



Capítulo VI

Políticas para una visión integrada del desarrollo

El cambio estructural para la igualdad es una visión de largo plazo, en que la política tiene el papel de priorizar, orientar y concertar, y en que el desarrollo de instituciones democráticas y eficientes es el puente entre la visión y su efectiva instrumentación. A esta visión, la anima una genuina vocación de futuro orientada a las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. No existe un modelo único que concrete esta visión; se realizará de diferentes maneras de acuerdo con las especificidades nacionales.

La crisis de 2008-2009 marcó un punto de inflexión pues abrió espacios de reflexión y discusión que eran considerados anatema en el modelo predominante de desarrollo, en particular en materia de la aceptación de políticas industriales, políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento más que a la estabilidad nominal y políticas pro igualdad con base en derechos.

La revolución tecnológica en curso se está acelerando y generando nuevas trayectorias que permiten armonizar el crecimiento con la sostenibilidad ambiental, como sucede en la medida que aumenta la virtualización que ahorra materiales, energía y movimientos de personas y bienes. El cambio tecnológico puede ser orientado de manera de compatibilizar aumentos de productividad con criterios ambientales.

En el campo demográfico, las sociedades de la región envejecerán y dependerán cada vez más de la productividad de la generación activa. La actual fase de bono demográfico, con una disminución relativa de la población infantil y un aumento relativo de la población en edad de trabajar, hace propicio invertir en las capacidades de las nuevas generaciones. Esto vuelve imperativo aprovechar las oportunidades y anticiparse a los riesgos de los cambios en la pirámide de edades.

Estas fuerzas colocan a esta propuesta en estrecha interlocución con las nuevas generaciones. Porque son estas las que hoy se movilizan, con vocación incluyente y con la versatilidad propia de las redes sociales, en aras de la mayor igualdad de derechos, el acceso más oportuno al desarrollo de sus capacidades y una defensa más consciente de la sostenibilidad ambiental.

En este capítulo se priorizan tres ejes: la política industrial en el espacio del cambio estructural; la política macroeconómica en la creación de un ambiente favorable al crecimiento, la inversión y la estabilidad real y nominal; y las políticas sociales y de empleo en el campo de la distribución del ingreso y la igualdad.

En este documento se mostró que el cambio estructural es el eje de un proceso de crecimiento con empleo e igualdad en el largo plazo. Este cambio no es resultado de fuerzas espontáneas; todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con políticas activas de estímulo a sectores de alta productividad con mayor intensidad en conocimiento (eficiencia schumpeteriana) y fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa (eficiencia keynesiana).

En la primera sección de este capítulo, se analiza la evolución de las políticas industriales en la región y se enfatiza la necesidad de una política que defina explícitamente una dirección para el esfuerzo sostenido de cambio estructural, respetando las especificidades productivas, de escala e institucionales de los países de la región. Tener políticas industriales implica elegir sectores que impulsen este proceso. Este esfuerzo sería estéril si no se acompañara con el desarrollo institucional que asegure la implementación efectiva de esas políticas, incluyendo el consenso social en torno a ese objetivo, aspectos en que la región no ha sido eficaz.

También se mostró que el proceso de cambio estructural no ocurre con independencia del ciclo económico y que su duración, la intensidad del auge y de la contracción, el monto de las inversiones y su composición afectan la estructura productiva y contribuyen a definir su trayectoria en el tiempo. Por ese motivo, la política macroeconómica se aborda en la segunda sección de este capítulo desde una perspectiva diferente, enfatizando sus efectos sobre la estructura y el largo plazo. Dos aspectos reciben especial atención. Primero, la necesidad de que estas políticas sostengan la demanda agregada, la utilización de la capacidad instalada y el empleo, es decir, la eficiencia keynesiana. Segundo, estas políticas deben impedir que la volatilidad y estructura de los macroprecios comprometan los esfuerzos de diversificación productiva. Las políticas macroeconómicas que apoyan el cambio estructural se basan en una noción más amplia de estabilización que, sin descuidar la evolución de las variables nominales, incorpore objetivos de crecimiento y empleo. En particular, deben sostener los períodos de auge, evitando que se interrumpan tempranamente debido a desequilibrios y crisis que deterioran la inversión y comprometen la producción de bienes transables no tradicionales. Una tarea importante de una macroeconomía que se preocupa por el largo plazo es ampliar los espacios de las políticas fiscales y monetarias. Un ejemplo de este tipo de políticas son las macroprudenciales y de control de capitales de corto plazo que permitan superar las restricciones impuestas por el trilema discutido en el capítulo IV¹.

Finalmente, se mostró que el crecimiento sostenido del empleo y una mejor distribución funcional y personal del ingreso en el largo plazo están relacionados con la diversificación productiva. Las tareas urgentes de corregir la desigualdad exigen acciones de corto plazo en el

¹ En ese capítulo, se señaló que es imposible tener simultáneamente una política monetaria independiente, una meta de tipo de cambio y una apertura total de la cuenta financiera.

plano social, incluyendo políticas de transferencia de ingresos, como se plantea en la tercera sección de este capítulo. Estas políticas son consistentes con los esfuerzos por sostener la eficiencia keynesiana y la demanda agregada. Ellas deben ser complementadas con políticas dirigidas a mejorar la operación del mercado laboral y aumentar la incorporación de los trabajadores a empleos formales y con protección social. La capacitación de los trabajadores y la educación son así variables estratégicas que contribuyen, al mismo tiempo, a mejorar la distribución del ingreso y generar las capacidades requeridas por un proceso intenso de cambio estructural con igualdad.

A. Política industrial

En América Latina y el Caribe, hay experiencias de diversos tipos de políticas industriales, que han sido resultado de los objetivos, la experiencia y las capacidades económicas e institucionales de cada país. En particular, se han concebido medidas que han ido desde la puesta en marcha de políticas sectoriales hasta la formulación de políticas horizontales, pasando por el fomento de los conglomerados productivos o cadenas productivas. Más aun, hay una creciente aceptación de la necesidad de desarrollar políticas de alcance sectorial, que hasta hace poco tiempo eran fuertemente resistidas en muchos países. Así, paulatinamente se ha reconocido que las políticas industriales son el núcleo de las estrategias de diversificación de la estructura productiva y de cambio estructural.

1. Evolución de la política industrial

Las políticas dirigidas a crear nuevos sectores fueron el centro de la política industrial hasta 1980². Su objetivo, que sigue siendo válido hoy, era densificar el tejido productivo de los países. En ese momento, el objetivo se buscaba aprovechando los efectos del crecimiento de la demanda interna, particularmente de inversión, que de otro modo se traducirían en aumento de importaciones, con el consiguiente impacto negativo sobre la restricción externa. En las décadas de 1950 y 1960, las economías más grandes de la región avanzaron en la creación de industrias de consumo masivo y de bienes de consumo duradero de alto valor, como los automóviles. Durante la década de 1970, se fortaleció la percepción de que los efectos de la inversión se dividían en dos: por un lado, la instalación de capacidad productiva, con impactos positivos sobre la oferta agregada; por otro, la demanda derivada de bienes de capital que, por insuficiencia de una oferta interna adecuada, se traducía en demanda de importaciones, perdiéndose así los efectos de arrastre sobre el resto de la estructura productiva. En ese momento, los conceptos de política industrial, política manufacturera y política de fomento a la producción de bienes de capital estaban estrechamente vinculados.

Las políticas industriales ordenaban la expansión de la oferta interna y concentraban los esfuerzos de planificación o programación a nivel de la estructura productiva³. Tres factores vinculados entre sí fortalecían ese papel ordenador: los mecanismos de fomento del sector público

² En general, las economías de la región eran cerradas en lo financiero y lo comercial, incluso con algunos mercados reservados para la oferta de productores locales.

³ Los ejemplos más notorios en la década de 1970, antes del quiebre que significó la crisis de la deuda externa, fueron el Segundo Plan Nacional de Desarrollo en el Brasil y el Programa Nacional de Fomento Industrial 1979-1982 en México, que estuvo en vigencia durante el auge que acompañó la expansión de la plataforma de producción de petróleo.

se organizaban a nivel sectorial e incluso subsectorial⁴; los intereses privados se organizaban también en cámaras o asociaciones sectoriales, que eran las principales defensoras de la estructura de protección comercial, y las negociaciones comerciales internacionales se concretaban en listas negativas o positivas de preferencias sectoriales. Las políticas sectoriales se concentraron en los sectores agropecuario y manufacturero, aunque el peso de este último fue tal que se tendió a confundir los conceptos de política industrial y de política para la industria manufacturera.

Tras haber ocupado esa posición central, las políticas orientadas al sector manufacturero fueron perdiendo legitimidad a lo largo de la década de 1980, llegando a quedar prácticamente excluidas de la visión del nuevo modelo económico implantado con las reformas, al menos en su formulación más estricta. La pérdida de aceptación de las políticas industriales tuvo diversas causas. Las principales fueron: la privatización o cierre de empresas públicas que invertían directamente en nuevos sectores, puesto que, según la nueva visión, el Estado solo debía desempeñar un papel subsidiario en la dinámica económica; la necesidad de equilibrar las finanzas públicas mediante la eliminación de subsidios, en particular los fiscales y los componentes de subsidio de las operaciones de crédito; y la percepción de que numerosas inversiones habían implicado mala planeación, gestión deficiente de proyectos, corrupción e incluso proyectos inútiles, los llamados “elefantes blancos”. Esta pérdida de legitimidad no se dio en todas partes del mundo. Así, en varios países del este y sudeste de Asia, las políticas activas con alcances sectoriales e incluso focalizadas a nivel de empresa se mantuvieron vigentes hasta bien entrado el decenio de 1990, aunque perdieron fuerza a medida que esos países se fueron incorporando paulatinamente, aunque con diferentes ritmos, al nuevo régimen internacional de comercio⁵.

Más allá de los argumentos económicos contra la política industrial, el debate de políticas se polarizó en el estereotipo “desarrollistas versus neoliberales”. Las reformas pro mercado fueron lideradas por actores que atribuyeron la distorsión de la asignación de recursos y los desequilibrios fiscales, detrás de los procesos inflacionarios, a las políticas industriales. Esta posición fue compartida por un número creciente de gobiernos en la región⁶. Sin embargo, esa visión extrema no siempre se condijo con los hechos; incluso gobiernos fuertemente pro mercado mantuvieron ciertas políticas sectoriales, en particular para la industria automotriz.

a) La política industrial después de las reformas económicas

La apertura comercial y financiera, y las privatizaciones, tuvieron fuertes repercusiones en la estructura industrial, que se mostraron en el capítulo II, y llevaron a un cambio estructural que modificó la estructura de propiedad, el empleo y la dinámica empresarial, así como la organización de los principales mercados de bienes y servicios. Gran parte de la experiencia de la región en política industrial después de la reformas se abarca en el concepto de “políticas de competitividad”⁷. Luego de un primer momento, que alcanza hasta mediados de la década de

⁴ Por ejemplo, en ministerios de industria, agricultura, minería y otros y, dentro de ellos, en direcciones generales de alimentos, metalmecánica, química, bienes de capital y similares.

⁵ La bibliografía sobre las políticas industriales en el este de Asia es muy amplia. Una revisión de esas políticas puede verse, por ejemplo, en Devlin y Mogueillansky (2010, anexo al capítulo II) y Peres y Primi (2009).

⁶ A comienzos del decenio de 1990, era frecuente escuchar de altos funcionarios a cargo de la política macroeconómica el apotegma de Gary Becker (1985) “la mejor política industrial es no hacer política industrial” (“the best industrial policy is none at all”). Pese a su simplicidad, esa frase reflejaba adecuadamente su postura frente al tema.

⁷ Es útil mantener la distinción entre políticas industriales y de competitividad para resaltar la necesidad de políticas de creación de nuevos sectores en sentido estricto. Las políticas de competitividad no son suficientes para cambiar la estructura productiva ya que no todos los sectores tienen el mismo potencial para beneficiarse de igual manera de

1990, cuando el auge de las reformas económicas condujo a una casi total exclusión de las políticas industriales de la agenda pública, se dio un resurgimiento del interés por la competitividad, entendida como la capacidad de alcanzar una mayor presencia en los mercados internacionales.

En ese nuevo contexto, tomaron forma tres maneras de enfocar las políticas de competitividad. En algunos países, fundamentalmente el Brasil, México y algunos del Caribe de habla inglesa, por ejemplo Jamaica, con su *National Industrial Policy* de 1996, y Trinidad y Tabago, con su *Industrial Policy 1996-2000*, se elaboraron documentos de política orientados específicamente al sector manufacturero y a su vinculación con el desarrollo tecnológico y la inserción internacional. Más que planes o programas industriales en un sentido estricto, estos documentos fueron agendas de trabajo entre el gobierno y el sector privado, lo que llevó a que sus críticos los acusaran de ser “programas sin metas” e incluso “sin recursos”.

En segundo lugar, en los países andinos y centroamericanos, predominaron enfoques tendientes a aumentar la competitividad del conjunto de la economía, sin dar un papel privilegiado al sector manufacturero, y se formularon estrategias nacionales de competitividad basadas en la metodología del análisis de agrupaciones (*clusters*), que recibieron distintos nombres, entre otros, los de aglomeraciones industriales, arreglos productivos y conglomerados productivos⁸. En su aplicación, esos enfoques se traducían en la negociación y puesta en marcha de acuerdos sectoriales, generalmente a lo largo de cadenas de valor, entre actores privados y el gobierno, donde este cumplía la función de catalizador o facilitador.

Las políticas de apoyo a *clusters* se extendieron rápidamente. En algunos países, se volvieron el centro de las estrategias nacionales de competitividad, como en Colombia, donde políticas basadas en *clusters* han tenido una larga continuidad desde comienzos de los años noventa⁹; o en El Salvador, país con una fuerte política de apoyo a los conglomerados productivos y a las pequeñas empresas y microempresas. En otros, generalmente de mayor tamaño, estas medidas han sido el centro de las estrategias de fomento al desarrollo a nivel subnacional. Así lo ilustran en su momento, en México, el apoyo al sector del calzado en Guanajuato o de la electrónica en Jalisco (Unger, 2003; Dussel Peters, 1999) y en el Brasil las acciones del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) a lo largo de todo el país, en el marco del proyecto de desarrollo de “aglomeraciones productivas locales” (APL). Este tipo de política todavía disfruta de gran aceptación, incluso entre los organismos financieros internacionales, lo que ha facilitado su adopción por los gobiernos e incluso ha llevado a que algunas políticas sectoriales se presenten como políticas de apoyo a conglomerados productivos.

aumentos en la eficiencia. Naturalmente, la creación de sectores implica el desarrollo de los correspondientes agentes económicos e instituciones.

⁸ Ese enfoque fue desarrollado a partir de Porter (1990) y se concretó en los trabajos de Monitor Company en los países andinos a comienzos del decenio de 1990 y en el proyecto “Centroamérica en el siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”, coordinado por INCAE/Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLADS) a mediados de ese decenio.

⁹ En 2006, el gobierno colombiano estableció el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (SNC) como la institución a cargo de las actividades de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas para el fortalecimiento de las empresas en los mercados interno y externo. La Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) incluía una visión a 2032 y se centraba en cinco estrategias: desarrollo de sectores o clusters de clase mundial, salto en la productividad y el empleo, formalización empresarial y laboral, fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión. Esta estrategia fue concretada en junio de 2008 en 15 planes de acción (Gómez Restrepo, 2009). Esta visión, que combina políticas de alcance transversal y sectorial, se reformuló en la Política de Desarrollo Productivo presentada en 2011 (Díaz Granados y Pinto, 2011).

Finalmente, en la Argentina, Chile y el Uruguay no se trabajó sobre la base de políticas industriales ni de estrategias nacionales de competitividad. Se prefirieron las políticas transversales u horizontales, que buscaban no discriminar entre sectores y que se debían poner en práctica mediante incentivos a la demanda de las empresas, en contraste con los subsidios a la oferta que caracterizaban al modelo de política industrial de la sustitución de importaciones¹⁰. Cuando se presentaran problemas de alcance sectorial, las políticas horizontales concentrarían sus instrumentos en la solución de tales problemas, sin que se considerara que por ello perdían su carácter básicamente neutral. En Chile fue donde se conceptualizó y puso en marcha con más fuerza este tipo de intervención, aunque en el país se mantuvieron por un largo período subsidios directos a los sectores forestal y minero, así como a las actividades exportadoras (Moguillansky, 2000)¹¹.

b) Las políticas de competitividad

Como se ha reiterado en los análisis sobre el tema (BID, 2001; Melo, 2001; Peres, 1997), las políticas de competitividad en la región, incluso las de alcance fundamentalmente sectorial, se han preocupado mucho más de incrementar la eficiencia de sectores existentes que de crear nuevos sectores, lo que es consistente con la búsqueda de una mayor penetración en los mercados internacionales, principalmente sobre la base de ventajas comparativas estáticas (recursos naturales y mano de obra no calificada). Esto se ha dado tanto en países con una estructura productiva diversificada (Brasil y México, entre otros), como en países con estructuras más especializadas. De los primeros, se podría decir que son pocos los sectores inexistentes y que las políticas sectoriales se detectan a nivel de productos específicos. Si bien eso es cierto, la evidencia apunta a que, en el Brasil, sobre todo hasta la Política de Desarrollo Productivo de 2008, y en México, en general, las medidas de tipo sectorial se concentraron en fortalecer y expandir sectores ya instalados, siendo el caso más notorio el de la industria automotriz, que se mencionó anteriormente.

La creación de actividades nuevas aparece esporádicamente como objetivo de política. Cuando esto ha ocurrido, se han seguido dos principales líneas de acción: las negociaciones comerciales internacionales para asegurar el acceso a los mercados, sobre todo mediante tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, y la atracción de inversión extranjera directa (IED) para desarrollar plataformas de exportación, incluyendo las actividades de zona franca y las maquiladoras.

La atracción de inversión extranjera directa ha sido el principal mecanismo por el cual se han creado nuevos sectores en la mayoría de los países de la región. Las medidas en ese sentido van desde la profundización de la plataforma exportadora de México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (automóviles y sus partes, electrónica y vestimenta), pasan por las actividades más elementales de ensamblaje en zonas de exportación en algunos países de Centroamérica y el Caribe¹², y llegan hasta las inversiones en privatización de servicios y sectores primarios en países de América del Sur (Mortimore, 2000; Peres y Reinhardt, 2000). Las diferentes

¹⁰ La expresión “políticas neutrales u horizontales”, de uso generalizado en la región, oculta el hecho de que toda política termina favoreciendo más a unos sectores que a otros. Esto sucede porque esas políticas intentan hacer más eficiente el funcionamiento de los mercados de factores productivos que son utilizados en diferente proporción por los distintos sectores o productos. En algunos casos, políticas que se presentan como neutrales para que tengan más aceptación, están desde un comienzo orientadas a sectores específicos. Esto suele suceder con las políticas de desarrollo tecnológico.

¹¹ Como se verá más adelante, entre 2007 y 2010 la experiencia chilena comenzó a asumir características diferentes; por su parte, la Argentina y el Uruguay pusieron en marcha políticas orientadas a cadenas productivas en 2011.

¹² Estas actividades fueron impulsadas en sus comienzos por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en la década de 1980 y más recientemente por el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD).

combinaciones de estrategias de las empresas transnacionales inversoras (estudiadas en el capítulo III) y políticas públicas de alcance sectorial han determinado en gran medida las actividades que han conducido a cierta diversificación de las estructuras productivas, aunque con las limitaciones derivadas del bajo valor agregado que resulta de la concentración en actividades de ensamblaje y de la poca articulación con el resto de la economía nacional respectiva (CEPAL, 2011a).

Los instrumentos que se han utilizado para atraer inversión extranjera se pueden clasificar en tres grupos: i) incentivos, principalmente del tipo zona franca y fiscales; ii) normas que generen un entorno eficiente —estado de derecho, transparencia, acceso asegurado a mercados internacionales, buena infraestructura, entre otros—, y iii) creación de factores de producción especializados, en particular mano de obra calificada. Los países de la región han aplicado con diferente intensidad estos tres tipos de instrumentos; sin embargo, los que suelen predominar, con pocas excepciones, son los primeros dos (Mortimore y Peres, 1998).

Además de los instrumentos específicos para atraer inversión extranjera, se han utilizado otros que se dirigen a cualquier tipo de inversión (nacional o extranjera). Ellos son los incentivos financieros y fiscales y un amplio grupo de medidas con las cuales los gobiernos buscan establecer entornos competitivos para el funcionamiento de las empresas (defensa de la competencia y regulación de sectores monopólicos), disminuir los costos de transacción (reducción de controles administrativos, entre otros) o permitir el aprovechamiento de economías de escala mediante la acción colectiva de las empresas (acuerdos sectoriales a lo largo de cadenas productivas¹³, apoyo a la asociación entre empresas, entre otros).

