualdad en la distribución del ingreso se deba no solo a la asimetría de la productividad de los diferentes estratos, sino también a la institucionalidad que norma la distribución del producto entre el capital y el trabajo. Por eso cobra importancia el funcionamiento del mercado laboral y la capacidad diferenciada de negociación que tienen los trabajadores en cada estrato productivo.

¹² Véanse los capítulos I y II.

¹³ Datos de CEPAL (2009b) sobre 2007.

¹⁴ Véase el capítulo II, cuadro II.2.

Gráfico A.1
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES)^a: INGRESO PROMEDIO DEL TRABAJO
POR DECIL, 2007
(Ingreso en el primer decil = 1,0)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Indicadores de ocupados de baja productividad en países seleccionados”, Santiago de Chile, inédito, 2009.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

Las cifras de participación en el ingreso son elocuentes en materia de inequidad distributiva (véase el gráfico A.2). El grupo de ingresos bajos, que incluye al 50% de los ocupados, representa un 22% del ingreso total (letra A), en tanto que el de ingresos altos, que solo incluye a un 20% de los ocupados, percibe un 48% del total (letra B). Por su parte, el grupo de ingresos medios, que incluye al 30% de los ocupados, participa en el 30% del ingreso total.

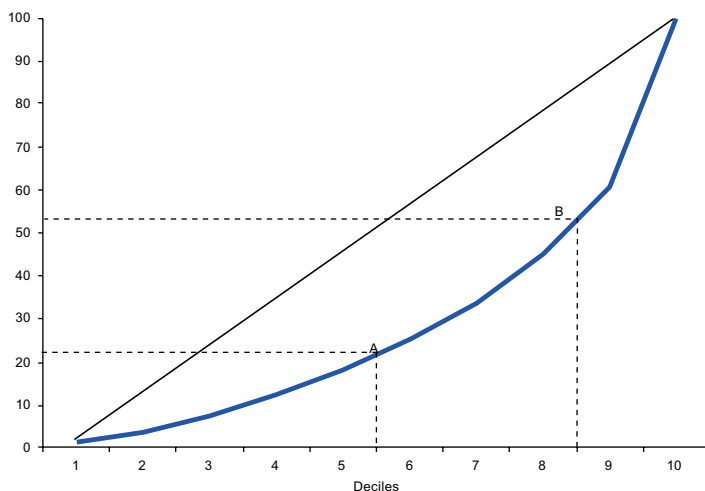
B. Distribución del ingreso de los hogares

La inequidad distributiva del ingreso del trabajo se refleja también en la distribución del ingreso de los hogares. Para examinar este aspecto es necesario identificar no solo al grupo social de ingresos extremadamente bajos (pobreza absoluta) en comparación con el resto, sino también a quienes viven relativamente excluidos (pobreza relativa) del resto de la sociedad.

Con respecto al concepto de *pobreza relativa*, a diferencia de lo que ocurre con el de pobreza absoluta, se establecen normas sociales y estándares de consumo que varían en la medida que evoluciona el ingreso mediano de las familias. Esta línea de pobreza se basa en una concepción según la

cual el grupo pobre es aquel cuyo consumo cae bajo las normas sociales y los estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad (ingreso mediano).

Gráfico A.2
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES)^a: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DEL TRABAJO, 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Indicadores de ocupados de baja productividad en países seleccionados", Santiago de Chile, inédito, 2009.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

En la medición de la pobreza basada en el ingreso mediano se compara la parte baja de la distribución de los ingresos en relación con la mitad de la distribución, mientras que en una medición fundada en el promedio se compara la parte baja en relación con todo el resto de la distribución (la parte media y la parte alta). Por tanto, la tasa de pobreza relativa es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más precario sea el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, más elevada será la tasa de pobreza.

El conjunto de personas o familias en condiciones de pobreza relativa, esto es, el sector relativamente excluido de la sociedad, se define como el grupo cuyo nivel de ingreso es inferior a 0,7 veces el ingreso mediano¹⁵. De acuerdo con esta definición, se obtendrá una estructura de grupos sociales en función de la distribución de ingresos que se describe a continuación.

¹⁵ Corresponde al ingreso promedio del 50% más pobre de la población.