Según el grado de aceptación que han logrado, las políticas de competitividad formuladas en la región se pueden agrupar en políticas con gran aceptación, políticas con baja aceptación y políticas emergentes, sin que ello implique consideraciones sobre su eficiencia. Las políticas con gran aceptación son las que han sido generalmente mejor consideradas por los gobiernos. Además de las políticas para fomentar las exportaciones (promoción comercial) y para atraer inversión extranjera directa, ya mencionadas, este grupo incluye las políticas para impulsar el desarrollo científico-tecnológico y la innovación (véase el recuadro VI.1); la formación de recursos humanos, incluyendo la capacitación empresarial; el apoyo a las empresas pequeñas y a las microempresas (véase el recuadro VI.2)¹⁴, y el desarrollo productivo a nivel local o subnacional, estando las dos últimas estrechamente vinculadas. La aceptación de estas políticas se debe a su presunta neutralidad sectorial por el hecho de incidir sobre mercados de factores productivos (tecnología y formación) y también a su impacto positivo sobre la generación de empleo, especialmente a nivel subnacional o local¹⁵.

¹³ En economías pequeñas, como muchas de la región, las políticas para el apoyo a cadenas productivas necesariamente se concretan en políticas para el fomento a la inserción de las empresas locales en cadenas globales de valor. Estas políticas requieren líneas de acción para reducir los costos de transacción que enfrentan las empresas, que pueden ser especialmente gravosos para las de menor tamaño.

¹⁴ Un caso posiblemente único es el de Bolivia (Estado Plurinacional de), donde en el artículo 318, II de la Constitución Política de 2008 se establece que “El Estado reconoce y priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales”. Más aun, en el artículo 334, se indica que “El Estado protegerá y fomentará: [...] 4. Las micro y pequeñas empresas, así como las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores, quienes gozarán de preferencias en las compras del Estado”. Véase también Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2009).

¹⁵ Estas políticas de competitividad no abarcan la totalidad del universo de acciones públicas que inciden en la competitividad de una economía, entre las que se encuentran también las políticas macroeconómicas, que se tratan en la próxima sección, y las políticas para el desarrollo de infraestructura, entre otras.

Recuadro VI.1

LAS POLÍTICAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Hasta comienzos de la década de 1980, si bien no existía una política explícita de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en la región, los sectores públicos cumplieron un papel fundamental en la creación de las bases para el desarrollo científico y tecnológico, y pusieron en marcha la infraestructura institucional para la gestión futura de esas políticas. Los gobiernos adoptaron políticas lineales de oferta selectiva, es decir, políticas que se basaban en una causalidad unidireccional desde la creación de conocimiento a su aplicación tecnológica. Estas políticas, que buscaban expandir la capacidad tecnológica endógena, llevaron a que el 80% del gasto en investigación y desarrollo (I+D) fuera de origen público y que la mayoría de esas actividades fuesen realizadas por empresas públicas en sectores estratégicos, por ejemplo los de energía y telecomunicaciones. Se crearon, además, institutos de investigación y consejos científicos para apoyar la generación de capacidades y sustentar las estrategias nacionales de desarrollo.

Luego de las reformas económicas, ese modelo fue sustituido por un modelo orientado a la *demand*a, con base en la misma visión lineal del conocimiento. Las políticas públicas tuvieron un papel marginal; los principales instrumentos fueron los incentivos orientados a la implementación de políticas horizontales; se privilegiaban los incentivos a la demanda del sistema productivo y la intervención estatal solo se aceptaba para corregir fallas de mercado y dinamizar el sector privado. Como consecuencia, las políticas de CTI quedaron supeditadas al comportamiento del mercado y se fortaleció la tendencia a importar conocimiento y tecnología, favoreciendo las inversiones extranjeras directas como fuentes de tecnología, al tiempo que se cambiaron las normas sobre propiedad intelectual (CEPAL, 2004). Simultáneamente, se racionalizaron y modernizaron la infraestructura institucional y las rutinas organizacionales de las instituciones de fomento, se cerraron algunos institutos de investigación y se introdujeron criterios de gestión más cercanos a los modelos privados, privilegiando una lógica de prestación de servicios.

En los últimos años, los países de la región dan creciente importancia a las políticas de CTI y, con diferentes ritmos y logros, han avanzado en el aprendizaje de su diseño e implementación. El principal avance ha sido la incorporación del concepto de “sistema nacional de innovación”. Este enfoque concibe la innovación como un fenómeno complejo, no lineal, de carácter sistémico y que no depende solo del esfuerzo de empresas o centros de investigación aislados, sino de la interacción de actores que responden a incentivos de mercado (empresas) o de otro tipo (algunas universidades y centros de investigación), así como de las instituciones públicas que establecen los sistemas de incentivos y regulatorios (CEPAL/OCDE, 2011). Se consolidó así la idea de que la creación de conocimiento e innovación requiere de la interacción de políticas de oferta —recursos públicos y apoyo a sectores y tecnologías específicas— y políticas para incentivar y subsidiar la demanda del sector productivo (CEPAL, 2010a; Cimoli, Ferraz y Primi, 2005).

Solo recientemente algunos de los gobiernos de la región han adoptado este concepto “sistémico” de innovación en su lógica de intervención y en el diseño de la estructura y gestión institucionales, y han priorizado reformas para la modernización de las agencias de gestión de la política de CTI (Calza, Cimoli y Laplane, 2009). Cinco países cuentan con un ministerio relacionado con la innovación (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y Venezuela (República Bolivariana de)). En los otros, prevalecen modelos diferentes: consejos nacionales de innovación dependientes de la presidencia (Chile y Nicaragua) o de ministerios de industria o de educación (México, por ejemplo). El sistema más desarrollado en la región es el del Brasil, donde operan gran cantidad de organismos de decisión, ejecución y financiamiento de los programas, y la relación de gasto en I+D a PIB es la más alta de la región (1,2%). En materia de nuevos instrumentos, este país ha introducido los fondos sectoriales de apoyo a la innovación, que combinan mecanismos de oferta e incentivos de demanda (Pacheco, 2003).

El aprendizaje en el diseño e implementación de las políticas de CTI ha sido en general lento en la región y ha estado acompañado de instrumentos débiles, como resultado de diversas razones. Primero, aunque las actividades de CTI requieren de un fuerte apoyo financiero para su ejecución, el gasto en CTI en la región sigue siendo bajo y la participación del sector privado muy pequeña. Segundo, esta política sigue siendo dependiente de otras políticas económicas, dependencia basada en la idea errónea de que cuando las señales macroeconómicas son correctas, la producción y la tecnología se adaptan virtuosamente al sendero de crecimiento. Sin embargo, la implementación de políticas de CTI requiere una arquitectura institucional que las saque de esa posición subsidiaria. Finalmente, no hay coordinación entre la política de CTI y una estrategia de cambio estructural. Esto ha llevado a que estas políticas sigan limitadas por una estructura productiva con poca complejidad y diversificación, escasa capacidad tecnológica endógena y débil demanda del sector privado, que no tiene incentivos para priorizar la creación de conocimiento y la innovación en la actividad productiva.

Una política pública para impulsar la inversión en investigación, desarrollo e innovación debe diseñar modelos para involucrar al sector privado, considerando los cuellos de botella que enfrenta al decidir sus inversiones (gran incertidumbre asociada a las inversiones en I+D, altas tasas de interés, elevados costos operativos, escaso acceso al mercado de crédito, sobre todo para las empresas de menor tamaño, reducidas posibilidades de vinculación con otras empresas, universidades o centros de investigación, entre otros).

El papel del Estado, y en particular de su banca de fomento, en el financiamiento de la innovación es fundamental para reducir la incertidumbre y aumentar la rentabilidad privada de la inversión, internalizando las externalidades típicas de la actividad tecnológica (CEPAL, 2010a). En el modelo de política debe incluir incentivos para la colaboración entre el sector público y el sector privado, tanto a nivel de estrategia como de financiamiento, sobre la base de espacios de discusión donde puedan concertarse intereses distintos, como los del mundo empresarial, las instituciones de CTI y la sociedad civil.

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

Recuadro VI.2

LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS PYMES: AVANCE EN LA FORMULACIÓN Y FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN

Las políticas de apoyo a las medianas y pequeñas empresas (pymes)^a y a las microempresas son parte de la agenda de los gobiernos de la región en contextos institucionales que muestran distintos niveles de efectividad, cobertura y continuidad de los esfuerzos. En la última década, se ha avanzado en la reorganización de la institucionalidad de apoyo y se han puesto en operación instrumentos innovadores y de difusión relativamente amplia, como los vinculados con la articulación productiva, los programas asociativos, y el desarrollo de redes y conglomerados productivos, junto con la facilitación del acceso a servicios no financieros de apoyo. También se registran avances, en algunos países, en el acceso de esas empresas al financiamiento mediante la introducción de mejoras en la gestión institucional y la creación de nuevos instrumentos financieros (CEPAL/BID/OEA, 2011).

La introducción de instrumentos como el arrendamiento con opción de compra, el factoraje, los sistemas de garantías o el capital de riesgo apuntan en la dirección correcta aunque no han sido suficientes para eliminar el sesgo del crédito en contra de las empresas de menor tamaño. Para avanzar en la construcción de un sistema financiero inclusivo y que dé un fuerte impulso a las pymes, es necesario fortalecer la banca pública de desarrollo para contrarrestar los sesgos de la banca privada (Ferraro y Goldstein, 2011). La provisión de recursos de capital para medianas empresas y para aquellas de carácter innovador requiere enfrentar los problemas clave de riesgo moral y asimetrías de información entre los inversionistas (o capitalistas de riesgo) y la administración de la empresa. En este segmento de mercado, los bancos de desarrollo pueden jugar un papel esencial, ya sea como proveedores de fondos mediante sociedades intermediarias, en el caso del capital de riesgo, o mediante su participación directa en la propiedad en calidad de accionistas minoritarios.

La incorporación de las microempresas en la política para pymes ha multiplicado el número de beneficiarios y aumentado la complejidad en un universo de agentes que ya era amplio y heterogéneo (CEPAL, 2010a). Esto ha obligado a la formulación e implementación de políticas focalizadas que se integren a visiones sistémicas, en particular a políticas orientadas a los sectores con fuerte presencia de esas empresas.

Pese a sus avances, los logros de la política de apoyo a pymes han sido insuficientes pues persiste una amplia brecha entre esfuerzos y resultados, así como entre la formulación de políticas y su implementación. Muchos países han anunciado, formulado y aprobado políticas que no han puesto en operación debido a la falta de coherencia entre objetivos, instrumentos y presupuestos asignados. El único país de la región con un presupuesto de apoyo a estas empresas cercano al 0,1% del PIB es el Brasil. Otros problemas son la debilidad de las instituciones involucradas en la ejecución de las políticas y un marco conceptual limitado que justifica sus acciones de política solo para solucionar fallas de mercado (Goldstein y Kulfas, 2011). Más aun, además de las fallas de implementación, los procesos de evaluación de las políticas son débiles y se conoce poco sobre la efectividad de los programas e instrumentos, los resultados obtenidos, el nivel de cobertura y asistencia a las empresas, así como el efecto de los instrumentos sobre el desempeño de las firmas.

La vertiente dominante a partir de las reformas solo justifica la intervención económica de los gobiernos cuando los mercados no operan de forma eficiente y esas acciones deben ser de alcance horizontal, excluyendo políticas de apoyo a pymes selectivas y con una dimensión sectorial. En contraposición, para una mirada estructuralista, la política de apoyo a estas empresas debe enmarcarse en una política industrial orientada a estimular cambios en la estructura productiva. La tensión entre ambos enfoques se manifiesta en la práctica mediante la contradicción entre políticas de asistencia individual e intervenciones de carácter sistémico. En el primer caso, las acciones tienden a ser puntuales y su finalidad es atenuar o eliminar distorsiones en el funcionamiento de los mercados; el segundo enfoque busca aplicar estrategias integrales de apoyo.

En la medida que la orientación que solo acepta políticas para corregir fallas de mercado conduce a intervenciones únicamente para resolver problemas puntuales, una política de apoyo a pymes diseñada desde esta óptica resulta en una sumatoria de medidas desarticuladas e incompletas que no reconoce a los sectores productivos como piezas claves del desarrollo económico ni contempla la alternativa de potenciar especialmente el crecimiento de las pymes más dinámicas. En algunos países de la región, existe la intención de poner en marcha políticas más selectivas distinguiendo grupos de pymes según su grado de desarrollo y ubicación sectorial e implementar instrumentos de acuerdo con las necesidades de cada grupo. Si bien este proceso es aún incipiente, refleja avances hacia una mayor focalización de las políticas.

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

^a La CEPAL analizó el rol de las políticas de apoyo a las pymes para fomentar la innovación, enfrentar la crisis y mejorar el acceso al financiamiento en el marco del programa de cooperación "Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento en América Latina y el Caribe", implementado durante el período 2009-2010 con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las políticas con baja aceptación, por su parte, son las que están en contradicción más clara con el modelo de desarrollo vigente, en particular el modelo de economía abierta y el equilibrio de las finanzas públicas. En ellas se incluyen los subsidios fiscales directos, las exenciones tributarias no focalizadas, el crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas, los aranceles sobre comercio exterior y el uso del poder de compra del Estado. Sobre este último, la situación varía de un país a otro; mientras en algunos se utiliza ese instrumento a nivel nacional o subnacional¹⁶, en otros está

¹⁶ Un ejemplo notorio, que se presenta más adelante en este capítulo, es el *Plano Brasil Maior* de agosto de 2011.

fuera de la gama de políticas aplicables, pues se considera que iría en contra de los objetivos de eficiencia y transparencia del gasto.

Por último, las políticas emergentes —entre las que destacan la defensa de la competencia, la regulación de sectores de infraestructura cuyos mercados no operan con eficiencia y las ambientales— están adquiriendo creciente aceptación, pero aún se encuentran en proceso de maduración y, dentro de la región, su grado de desarrollo varía mucho entre países (véase el recuadro VI.3)¹⁷. En algunos de ellos hay legislación moderna e instituciones relativamente sólidas que implementan tales políticas, mientras que en otros aún se hallan en instancias de debate y decisión o no son parte significativa de la agenda pública.

Recuadro VI.3

DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y CREACIÓN DE SECTORES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES

Defensa de la competencia

Las prácticas anticompetitivas son frecuentes en la región debido al pequeño tamaño y la fuerte concentración prevaleciente en gran parte de los mercados nacionales. En muchos de ellos, existen empresas que, pese a ser poco eficientes, gozan de gran poder de mercado. Por ello, implementar políticas de regulación y defensa de la competencia puede no solo reducir los precios al consumidor, sino también fomentar la innovación y aumentar la eficiencia y la productividad.

La normativa en la materia debe: i) distinguir la concentración que responde a la necesidad de alcanzar mayor escala de planta para reducir costos de la concentración que solo busca aumentar el poder de mercado; ii) diferenciar las concentraciones derivadas de prácticas anticompetitivas de las que son normales en pequeñas economías, donde es frecuente que pocas empresas dominen un sector, y iii) decidir si es oportuno disciplinar a las empresas locales —generalmente lejos de la frontera tecnológica y de productividad— mediante mayor competencia externa o permitir que concreten acuerdos para aprovechar economías de escala y de aprendizaje.

Las particularidades de las economías pequeñas subrayan la importancia de que las normas sobre competencia sean específicas para cada país. En algunos casos, la prohibición de carteles es la mejor defensa de la competencia, mientras que en otros puede serlo la prohibición del abuso de posición dominante, la regulación de las fusiones o la vigilancia de los contratos de exclusividad (Stewart, 2006). Dada la asimetría de poder entre las empresas transnacionales y los gobiernos de países pequeños, se deben desarrollar o fortalecer acuerdos regionales de competencia, posibilitando que el método para recabar pruebas o las formas para medir el poder de mercado sea también de alcance regional, no solo nacional.

Políticas ambientales

Lograr un patrón sostenible de desarrollo implica poner en marcha estrategias que atiendan simultáneamente a los ámbitos económico, social y ambiental. Estas deben determinar un nuevo conjunto de incentivos económicos, así como nuevos marcos regulatorios e institucional. Para ello, es necesario:

Modificar el vector de precios relativos en una dirección consistente con el uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. Esto demanda internalizar externalidades negativas —muchas de ellas ambientales— asociadas a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, y reconocer la necesidad de aplicar instrumentos económicos, tales como impuestos, incentivos fiscales o programas de permisos negociables, que permitan reducir sus impactos más negativos.

Instrumentar regulaciones consistentes con los incentivos económicos. La evidencia de la región muestra la persistencia de fallas de mercado que coexisten con una baja sensibilidad de respuesta de los agentes a los incentivos económicos debido a la debilidad de las señales de precios y rentabilidad de largo plazo y la inexistencia de bienes y servicios que sustituyan, por ejemplo, el transporte privado o el uso de combustibles fósiles. Las políticas de precios relativos deben acompañarse de regulaciones en áreas en las que esas señales sean insuficientes y exista riesgo de pérdidas irreversibles, por ejemplo, en materia de biodiversidad o deforestación.

Avanzar en un paradigma tecnológico ambientalmente sostenible. Para ello es necesario acumular conocimientos, desarrollar infraestructuras, establecer incentivos económicos y reforzar el gasto en investigación y desarrollo tecnológicos. Todo esto debe darse en el marco de políticas industriales orientadas a la creación de nuevos sectores intensivos en conocimiento y ambientalmente sostenibles. En última instancia, esto implica seleccionar y desarrollar trayectorias tecnológicas de largo plazo.

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

¹⁷ Otras políticas importantes son la mejora de los regímenes de gobierno corporativo y la responsabilidad social de las empresas.

En la región, existe una fuerte convergencia del contenido de los documentos de política más recientes, excepto en lo referente a la aceptación de políticas sectoriales. Más allá de las diferencias nacionales, esa convergencia se da alrededor de seis elementos básicos:

- i) énfasis en el aumento de la competitividad en el mercado mundial;
- ii) legitimidad de instrumentos de tipo horizontal o neutral, que, como ya se señaló, distan de serlo *ex post*;
- iii) apoyo a las empresas pequeñas y microempresas, fundamentalmente por razones vinculadas a su capacidad de generar empleo;
- iv) auge de programas de apoyo a *clusters* o conglomerados productivos;
- v) fortalecimiento de las políticas científicas, tecnológicas y de innovación y, más recientemente, las de masificación del uso de internet en banda ancha, y
- vi) focalización en áreas económicas subnacionales o locales.

Estos seis elementos se han mantenido en la formulación de las políticas de competitividad con bastante continuidad, lo que indica cierta acumulación de capacidades y experiencias en la formulación de políticas, que puede servir de base para el diseño y puesta en marcha de renovadas políticas industriales.

2. El urgente retorno de las políticas sectoriales

El patrón de especialización productiva de los países de América Latina y el Caribe ha llevado a un cierre o candado (*lock-in*) en una estructura productiva centrada en actividades poco intensivas en conocimiento e ineficientes desde la perspectiva ambiental. Las actividades que caracterizan la revolución tecnológica en curso tienen un bajo peso en esa estructura, con los consiguientes impactos negativos sobre la brecha de productividad respecto a la frontera tecnológica (véase el capítulo I). Superar ese candado implica cambiar la estructura de rentabilidades relativas en favor de sectores intensivos en conocimiento, resultado que solo se puede obtener mediante políticas orientadas a lograr un cambio estructural progresivo, es decir, políticas industriales tendientes a crear nuevos sectores, sean ellos manufactureros, primarios o de servicios. Estas políticas son un componente necesario del desarrollo que incorpora y va más allá de políticas de competitividad que buscan mejorar la eficiencia de los sectores existentes. Ir más allá de los sectores existentes es imprescindible para impulsar sectores más eficientes en materiales y energía, y promover actividades con mayor contenido de conocimiento.

A comienzos de la década de 2010, a diferencia de lo que sucede en otras áreas de la política de desarrollo, aún no hay convergencia en la posición de los países de América Latina y el Caribe en materia de políticas sectoriales. Mientras en algunos, cada vez menos, el discurso público rechaza con vigor esas políticas, aunque hay prácticas *ad hoc* de apoyo sectorial, en otros se las reconoce como válidas para aumentar la competitividad de actividades con potencial para penetrar en mercados externos o que enfrentan una fuerte competencia de las importaciones. Por lo demás, hay un doble estándar frente a esas políticas: países que niegan su utilidad, en especial cuando apoyan al sector manufacturero, las utilizan abiertamente, y sin la necesidad de legitimarlas, en numerosos rubros agrícolas y de servicios (como el turismo, por ejemplo).

Hay un paulatino retorno de las políticas sectoriales a América Latina y el Caribe. Así, después de la crisis de comienzos de la década de 2000, la Argentina seleccionó nueve cadenas productivas que serían apoyadas mediante el programa de los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas. Poco después, en México, a partir de la Política Económica para la Competitividad de 2002, se definieron 12 ramas productivas prioritarias que serían objeto de programas sectoriales. Más recientemente, el gobierno mexicano definió “Diez lineamientos para incrementar la competitividad, 2008-2012”, que incluyen acciones con contenido sectorial: la promoción del escalamiento hacia actividades con alto valor agregado, la aceleración de la reconversión de industrias tradicionales y el uso de tecnologías precursoras. En 2005, el Perú elaboró un “Plan Nacional de Competitividad” que se concentró en seis áreas, entre las que destacan las que determinan acciones para cadena competitivas, innovación y competitividad¹⁸.