El *grupo de ingresos bajos* representa el 30% de la población y está formado por las personas que viven en condiciones de pobreza relativa (véase el cuadro A.1). En el extremo opuesto se ubica el *grupo de ingresos altos*, que representa el 30% de la población y tiene ingresos superiores al promedio. Entre ambos, se sitúa el *grupo de ingresos medios*, que concentra al 40% de la población y tiene ingresos cercanos al promedio.

Al utilizarse los datos de la distribución del ingreso en América Latina solo para fines de ilustración de la inequidad distributiva entre los grupos sociales (véase el gráfico A.2) se aprecia que el grupo que está en condiciones de pobreza relativa, y que incluye al 30% de la población, percibe cerca de un 10% del ingreso total. En el lado opuesto del abanico, el grupo de ingresos altos, que también incluye a un 30% de las personas, dispone del 60% del ingreso total. Entre ambos extremos se ubica el grupo de ingresos medios, que incluye al 40% de la población y recibe el 30% del ingreso total.

Cuadro A.1
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES)^a: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y
POBREZA RELATIVA, 2007
(En porcentajes)

Grupos sociales	Límites de ingreso	Población (%)
Ingresos bajos	Hasta 0,7 veces el ingreso mediano	30,0
Ingresos medios	Entre 0,8 veces el ingreso mediano y el promedio	40,0
Ingresos altos	Mayor que el promedio	30,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Indicadores de ocupados de baja productividad en países seleccionados", Santiago de Chile, inédito, 2009.
^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

En suma, la heterogeneidad estructural se expresa en una diferenciación aguda de la productividad del trabajo por estratos de producción y se encuentra en la base de los problemas distributivos de las economías de los países de la región. Por ello, la convergencia de las productividades de los diferentes estratos constituye un requisito básico para lograr un nuevo patrón de desarrollo inclusivo.

Anexo 2

Metodología para estimar el impacto de la economía social

Con la finalidad de conocer el posible efecto de los nuevos sectores sociales en la producción, el empleo y la reducción del déficit social de los grupos de menores ingresos, se recurrió al esquema de estimación que se expone a continuación.

En relación con la importancia de la economía social en el producto, se tiene que:

$$1) Q_s / Q = (q_s \cdot L_s) / (Q \cdot L) = (q_s / q) [(L_s / N_s) / (L / N)] (N_s / N)$$

donde:

Q_s = PIB de los nuevos sectores sociales

Q = PIB del total de la economía

q_s = PIB por ocupado (productividad) de los nuevos sectores sociales

q = PIB por ocupado (productividad) del conjunto de la economía

L_s = Empleo generado por los nuevos sectores sociales

L = Empleo total de la economía

N_s = Población con “déficit social”

N = Población total

Para escribir la ecuación 1) en términos compactos se establece que:

$$\alpha_s = (q_s / q)$$

equivale a la relación entre la productividad de los sectores sociales y la total¹⁶. Por su parte:

$$\beta_s = (L_s / N_s) / (L / N)$$

corresponde a la relación entre el coeficiente “empleo-población” de los sectores en condiciones de pobreza relativa y el del total de la población¹⁷.

$$\gamma_s = (N_s / N)$$

La cobertura del déficit social se expresa como un porcentaje de la población total con carencias de servicios sociales. De ahí que la contribución del PIB de la economía social al producto total pueda expresarse como sigue:

¹⁶ Estimación realizada a partir de los datos del capítulo II, cuadro II.2

¹⁷ Esta relación se calculó con base en tabulaciones especiales de encuestas de hogares de diez países de la región referidas al año 2007. Véase CEPAL (2008).

$$1a) Q_s/Q = \alpha_s \beta_s \gamma_s$$

La incidencia de la producción de los sectores sociales en el empleo se estima a través de la siguiente expresión:

$$2) L_s/L = [(1/q_s) / (1/q)](Q_s/Q) = (q/q_s) (Q_s/Q)$$

Si se establece la siguiente equivalencia:

$$\delta_s = (q/q_s) = 1/\alpha_s$$

la generación de empleo de la economía social quedaría así:

$$2a) L_s/L = \delta_s (Q_s/Q)$$

Los requerimientos de inversión para obtener el aumento estimado del producto y el empleo de los nuevos sectores sociales pueden representarse como sigue:

$$3) I_s = k_s \cdot \Delta Q_s = k_s (\Delta Q_s / Q) (Q)$$

I_s = Inversión requerida por el aumento de la producción de los sectores sociales

k_s = Relación marginal capital-producto de los nuevos sectores sociales

$\Delta Q_s / Q$ = Aumento de la producción de los sectores sociales como proporción del PIB total (Q)

$$3a) I_s/Q = k_s (\Delta Q_s / Q)$$

Reordenando lo señalado, se tiene que el monto de la inversión necesaria para alcanzar los niveles de producción, empleo y reducción del déficit social deseados es un múltiplo (k_s) del porcentaje que representa la producción de nuevos sectores sociales en el PIB total¹⁸.