Por su parte, entre 2007 y 2010 Chile pasó desde una posición en que solo había políticas horizontales a desarrollar una política de innovación y competitividad basada en la selección de un conjunto de “clusters prioritarios”¹⁹. La Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, lanzada en 2007, mostró un cambio de énfasis, con cierto avance hacia acciones enfocadas en esos clusters prioritarios (Agosin, Larraín y Grau, 2009). A comienzos de 2010, esa estrategia fue explicitada en la Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020, que definió prioridades a nivel de clusters y plataformas horizontales para la competitividad (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2010). La continuidad de esa estrategia ha estado sujeta a debate a partir del cambio de gobierno de marzo de 2010.

En otros países, las medidas de fomento se han aplicado de manera más focalizada y se ha llegado incluso a apoyar proyectos individuales de ciertas empresas. Algunos ejemplos son los incentivos a la inversión en megaproyectos de la minería peruana, las acciones del gobierno de Costa Rica para que Intel se instalara en el país (Alonso, 2003), o las exoneraciones fiscales destinadas a respaldar proyectos declarados de interés nacional en el Uruguay. El retorno de las políticas sectoriales tiene su expresión más clara en el Brasil. Las tres experiencias de ese país reseñadas en el recuadro VI.4 tienen características comunes: la continuidad en las prioridades, en particular innovación y competitividad; flexibilidad para tener en cuenta problemas inesperados; una creciente preocupación en explicitar metas, movilizar instrumentos y establecer una interacción eficaz con el sector privado, e integración con otras políticas de desarrollo, como las de educación y de ciencia y tecnología (Ferraz, 2012).

¹⁸ Esfuerzos similares para situar el conocimiento y la innovación como motores del crecimiento también estuvieron presentes en el “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” de Costa Rica y en el “Plan Estratégico Nacional de Barbados, 2005-2025” (véase Devlin y Moguillansky, 2010).

¹⁹ Los clusters considerados son: acuicultura, fruticultura, porcicultura y avicultura, alimentos funcionales, minería, turismo de intereses especiales, logística y transporte, servicios financieros, outsourcing y construcción, es decir, sectores primarios o de servicios en los que el país ha mostrado ventajas comparativas, casi sin presencia de actividades manufactureras (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2007 y 2008). Posteriormente, se agregó a la lista el acceso a internet mediante banda ancha (Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2010). Este último documento fue elaborado poco antes del cambio de gobierno que tuvo lugar en marzo de 2010.

Recuadro VI.4

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA DE POLÍTICA INDUSTRIAL EN LOS AÑOS 2000

En noviembre de 2003, el Gobierno del Brasil dio a conocer las Directrices de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), en las que expuso sus opciones estratégicas sectoriales en cuatro actividades productivas que hacen uso intensivo de conocimiento —semiconductores, *software*, fármacos y medicamentos, y bienes de capital— y creó una entidad destinada a coordinar la puesta en marcha de la política: la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI)^a. En Suzigan y Furtado (2006), al evaluar esa política, se señala que, pese a aspectos positivos como el acento en la innovación, metas claras y una nueva organización institucional, tenía puntos débiles, como su incompatibilidad con la política macroeconómica, incoherencias entre instrumentos, deficiencias en la infraestructura y en el sistema de ciencia, tecnología e innovación, y falta de coordinación.

En mayo de 2008, el Brasil puso en marcha una nueva política industrial, denominada Política de Desarrollo Productivo (PDP), con un mayor énfasis sectorial. Además de medidas de tipo horizontal, fundamentalmente de carácter fiscal y crediticio, y de seis programas tecnológicos estratégicos coordinados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), esta política incluía siete programas coordinados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidos a sectores líderes: aeronáutica, petróleo, gas natural y petroquímica, bioetanol, minería, papel y celulosa, y carne vacuna; así como 12 programas de competitividad, coordinados por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC): industria automotriz, bienes de capital, textiles y confecciones, madera y muebles, cosméticos, construcción civil, servicios, construcción naval, cuero y calzado, agroindustria, biodiésel, plásticos y otros (Gobierno del Brasil, 2008; Ferraz, Nassif y Oliva, 2009).

Para la implementación de la PDP, se diseñó una estructura en que la coordinación general correspondía al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), bajo las directrices estratégicas del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI)^b y con el apoyo de una institución *sui generis*: una secretaría ejecutiva compuesta por representantes del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Ministerio de Hacienda, la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). La creación de esta secretaría responde a la necesidad de superar cuellos de botella institucionales que podrían trabar la operación de la política, particularmente cuando es manejada por ministerios con menos poder *de facto* que las instituciones a cargo de la ejecución de los recursos financieros, problema ya indicado en Suzigan y Furtado (2006).

Aunque, hasta el presente, la PDP es el esfuerzo más avanzado y ambicioso de política industrial en la región, su implementación tuvo que enfrentar un fuerte problema a pocos meses de su puesta en marcha. La crisis financiera internacional que estalló en el segundo semestre de 2008 cambió gran parte de los parámetros sobre los que se basaba la política. A partir de entonces, su objetivo fue mucho más impedir una fuerte caída de la economía, mediante acciones crediticias y fiscales para reducir el costo de capital, que impulsar el cambio estructural y el crecimiento.

La rápida recuperación del Brasil en 2009 y el fuerte crecimiento de 2010 reabrieron el espacio para la política industrial. En agosto de 2011, el gobierno que había asumido en enero de ese año puso en marcha el *Plano Brasil Maior*, que implica un mayor peso de los regímenes sectoriales de fomento, en particular para sectores intensivos en trabajo o tecnología. El nuevo plan, que abarca el período 2011-2014, tiene un alcance más amplio que la PDP e incluye, además de políticas para impulsar la innovación, la inversión y el comercio exterior, acciones para proteger el mercado interno y la producción manufacturera local, entre las que destaca el uso del poder de compra del Estado. Este enfoque defensivo es particularmente importante en un contexto en que la fuerte apreciación de la moneda local aumentó la presión de las importaciones sobre la producción nacional, con la consiguiente caída del contenido nacional de esta última^c. En abril de 2012, el gobierno brasileño anunció una serie de medidas complementarias del plan, entre las que destacan el uso de la prevención de delitos aduaneros y el reforzamiento del cumplimiento de normas técnicas como medidas defensivas, bajo los sugestivos títulos de “Frontera blindada”, “Paños calientes” —textiles y vestuario— y “Pasos largos” —calzados^d.

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

^a El documento respectivo indica que se seleccionaron esos sectores porque i) presentan dinamismo creciente y sostenido; ii) responden por cuotas importantes de las inversiones internacionales en investigación y desarrollo; iii) abren nuevas oportunidades de negocios; iv) se relacionan directamente con innovación de procesos, productos y formas de uso; v) aumentan la densidad del tejido productivo, y vi) son importantes para el futuro del país y tienen potencial para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas (Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior, 2003, pág. 16).

^b El CNDI, creado en 2004, es un órgano consultivo responsable de la identificación de las principales prioridades de la política. Es presidido por el MDIC y está integrado por 13 ministerios sectoriales, el presidente del BNDES y 14 representantes de asociaciones empresariales, sectores industriales clave y sindicatos.

^c Véase www.brasilmaior.mdic.gov.br/oplano/brasilmaior.

^d Véase Gobierno Federal, *Novas medidas do Plano Brasil Maior*, Brasília, 3 de abril de 2012.

El renovado énfasis en las políticas sectoriales a partir de las estrategias impulsadas en el Brasil ha aumentado el interés regional en esas políticas, en particular en el MERCOSUR, donde en 2011 la Argentina puso en marcha el Plan Estratégico Industrial 2020, que incluye acciones para

impulsar 11 cadenas industriales, al tiempo que el Uruguay encaró un esfuerzo similar para 15 cadenas de valor a partir de 2010 (Torres, 2010).

Sin embargo, el lento proceso de retorno de las políticas sectoriales en la región no se condice con la necesidad y urgencia de que los países avancen en el cambio estructural para superar el bloqueo de su estructura productiva. La recuperación de las políticas industriales en su función de creación de nuevos sectores más allá de los aumentos de competitividad debe ganar mayor legitimidad y entrar en el centro de la agenda de políticas, contribuyendo a avanzar en un paradigma tecnológico ambientalmente sostenible. Estas políticas son imprescindibles para que la región se incorpore plenamente en la revolución tecnológica en curso, impulsando trayectorias ambientalmente sustentables en las nanotecnologías, las biotecnologías y las tecnologías de la información y las comunicaciones, con sus concreciones en materia de generación de nuevas fuentes de energía y mejoría sustancial de los servicios urbanos. Pero para ello, se deben superar las fallas de implementación que se analizan a continuación.

3. La centralidad de la implementación y la evaluación

a) Fallas de implementación y falta de evaluaciones de impacto

Con algunas excepciones, el grado de aplicación de las políticas en América Latina y el Caribe ha sido tradicionalmente bajo, como ya se había indicado en Peres (1997 y 2009); es en particular claro en este sentido el análisis de Alonso (2003) sobre la situación de los cinco países centroamericanos y el de Fairbanks y Lindsay (1997) sobre los países andinos que concibieron estrategias de competitividad en torno al concepto de conglomerados productivos. Según esos estudios, las causas de las fallas generalizadas en la implementación de las políticas —es decir, de las “fallas del gobierno”— y la consiguiente brecha entre lo que se decide y lo que se ejecuta son de diversas clases, como se muestra a continuación.

i) Objetivos no operacionales o inalcanzables

La inclusión de objetivos no operacionales o inalcanzables en la formulación de las políticas transfiere la decisión real de ponerlas en marcha a la etapa de asignación de recursos presupuestarios. En estos casos, el problema reside en que, por fallas en su formulación, las políticas suelen tener más de declaración que de instrumento para asignar recursos²⁰. En este sentido, la evaluación de los factores de éxito de 41 acuerdos sectoriales en Colombia es valiosa y muestra que: i) los convenios con compromisos bien estructurados, cuantificables y por plazos definidos son más fáciles de seguir y cumplir; ii) los convenios con compromisos poco numerosos y sencillos obtienen mayores logros; iii) el liderazgo y el poder de decisión de las personas detrás de los convenios son fundamentales, y iv) las cadenas productivas que habían sido apoyadas desde antes de los convenios lograron mejores resultados (Velasco, 2003). La práctica en la región suele no tener en cuenta estos factores de éxito. Así, los documentos de política tienden a desembocar en largas listas de necesidades y objetivos. Si bien la multiplicidad de objetivos puede deberse a la acción de muchos agentes en sociedades complejas, también refleja incapacidad de establecer prioridades y de construir consensos alrededor de unas pocas, pero que puedan llevarse a la práctica.

²⁰ Si bien hay datos sobre los recursos financieros que se destinaron a algunas políticas, la información es insuficiente para evaluar si las políticas se han efectivamente implementado.

ii) Escasez de recursos humanos y financieros

La implementación de estas políticas demanda importantes recursos humanos y financieros. La escasez de estos recursos para poner en marcha las políticas, que es especialmente grave en los países más pequeños y más pobres, hace que muchas veces se dependa de recursos externos (préstamos o ayuda) para formularlas y más aún para aplicarlas. Cuando cambian las prioridades de los donantes y retiran el apoyo a una política, esta generalmente desaparece. Además, el anuncio de las políticas no se suele acompañar de un programa de ejecución, así como tampoco de su costo y el financiamiento para su total ejecución y evaluación; se aplica una vez más aquello de “primero decidimos y después vemos qué hacemos y con qué recursos”. La situación se vuelve aun más compleja por el hecho de que los subsidios fiscales directos, y el crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas, son políticas de baja aceptación. Se requiere entonces una política macroeconómica cuyas reglas reconozcan la necesidad de usar estos instrumentos.

iii) Poca capacidad institucional

Casi todos los países de la región tienen poca capacidad institucional para implementar políticas, incluidas algunas bastante sencillas. La dificultad es mayor cuando se trata de poner en marcha políticas que reflejan más la “mejor práctica internacional” que las necesidades y las especificidades de los países interesados en aplicarla. Esto se traduce en formulaciones de política desapegadas de la realidad que, peor aún, muchas veces son impulsadas por instancias estatales con poca gravitación en la estructura de poder de los gobiernos o por asociaciones empresariales con baja representatividad y escaso peso económico y político. El problema se agudiza porque en la región normalmente están separadas las instancias de formulación y las de implementación de las políticas. Si bien los países pueden acrecentar su capacidad institucional a lo largo del tiempo —y en la región algunos lo han hecho—, la creación e innovación institucionales exigen estabilidad de objetivos y continuidad institucional por períodos más extensos que los cuatro a seis años habituales de los gobiernos en América Latina y el Caribe, así como recursos financieros que confieran capacidad de acción. En este sentido, la gran disparidad de cargas fiscales entre los diversos países de la región —desde menos del 10% a más del 30% del PIB— introduce diferencias estructurales en sus posibles logros en este terreno (véase el capítulo IV).

Pese a estos problemas, en la década de 2000 hubo avances importantes en el desarrollo de la institucionalidad para el diseño y puesta en marcha de las políticas, desde la constitución de agencias como la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) de Colombia o el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) de Chile, hasta desarrollos más complejos como la institucionalidad de la política de desarrollo productivo del Brasil de 2008.

iv) Debilidad de los acuerdos público-privados

Los acuerdos entre el gobierno y el sector privado para poner en marcha las políticas son precarios, lo que se comprueba en el momento de concretar gastos del sector público o compromisos de inversión y gastos de contrapartida del sector privado. Más aun, proliferan los planes y programas que solo se elaboran para responder a presiones políticas de actores económicos, para solicitar financiamiento internacional o para cumplir con disposiciones legales o constitucionales. El sector empresarial, que defendió con mucha fuerza las políticas de protección hasta fines del decenio de 1970, no muestra igual fortaleza para llevar adelante políticas de

diversificación y de mejoramiento de la especialización productiva en los países de la región (CEPAL, 2008a)²¹.

v) Debilidad de las señales económicas

Los problemas de implementación de las políticas sectoriales actuales se amplifican por la debilidad y ambigüedad de las señales económicas de los programas. En el mejor de los casos, se ofrece al empresario un conjunto de señales difíciles de interpretar y de traducir en medidas concretas y cuyo efecto sobre la rentabilidad es incierto. Por bien formulada que esté una política, si no se acompaña de señales claras de rentabilidad, difícilmente logrará sus objetivos.

Las fallas de implementación y la percepción de que “las políticas no funcionan” afectan la legitimidad de las políticas industriales y el interés que puedan tener en ellas sus principales destinatarios, los empresarios. Esto lleva a una situación paradójica: los empresarios consideran que los recursos disponibles para poner en vigor las políticas son escasos y el riesgo es alto, y al mismo tiempo no utilizan la totalidad de esos recursos.

Superar estas cinco causas de fallas de implementación y hacer que las políticas funcionen es uno de los principales desafíos que encaran las estrategias de desarrollo.

Las evaluaciones de la implementación y los efectos de las políticas industriales están limitados no solo por la información disponible, sino por el hecho de que, hasta hace muy poco, estas políticas rara vez señalaban expresamente criterios y mecanismos para su evaluación. A esto se agrega la complejidad técnica de evaluar políticas que tienen múltiples objetivos y líneas de acción, frecuentemente sin establecer metas cuantitativas verificables.

Lo que se ha hecho para evaluar los efectos de las políticas industriales es incluso más limitado e insatisfactorio que lo realizado para evaluar la implementación de esas políticas. En la región solo hay evaluaciones de algunos programas específicos, como los de apoyo a las pequeñas empresas o a la innovación tecnológica, o evaluaciones generales sobre lo que pasó *después* de aplicar las políticas, sin aducir argumentos que indiquen claramente si hay *causalidad* entre las acciones de la política y los resultados observados.

b) Cómo superar las carencias

¿Qué se puede hacer para superar estos problemas de discrepancia entre lo que se decide y anuncia, y lo que se hace y evalúa? Conviene profundizar en tres líneas de acción, que no se excluyen entre sí y parecen promisorias.

En primer lugar, la formulación de políticas debe ir acompañada por consideraciones explícitas sobre las instituciones que las han de ejecutar. Esto implica que los interesados en la política industrial deberán incursionar en los temas de la reforma de la estructura del Estado. Se trata de transformar esa estructura, fortaleciendo agencias ejecutoras con poder político, instrumentos presupuestales efectivos y capacidad técnica, para que sea funcional a las políticas diseñadas. Esto es importante sobre todo al aplicar políticas de alcance sistémico o transversal que, por definición, abarcarán más de un sector o más de una entidad ejecutora.

²¹ Por otra parte, las discrepancias entre el gobierno y el sector privado, si bien han menguado, distan de haber desaparecido.

Dada la escasez de recursos humanos calificados en las áreas del Estado vinculadas a la implementación de las políticas, una segunda línea de acción es trasladar a esas áreas a personal altamente calificado y con perfil ejecutivo que esté trabajando en la formulación de las políticas. En el corto plazo será indispensable la reasignación de recursos humanos, que debe acompañarse de estímulos apropiados.

Una tercera línea de acción es la de desarrollar y fortalecer a los operadores de política, es decir, a instituciones y personas que garanticen su ejecución combinando capacidades de formulación, de acción y de financiamiento. Con tal fin, se pueden identificar y reforzar instituciones públicas o privadas para que lideren y den eficacia a la implementación.

La experiencia de la región muestra que el desarrollo institucional de largo plazo dentro del Estado es posible, como se ha dado en los ministerios a cargo de la política macroeconómica y en los bancos centrales. También en los sectores agrícolas y extractivos muchos países de la región han creado y mantenido instituciones vigorosas, como la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y los institutos del petróleo en México y Venezuela (República Bolivariana de). Esa experiencia puede emularse en las áreas ligadas al desarrollo de otros sectores productivos. Esto requiere liderazgo, recursos y continuidad.

El liderazgo privado en materia de políticas ha sido eficiente en algunos casos (por ejemplo, en la formación de algunos conglomerados productivos a nivel local) y debe ser utilizado siempre que sea posible, pero en la región se ha visto que ese liderazgo es difícil de sistematizar y que se concentra en sectores relativamente fuertes. Así, sectores económicamente débiles, que necesitan grandes esfuerzos de los operadores de política, tienden a tener liderazgos también débiles.

El fortalecimiento de entidades intermedias de implementación ha sido una estrategia exitosa en países como Chile, donde se la ha utilizado para llevar a cabo los programas de fomento de la articulación productiva de pymes (PROFO), aunque no dejan de estar presentes los previsible problemas de selección adversa y riesgo moral.

Ninguna de estas acciones es una panacea ni resulta fácil de poner en práctica. Pero abren alternativas y merecen ser exploradas desde perspectivas que combinen las dimensiones económica, institucional y de gestión.

4. Cómo avanzar

Al plantear estrategias de política industrial hay que considerar cinco aspectos importantes: los criterios para seleccionar los sectores que se promoverán; los instrumentos de política disponibles; las restricciones impuestas por el tamaño de los mercados nacionales y las capacidades acumuladas de los distintos países de la región; los espacios de acción que permiten los acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio, y la voluntad política de llevar a cabo este tipo de acciones.

La selección de sectores debe partir por reconocer que no hay criterios universales para decidir qué actividades han de ser promovidas. Sin embargo, la larga experiencia internacional muestra que los países han elegido y siguen eligiendo sectores y que lo hacen siguiendo unos pocos criterios más o menos precisos. Entre esos criterios destacan el contenido de conocimiento de las actividades, su dinamismo en el mercado internacional debido a una elevada elasticidad con respecto al crecimiento del ingreso mundial y en especial de los países desarrollados, y el potencial de crecimiento de su productividad. A estos criterios se agregan otros relacionados con

el carácter estratégico de ciertas actividades, fundamentalmente por su peso en el producto, las exportaciones o el empleo, generalmente a nivel nacional, pero también a nivel local o subnacional. El examen de las políticas ilustra en forma amplia el uso de esos criterios, no siempre explícito, en los países de la región.

De manera creciente se ha utilizado la dimensión tecnológica para definir el alcance de las políticas industriales. Aunque tradicionalmente un grupo de actividades ha sido considerado un “sector” cuando todas ellas producen bienes o servicios con alta elasticidad precio cruzada, es posible también definir como “sector” a actividades que comparten una trayectoria tecnológica (Robinson, 1953): así, se habla de sector aeroespacial, sector de biotecnología o sector de tecnologías de la información y las comunicaciones. Para el fomento de las actividades que comparten una tecnología determinada, hay tanto experiencias centradas en políticas horizontales como otras en las que se interviene directamente a nivel de empresas, segmentos de mercado o redes de conocimiento.