A continuación se muestran tres alternativas de cobertura del déficit social: alta (100%), intermedia (66%) y baja (33%), y se estima el aporte potencial de los nuevos sectores de servicios sociales a la producción y al empleo al alcanzarse esos objetivos (véase el cuadro A.2). Se debe considerar que este es un proceso que requeriría al menos una década.

Las estimaciones muestran que si se adoptara una política orientada al objetivo de la alternativa *alta*, esto es, de cobertura total del déficit social, el producto de los nuevos sectores sociales, organizados en la economía social, alcanzaría a fines del período señalado un 7,2% del PIB total, y el empleo generado representaría un 9,0% del empleo total de la región.

¹⁸ Para estimar la inversión requerida se utilizan relaciones capital-producto en inversión no residencial, estimadas con base en Hofman (2000), actualizadas al año 2008 por el mismo autor.

Cuadro A.2
NUEVOS SECTORES SOCIALES: PRODUCCIÓN, EMPLEO Y REQUERIMIENTOS DE
INVERSIÓN SEGÚN ALTERNATIVAS DE COBERTURA DEL DÉFICIT SOCIAL
(Cifras estimadas en porcentajes)

Alternativas	Qs/Q	Ls/L	Is/Q	α	β	γ	k	Cobertura de déficit social
Alta	7,2	9,0	8,6	0,8	0,6	15,0	1,4	100,0
Intermedia	4,8	5,9	5,7	0,8	0,6	9,9	1,4	66,0
Baja	1,6	2,0	1,9	0,8	0,6	3,3	1,4	33,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de países seleccionados para el año 2007", Santiago de Chile, inédito, 2008; Capítulo II, cuadro II.2 y A. Hofman, *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2000.

Una alternativa *intermedia* supondría cubrir dos tercios del déficit social, lo que provocaría que la producción de economía social alcanzase un 4,8% del PIB total y el empleo, un 5,9% del total a fines del período considerado.

Por otra parte, con la alternativa *baja* se reduciría un tercio el déficit social, el producto de la economía social alcanzaría el 1,6% del PIB total y los puestos de trabajo creados representarían un 2,0% del empleo total al cabo de una década.

Para implementar la economía social es necesario invertir en el desarrollo de los nuevos sectores sociales. De acuerdo al método expuesto, los recursos para que entre en vigor dependerán de los niveles de producción requeridos para reducir el déficit social según las alternativas expuestas. Así, la inversión expresada como porcentaje del PIB alcanzaría un 8,6% en el caso de la alternativa *alta*, un 5,7% en la alternativa *intermedia* y un 1,9% en el caso de la alternativa *baja*.

En suma, dependiendo de los objetivos en materia de reducción del déficit social, el aporte de la economía social podría alcanzar entre un 1,6% y un 7,2% del PIB total, y entre un 2,0% y un 9% del empleo total de la región. Para ello se requeriría asignar recursos de inversión que fluctuarían entre un 1,9% y un 8,6% del PIB en un período de diez años. Esto es, se debería invertir anualmente entre un 0,9% y un 0,2% del PIB, si se considera una distribución proporcional de los recursos en el período.



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones

Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2010 son de US\$ 30 para ambas versiones. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años son de US\$ 50 para ambas versiones.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2010 are US\$ 30 for both versions. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription is US\$ 50 for both versions.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009, 176 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2009, 160 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010, 136 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2009-2010, 128 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010, 178 p.*
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2009-2010, 168 p.