En última instancia, los criterios para seleccionar sectores se basan en diferentes visiones sobre el papel del mercado y la importancia de la eficiencia ricardiana basada en las ventajas comparativas para la asignación de los recursos productivos. Así, las perspectivas que resaltan las limitaciones del mercado para asignar eficientemente los recursos productivos consideran que el desarrollo de capacidades se da sobre trayectorias muy distantes de las ventajas estáticas (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Chang, 1994 y 2002) y en general concentradas en el sector industrial por razones de rendimientos crecientes, derrames tecnológicos e innovación (Greenwald y Stiglitz, 2006). Por el contrario, otras visiones más favorables a la eficiencia del mercado, aunque reconocen la necesidad de diversificar la economía, insisten en que esta debe moverse cerca de las ventajas comparativas estáticas (Lin, 2011; Hausmann y Klinger, 2006; Hausmann y Rodrik, 2003).

Por otra parte, en la medida en que las políticas adquieren alcance sistémico, su impacto sobre las condiciones de competitividad del conjunto de la economía demanda especial atención. Los mayores costos asociados a las etapas iniciales de las curvas de aprendizaje no deben tener una magnitud que ponga en riesgo la competitividad de las empresas usuarias de los nuevos bienes o servicios, en particular si esas empresas están fuertemente orientadas al comercio exterior. No es fácil alcanzar el equilibrio entre apoyar la diversificación del aparato productivo interno y aprovechar las oportunidades de importar bienes de capital e insumos más baratos o de mejor tecnología; ese equilibrio solo puede buscarse a partir de la experimentación y la “prueba y error”, es decir, mediante políticas de base pragmática más que doctrinaria. Como las políticas pragmáticas suelen ser reactivas, un importante desafío que enfrenta la región es el de combinar el pragmatismo con políticas mucho más proactivas.

Muchos de los instrumentos disponibles para poner en práctica las políticas industriales están presentes en los programas de los países de la región ya mencionados. Consisten fundamentalmente en la combinación de los instrumentos de las políticas de competitividad con instrumentos directos de acción pública en materia de financiamiento —en particular de la banca de fomento—, estímulos fiscales e inversión pública, así como la gestión del poder de compra del Estado y sus empresas. La visión que sostiene la formulación de esas políticas se basa en otorgar transitoriamente condiciones favorables de rentabilidad a actividades y trayectorias tecnológicas nuevas, como, por ejemplo, la masificación de la banda ancha como plataforma de acceso a internet que habilita la computación en nube.

La concentración de instrumentos en el apoyo a nuevos sectores tiene características de fomento a “industrias infantiles” (*infant industry*), concepto extendido por Greenwald y Stiglitz (2006) para abarcar “economías infantiles” (*infant economies*). Pero ahora, a diferencia de lo que ocurría antes en la región y fuera de ella, se opera en el marco de economías abiertas y no es posible usar instrumentos de protección comercial generalizada y permanente. Esta restricción debilita la señal económica (rentabilidad esperada) que se envía a los potenciales inversores en las nuevas actividades y hace que parte significativa del costo y el riesgo de las actividades de fomento deba recaer en el Estado. Esto conlleva problemas, tanto en lo que se refiere a la determinación de las prioridades para asignar recursos presupuestarios, como a la estabilidad de esos recursos en períodos de restricción fiscal. El sostenimiento de los mecanismos de fomento en el largo plazo, incluso más allá de un período de gobierno, sigue siendo un reto que muchos países de la región aún no han podido encarar con éxito.

Otro poderoso instrumento de política sectorial podría ser la inversión directa del Estado que es posible ejecutar por la vía de sus empresas —que son muy importantes en sectores clave en varios países de la región. Aunque los grados de libertad en esta materia son grandes, como lo muestran diversos casos, particularmente a nivel local o subnacional, su uso en la región es limitado. La experiencia parece indicar que los conjuntos de instrumentos que se han aplicados hasta ahora, cuyos efectos acumulativos aún no han sido evaluados, no han tenido la fuerza inductora necesaria.

Se ha argumentado además que los países pequeños y con menores capacidades institucionales no deben ni pueden establecer políticas de alcance sectorial. Sin dejar de lado la importancia de utilizar el mercado interno para lograr economías de escala y aprendizaje, no se debe desconocer que en economías abiertas o con posibilidades de integración regional o subregional el tema pierde fuerza, como lo muestra la experiencia de numerosos países pequeños que funcionan como plataformas de exportación muy competitivas. Aunque la capacidad institucional sí es un requisito significativo, particularmente en el corto plazo, el hecho de que ella sea limitada no obliga a desechar las actividades de alcance sectorial, sino a concentrarlas en subsectores, segmentos o incluso productos que estén al alcance de las capacidades existentes. En este sentido, la experiencia en la región con las políticas de fomento de los conglomerados productivos revela que incluso los países pequeños han podido formular políticas para mejorar su patrón de especialización.

Respecto a los espacios de acción que permiten los acuerdos comerciales internacionales, en la actualidad el alcance de la política industrial está acotado por la creciente injerencia de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en campos anteriormente considerados como propios de las políticas internas de cada país (Rodrik, 2001; Ul-Haque, 2007). Además de la reducción general de las barreras al comercio, las reglas de la OMC prohíben los subsidios a la exportación y las restricciones cuantitativas al comercio, excepto para los países menos desarrollados. Las reglas también incluyen medidas vinculadas al comercio respecto a la inversión extranjera (no se pueden aplicar requisitos de contenido nacional o de desempeño) y de propiedad intelectual (las normas sobre el tema deben cumplir al menos ciertos estándares mínimos). Sin embargo, no se debe exagerar el peso de esas limitaciones pues, como indica Rodrik (2004), lo que traba el desarrollo de las políticas industriales es más la voluntad de los gobiernos de ponerlas en marcha que su capacidad de hacerlo, como lo muestran los casos de la República de Corea y Singapur, entre otros.

En lo que se refiere a la voluntad política de llevarlas a cabo, las acciones sectoriales enfrentan una situación ambigua en la región. Incluso en países que no consideran aceptables las políticas sectoriales, se las practica de manera ad hoc y a menudo se aplican medidas específicas de apoyo a sectores en crisis. Dado que estas políticas son necesarias para avanzar en el desarrollo de la región, cabe preguntarse cuáles son las tareas que se requieren para acrecentar su legitimidad.

Dos líneas de acción son prioritarias. Por un lado, es preciso mejorar la capacidad de implementación, reduciendo la brecha que existe entre la formulación de las políticas y la capacidad institucional para llevarlas a cabo; la persistencia de esa brecha daña la credibilidad de quienes establecen las políticas y, por ende, de las políticas mismas. Por otro lado, hay que avanzar considerablemente en la tarea de evaluar el impacto de las políticas en función de sus objetivos finales: crecimiento económico, progreso tecnológico, aumento de la productividad. Puesto que los recursos públicos son escasos, solo efectuando evaluaciones robustas será posible generar espacio para reasignar recursos desde otras áreas de política hacia estas y de ese modo contar con los argumentos necesarios para demostrar que destinar recursos fiscales a estas políticas es tan importante como invertir en educación, salud pública o seguridad ciudadana.

Pese al gran avance desde los años cuando se afirmaba que “la mejor política industrial es no hacer política industrial”, desde una perspectiva más general una cuestión crucial continúa abierta. Más allá de mejorar la implementación y la evaluación de las políticas para diversificar la estructura productiva, es necesario fortalecer a los actores sociales interesados en que esas políticas se generalicen en los países de la región, es decir, los que respaldarían con sus recursos económicos y políticos iniciativas de esta índole. Las políticas industriales han tenido un lento retorno a América Latina y han podido operar, aunque en pequeña escala en la mayoría de los países, en economías abiertas y con políticas macroeconómicas que privilegian la estabilidad nominal por sobre la de las variables reales, pese a que *ex ante* se esperaba que tales políticas macroeconómicas serían incompatibles con la aplicación de políticas industriales. Para que estas políticas dejen de tener un peso solo marginal, los actores sociales, incluido el Estado, tendrán que hacerlas suyas, comprometer el respaldo de su poder y recursos, y articularlas con políticas macroeconómicas, sociales y ambientales que impulsen el desarrollo productivo.

B. Políticas macroeconómicas

Una política macroeconómica para el desarrollo tiene diversos desafíos: la estabilización real y nominal de la economía, la transformación de la estructura productiva y la redistribución progresiva del ingreso para la igualdad. Sin descuidar los buenos resultados obtenidos en la región en materia de estabilización nominal —previniendo presiones inflacionarias o tensiones insuperables en la balanza de pagos y las finanzas públicas—, el objetivo es lograr y sostener una elevada tasa de expansión de la actividad productiva. Esta expansión debería ser capaz de generar el empleo necesario para absorber la creciente fuerza de trabajo y mantener un uso pleno de la capacidad instalada, estimulando la inversión y el cambio estructural.

En la propuesta de este documento, es de especial importancia el impacto de la política macroeconómica sobre la distribución del ingreso. A los conocidos efectos de la inflación sobre la población más pobre, se suman, entre otros, los efectos del tipo de cambio real sobre el salario real y la composición del empleo entre sectores transables y no transables, así como los impactos del gasto público y de la estructura de impuestos sobre el ingreso de los distintos estratos económicos.

La política macroeconómica comprende la política fiscal, la monetaria, la cambiaria, la financiera —incluyendo las medidas de regulación macroprudencial— y las políticas de ingreso. No existe una “receta” única que combine políticas e instrumentos de manera ideal, replicable en los distintos países de la región con independencia de sus características estructurales. Más aun, dado que, en esta propuesta, se amplía el número de objetivos de política respecto a la visión que solo prioriza la estabilidad nominal, es necesario revisar y ampliar el repertorio de instrumentos.

Esta sección se ocupa, en primer lugar, del papel de la política fiscal; en segundo lugar, del papel y articulación entre las políticas monetaria y cambiaria; en tercer lugar, de la regulación macroprudencial, y en cuarto lugar, de la regulación de los flujos de capital transfronterizos²².

1. Política fiscal

a) Política fiscal contracíclica

Como fuera mencionado en el capítulo IV, la política fiscal es uno de los instrumentos más efectivos en una política macroeconómica contracíclica. Para ello es necesario que juegue un rol complementario al que tradicionalmente cumple la política monetaria en el manejo de la demanda agregada y el control de la inflación. Implementar una política contracíclica implica: la identificación oportuna del inicio, finalización e intensidad de cada fase del ciclo; contar con las instituciones apropiadas para dar seguimiento a las variables macroeconómicas y estimar los impactos de los choques, y tener el espacio fiscal suficiente para realizar el gasto público necesario para compensar el debilitamiento de la demanda agregada durante la fase contractiva, sin poner en riesgo las finanzas públicas y la balanza de pagos.

i) Ampliación del espacio fiscal

La importancia de construir el espacio fiscal durante el auge es manifiesta si se consideran los costos de hacer ajustes drásticos durante la fase contractiva. Ello reduciría aun más el ingreso disponible y la recaudación de impuestos, aumentaría el endeudamiento en términos del PIB y agudizaría la desigualdad²³. El hecho de que la mayor parte de los países de la región —con excepciones como el Brasil y la Argentina— tienen una carga tributaria reducida —con una menor proporción correspondiente a la tributación directa en comparación con otros países— justifica privilegiar el alza de esta carga como medio para ampliar el espacio fiscal en la fase ascendente, sobre todo los tributos a la renta personal. Se podrían aprovechar las circunstancias favorables asociadas a las fases alcistas del ciclo para eliminar, o al menos limitar, los regímenes de excepción al impuesto a la renta personal (denominados “gastos tributarios”). La misma lógica podría aplicarse también a los gravámenes sobre la renta originada en la explotación de recursos naturales en momentos de alza de sus precios internacionales. Para los países donde los recursos naturales no son una fuente importante de ingresos presupuestales, con mayor nivel de endeudamiento público y resultados fiscales más modestos —como varios del Caribe y Centroamérica—, los desafíos para ampliar su espacio fiscal serán mayores y sus alternativas, más limitadas.

²² La política de ingresos se aborda en la sección VI.C.

²³ Aparte de contribuir a gestionar la demanda con criterio contracíclico, el fortalecimiento del espacio fiscal también se justifica para mantener excedentes fiscales que permitan responder a las tensiones en el sistema financiero, que pueden ampliarse durante la etapa de contracción del ciclo (Hannoun, 2010).

ii) Estabilizadores fiscales automáticos

Los estabilizadores fiscales automáticos pueden aplicarse tanto a los ingresos como al gasto. Se puede promover un comportamiento contracíclico de los ingresos fiscales, mediante impuestos que combinen la progresividad (es decir, tasas impositivas crecientes con el nivel de ingreso real) y bases tributarias amplias. Con ello se generaría una reducción relativa de la recaudación durante la etapa de contracción del ciclo y su aumento relativo durante el auge, induciendo una dinámica contracíclica del ingreso disponible y del gasto.

El impuesto que mejor cumple con estas condiciones es el impuesto sobre la renta. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo IV, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe este tipo de impuesto es precisamente el que enfrenta mayores problemas, debido a las estrechas bases imponibles, altos niveles de evasión y elusión, y tratos preferenciales o exenciones muy significativas (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010). Ampliar su base, reducir exenciones, fortalecer su fiscalización, asegurar su progresividad y simplificarlo (en línea, por ejemplo, con los sistemas duales de los países escandinavos, España o el Uruguay) lo reforzaría como instrumento contracíclico y permitiría avanzar en términos de la relación entre fiscalidad e igualdad. Los impuestos sobre las ventas o al valor agregado (IVA) también poseen un carácter estabilizador en virtud de su comportamiento contracíclico, pero sus efectos redistributivos son potencialmente regresivos.

Por el lado del gasto público, si bien en los países de América Latina y el Caribe existen ciertos mecanismos contracíclicos, su magnitud es demasiado reducida para descansar en ellos en forma exclusiva. Así, solo siete países de la región cuentan con subsidios o seguros de desempleo (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), e incluso en ellos su cobertura es insuficiente dado el grado de informalidad y la falta de registro de un importante porcentaje de los ocupados. Ante ello se ha sugerido que los poderes legislativos de la región aprueben, bajo ciertas condiciones asociadas al período de contracción del ciclo, que los poderes ejecutivos puedan poner en marcha de manera automática programas de inversión de emergencia, intensivos —directa e indirectamente— en el uso de mano de obra (CEPAL 2010a). En forma complementaria, se podrían contemplar programas de transferencias condicionadas temporales dirigidos a poblaciones vulnerables y programas de capacitación para desempleados, como existen en varios países. En situaciones especiales de contracción económica, el poder ejecutivo contaría con la aprobación previa del poder legislativo para ampliarlos automáticamente. Las autorizaciones tendrían que abarcar un plazo acotado para asegurar que sean intervenciones transitorias, congruentes con la intención de tener un impacto contracíclico.

iii) Reglas fiscales

El objetivo de las reglas fiscales es conferir credibilidad a la conducción de la política macroeconómica limitando las posibilidades de intervención discrecional por parte de las autoridades²⁴. Las primeras reglas fiscales en la región estuvieron asociadas a programas de estabilización financiados por los organismos multilaterales de crédito. Esta primera generación de reglas se basó en metas cuantitativas para el resultado financiero del sector público —por

²⁴ Existen distintos tipos de reglas fiscales. Mientras que Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido priorizan la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de las finanzas públicas, en Europa continental y algunas economías emergentes, incluyendo varios países de América Latina, las reglas fiscales descansan más en valores de referencia numéricos (metas o límites) sobre el desempeño de ciertos indicadores fiscales que en cuestiones de procedimiento (Kopits, 2001).

ejemplo, equilibrio fiscal o un máximo nivel de déficit— que, a la postre, contenían un sesgo tanto o más procíclico que el que se quería evitar²⁵. Tres factores impulsaron las propuestas de reducción del poder discrecional de los gobiernos en la región: i) la debilidad de los estabilizadores automáticos, ii) el sesgo procíclico de las finanzas públicas y iii) la oposición a la intervención económica del Estado prevaleciente desde mediados de los años ochenta²⁶.

Desarrollar políticas contracíclicas requiere mantener un resultado fiscal ajustado cíclicamente que obligue al gobierno a ahorrar recursos durante los períodos de auge (generando un superávit fiscal) y le permita gastarlos durante la contracción (con un déficit transitorio)²⁷. Trabajar con un resultado fiscal ajustado cíclicamente permitiría estabilizar el gasto, al mitigar o eliminar el sesgo procíclico de una política orientada a lograr el equilibrio anual del balance fiscal o una determinada meta de saldo global. El cuadro VI.1 detalla los principales rasgos de las reglas fiscales adoptadas en la región entre 2000 y 2010, algunos con una orientación procíclica y otros con una orientación contracíclica o acíclica, como los casos de Chile y Colombia.

La adopción de una regla de balance estructural plantea problemas metodológicos ligados al cálculo de parámetros, en particular la tendencia de largo plazo de crecimiento del PIB potencial. La regla podría generar una situación en que la subestimación del ritmo de crecimiento sostenible del PIB potencial redunde en una tasa de crecimiento efectiva más baja que la que hubiera sido factible. En efecto, la definición de los ingresos tributarios ajustados cíclicamente depende de ese parámetro fundamental. Con menor crecimiento esperado de los tributos, el balance fiscal requiere una menor expansión del gasto público, lo que reduce el crecimiento efectivo. Así, la subestimación de la tasa de crecimiento potencial reduce el crecimiento, dando lugar a una “profecía autocumplida” de bajo crecimiento. En el diseño y análisis de las reglas de balance estructural debe tenerse en cuenta el impacto de las políticas de ingreso, gasto y financiamiento fiscal sobre la trayectoria del producto en el largo plazo, así como la calidad o composición del gasto público, reconociendo que, para un mismo nivel de gasto, el mayor o menor peso de la inversión tenderá a afectar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.

Por sus implicancias institucionales, el establecimiento de una regla fiscal —de optarse por ese mecanismo— debiera ser parte de un proceso gradual de aprendizaje en cada país. Una regla en este campo podría ser parte de un pacto fiscal, que al dar una forma concreta a un consenso político, provea mayor solidez institucional. Alcanzado este consenso, se podrían definir otros componentes de la regla, como la eliminación simultánea de rigideces presupuestarias y la metodología para medir el déficit ajustado cíclicamente, así como las cláusulas de escape y arreglos institucionales para asegurar la fiscalización y rendición de cuentas adecuadas. En tanto se logran los acuerdos necesarios, es posible acudir a medidas discrecionales transitorias para enfrentar las etapas del ciclo, aunque cuidando las inconsistencias temporales que pueden generar.

²⁵ Los problemas que atraviesa la Eurozona refuerzan esta visión.

²⁶ En general, la argumentación en favor de la utilidad de las reglas fiscales se ha nutrido de los aportes de la llamada nueva economía política, que señala que, en sociedades democráticas, las reglas fiscales son necesarias para acotar el poder de los gobernantes, propensos a adoptar medidas discrecionales con un sesgo deficitario (*deficit bias*) o procíclico cuando enfrentan un electorado que puede resultar incapaz de comprender las consecuencias negativas de dicha discrecionalidad, o que sea indiferente a la restricción presupuestaria intertemporal del sector público (Buchanan y Wagner, 1977).

²⁷ Es decir, excluyendo de la estimación las variaciones que se deben al auge o a la desaceleración, e incluso la contracción, de la actividad económica en cada momento.

Cuadro VI.1
AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES RASGOS DE LAS REGLAS FISCALES

País	Regla(s)	Tipo	Cobertura	Plazo de ajuste	Estatuto	Año de introducción
Argentina	El crecimiento nominal del gasto primario no debe ser mayor que el crecimiento del PIB nominal.	Regla de gasto	Gobierno general	Anual	Ley	2004
	Las jurisdicciones deben ejecutar sus presupuestos manteniendo el equilibrio financiero.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2004
	En cada ejercicio fiscal, los servicios de la deuda no deben ser mayores al 15% de las transferencias netas por coparticipación a municipios.	Regla de deuda	Gobiernos subnacionales	Anual	Ley	2004
Brasil	Meta de gasto establecida por el gobierno.	Regla de gasto	Gobierno general	Anual	Ley	2000
	Meta de saldo presupuestario establecida por el gobierno.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2000
	Meta y límites de deuda establecidos por el gobierno.	Regla de deuda	Gobierno general	Anual	Ley	2001
Chile	Se presupuesta el gasto público considerando los "ingresos estructurales" que se obtendrían bajo diversos escenarios de mediano plazo, removiendo los componentes cíclicos (balance estructural).	Regla de saldo	Gobierno central	Cíclico	Compromiso político	2000
Colombia	Meta de superávit primario del sector público no financiero (SPNF) ajustada por el ciclo económico establecida por el gobierno.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2003
	Los gastos operativos de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes.	Regla de saldo	Gobiernos subnacionales	Anual	Ley	2001
Ecuador	El gasto corriente del gobierno central no debe aumentar más del 3,5% en términos reales.	Regla de gasto	Gobierno central	Anual	Ley	2003
	Los gastos operativos corrientes del sector público no financiero (SPNF) no deberán aumentar más del 2,5% en términos reales.	Regla de gasto	Gobierno general	Anual	Ley	2003
	El déficit no petrolero debe reducirse anualmente un 0,2% del PIB (hasta llegar a cero).	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2003

Cuadro VI.1 (conclusión)

País	Regla(s)	Tipo	Cobertura	Plazo de ajuste	Estatuto	Año de introducción
México	Toda propuesta de aumento o creación de gasto debe corresponderse con una iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto (presupuesto equilibrado).	Regla de ingreso	Gobierno general	Multianual con techo presupuestario	Ley	2006
	Los excedentes de ingresos (por encima de lo presupuestado) deberán destinarse a compensar el incremento en el gasto no programado. Si existiera un remanente, este se destinará a cuatro diferentes fondos en los porcentajes especificados por la ley.	Regla de ingreso	Gobierno general	Multianual con techo presupuestario	Ley	2006
Panamá	Déficit del sector público no financiero (SPNF) del 2 al 2,5% del PIB.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2002
	Reducción de la deuda pública hasta alcanzar un cociente menor al 40% del PIB en 2017.	Regla de deuda	Gobierno general	Anual	Ley	2002
Perú	Crecimiento del gasto corriente no mayor al 3% en términos reales.	Regla de gasto	Gobierno general	Anual	Ley	2000
	Déficit del sector público no financiero (SPNF) del 1% del PIB.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2000
Venezuela (República Bolivariana de)	Equilibrio corriente.	Regla de saldo	Gobierno general	Anual	Ley	2000

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.3.

iv) Políticas discrecionales

Un punto importante en la discusión acerca de la conveniencia de instaurar reglas fiscales remite a su credibilidad. Dado que, en la práctica, esta se alcanza con el transcurso del tiempo y no con el mero anuncio de la regla, en principio nada impide que los gobiernos adopten conductas fiscales consistentes, apoyados en un comportamiento discrecional restringido. Esta alternativa podría deparar los mismos beneficios asociados a la credibilidad que los derivados del cumplimiento de una regla fiscal, pero sin perder el margen de maniobra ni la posibilidad de actuar discrecionalmente, sobre todo en circunstancias extremas (véase, por ejemplo, Leith y Wren-Lewis, 2005). Medidas discrecionales acotadas, de carácter contracíclico, fueron adoptadas por numerosos países de la región durante la crisis de 2008-2009 que incluyeron el aumento transitorio de la inversión pública y del gasto corriente, en especial transferencias a sectores vulnerables, y la disminución de los impuestos (CEPAL, 2009).

Existen varios problemas prácticos asociados a las intervenciones discrecionales, especialmente durante la etapa contractiva del ciclo. Primero, decisiones político-administrativas pueden retrasar los cambios en el gasto o en los impuestos, e impedir una intervención oportuna²⁸. Para evitar este tipo de problema, un programa de inversiones que abarque un período largo de tiempo, asociado a las prioridades de la política industrial, debería ser parte de un manejo discrecional restringido. Segundo, no siempre resulta claro cuándo finaliza la etapa del ciclo que corresponde a una contracción (o expansión), ni cuán rápido se puede poner en marcha el gasto público. Con ello, el momento para pasar de una política fiscal expansiva a una de reversión de los paquetes de estímulo puede ser debatible. En tal sentido, existen dos riesgos: detener los estímulos antes de tiempo, como ha ocurrido en algunos países desarrollados como consecuencia de criterios políticos centrados en la austeridad fiscal, no necesariamente coincidentes con criterios técnicos (Romer, 2011), o mantenerlos cuando ya no se justifican, como habría ocurrido en algunos países de la región luego de la crisis de 2008-2009²⁹. Una forma de evitar este tipo de inconvenientes es avanzar en la creación o el fortalecimiento de los estabilizadores automáticos.

Es importante que la política fiscal contracíclica tenga una relación estrecha con la política industrial, tanto en lo que se refiere al destino del gasto como a la recaudación. El uso de los recursos del espacio fiscal debe definirse a la luz de los objetivos no solo de la estabilidad y la suavización del ciclo económico, sino también del cambio estructural y la igualdad. Las políticas fiscales contracíclicas definen montos de recursos y el mejor momento para realizar los gastos e inversiones en función de la dinámica cíclica; pero los sectores a los que se destinan —la dimensión cualitativa del gasto— deben definirse teniendo en cuenta los objetivos del desarrollo. Solo si se mantiene la inversión, especialmente en los sectores dinámicos, será posible sostener los aumentos del producto y la productividad, evitando una recesión aguda y el consecuente aumento de la brecha tecnológica.

En qué sectores se recaudan los tributos, importa. La elección de los sectores y actores que financian el aumento del espacio fiscal tiene implicaciones no solo distributivas, sino también de política industrial. Un ejemplo de combinación de la dimensión cualitativa de la recaudación con la política de cambio estructural es el de los impuestos ambientales, como se verá más adelante.

v) Otros instrumentos

La constitución de fondos de estabilización de los ingresos fiscales, tanto tributarios como provenientes de la explotación de recursos naturales, puede contribuir a estabilizar el gasto corriente y agregar financiamiento contracíclico. Puede también ayudar a estabilizar el mercado cambiario, regulando la oferta de divisas, para lo cual resulta esencial mantener una estrecha coordinación entre la autoridad fiscal y la cambiaria, habitualmente radicadas en instituciones diferentes³⁰. Hay ejemplos en algunos países de la región que pueden servir de base para el diseño de tales fondos (véase el recuadro VI.5).

²⁸ Este problema puede también afectar a esquemas regidos por reglas fiscales cuando no está especificado ex ante qué tipo de gasto puede realizarse en la fase contractiva del ciclo.

²⁹ Este tipo de problema puede también presentarse bajo una regla fiscal, dadas las dificultades que presenta su calibración, o ante coyunturas de choques externos extraordinariamente favorables o adversos.

³⁰ Una descripción de esos fondos de estabilización en la región puede verse en CEPAL (2011b), Ffrench-Davis (2010b) y Martner y Tromben (2004).

Recuadro VI.5

EL HERITAGE AND STABILIZATION FUND DE TRINIDAD Y TABAGO

En marzo de 2007 se creó el *Heritage and Stabilization Fund* (HSF) (Fondo de estabilización patrimonial) de Trinidad y Tabago mediante la aprobación de la Ley núm. 6 del HSF. Este fondo se conocía anteriormente con el nombre de *Interim Revenue Stabilization Fund* (IRSF), que fue creado en 2000. Todos los fondos del IRSF fueron transferidos al HSF y se expresaron en dólares de los Estados Unidos. La Ley del HSF incorpora varias de las “mejores prácticas” identificadas en la literatura relacionada con esos fondos de inversión en materias primas. En ella se incluye información sobre la creación y la gestión del fondo, como las directrices operacionales, los recursos del fondo y los acuerdos de gobernanza. Su finalidad es ahorrar e invertir el excedente de ingresos obtenidos de la producción de petróleo con miras a:

- amortiguar el impacto en la capacidad de gasto público, o mantener esa capacidad, durante períodos de disminución de los ingresos como consecuencia de una caída de los precios del petróleo crudo o del gas natural;
- generar una corriente alternativa de ingreso para mantener la capacidad de gasto público como consecuencia de una disminución de los ingresos provocada por el agotamiento de los recursos petroleros no renovables;
- ofrecer un patrimonio a las futuras generaciones de Trinidad y Tabago, a partir del ahorro y las rentas de la inversión obtenidas gracias al excedente de ingresos.

Fuente: Ministerio de Finanzas de Trinidad y Tabago [en línea] <http://www.finance.gov.tt/legislation.php?mid=20>.

En la crisis de 2008-2009, los organismos multilaterales de financiamiento desempeñaron un papel contracíclico importante mediante el otorgamiento de préstamos que se ampliaron considerablemente en ese momento³¹. Si bien no es un estabilizador automático, esta modalidad de acceso rápido al crédito podría sistematizarse y, en particular, estos organismos podrían facilitar la formulación e implementación ágil de programas bilaterales o subregionales de inversión —en áreas como infraestructura— durante la etapa de contracción del ciclo. El refuerzo de la arquitectura financiera regional podría apoyar los objetivos de la integración económica y contribuir a la política contracíclica, particularmente en economías pequeñas abiertas.

La consolidación de mercados subregionales o regionales ampliados podría aumentar el ámbito geográfico del efecto de medidas contracíclicas adoptadas por cada país. Ello podría lograrse, como se está intentando en Centroamérica y como se ha hecho en la Unión Europea, mediante la constitución de un mercado único que permita la libre circulación de mercancías. Son necesarios acuerdos que eviten el cobro de impuestos a las ventas (IVA e impuestos selectivos) en frontera³², así como mejoras de transporte e infraestructura y arreglos logísticos en las aduanas que reduzcan los costos de transacción entre países (Funes, 2011). En este sentido, hay experiencias valiosas que fortalecer como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA-COSIPLAN-UNASUR) y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica).

³¹ Varios países de América Latina y el Caribe tuvieron acceso a nuevas facilidades implementadas por el FMI, tales como la Flexible Credit Line (FCL), los acuerdos stand-by “precautorios” y la modalidad de “acceso rápido” del Servicio de Shocks Exógenos (Exogenous Shocks Facility, ESF). Los once acuerdos firmados en 2009 tuvieron lugar bajo estas nuevas modalidades. Costa Rica, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana acordaron stand-by precautorios; México (47.000 millones de dólares) y Colombia (10.500 millones de dólares) accedieron a la FCL. Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas obtuvieron créditos del Servicio de Shocks Exógenos, y Belice y Saint Kitts y Nevis accedieron a la asistencia de emergencia por desastres naturales (ENDA, por su sigla en inglés). En la primera mitad de 2010, El Salvador y Jamaica firmaron acuerdos stand by no precautorios, Granada amplió su acuerdo de servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (PRGF) y México extendió la línea flexible de crédito que obtuvo en 2009. Véase Jiménez y Lorenzo (2010) y CEPAL (2010a).

³² Para que los gobiernos no tengan pérdidas fiscales, esos ingresos se pueden compensar mediante otros mecanismos recaudatorios.

b) Fiscalidad y cambio estructural

La política fiscal debe ir más allá de los aspectos cuantitativos y de reglas numéricas sobre la deuda pública, el déficit o el gasto. Es necesario que tome en cuenta el impacto de las finanzas públicas sobre los objetivos del desarrollo, el crecimiento de largo plazo y la distribución del ingreso. En tal sentido, importan no solo el gasto público sino también su calidad, dado que afecta de manera decisiva la trayectoria de largo plazo de la economía (Stiglitz, 2002). Entre los componentes más importantes del gasto público, se encuentran el gasto social y la inversión pública en infraestructura, salud y educación, como se verá en la sección siguiente. El gasto en inversión pública puede compensar la disminución del gasto privado en épocas de contracción; además, permite sentar las bases para un mayor crecimiento de largo plazo ya que aumenta el acervo de capital y puede cambiar la estructura productiva. Por ello, se debe evitar el uso del gasto social y la inversión pública como variables de ajuste en la etapa recesiva del ciclo, como suele ocurrir en la región, aunque no fue el caso en la crisis de 2008-2009 (véase el capítulo III).

A continuación, se destacan dos áreas con potencial para combinar el aumento en los recursos fiscales con estrategias y líneas de acción para avanzar en el cambio estructural con sostenibilidad ambiental. Sus efectos pueden ser poderosos en la medida en que cambien los incentivos de rentabilidad entre sectores, internalizando externalidades negativas y reduciendo la tasa de agotamiento de recursos no renovables. Las externalidades a corregir se dan tanto en la producción como en el consumo, en lo que se llamó la “modernización de escaparate” en el capítulo II.

Un primer ejemplo es la reforma fiscal ambiental³³. La eliminación de subsidios al consumo de combustibles fósiles y un buen diseño de impuestos ambientales son fundamentales para corregir precios relativos e internalizar externalidades negativas (Ekins y Speck, 2011; Kreiser y otros, 2011; Cnossen, 2005). Ello contribuiría a generar los recursos necesarios para un cambio estructural hacia sectores intensivos en conocimiento y bajas cargas contaminantes. La reforma fiscal ambiental debe estar acompañada de un conjunto de regulaciones que apoyen estas transformaciones con incentivos económicos y señales de precios adecuados y un marco institucional apropiado. En la región, una reforma con esta orientación permitiría incrementar el espacio fiscal y reducir las brechas en la distribución del ingreso, pues los costos ambientales recaen sobre todo en la población más pobre.

Hay espacio para reducir subsidios al consumo de combustibles fósiles, especialmente la gasolina, implementando mecanismos compensatorios para los sectores de menores ingresos y reconociendo que algunos países en tempranas etapas de desarrollo consideran que tales subsidios pueden ser un instrumento eficaz para impulsar su industrialización. La disyuntiva (*trade-off*) no es fácil; superarla implica fortalecer los esfuerzos para desarrollar nuevas tecnologías, por ejemplo para la producción de bienes y servicios sustitutos, como nuevas formas de transporte público. Por su parte, el aumento de los impuestos ambientales tiene un gran potencial recaudatorio, entre otras razones por la fuerte expansión del parque de automóviles en la región. Datos para los países de la OCDE indican que los impuestos a los energéticos y los vehículos automotores alcanzan entre el 1,5% y el 2% del PIB (véase OCDE, 2010).

Reformas fiscales ambientales, regulación adecuada, compras públicas verdes, incorporación de criterios ambientales en los proyectos de inversión, apoyo al crédito, políticas sectoriales alineadas, entre otros, generan un marco adecuado para el cambio estructural con sostenibilidad ambiental.

³³ La CEPAL ha estado insistiendo en la necesidad de aplicar reformas fiscales ambientales en el marco del programa de cooperación “Promoción del desarrollo sostenible y la cohesión social en América Latina y el Caribe: Invirtiendo en bienes públicos regionales”, implementado durante el período 2010-2012 con el apoyo financiero y técnico del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

Un segundo ejemplo es una buena “gobernanza” de los recursos naturales. En el contexto del auge de precios de los productos básicos, en la región entre 2004 y 2010 la renta del sector minero como porcentaje del PIB casi se cuadruplicó, y la del sector de hidrocarburos se duplicó, en relación con el promedio de 1990-2003³⁴. Sobre la base de esta renta, el Estado recauda impuestos, regalías y otros tributos.

Una buena “gobernanza” de los recursos naturales comprende las políticas soberanas de los países sobre la propiedad de esos recursos y la apropiación y distribución de sus rentas para maximizar su contribución al desarrollo. En este contexto, es clave combinar los siguientes objetivos:

- Lograr una mayor captación, con progresividad, de las rentas de los sectores extractivos en los ciclos de auge de precios, sin perjudicar el dinamismo de la inversión.
- Canalizar los recursos captados hacia inversiones en capacidades, innovación y desarrollo tecnológico, infraestructura y otras de largo plazo. La inversión eficiente de las rentas de recursos no renovables es un criterio básico de la sustentabilidad a largo plazo, conocido como la Regla de Hartwick³⁵.
- Institucionalizar un adecuado manejo macroeconómico de esas rentas, evitando sus efectos negativos sobre el tipo de cambio y el aparato productivo.

Lograr una mayor captación de las rentas frente a auges de precio implica ajustes al marco regulatorio y al tratamiento fiscal. En contraste con el sector de hidrocarburos —donde son práctica común los contratos de producción compartida e impuestos a ganancias extraordinarias (*windfall taxes*), entre otros instrumentos—, los regímenes fiscales del sector minero han sido más lentos en incorporar instrumentos progresivos frente a utilidades extraordinarias, una vez que los proyectos recuperan sus costos hundidos de exploración e inversión de capital, y alcanzan o superan umbrales crecientes en sus tasas de retorno³⁶.

Los países de América Latina y el Caribe han tenido dificultades para traducir los períodos de bonanza exportadora de sus recursos naturales en procesos de desarrollo. Persisten desafíos en la organización eficiente y la creación de la institucionalidad que tienen especial importancia en el actual ciclo de precios. Esto demanda construir consensos políticos para mejorar las instituciones, marcos regulatorios e instrumentos de política que rigen la explotación de los recursos no renovables.

³⁴ Véase CEPAL (2012a). Este documento examina la participación de los Estados en la renta económica de los sectores minería e hidrocarburos, durante la última década. Por ejemplo, la renta estimada del sector minero regional pasó de un promedio de 0,54% del PIB durante el periodo 1990-2003, a un promedio de 2,08% del PIB durante el período 2004-2010 (World Development Indicators, Database 2011).

³⁵ La regla de Hartwick define el monto de inversión en capital producido (edificios, carreteras, acervo de conocimientos, entre otros) que se necesita para compensar una caída del acervo de recursos naturales. Ese monto permite mantener el nivel de vida de una sociedad en un futuro indefinido (Hartwick, 1977).

³⁶ La principal excepción en el sector minero en la región es el contrato del proyecto Pueblo Viejo, firmado entre el Gobierno de la República Dominicana y Barrick Gold Corporation. Este contrato incorpora la condición de que, una vez que el proyecto haya alcanzado la tasa interna de retorno de 10%, el Estado entra a participar con un 28,75% en la utilidad neta. En combinación con regalías del 3,2% e impuestos sobre la renta del 25%, este instrumento aproximaría la participación del Estado dominicano en los flujos netos del proyecto a casi un 50%. Ejemplos de instrumentos progresivos en el sector de hidrocarburos pueden verse en FMI (2010).

2. Políticas monetaria y cambiaria

a) Grados de libertad de la política monetaria

Los objetivos de la política monetaria comprenden una inflación baja y estable, moderar las fluctuaciones cíclicas de las variables reales y contribuir a la determinación de los principales macroprecios para promover el desarrollo. Además está estrechamente vinculada con la estabilidad y solvencia del sector financiero, por lo cual es necesaria su coordinación con la política macroprudencial y de control de los flujos de capital transfronterizos. También es necesaria su coordinación con otras políticas, como la fiscal, la industrial y las políticas de ingresos. La estrategia que adopte la autoridad monetaria de cada país dependerá en buena medida de las características estructurales de su economía y la coyuntura externa (evolución de los términos de intercambio, exposición a choques en la liquidez internacional, cambios en las expectativas de la demanda externa, entre otros).

El papel de la política monetaria está condicionado por la respuesta de los flujos de capital a cambios en las tasas de interés en economías que han liberalizado la cuenta financiera, el llamado “trilema” descrito en el capítulo IV³⁷. A lo largo del documento, se ha mostrado la importancia estratégica del nivel, la varianza y la dinámica del tipo de cambio real en una perspectiva de mediano y largo plazo. La profundización de la globalización financiera, luego de la caída del régimen de paridades fijas de Bretton Woods, y en particular durante las últimas dos décadas, ha puesto en evidencia las limitaciones que enfrentan las autoridades monetarias para practicar una política monetaria autónoma, manteniendo, al mismo tiempo, cierto control sobre la trayectoria del tipo de cambio, en especial en los países más integrados a los mercados financieros internacionales (Eatwell y Taylor, 2000). Estas limitaciones, como se vio en el capítulo IV, manifiestan la importancia del canal cambiario en la región.

Una política monetaria contracíclica que eleve la tasa de interés durante la etapa de auge puede entrar en conflicto con el efecto procíclico resultante del ingreso de capitales que estimula, lo cual favorece la apreciación del tipo de cambio. Si bien esta apreciación durante la etapa de expansión puede contribuir a mantener la inflación bajo control, al estimular las importaciones y castigar las exportaciones aumenta el déficit externo y desalienta la inversión y el empleo en la producción de bienes y servicios transables. Con frecuencia, los precios de los bienes transables caen en relación a los no transables, tendencia no sostenible en un contexto de creciente desequilibrio de la cuenta corriente. La percepción de vulnerabilidad puede entonces conducir a una interrupción de los ingresos de capital. Viceversa, durante la etapa de contracción puede invertirse el proceso; la reducción de la tasa de interés provoca una salida de capitales que contribuye a una depreciación del tipo de cambio. Esto estimula la inflación y da lugar, como respuesta, a un aumento de la tasa de interés para combatirla, con lo que se agudiza la etapa de contracción.

El uso de la política monetaria con el objetivo de sostener un tipo de cambio competitivo también tiene problemas, que se manifiestan en una mayor presión inflacionaria. En este caso, puede ser necesario reducir el ritmo de expansión de la demanda agregada mediante mecanismos diferentes de la tasa de interés, por ejemplo, la política fiscal, lo que entra en conflicto con su uso para objetivos del desarrollo. La respuesta a este tipo de desafío puede darse en varios niveles complementarios.

³⁷ El trilema postula la imposibilidad de que una economía cuente, al mismo tiempo, con i) libre ingreso y egreso de capitales del exterior, ii) una política monetaria autónoma y iii) un objetivo para el tipo de cambio.

Una primera línea de respuesta consiste en modificar las condiciones de partida del trilema, limitando el libre ingreso y egreso de capitales de corto plazo. Al restringir estos movimientos, las modificaciones en la tasa de interés no generarán las oportunidades de arbitraje que atraen capitales del exterior, limitando su impacto sobre el mercado de cambios. La regulación de los flujos de capitales de corto plazo otorga más grados de libertad en el ejercicio de la política monetaria, permitiendo contener la expansión de la demanda agregada cuando se acelera excesivamente, pero sin los riesgos de generar una situación insostenible en el sector externo. A su vez, al reducir las necesidades de intervención en el mercado de cambios en momentos de elevada afluencia de capitales, este tipo de regulación reduce el costo cuasi-fiscal asociado a estas intervenciones. Con el fin de dotar a la política cambiaria de mayores grados de libertad, en varios países de la región se han introducido medidas para reducir las posibilidades de obtener ganancias elevadas de corto plazo mediante el arbitraje de tasas (*carry trade*)³⁸.