- *Panorama social de América Latina*, 2010, 266 p.
Social Panorama of Latin America, 2010, 256 p.
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 2010, 220 p.
Foreign Direct Investment of Latin America and the Caribbean, 2010, 216 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* / **Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean** (bilingüe/bilingual), 2010, 310 p

Libros de la CEPAL

- 111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 284 p.
- 110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 304 p.
- 109 ***Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean***, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordiano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaku Watanuki (eds.), 322 p.
- 108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, 2010, 196 p.
- 107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 392 p.
- 106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (compiladores), 322 p.
- 105 ***Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America***, Jürgen Weller (ed.), 2009, 236 p.
- 104 *La República Dominicana en 2030: hacia una sociedad cohesionada*, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.
- 103 ***L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire***, 2009, 138 p.
- 102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.
- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.
- 100 *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Sandra Huenchuan (ed.)
- 99 *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, 2009, 212 p.
- 98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hilbert (eds.), 2009, 388 p.
- 97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez Pizarro (ed.), 2008, 375 p.
- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2010.

Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.),

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina, Patricio Rozas Balbontín, CEPAL/Lom, Chile, 2009.

Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica, Marcio Wohlers y Martha García-Murillo (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

Desafíos y oportunidades de la industria del software en América Latina, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones?, Martín Hilbert y Osvaldo Cairó (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

O Estruturalismo latino-americano, Octavio Rodríguez, CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.

L'avenir de la protection sociale en Amérique latine. Accessibilité, financement et solidarité, CEPALC/Eska, France, 2009.

Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.

Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.

Coediciones recientes / Recent co-editions

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, CEPAL/FAO/IICA, 2011.

The Outlook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean, ECLAC/FAO/IICA, 2011.

Pobreza infantil en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNICEF, Chile, 2010.

Espacios iberoamericanos: vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico, CEPAL/SEGIB, 2010

Espaços ibero-Americanos: vínculos entre universidades e empresas para o desenvolvimento tecnológico, CEPAL/SEGIB, 2010

Clases medias y desarrollo en América Latina, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2010.

Innovar para crecer. Desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica, CEPAL/SEGIB, Chile, 2010.

Espacios iberoamericanos. Iberoamérica frente a la crisis, CEPAL/SEGIB, Chile, 2009.

Espaços Ibero-Americanos. A Ibero-América em face da crise, CEPAL/SEGIB, Chile, 2009.

The United Nations Regional Commissions and the Climate Change Challenges, ECLAC/ECA/ECE/ESCAP/ESCWA, 2009.

- Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile, Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante (eds.), CEPAL/OIT/Fundación Chile 21, Chile, 2008.
- Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2008.
- El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNFPA, 2009.
- Espacio iberoamericano: la economía del conocimiento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.
- Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.
- Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina***, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.
- Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

Cuadernos de la CEPAL

- 94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montañó Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.
- 93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.
- 92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009*. Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.
- 36 Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 3). Solo disponible en CD, 2008.
- 35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / **Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin** (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

*Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org



El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe

Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad

Ricardo Infante
Editor

En este libro se abordan algunos temas que forman parte de la propuesta presentada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el título “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”. En ella se señala que, para avanzar en un crecimiento con mayores niveles de igualdad, es preciso impulsar una decidida aplicación de políticas de convergencia productiva. Dichas políticas se orientan, por un lado, a cerrar la brecha externa y reducir así el rezago relativo en materia de productividad de las economías de la región con respecto a las desarrolladas y, por otro, a la reducción de las brechas internas de productividad que existen entre los sectores productivos y dentro de ellos, así como entre las empresas según su tamaño y entre las distintas regiones de los países.

En este contexto, los ensayos que componen este libro exploran las posibilidades, obstáculos y retos de la adopción de un conjunto de políticas orientadas a superar la persistente heterogeneidad de la estructura productiva de las economías de la región y a fortalecer las sinergias entre la convergencia productiva y la inserción social en el mundo laboral.

Esta perspectiva analítica profundiza en diferentes materias abordadas en tres grandes temas, tales como las limitaciones que impone la heterogeneidad estructural al desarrollo, la aplicación de políticas públicas que refuercen la interacción de los procesos de convergencia productiva externa y las necesarias transformaciones del mundo del trabajo para responder a las exigencias de la convergencia productiva y asegurar una inserción laboral y social satisfactoria.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)

www.cepal.org



9 789211 217810

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile • S1100288 • Septiembre de 2011

ISBN 978-92-1-121781-0 • N° de venta S.11.II.G.56

Copyright © Naciones Unidas 2011