En el apartado siguiente se discuten más detalladamente los distintos tipos de controles a los flujos internacionales de capital y sus principales efectos. Una política complementaria de regulación de la cuenta financiera es la regulación macroprudencial de los sistemas financieros internos, cuyo análisis también se desarrolla en el apartado siguiente. Al restringir el ritmo en que se expande el crédito interno en la fase alcista del ciclo, la regulación macroprudencial puede cumplir —además de su objetivo original de mitigar el riesgo sistémico de los sistemas financieros internos— un papel contracíclico complementario al de la política monetaria desde el punto de vista antiinflacionario.

Una segunda línea de respuesta consiste en otorgar a la política fiscal un papel más gravitante en el manejo de la demanda agregada. Este papel será mayor cuanto menor sea el grado de autonomía de la política monetaria (mayor apertura de la cuenta financiera). Esto exige evaluar las disyuntivas (*trade offs*) entre el uso de la política fiscal como herramienta antiinflacionaria y su uso como motor del crecimiento de largo plazo.

Cuando el factor desencadenante de la inflación es exógeno (típicamente, el aumento de precio de algún insumo básico o de alimentos), la experiencia internacional muestra que existen instrumentos de intervención (por ejemplo, impuestos o aranceles variables aplicados al consumo interno o al comercio exterior) que pueden contribuir a la contención de la inflación, disminuyendo la necesidad de una política monetaria o fiscal contractiva (Jones y Kwiecinski, 2010).

Por ese motivo, en el análisis de corto plazo de la interrelación entre política monetaria y cambiaria, e inflación y crecimiento, es necesario distinguir entre presiones de oferta y presiones de demanda. Si el origen de la aceleración inflacionaria proviene de choques de los precios internacionales, habría que recurrir a instrumentos de estabilización que reduzcan su volatilidad, evitando efectos al alza sobre las expectativas inflacionarias.

Estos dilemas de política económica no resultan sencillos de resolver en la práctica. Si la política monetaria relega, aunque sea parcialmente, su tradicional papel antiinflacionario en pos de un objetivo cambiario (o, más genéricamente, de la preservación del equilibrio externo) y transfiere a la política fiscal el papel de contener eventuales aumentos de la inflación, puede restringirse en demasía el radio de acción de las políticas de inversión pública. En este sentido, se debería tener mayor tolerancia a la inflación de corto plazo derivada de grandes paquetes de inversión que generan demanda antes de concretar el aumento de la capacidad productiva; esta

³⁸ Tal fue el caso de Chile a comienzos de los años noventa, Colombia desde esos mismos años hasta el presente, la Argentina luego de la reestructuración de su deuda a comienzos de 2005, y el Brasil y el Perú más recientemente.

conducta evitaría que se interrumpiera tempranamente el proceso de inversión. Por esta razón, entre otras, la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal es esencial para moderar los ciclos y resolver conflictos entre objetivos de crecimiento y de estabilidad de precios³⁹.

Una tercera línea de respuesta remite a las políticas de ingreso que se basan en la coordinación de los aumentos de precios y salarios entre sindicatos y empresarios. Este tipo de política busca reducir el ritmo de aumento de precios y salarios mediante acuerdos con el propósito de evitar medidas recesivas. Esto solo resulta viable donde las organizaciones de trabajadores y empleadores son fuertes y representativas, con capacidad de llegar a compromisos creíbles y verificables⁴⁰.

b) Política cambiaria: efectos sobre la diversificación productiva y la distribución

La experiencia de la región en las últimas décadas indica que es necesario evitar que el tipo de cambio sea la única variable de ajuste ante desequilibrios externos. Una política macroeconómica estabilizadora debiera contemplar, especialmente ante la perspectiva o la presencia de un período de auge de ingresos de capital, políticas que eviten fluctuaciones excesivas del tipo de cambio en el corto plazo que causen efectos negativos permanentes en la asignación de recursos. Esto implica tener un tipo de cambio flexible administrado, que presenta ventajas frente a la rigidez de los regímenes de tipo de cambio fijo.

Un instrumento para lograr una mayor estabilidad de un tipo de cambio competitivo es una política de gestión de las reservas internacionales. En la implementación de esta política se deben considerar los beneficios y costos de acumular reservas. Entre los primeros, estaría disuadir movimientos especulativos de capitales de corto plazo y la protección frente a salidas súbitas de capital. Un acervo de reservas internacionales lo suficientemente holgado permitiría evitar ajustes repentinos de la balanza de pagos, especialmente durante la etapa de contracción del ciclo, cuando aumentan los peligros de devaluaciones repentinas o bruscas. Entre los costos, se encuentra el menor rendimiento de las inversiones de corto plazo que se pueden realizar con las reservas internacionales, en contraste con el uso alternativo que se les puede dar a estos recursos. Cuando no hay esterilización de la acumulación de reservas, existe un costo adicional asociado a presiones inflacionarias. Por el contrario, cuando va acompañada de medidas de esterilización debe tomarse en cuenta el costo cuasi-fiscal⁴¹.

A su vez, impulsar políticas para aumentar la productividad, elevando la competitividad para un mismo valor del tipo de cambio nominal, también contribuye a reducir la presión sobre el tipo de cambio. Una mayor diversificación de la economía en la dirección del aumento de la calidad de la canasta de bienes genera condiciones de competitividad que van más allá de la variable precio (*non-price competition*) y permite cierta independencia de la rentabilidad de la inversión respecto al tipo de cambio real⁴².

³⁹ Un mecanismo institucional para facilitar esta coordinación sería un comité o gabinete de política económica que busque compatibilizar los objetivos de las áreas macroeconómica y financiera, con los de las áreas productivas y sociales.

⁴⁰ Para una discusión sobre el papel de las políticas de ingreso en la administración del ciclo económico, véase Abeles, Gerstenfeld y Vega, 2011, secciones 2 y 3).

⁴¹ Un análisis del impacto cuasi-fiscal y la sostenibilidad de la política de esterilización asociada a una política tendiente a evitar la apreciación cambiaria puede verse en Frenkel (2007).

⁴² Existe una importante literatura que destaca la relevancia del tipo de cambio como instrumento de desarrollo productivo y de estabilidad macroeconómica real (Ffrench-Davis, 2010a; Rodrik, 2011).

Además, para apoyar los esfuerzos de los gobiernos que buscan evitar sobreajustes innecesarios en el tipo de cambio, la arquitectura financiera internacional (tanto la global como la regional) debería implementar financiamientos compensatorios oportunos, suficientes y bajo condiciones que impulsen el desarrollo.

En la relación entre la política cambiaria y la distribución del ingreso, es necesario considerar el impacto negativo de las depreciaciones cambiarias sobre el salario real (Díaz-Alejandro, 1963; Krugman y Taylor, 1978). A igualdad de otras condiciones, el salario real aumentará o disminuirá en la medida en que se aprecie o deprecie el tipo de cambio. La relación positiva entre salario real y apreciación cambiaria ha llevado a algunos analistas a calificar episodios de apreciación cambiaria prolongada, que a la postre son insostenibles, como situaciones de “populismo cambiario” (Dornbusch y Edwards, 1991; Bresser-Pereira, 2010, cap. 4). Se trata, como se ha visto, de situaciones en que el salario real se eleva artificialmente, al tiempo que se deteriora el saldo en cuenta corriente y se contrae la generación de empleo, debido al efecto negativo de la apreciación sobre la producción de los sectores transables. Sin embargo, mantener tipos de cambio real competitivos puede generar trayectorias de aumento del salario real sostenibles en el tiempo, en la medida en que permitan mayor acceso al mercado mundial, ganar economías de escala y un rápido crecimiento del producto, la productividad y el empleo⁴³.

La política de defensa de la competencia, al igual que las políticas de ingreso, tiene un papel importante: la primera, para evitar traslaciones desproporcionadas de costos a precios por parte de empresas con elevado poder de mercado; las segundas, para morigerar la intensidad de la puja distributiva en el proceso de formación de precios y salarios.

En suma, es necesario garantizar que el crecimiento de la masa salarial no se rezague frente al aumento del PIB nominal. Para ello, el “efecto precio” (caída de los salarios reales ante la depreciación del tipo de cambio nominal en el corto plazo) debe ser más que compensado por el “efecto empleo” (expansión de puestos de trabajo ligada a la mejora de la rentabilidad del sector transable y al aumento de la inversión y la mayor demanda de trabajo en el largo plazo) sumado al “efecto productividad” (asociado al crecimiento más rápido y al acceso a las economías de escala en el mercado internacional (Kaldor-Verdoorn)).

3. Política macroprudencial

El objetivo de la regulación macroprudencial es preservar la estabilidad del sistema financiero mediante la minimización del riesgo sistémico (Correia, Jiménez y Manuelito, 2009)⁴⁴. Esto permite evitar la contracción (expansión) excesiva de las hojas de balance de instituciones financieras que suele primar en la fase recesiva (expansiva) del ciclo económico, así como controlar sus costos económicos y sociales (Hanson, Kashyap y Stein, 2011).

⁴³ Debe tenerse en cuenta el grado y la velocidad con que se transfieren a precios las variaciones del tipo de cambio nominal (*pass-through*), afectando la tasa de inflación. Si este efecto es fuerte, una devaluación redundará en un aumento importante de los precios internos, sin que el tipo de cambio real se vea afectado de forma sustancial.

⁴⁴ Este ha sido definido como “el riesgo de interrupción de los servicios financieros causado por un trastorno de la totalidad o de parte del sistema financiero que puede tener importantes repercusiones negativas sobre la economía real”. Los riesgos sistémicos tienen dos dimensiones relevantes: una temporal, que se refiere a cómo evoluciona en el tiempo el riesgo del sistema financiero, cómo se acumula y cómo se vincula con el ciclo económico real; y otra intersectorial, que trata sobre cómo se distribuye el riesgo a través del sistema financiero y qué interconexiones y exposiciones comunes pueden existir entre sus agentes (FMI, 2010). Véase Kaufman y Scott (2003).

Hasta la fecha las medidas macroprudenciales contracíclicas en la región se han limitado al aprovisionamiento dinámico aplicable a las pérdidas crediticias, como en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú⁴⁵. Respecto de regulaciones contracíclicas relativas al capital de las instituciones financieras, las propuestas son más diversas.

Para aminorar la prociclicidad de la actual norma para el capital (la razón entre el capital y los activos ponderados por riesgo), se ha propuesto emplear, en forma complementaria, un límite al apalancamiento sobre la base de la razón entre el *Core capital* o *Tier 1 capital* (Financial Services Authority, 2009) y los activos brutos (es decir, sus créditos, pero esta vez sin ponderarlos por riesgo)⁴⁶. Se argumenta que es una medida más robusta de la solvencia de una institución financiera y es a la vez menos procíclica que el criterio aplicado actualmente. Una segunda propuesta consiste en requisitos dinámicos de capital, crecientes en las fases de expansión del crédito y menores durante fases declinantes, con lo que el comportamiento procíclico del crédito se aminoraría, por cuanto el costo (la necesidad de captar nuevo capital) subiría en las fases ascendentes del ciclo.

En materia de liquidez, el debate recién se inicia y se anticipa que la regulación de ese aspecto cobrará inclusive mayor importancia que la referida al capital, adoptando medidas que tenderán a restringir la transformación de plazos, reduciendo la distancia entre la estructura de plazos de activos y pasivos. Ello, si bien conlleva un costo en términos de la capacidad para apoyar emprendimientos de largo plazo, tiene el beneficio de promover un sistema financiero más estable, con positivas consecuencias para el crecimiento de largo plazo.

Los instrumentos de regulación macroprudencial interna están diseñados con el objetivo primario de prevenir la inestabilidad y fragilidad financiera; en la práctica, pueden generar efectos semejantes a los de una política monetaria contracíclica, induciendo cambios en la demanda agregada, pero sin que resulte estrictamente necesario modificar la tasa de interés de política y, por ende, con menores efectos secundarios en el mercado de cambios. En efecto, en la fase de auge (declive) del ciclo, la política macroprudencial tiende a mitigar (estimular) el crecimiento del crédito interno que se destina por lo general a aumentar el consumo del sector privado evitando que el peso del ajuste (estímulo) en la demanda agregada recaiga enteramente sobre las políticas monetaria y fiscal. Así, la regulación macroprudencial puede contribuir a distribuir la carga de las medidas contracíclicas entre una gama más amplia de instrumentos, mejorando las posibilidades de éxito y disminuyendo los efectos colaterales no deseados asociados a la aplicación de cada instrumento aisladamente.

Desde el punto de vista macroprudencial, las regulaciones de la cuenta financiera son claves para mitigar el impacto local de los flujos financieros internacionales más volátiles. Además, puede incidir de manera efectiva en el comportamiento de las entidades financieras locales y en las decisiones de cartera de los agentes externos, influyendo sobre el saldo de la cuenta financiera. Dadas las dificultades para controlar esta cuenta, existen posiciones que sugieren concentrar los esfuerzos en la regulación macroprudencial (Calvo, 2010).

⁴⁵ En Colombia, por ejemplo, los bancos llegaron a un acuerdo con la superintendencia para que una parte de sus ganancias se depositara en un fondo para reservas para atender emergencias. En el Brasil, se aplican (*de facto*, no *de jure*) reservas de capital ajustadas cíclicamente.

⁴⁶ El *Core capital* o *Tier 1 capital* se refiere a la parte del capital regulatorio que es directamente aportada por los accionistas. Una aproximación a él (las definiciones varían caso a caso) es el patrimonio efectivo, excluyendo los bonos subordinados.

Más aun, la regulación de la cuenta financiera es un complemento necesario de las políticas cambiarias de “flotación administrada”, pues aumenta la autonomía de las decisiones de política monetaria respecto a la dinámica de los mercados de divisas. Sin regulación de la cuenta financiera, la opción por un régimen de flotación administrada implicaría relegar casi por completo la posibilidad de ejercer una política monetaria autónoma.

4. Regulación de la cuenta financiera

La liberalización de la cuenta financiera luego de las reformas partía del supuesto de que el libre movimiento internacional de capitales estimularía el crecimiento. Desde esa perspectiva, una apertura no total a los flujos de capital transfronterizos atentaría contra la diversificación de riesgos a escala global y reduciría la inversión en los países en desarrollo, disminuyendo su crecimiento en el largo plazo⁴⁷.

Sin embargo, la volatilidad y abrupta reversibilidad de los flujos de capitales ha operado como factor de propagación de crisis financieras, acentuando la volatilidad macroeconómica, con consecuencias adversas sobre el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso (Akyuz, 2012; Easterly, 2001). La mayor inestabilidad macroeconómica asociada a la volatilidad de los flujos transfronterizos acrecienta las tendencias procíclicas de las restantes políticas públicas, reduciendo el margen de maniobra para que los gobiernos utilicen medidas contracíclicas (Kaminsky, Reinhart y Végh, 2005). En tal sentido, la administración de los flujos financieros transfronterizos emerge como una condición necesaria para avanzar hacia una política macroeconómica más integrada con los objetivos de la política industrial (Ffrench-Davis, 2005; Ocampo, 2009 y 2011).

Existen dos tipos de instrumentos para regular la cuenta financiera (Epstein, Grabel y Jomo, 2003). Los instrumentos directos se asocian a medidas administrativas como prohibiciones o límites cuantitativos a los flujos de capital. Los indirectos —o basados en precios— normalmente se asocian a medidas que encarecen los flujos, como los impuestos explícitos o encajes no remunerados sobre los mismos. Los impuestos explícitos se basan en un cobro porcentual, en general establecido sobre el monto bruto de capital proveniente del exterior. Los encajes no remunerados constituyen una obligación para los potenciales inversores externos de depositar en el banco central —y sin recibir pagos de interés— una fracción de los capitales que ingresan al país; en la práctica su efecto es equivalente al de un impuesto⁴⁸.

La región ha tenido variadas experiencias de regulación de la cuenta financiera. La experiencia de Chile en el primer quinquenio de los años noventa fue exitosa⁴⁹. Más recientemente hay intentos de regulación para evitar apreciaciones excesivas del tipo de cambio, entre los cuales son de destacar

⁴⁷ En tal sentido, resulta notorio que durante la década de 1990 se discutiera en el seno del Fondo Monetario Internacional la posibilidad de reformar el Artículo VI de su Convenio Constitutivo, que habilita a los países miembros para el uso de controles al ingreso y egreso de capitales del exterior. El proyecto fue frustrado por la crisis financiera asiática de 1997.

⁴⁸ Véase el cálculo de la tasa de impuesto implícita en los encajes en de Gregorio, Edwards y Valdés (2000), y Ocampo y Tovar (2003).

⁴⁹ En ese momento, Chile enfrentó una significativa oferta de financiamiento externo, que llevó a las autoridades a regular el monto de ingreso de capitales y su composición, encareciendo los flujos de corto plazo mediante la aplicación de un encaje no remunerado depositado en el Banco Central, que proporcionó espacio efectivo para aplicar, simultáneamente, políticas contracíclicas tanto a nivel monetario como cambiario (Magud y Reinhart, 2006; Edwards y Rigobon, 2009). En el segundo quinquenio de los años noventa Chile cambió de política y redujo el poder regulador del encaje hasta liberar la cuenta de capitales en 2001 (Ffrench-Davis, 2010b, cap. IX; Le Fort y Lehmann, 2003).

los casos de la Argentina, el Brasil, Colombia y el Perú (CEPAL, 2009; CEPAL, 2010a, cap. II)⁵⁰. Asimismo, varios países han ampliado el número de instrumentos para regular los flujos de capital transfronterizos. Costa Rica (2012), El Salvador y el Perú (2010-2011) han implementado encajes no remunerados a los pasivos bancarios con el exterior a plazos cortos para sesgar el fondeo externo bancario hacia plazos mayores. Chile y El Salvador cuentan con encajes sobre préstamos del exterior a la banca menores a ciertos plazos y en Costa Rica se espera que estén operativos en 2012. El Perú destaca por el uso de estos instrumentos en años recientes con el objetivo de sesgar el fondeo bancario externo hacia el largo plazo. En 2007, en el marco de un escenario de entradas de capitales, se exceptuó en este país a los préstamos externos de largo plazo del encaje existente en aquel momento para las obligaciones externas (que era del 30%). Esto abarató esta forma de fondeo y mejoró el perfil de los pasivos bancarios, haciendo a la banca menos vulnerable a un cambio en las condiciones financieras externas. En 2008, los encajes se eliminaron para hacer frente a las restricciones de liquidez imperantes; pero a principios de 2010, los renovados influjos de capital llevaron a imponerlos nuevamente sobre préstamos externos a la banca a plazos menores a dos años (Terrier y otros, 2011).

En la región existe un debate acerca de la efectividad de este tipo de regulaciones debido a la capacidad de los agentes económicos de sortear o eludir los esquemas regulatorios mediante la creación de nuevos instrumentos financieros, no contemplados en la reglamentación original. Autores como Stiglitz y otros (2006) consideran que no es necesario que las intervenciones sean completamente efectivas para justificar su aplicación. El propósito de las regulaciones al ingreso de capitales es reducir el monto de los ingresos de corto plazo, alterando su composición hacia los proyectos de inversión de largo plazo, penalizando su salida “prematura” e incrementando la autonomía de las políticas monetaria y cambiaria. También ayudan a administrar la política cambiaria en momentos de salida de los fondos especulativos (*flight to quality*), reduciendo la vulnerabilidad financiera y externa asociada a reversiones abruptas de capitales (*sudden stops*) (Magud y Reinhart, 2006).

Sin una regulación efectiva de los flujos de capital de corto plazo, la inestabilidad de los mercados financieros internacionales tiene implicaciones negativas para la distribución del ingreso. Los sectores más pobres tienden a sufrir los mayores costos de las crisis cambiarias y financieras, en la forma de aumentos del desempleo y caídas de los salarios reales. En el caso de los países en desarrollo, la debilidad de las redes de protección social amplifica los efectos negativos de la crisis. Más aun, la asimetría en la movilidad internacional de los factores productivos (inmovilidad del trabajo versus movilidad del capital) conlleva un mayor poder de negociación del capital respecto de los trabajadores (especialmente no calificados), lo que también genera impactos distributivos.

5. Comentarios finales

El análisis realizado en esta sección muestra la necesidad de ampliar los objetivos e instrumentos de la política macroeconómica, así como de aumentar la coordinación entre las autoridades a cargo de sus distintas áreas, y entre estas y las entidades responsables de las políticas industriales y sociales. Se ha resaltado asimismo la importancia de contar con un espacio fiscal que posibilite la

⁵⁰ El Brasil, por ejemplo, cuenta con un impuesto explícito sobre las entradas de capitales (el impuesto a las operaciones financieras, IOF). Este impuesto fue eliminado en octubre de 2008 después de la caída de Lehman Brothers, en un escenario de fuerte iliquidez externa; pero fue reinstaurado —dejando fuera de él a la inversión extranjera directa (IED) y a los créditos externos a bancos y empresas de plazo mayor a 3 años— a finales de 2009, en un escenario de fuertes ingresos de capitales al país y presiones a la apreciación de su moneda.

aplicación de políticas contracíclicas y asociar la estructura de la tributación y la calidad del gasto a los objetivos del desarrollo.

Los instrumentos existen y ya hay experiencias exitosas de su uso. El desafío radica menos en la elección sobre qué instrumentos usar, o discutir su utilidad, y mucho más en contar con (o construir) la base institucional y los apoyos políticos necesarios para su efectiva implementación y funcionamiento.

Los instrumentos propuestos sobre los movimientos de capital transfronterizos y regulación del sistema financiero requieren de una negociación compleja con un sector económico muy concentrado y organizado, con fuertes conexiones internacionales, siendo este un problema clásico de acción colectiva (*collective action*). Otros instrumentos inciden sobre el tipo de cambio real, con efectos fuertes sobre el poder de compra de los trabajadores y las clases medias. No es raro que el “populismo cambiario” sea tan frecuente en la experiencia de la región, ya que ofrece beneficios políticos inmediatos y costos que se postergan, al generar una percepción de poder de compra que no condice con los niveles reales de productividad y capacidad competitiva.

A partir de la crisis de 2008-2009, la sociedad civil ha aumentado sus demandas de una mayor regulación del sistema financiero, ante los enormes costos económicos, sociales y políticos causados por las alzas insostenibles en los mercados financieros e inmobiliarios. Este problema aumenta al darse la “socialización” de los desequilibrios del sector financiero cuando los gobiernos terminan asumiendo esos pasivos y transfieren el riesgo y los costos a las deudas soberanas y a la sociedad en su conjunto. Las dificultades que enfrenta Europa —así como las que atravesaron los Estados Unidos no mucho tiempo atrás (y que no han superado por completo) y las que sufrió el Japón en los años noventa (con efectos que perduran hasta hoy)— son ejemplos de estos costos y de lo difícil que es la recuperación posterior.

De la misma forma, también la experiencia de las décadas pasadas ha dejado muy claros los costos de una apreciación excesiva del tipo de cambio real. Estas apreciaciones han estado detrás de las fuertes crisis externas que vivió la región desde los años setenta, y que muchas veces se superponen y refuerzan con las crisis financieras internas. Evitar la apreciación excesiva es central para la estabilidad y el crecimiento económicos; el consenso internacional se ha movido en favor de una regulación más firme de los movimientos de capital de corto plazo.

Sin embargo, no debe olvidarse que un tipo de cambio real más alto implica, en el corto plazo, un efecto negativo sobre los salarios reales. Esto solo resultaría aceptable si la contrapartida fuera un aumento del empleo (de tal forma que no se reduzca la participación de la masa salarial en el producto) acompañado de tasas más rápidas de aumento de la productividad, con el salario real creciendo a la misma tasa. De esta manera, a lo largo del tiempo, se puede compensar la pérdida inicial.

Lograr acuerdos entre los principales actores (gobierno, empresarios y trabajadores) sobre la distribución de costos y beneficios, y compromisos de compensación viables son tareas que exigen un alto grado de construcción institucional.

C. Políticas sociales

En las secciones precedentes, se ha visto que la política macroeconómica y la política industrial deben articularse y no pueden ir por caminos separados. Ello, en aras de establecer sinergias entre corto y largo plazo, en que las políticas cambiarias, fiscales y financieras inciden no solo en la

amplitud y duración, costos y beneficios de los ciclos, sino que pueden generar incentivos o desincentivos para la inversión, la diversificación de la estructura productiva y, especialmente, la mayor convergencia o divergencia en niveles de productividad del conjunto de la economía. Inversamente, una mayor diversificación productiva con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad es un acervo fundamental para amortiguar el efecto de los ciclos y crear capacidades endógenas para sostener la competitividad y avanzar en el cambio estructural.

La relación entre la política macroeconómica y la política industrial constituye la antesala para una serie de dinámicas que se dan en el ámbito del empleo y la distribución de las ganancias de productividad.

Las brechas de productividad conllevan brechas en la calidad del empleo, lo que, a su vez, segmenta el acceso a la protección social. En este sentido, el desafío último continúa siendo avanzar hacia la universalidad de la protección social. Ello implica: i) cubrir los vacíos históricos en el ámbito de la protección social, que se deben, en buena medida, a los déficits de cobertura del sistema contributivo y la falta de cobertura plena desde rentas generales del Estado, lo que priva a muchas personas del acceso oportuno a redes de protección; ii) mitigar los efectos de vulnerabilidad provocados por las fluctuaciones del crecimiento y el impacto de las crisis económicas, y iii) proteger, como ya se mencionó en el capítulo V, a la población temporalmente afectada por los cambios en el mundo del empleo ante los cambios estructurales que se procura impulsar.

En el ámbito de la seguridad social en el mundo del trabajo, el escenario de largo plazo, con un mayor peso de las actividades de alta productividad, traería aparejadas importantes mejoras. Pero en el tránsito hacia ese escenario es necesario establecer y fortalecer instrumentos redistributivos que ofrezcan garantías concretas de protección. Estos instrumentos deben atender a las particularidades y requerimientos específicos que enfrenta cada sociedad y, dentro de esta, los diversos grupos de la población.

Bajo el paraguas amplio de la protección social, resultan relevantes en el contexto regional las políticas redistributivas más tradicionales, tanto de transferencias como impositivas, así como las políticas laborales. Dentro de las políticas laborales se incluyen las de protección de riesgos (fundamentalmente seguros de desempleo) y las movilizadoras (capacitación, intermediación laboral, generación de empleo), ambas imprescindibles para acompañar y potenciar el proceso de cambio estructural. Finalmente, el proceso de transformación hacia una estructura productiva más homogénea y con prevalencia de sectores de alta productividad implica cambios profundos en el mercado de trabajo que deben tener lugar en el marco de instituciones laborales fortalecidas, donde el salario mínimo y las negociaciones salariales jueguen un papel fundamental.

Se ha planteado, en este documento, que el proceso virtuoso de cambio estructural crearía las condiciones necesarias para la generación de empleo con derechos y de calidad. Es condición necesaria, pero no suficiente. Por lo mismo, la institucionalidad laboral debe diseñarse de manera tal que se creen y potencien círculos virtuosos entre aumentos de la productividad, aumentos salariales y generación de empleos de calidad (Weller y Roethlisberger, 2011). Esto implica, por un lado, reforzar la transmisión de una parte de las ganancias de productividad hacia las condiciones laborales (en forma de mejores salarios, otros beneficios monetarios y aspectos no monetarios de la calidad del empleo) y, por otro lado, fortalecer aspectos objetivos y subjetivos de la calidad del empleo que redundan en una productividad creciente. La normativa legal y la regulación por medio de la negociación colectiva son mecanismos que favorecen estas metas.

Por otra parte, las estrategias de crecimiento y de desarrollo que se centran en el aumento de la productividad, y en la creciente incorporación de conocimiento y tecnologías, requieren de saltos en capacidades humanas y mayor igualdad de oportunidades para desarrollarlas. Resulta difícil aprovechar eficientemente las nuevas inversiones y realizar las ganancias potenciales de productividad sin una fuerza de trabajo con capacidades y conocimientos crecientes. En forma complementaria, reducir brechas en capacidades permite capitalizar las nuevas inversiones en la estructura productiva, de manera tal que el empleo surta, a la vez, un efecto de mayor productividad y menores disparidades en ingresos laborales.

A continuación, se plantean propuestas en distintas esferas de las políticas laborales y sociales relevantes en el marco de los cambios por los que aboga el presente documento.

1. Políticas contracíclicas de empleo e ingreso

Los salarios inciden —conjuntamente con la productividad— en la competitividad de las empresas y las economías y en el consumo de los hogares y, de esta manera, en la demanda interna. Sesgar políticas en favor de solo una de estas dimensiones entraña consecuencias distributivas negativas. Así, políticas que sobre enfatizan el aspecto de los salarios como costos de producción tienden a incidir en una mayor desigualdad. Su continuidad como tendencia de largo plazo en regiones donde existe mucha desigualdad, como América Latina y el Caribe, es cuestionable por razones éticas y pone en peligro la sostenibilidad social de las pautas preponderantes del crecimiento económico⁵¹. A su vez, políticas que buscan estimular la demanda interna por medio de elevados aumentos salariales desvinculados de la evolución de la productividad pueden dar lugar a la aceleración de la inflación⁵², generando desequilibrios externos y poniendo en peligro la competitividad de muchas empresas, además de crear el riesgo de la eliminación de empleos de menor productividad. En consecuencia, las políticas de ingreso deben procurar equilibrios sostenibles entre ambos aspectos, tanto en sus objetivos de largo plazo como en su manejo a lo largo del ciclo.

La generación de empleo de calidad es un elemento clave de la lucha contra la pobreza, pero también un mecanismo para aumentar las capacidades de crecimiento de largo plazo. En las crisis que han afectado a las economías de la región, el empleo formal típicamente ha sido una variable de ajuste. Con diferencias entre los países, ello se expresó, en mayor o menor grado, en aumentos de la tasa de desempleo y de la informalidad, con distintas ponderaciones entre ambos mecanismos⁵³.

⁵¹ Se ha argumentado que una alta desigualdad tiene efectos negativos para el crecimiento económico, tanto respecto a su ritmo como respecto a su sostenibilidad de períodos de crecimiento (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2005; Bourguignon y Walton, 2007; Berg y Ostry, 2011). Uno de los factores que estuvo en las raíces de la crisis financiera que se desencadenó en los Estados Unidos en 2007 fue la compensación, mediante un creciente endeudamiento (tarjetas de crédito, crédito hipotecario) de la mayor desigualdad de los ingresos y su impacto en el poder de compra de los hogares de menores ingresos (OIT-IIEL, 2011).

⁵² En casos en que los aumentos de productividad sean mayores que el incremento de los salarios reales, como ha sucedido en la región en ciertos períodos, es viable y deseable que los salarios reales aumenten por encima de la productividad por un determinado período de tiempo.

⁵³ Como lo destaca Ros (2006), el salario no fue una variable alternativa de ajuste. Si bien históricamente los salarios reales en la región han sido más flexibles que, por ejemplo, en los Estados Unidos (González Anaya, 1999), caídas de los salarios reales tuvieron poco impacto en la mantención del empleo formal durante las crisis. Más bien, la pérdida de empleo formal y del poder de compra de los salarios fue simultánea, pues con frecuencia las contracciones del producto fueron acompañadas por una elevada inflación.

Las caídas de los salarios reales a causa de contracciones de la demanda laboral combinadas con fases de elevada inflación tienen, en general, un efecto de largo plazo. Por ejemplo, recién en 2005 los salarios reales del sector formal de México alcanzaron el nivel previo a la crisis de 1994-1995. Del mismo modo, en el Uruguay los salarios reales demoraron hasta 2010 para volver al nivel de 1999⁵⁴.

A su vez, la variabilidad del crecimiento afecta también en forma negativa al empleo en el largo plazo, por cuanto las pérdidas sufridas durante las recesiones no son suficientemente compensadas con ganancias durante las recuperaciones. Así, entre mediados de los años noventa y 2002, período en que se verificó una secuencia de fases de recesión seguidas por breves períodos de reactivación, la tasa de desempleo de muchos países de la región se caracterizó por un “serrucho ascendente”⁵⁵.

Durante la reciente crisis de 2008-2009, destacan dos aspectos que diferencian el desempeño del mercado laboral en relación con la situación en crisis anteriores. Ambos están relacionados con políticas públicas implementadas durante la crisis, que proveen lecciones para la implementación de políticas de empleo e ingreso contracíclicas (véase CEPAL/OIT, 2011).

En primer lugar, contrariamente a lo ocurrido en crisis anteriores, los salarios reales no cayeron durante 2009. En reacción al estancamiento o a la pérdida del poder de compra salarial en 2008, causados por el repunte inflacionario (sobre todo de alimentos), los salarios nominales aumentaron en forma marcada. Con posterioridad, la caída de la inflación de un 8,2% en 2008 a un 4,7% en 2009 en el promedio ponderado de la región, principalmente a partir de la caída de los precios internacionales de alimentos e hidrocarburos, permitió que un porcentaje relevante de los incrementos nominales se tradujera en ganancias reales. Además, los países aplicaron políticas de salario mínimo, con lo que los salarios mínimos reales crecieron, en la mediana de 16 países, un 3,6%. De esta manera, la evolución de los salarios reales, tanto en el promedio como en sus niveles más bajos, contribuyó a estabilizar el poder de compra de los hogares de los asalariados.

En segundo lugar, en varios países se hicieron esfuerzos para proteger el empleo con protección social. A pesar de la contracción del PIB regional en 2009, el empleo formal creció levemente. A ello contribuyeron las expectativas favorables de muchas empresas de que la crisis sería pasajera, así como el hecho de que la actividad económica de la región repuntó con rapidez y fortaleza. Al respecto también jugaron un papel algunas políticas del mercado de trabajo vigentes o aplicadas durante la crisis (CEPAL, 2009)⁵⁶.

Además de las políticas orientadas a proteger el empleo con protección social, la región ha utilizado otros instrumentos laborales que se pueden aplicar eficientemente en la fase baja del ciclo y que pueden desarrollarse más. En este contexto, cabe resaltar los seguros de desempleo, que son estabilizadores automáticos por excelencia y han jugado un papel importante, en algunos países, durante las crisis. El mayor desarrollo de los seguros de desempleo existentes y la creación

⁵⁴ Los trabajadores que enfrentan períodos de desempleo tienden a sufrir pérdidas de calidad de empleo, así como de ingresos laborales, en sus trayectorias futuras (Bucheli y Furtado, 2002; Herrera y Hidalgo, 2003).

⁵⁵ Navarro (2009) encontró en un estudio de panel que el empleo tiene una elasticidad mucho mayor respecto al crecimiento económico durante las fases recesivas que en períodos de auge.

⁵⁶ Varios países han continuado aplicando políticas de formalización de empresas y relaciones laborales, que han incidido en aumentos significativos de los empleos cubiertos por la protección social, más allá de las tasas de generación de empleos nuevos. A ello contribuye el fortalecimiento de la inspección del trabajo, después de su debilitamiento, característico de los años noventa (Bensusán, 2009). A su vez, varios países facilitaron la inserción de trabajadores, amenazados por el despido debido al difícil contexto económico, a esquemas de capacitación.

de este instrumento en otros países son tareas clave para las políticas laborales que permitan combinar el manejo del ciclo económico con la protección de los ingresos de los trabajadores en el caso de pérdida de empleo.

Los países de la región tienen mucha experiencia en materia de programas de empleo público de emergencia, cuya función es la estabilización de los ingresos de los hogares en la fase baja del ciclo. Estos programas se centran prioritariamente en personas que no tienen un empleo formal y que, por lo tanto, tampoco están vinculadas a seguros de desempleo de carácter contributivo. Presentan la ventaja de que pueden ser aplicados y ampliados con rapidez en un contexto de choque, cuando existe un diseño previo adecuado. Por otra parte, plantean el desafío de su manejo a lo largo del ciclo, ya que típicamente hay resistencia a su eliminación en la fase expansiva. Por último, los programas sociales focalizados que estaban en operación pudieron ser extendidos rápidamente para estabilizar los ingresos de los hogares más necesitados, complementando las políticas laborales.

Un instrumento poco utilizado en América Latina y el Caribe, pero que ha sido efectivo en otras regiones, es la reducción negociada y parcialmente subsidiada de la jornada laboral (FMI, 2010). Este mecanismo combina la reducción de los costos de las empresas durante la crisis y una pérdida de ingresos laborales proporcionalmente menor que la reducción de la jornada (con cierta ganancia en términos de tiempo libre). Esto permitiría evitar pérdidas totales de empleo.

Durante la década pasada muchos países fortalecieron su institucionalidad laboral, lo que contribuyó a la mejor implementación de las políticas mencionadas (Weller, 2009). Pero es preciso reconocer que los recursos disponibles para estas políticas suelen ser escasos, lo que impide acelerar los procesos de descentralización y modernización requeridos para ampliar su cobertura y eficiencia.

En síntesis, las políticas de salario mínimo, seguros de desempleo o programas de empleo de emergencia, transferencias o programas sociales para los sectores más pobres y vulnerables pueden contribuir a mantener o aumentar la demanda agregada y reducir la duración de la etapa contractiva, actuando contracíclicamente en términos de empleo e ingresos.

2. Políticas laborales y redes de cuidado

Las políticas laborales tienen un papel fundamental como sostén e impulsoras del proceso de cambio estructural. Dentro de las políticas que se orientan a brindar ingresos a los trabajadores que pierden su empleo, resalta el efecto estabilizador de los seguros de desempleo. Más allá de su carácter de instrumento contracíclico, estos seguros, junto con programas de capacitación, pueden ser mecanismos compensatorios en procesos de cambio estructural que modificarán la composición sectorial de la demanda de trabajo calificado.

Como se vio en el punto anterior, en la región pocos países cuentan con seguro de desempleo, los que, por otra parte, tienen escaso alcance debido al gran peso del trabajo sin protección social. El cambio estructural conllevaría una expansión del trabajo protegido y, con ello, un mayor porcentaje de afiliados a la seguridad social, con efectos positivos en la recaudación del sistema. La ampliación de la cobertura de los seguros de desempleo sería, por lo tanto, resultado del aumento de la convergencia productiva, la formalización de empresas y la expansión de las empresas de mediana y alta productividad. Pero se hace necesario también avanzar en la implementación de estos programas en los países donde aún no existen. Los

aspectos específicos del diseño de nuevos programas (condiciones de elegibilidad, duración, tasa de reemplazo, financiamiento) requieren de detallados estudios preparatorios, así como de la consideración de las lecciones aprendidas de las experiencias de los países de la región que ya cuentan con estos sistemas.

En tanto la ampliación de la cobertura de los seguros no ocurra y parte de los trabajadores continúen desprotegidos, será necesario garantizar su cobertura mediante otros esquemas financiados por vías no contributivas.

Una deficiencia importante de los seguros de desempleo en la región es su escasa vinculación con políticas que buscan contribuir al mejor funcionamiento de los mercados laborales y la mejora de la calidad de la oferta de trabajo. Se suele incluir en este grupo de políticas a los servicios de intermediación laboral, las políticas de capacitación y las políticas de generación de empleo (programas de empleo directo o subsidios a la demanda de trabajo). Se requiere, según los casos, crear o fortalecer los sistemas públicos de empleo, que integran el apoyo a la búsqueda de empleo con la capacitación y el seguro de desempleo. Las TIC constituyen una herramienta clave para el proceso de intermediación laboral —pues pueden contribuir al logro de un *matching* más eficiente entre trabajadores y empresas— que aún no ha sido explotada a cabalidad en la región.

Por otro lado, esos sistemas tienen un papel adicional que cumplir en relación con la inclusión de los grupos menos integrados al mercado de trabajo. En particular, pueden facilitar el acceso al primer empleo mediante la introducción de incentivos orientados, por ejemplo, a aumentar el empleo juvenil. El aumento de la inversión pública en infraestructura que demanda el cambio estructural impulsará la generación de empleo. Otro instrumento son los programas de empleo público diseñados para compensar la recomposición de la demanda laboral frente al cambio estructural, los que deben articularse con la capacitación y el apoyo en la búsqueda de empleo.

En un contexto de promoción de las actividades de alta productividad, la adecuación de la fuerza laboral a los requerimientos de la demanda resulta de vital importancia. Es fundamental la adecuación de los aprendizajes a las necesidades que tendrá cada país de acuerdo con su desarrollo productivo. El fortalecimiento del vínculo entre el sistema de capacitación técnica y el mundo del trabajo es una agenda pendiente en los países de la región. Pueden contribuir a este objetivo, una mayor transparencia sobre el mercado de trabajo, en términos de información sobre las condiciones de inserción laboral para diferentes carreras y oficios, en términos de empleo/desempleo, salarios, entre otros, información que debería proporcionarse por medio de los observatorios laborales establecidos en varios países de la región. Los sistemas de intermediación laboral deben tener acceso a esta información, así como a las necesidades específicas de las empresas y los conocimientos y habilidades de los desempleados, para alcanzar buenos resultados de intermediación, no solo en términos de cantidad (alta proporción de contrataciones), sino también en términos de calidad (alto nivel de *matching*). Se requiere desarrollar y dar continuidad a los sistemas públicos de empleo, para que sean capaces de coordinar las distintas intervenciones involucradas.

Pueden identificarse algunos desafíos en relación con la formación profesional y la capacitación. Por un lado, es necesario que una creciente proporción de jóvenes que no sigue una carrera universitaria ingrese al mundo laboral con una calificación como técnico no universitario u obrero calificado, ampliando continuamente la proporción de trabajadores con calificación intermedia. En muchos países de la región todavía es débil la formación técnica no

universitaria (Jacinto, 2010). Por otro lado, los cambios tecnológicos y organizativos frecuentes que caracterizan al mundo laboral actual requieren la adquisición igualmente frecuente de nuevas habilidades y conocimientos de parte de los trabajadores, lo que se resume en el concepto del aprendizaje de por vida.

Una consideración especial merecen las redes de cuidado, donde las políticas laborales se entroncan con los sistemas de protección social. Hasta ahora la organización social del cuidado ha tendido a recargar el peso en las mujeres, sea como cuidadoras de hijos, familiares enfermos o ancianos. Las soluciones de mercado, vale decir, la compra de cuidado con gastos de bolsillo, beneficia sobre todo a familias y mujeres de mayores ingresos, lo que también es una forma de desigualdad dentro del propio género femenino. Se requiere, por tanto, avanzar de manera decidida en redes de cuidado donde el Estado juegue un rol más protagónico en la provisión de servicios, desde guarderías y jardines infantiles en los lugares de trabajo, las escuelas o los centros comunitarios, hasta centros de atención y personal de apoyo domiciliario para adultos que por discapacidad o edad no pueden cuidarse a sí mismos. Muy pocos países en la región tienen hoy, en su política de protección social, una agenda clara con vistas a integrar estos servicios de modo más equilibrado entre los cuatro actores en juego en el mundo del cuidado, a saber: la familia, la comunidad, el Estado y el mercado.

Las sinergias que puedan obtenerse de las redes integrales de cuidado (donde confluyen políticas laborales y de protección social) son evidentes. Al liberar parte del tiempo de las mujeres de esta actividad no remunerada y mal reconocida, se aporta en la ruta del cambio estructural con vocación igualitaria. La inclusión de las mujeres en el empleo de calidad tiene sinergias con los aumentos de productividad. El mayor nivel de educación formal promedio de las mujeres respecto de los hombres en la región es un acervo que debe aprovecharse tanto para potenciar esta oferta laboral femenina como para facilitar su empleo en sectores más intensivos en conocimiento mediante políticas que eviten la discriminación en el mercado laboral.

Por otra parte las redes sociales de cuidado, al llegar precisamente a las familias más vulnerables, apoyan a quienes cuentan con menores recursos para pagar cuidados, con mayor número de hijos pequeños y con mayor frecuencia de hogares uniparentales de jefatura femenina. La menor participación laboral femenina en hogares de bajos ingresos constituye un círculo vicioso de reproducción de desigualdad y pobreza, en la medida que son esos hogares, precisamente, los que enfrentan mayor peso relativo de dependientes frente a los aportantes de ingresos. Por lo mismo, facilitar el aumento de la participación laboral femenina en estos grupos implica aumentar los ingresos familiares en los hogares que más lo requieren.

Finalmente, incorporar la organización del cuidado a los sistemas integrales de protección social amplía las opciones vitales de muchas mujeres que, en los arreglos familiares, concentran la labor de cuidadoras. Por lo mismo, se podría con ello avanzar en mayor igualdad de género en cuanto a oportunidades de desarrollo personal y de participación en la sociedad.

3. Instituciones del mercado de trabajo

Durante la década pasada, concomitantemente con la mejora en los indicadores laborales, muchos países de la región fortalecieron su institucionalidad laboral, lo que significó una reversión de las tendencias previas (Weller, 2009). Sin embargo, persisten serios déficits en la institucionalidad laboral y varias deudas pendientes en materia de regulación de los mercados laborales. Hay importantes sesgos de género y etarios, y sectores significativos de trabajadores no cubiertos por

normas laborales fundamentales. El modelo “dual” que existe en la región es un obstáculo central para facilitar la apropiación de ganancias de productividad por parte de los trabajadores de menores ingresos y para romper la barrera entre *insiders* (formales) y *outsiders* (informales) que luego se traslada a la protección social.

Frente al escenario de cambio estructural, la institucionalidad laboral debe diseñarse de manera tal que se creen y potencien círculos virtuosos entre aumentos de productividad y calidad del empleo.

Las ganancias de productividad deben destinarse a mejorar las condiciones de trabajo, tanto en relación con los aspectos monetarios como no monetarios, especialmente la capacitación laboral. Ello contribuirá a la creación de un círculo virtuoso con mayor satisfacción con el empleo y compromiso con el trabajo. Estos cambios deben producirse en el marco de una institucionalidad laboral fortalecida.

La región debe avanzar en la normativa legal que establece un piso de derechos laborales relacionados con la jornada laboral, las prestaciones sociales y derechos como vacaciones y aguinaldo (decimotercer salario), entre otros. El salario mínimo, que forma parte de la normativa legal, está instalado en los países de la región pero tiene cobertura real limitada debido al alto peso del empleo no protegido⁵⁷. Nuevamente, la expansión del empleo protegido como parte del proceso de incremento de la productividad ayudaría a un mayor alcance de este instrumento, potenciando sus efectos positivos sobre la pobreza y la desigualdad. Los países de la región han revalorizado en los últimos años el instrumento del salario mínimo, fortaleciendo la situación de los trabajadores de menores ingresos. Se debe continuar con esta orientación de política, sin desconocer que los aumentos deben ser consistentes con el desarrollo de la economía, para evitar caer en incumplimientos (Marinakís, 2008).

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas debiera ser considerada como parte de la negociación colectiva, tomando como base la premisa de que los mayores logros solo podrían provenir de una participación activa de los trabajadores en esa instancia (Durán, 2011). La regulación legal debe garantizar otro derecho que es fundamental para la superación de la exclusión del empleo de calidad y el traspaso de ganancias de productividad a los trabajadores: la sindicalización y la negociación colectiva. Después de la marcada reducción del grado de sindicalización en la región, en la década pasada se verificó un incremento de la organización sindical en varios países. En algunos casos, cambios legales facilitaron la negociación colectiva, por ejemplo para trabajadores subcontratados y empleadas domésticas. Surge entonces la necesidad de avanzar hacia la institucionalización del diálogo social mediante la radicación de este proceso en organismos gubernamentales, adoptando la figura de los consejos de diálogo social que ya operan en algunos países de la región. La incorporación de nuevas dimensiones en los espacios de negociación, e incluso de cláusulas de revisión frente a crisis económicas, permitiría enfrentar las distintas fases de los ciclos, moderando los costos de los ajustes durante las caídas y dinamizando las fases de crecimiento, dando un rol central a la relación entre mayor productividad e incrementos salariales (Marinakís, 2008).

⁵⁷ En la región existen salarios mínimos de cobertura nacional (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay) y otros que fijan niveles por categoría profesional (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay) o por regiones (México). En el caso del Uruguay, el salario mínimo nacional, de aplicación general en todo el país, se combina con la determinación de salarios mínimos específicos por actividad y ocupaciones a través de los Consejos de Salarios (Marinakís, 2008).

4. Políticas redistributivas

Desde la CEPAL se ha planteado que el empleo es la principal vía para la inclusión social, pero también se ha reconocido que la propia segmentación en el acceso a empleos de calidad impide, en el corto y mediano plazo, que por esta vía se logren los niveles de bienestar a los que la región aspira (CEPAL, 2006). La ecuación contributiva clásica entre empleo y protección social no cierra, porque el gran peso que tiene el empleo en el sector informal impone un “techo” a las posibilidades de aumentar la productividad y la protección contributiva de gran parte de la población ocupada. También condiciona el tipo de empleo al que podrían acceder quienes están fuera del mercado de trabajo o desempleados.

La superación de este condicionamiento estructural demanda acciones inmediatas para tener logros en el largo plazo. En la mayor parte de los países solo una porción de la población está ocupada en sectores de media y alta productividad y está afiliada a la seguridad social. El empleo en sectores de baja productividad y también el desempleo están asociados a hogares más numerosos y con menores ingresos, población femenina y joven con hijos pequeños, sectores menos educados, pobres o más vulnerables a la pobreza (CEPAL, 2012b).

En este contexto, el pilar no contributivo de la protección social que, en los países desarrollados, fue pensado para cubrir a un sector residual de la población, pasa a ocupar un rol central. Las exigencias sobre este pilar son muy altas, básicamente porque la porción de población excluida de la ecuación contributiva continúa siendo demasiado grande. Aunque en el conjunto de los hogares el peso de las transferencias públicas es relativamente bajo, tienen un peso significativo en los hogares más pobres, duplicando su importancia entre los hogares del primer decil. Pese a las limitantes aún existentes en materia de cobertura, estas transferencias tienen una distribución altamente progresiva y un rol redistributivo importante en la región (CEPAL, 2010b).

Las transferencias monetarias tienen la ventaja de ir efectivamente al encuentro de los riesgos de la población, ya que concentran su cobertura en los hogares con población infantil, adolescente y joven, priorizan la cobertura de hogares pobres con jefatura femenina y se focalizan adecuadamente en la población inactiva y desempleada (CEPAL, 2011b). En algunos países, contribuyen a facilitar el acceso a servicios sociales a la población con mayores carencias. Sin embargo, no debe perderse de vista que estos programas no reemplazan las funciones que corresponden a otros instrumentos y que su efectividad depende en buena medida de la presencia de sólidos sistemas universales de salud y educación (Cecchini y Madriaga, 2011). El fortalecimiento de la oferta de estos servicios continúa siendo una necesidad prioritaria en la región.

Aun en los países con sistemas de protección social más desarrollados, los programas de naturaleza no contributiva, incluyendo las pensiones no contributivas, continúan siendo imprescindibles para la protección social de la población, especialmente en el contexto de altos niveles de informalidad. Tanto en términos de cobertura como de gasto, este pilar no contributivo está aún lejos de hacerse cargo de la totalidad de la población que enfrenta mayores vulnerabilidades. Su expansión y consolidación siguen siendo objetivos prioritarios, y en ese marco el logro de una mayor estabilidad institucional y financiera son objetivos importantes con el fin de transformar el pilar no contributivo en políticas de Estado.

En este contexto, el cambio estructural debe considerar otro mecanismo pro igualdad, además de la reducción de brechas salariales y una distribución más justa en la apropiación, entre los distintos factores, de los aumentos de la productividad. Se trata, en este caso, de la apropiación de

una parte de los incrementos productivos por parte del Estado, a través de la tributación, con el objeto de reforzar el financiamiento de políticas sociales orientadas a aquellos sectores que tienen más dificultades, o requieren más tiempo, para insertarse en empleos de calidad y mejor remunerados. Como se verá en el apartado siguiente, las transferencias no contributivas tienen el mayor sesgo redistributivo, pero a su vez representan, en términos monetarios, montos muy exigüos y, de manera agregada, un porcentaje muy reducido del gasto social y del PIB. Capitalizar, pues, los saltos de productividad, a fin de ir conformando sistemas más robustos e inclusivos de protección social, es parte de la agenda que combina el cambio estructural con la igualdad.

Como se ha mencionado, durante períodos de adaptación en el cambio de los patrones productivos se puede ver afectada parte de la población económicamente activa y sus familias con salidas del empleo y dificultad de reincorporación en buenas condiciones. Por lo mismo, invertir en seguros de desempleo y en capacitación laboral constituye parte fundamental de una agenda de desarrollo que promueva una protección social inclusiva vinculada al desarrollo de capacidades y a la reincorporación más productiva al mundo del trabajo. La mayor holgura de recursos para estos fines, que pueda obtenerse del propio dinamismo productivo, redundará en el largo plazo en sociedades más cohesionadas en torno a una estrategia compartida de desarrollo, y en una población económicamente activa menos segmentada a la hora en que el cambio estructural alcanza su plena concreción.

Las políticas impositivas constituyen, como ya se mencionó, un eje del cambio estructural con igualdad. No solo influyen mediante la generación de ingresos que financien el gasto público (incluyendo las transferencias). También lo hacen mediante la imposición de impuestos progresivos, cuya carga sea creciente con el nivel de ingresos o riqueza del contribuyente. Como las estructuras impositivas de la región descansan de manera fundamental en la tributación indirecta sobre bienes y servicios (principalmente impuestos al valor agregado), mientras que la imposición a la renta presenta diversas deficiencias (estrecha base de imposición, alto grado de evasión y focalización fundamentalmente en la renta societaria y no personal), los potenciales efectos redistributivos de la tributación se ven muy debilitados (véase el capítulo IV).

En términos generales, la imposición al capital es baja (persisten tratamientos diferenciales y exenciones) y los impuestos a la riqueza tienen un peso muy escaso en la recaudación impositiva. La carga fiscal total —aun cuando se ha incrementado en las últimas décadas— es inferior a la que presentan países de similares niveles de desarrollo. La importancia de la imposición indirecta reduce los impactos redistributivos del sistema fiscal, tornándolo incluso regresivo en algunos países.

Los niveles de desigualdad del ingreso anteriores a la intervención del Estado no son tan divergentes cuando se compara América Latina con los países desarrollados. Sin embargo, la capacidad redistributiva de los sistemas impositivos de los países de la región es, en el mejor de los casos, escasa o nula cuando se la compara con la de esos países. Por esa razón, las medidas de desigualdad del ingreso luego de considerar la intervención estatal son considerablemente superiores en los países de la región. Hay, pues, espacio para dotar al sistema tributario de una mayor progresividad, lo que se debe lograr mediante mejoras en el diseño y la recaudación de la imposición a la renta o al patrimonio. No se trata de un camino sencillo, ya que existen fuertes limitaciones estructurales, entre otras, el tamaño del sector informal, los bajos niveles de ingreso promedio y las debilidades de las administraciones tributarias, además de las resistencias que suele generar la imposición directa. Aumentar la progresividad de los sistemas tributarios es así uno de los caminos fundamentales para alcanzar mayores niveles de igualdad de ingresos.

5. El gasto social en la transición hacia el cambio estructural con igualdad

En las últimas dos décadas los países de la región han hecho un significativo esfuerzo por aumentar los recursos disponibles para la ejecución de la política social. Al respecto resulta auspicioso que el gasto público social haya registrado un crecimiento constante a nivel regional. Mientras en 1990-1991 correspondía al 45% del gasto público total, ya a comienzos del tercer milenio representaba el 58% y en 2006-2007 llegaba al 63%. Para un total de 21 países de América Latina y el Caribe, el peso del gasto social como porcentaje del PIB se elevó desde el 11,3% en 1990-1991 hasta el 17,9% en 2008-2009.

Respecto de la evolución sectorial del gasto social, todas las grandes partidas han aumentado, pero de manera dispar. Destaca la seguridad y asistencia social como la partida de mayor crecimiento, que superó los tres puntos porcentuales del PIB entre 1990-1991 y 2008-2009, más de la mitad de todo el incremento del gasto público social; seguida de educación, con un incremento del 1,85% del PIB en el mismo período (CEPAL, 2012b).

¿Cómo opera este gasto en asistencia y seguridad social a lo ancho de la sociedad?, vale decir ¿cómo se distribuye este doble componente de la protección social? Ambos gastos tienen sesgos distributivos muy distintos: mientras las transferencias asistenciales, tanto públicas como privadas, benefician principalmente a la población de los primeros deciles, las jubilaciones (dado su carácter contributivo o de capitalización individual) benefician a los deciles más ricos. Las pensiones se distribuyen de manera más homogénea, debido a su fuerte componente no contributivo (CEPAL, 2010b).

La alta segmentación de los mercados laborales influye en que el peso del pilar contributivo en la seguridad social se traduzca en jubilaciones orientadas principalmente a la población de los deciles de más altos ingresos. La expansión del empleo protegido en un contexto de aumento de la productividad como parte de un proceso de cambio estructural conduciría a un cambio desconcentrador en esta fuente de ingresos en el largo plazo.

Pero, como se señaló, las transferencias no contributivas son un recurso decisivo para proteger a la población más expuesta a riesgos en las primeras fases del cambio estructural y, combinadas con adecuado desarrollo de capacidades, generan las necesarias sinergias para que ese cambio sea socialmente incluyente y a la vez se nutra de un rango más amplio de trabajadores capacitados para las nuevas exigencias productivas. Por otra parte, el gasto social es susceptible de reformas en su composición y de incrementos en su financiamiento (por cambios en la apropiación de excedentes de los propios aumentos en productividad). Esto promovería un sesgo distributivo pro igualdad, en la medida que los pilares solidarios de la protección social vayan configurando una puerta de entrada a un sistema universal de pisos de bienestar incrementales en el tiempo. Pero para ello es fundamental incrementar de manera decisiva las partidas correspondientes a transferencias no contributivas a fin de ir avanzando desde un sesgo asistencialista hacia uno de sistemas integrados e inclusivos de protección social.

Es importante considerar los cambios en los enfoques de protección social, que han puesto progresivamente el acento en la protección frente a eventos de quiebre de ingresos, que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Estos enfoques rompen con la racionalidad de la focalización y cuestionan las bondades de modelos centrados en capitalización individual en los sistemas de protección social. Buscan, también, combinar el eje del combate a la pobreza con el del combate a la desigualdad, a través de la articulación y ejecución de diversos

programas sociales, que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de transferencias no contributivas.

Finalmente, la inversión en educación resulta decisiva tanto para promover el cambio estructural como para avanzar hacia sociedades más igualitarias. Sobre ello la literatura es profusa y concluyente. Si bien no es parte de este documento el plantear reformas en el sector educacional, sí lo es el insistir en la clave del desarrollo de capacidades para el cambio estructural. En ello los sistemas educacionales juegan un rol central para coordinar demanda y oferta de trabajo. Reconociendo la importancia de la educación como un fin en sí mismo, no se puede soslayar la relevancia de esta adecuación, especialmente cuando van cambiando los modelos de producción y los modelos organizacionales del mundo del trabajo en un contexto de fuerte incorporación de progreso técnico.

La mayoría de los países de la región han ensayado una amplia gama de reformas de sus sistemas educacionales y han inyectado recursos crecientes a este sector dentro del total del gasto social. Por cierto las nuevas generaciones cuentan con más años de educación formal que las precedentes. Sin embargo, ni el aumento de recursos ni la orientación de las reformas han logrado reducir brechas en logros educativos entre distintos grupos sociales, ni tampoco han propiciado mejoras claras en la calidad de la educación, medida en aprendizajes pertinentes a lo largo de todo el ciclo de educación formal.

La experiencia muestra que existen políticas que sí ayudan a reducir brechas en trayectorias y mejorar aprendizajes, tales como la cobertura pública universal del nivel preprimario, la difusión de las TIC en las escuelas públicas y su uso con fines de aprendizaje, el mayor esfuerzo de inversiones en apoyo al aprendizaje y en progresión escolar oportuna a lo largo de la educación secundaria, la formación docente orientada a las nuevas formas de producir y transmitir conocimientos, la consolidación de sistemas de educación técnico-profesional que brinden alternativas a muchos jóvenes para incorporarse al empleo e insertarse en las dinámicas de cambio productivo, entre otros.

Todo lo anterior requiere de recursos adicionales en el sector. El gasto corriente consume prácticamente el 90% del gasto total, por lo que es indispensable contar con márgenes mayores de financiamiento para emprender reformas sistémicas en el campo del desarrollo de capacidades. Como se ha dicho tantas veces, el gasto social en educación, más que gasto, es inversión social en capacidades humanas.

6. Centralidad del Estado en la inflexión social hacia el cambio estructural con igualdad

Asumir políticas sociales y laborales con claro efecto redistributivo, como se ha planteado en esta sección, implica reconocer el rol central del Estado para armonizar el cambio estructural con la igualdad: de una parte, debe velar por una institucionalidad laboral que propicie una apropiación más justa de ganancias de productividad entre los distintos actores del mundo productivo; de otra parte, debe promover un sistema de protección social integrado, con base en un gasto social progresivo, que permita cubrir los riesgos y vulnerabilidades que se producen en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores, por efecto de las dinámicas de transformación propias del mismo cambio estructural. Finalmente, dados los rezagos y brechas en capacidades humanas y la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta, el Estado debe asumir a cabalidad los retos que le plantea la sociedad del conocimiento en

este ámbito: una sociedad más educada, donde el desarrollo de capacidades pertinentes para el nuevo mundo productivo y comunicacional sea un derecho de todos; y un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya componentes de educación técnica y capacitación laboral, y que provea oportunidades de empleo acordes con el cambio estructural.

Esta es la base de la agenda social para un cambio estructural con igualdad. Tal como lo dijimos hace un bienio en *La hora de la igualdad*, este rol central del Estado implica también un pacto fiscal. Se requiere, por una parte, un pacto fiscal en que el impacto redistributivo de la política pública se nutra de una reforma tributaria que incremente el peso relativo de los impuestos directos, especialmente del impuesto a la renta personal, en la carga tributaria total, y reduzca evasión y exenciones. Por otra parte, el pacto fiscal debe colocar en la deliberación pública y política una agenda de una recomposición del gasto social con mayor equilibrio entre componentes contributivo y no contributivo, y en que no dependa del gasto de bolsillo contar con acceso a buena educación y salud, y a servicios de cuidado.

Se trata de otorgar un papel más activo al Estado en la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar, con un incremento sostenido del gasto social, avances en institucionalidad social y laboral para mejorar la gestión pública y revertir las asimetrías en el mundo del trabajo, sistemas de transferencias de ingresos que surtan un claro impacto redistributivo, y sistemas integrados de protección social con fuertes pilares solidarios no contributivos y clara vocación universalista, consistente con el enfoque de igualdad de derechos.