

AMÉRICA LATINA FRENTE A LAS CAMBIANTES CONDICIONES DE SU DESARROLLO

José Antonio Ocampo
Natalie Gómez Arteaga

COLECCIÓN CUADERNOS
FLACSO - SEGIB

2

América Latina frente a las cambiantes condiciones de su desarrollo

José Antonio Ocampo
Natalie Gómez Arteaga



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

FLACSO Secretaría General

Josette Altman Borbón, Secretaria General FLACSO

Enero 2017



La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es un organismo internacional constituido por 18 Estados Miembros que actualmente desarrolla actividades académicas en 15 países de América Latina y el Caribe. La FLACSO desde sus inicios, fue concebida como un espacio regional autónomo para la producción de nuevo conocimiento, como un punto de encuentro, diálogo y cooperación entre la academia y el mundo de las políticas públicas y como un espacio privilegiado para la contribución a la integración y al desarrollo latinoamericano y caribeño.



La SEGIB es el organismo internacional de apoyo a los 22 países que conforman la comunidad iberoamericana: los 19 de América Latina de lengua castellana y portuguesa, y Andorra, España y Portugal en la Península Ibérica. Apoya la preparación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y lleva a cabo los mandatos que se derivan de las mismas, impulsando la cooperación en la educación, la cohesión social, la innovación y la cultura.

ISBN 978-9977-68-294-5

Créditos:

Impreso en San José, Costa Rica por PDigital S.A.
impresion@pdigitalcr.com

Las opiniones que se expresan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que contienen, son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la SEGIB o de la FLACSO.

INDICE

PRESENTACIÓN	v
PRÓLOGO	vii
Del auge a la crisis: Los desafíos económicos Latinoamericanos <i>José Antonio Ocampo</i>	13
La “década social” de América Latina, las tareas pendientes y los desafíos a raíz de la coyuntura económica actual <i>José Antonio Ocampo y Natalie Gómez Arteaga</i>	69

Presentación

A diario se produce en el mundo un gran cúmulo de información que nos alcanza con la inmediatez de los medios digitales. Se trata de hechos que conforman y modifican el entorno. Datos que en la mayoría de las ocasiones son una colección desarticulada de elementos que desafían una interpretación de la realidad, la formación de opinión y el análisis. La presente publicación busca poner a disposición la mirada de pensadores y analistas, que interpretan la evolución social, política, económica, y cultural, aún del espacio cotidiano, en escenarios de permanentes y aceleradas transformaciones, y que nos ayuden a interpretar la realidad, a programar nuestras acciones de manera estratégica, y darnos elementos que apoyen en la toma de decisiones.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como espacio de integración de los países de la región iberoamericana ha trabajado en la promoción de procesos de reflexión sobre el Espacio Iberoamericano que, en palabras de su Secretaria General Sra. Rebeca Grynspan, aspiran a que este proceso de reflexión se convierta en un ejercicio continuo de la organización, necesario para asegurar su pertinencia y relevancia en un contexto regional dinámico.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) tiene como mandato específico contribuir a la integración y al desarrollo regional, así como la formación de excelencia de científicos sociales, y la creación y difusión de nuevos conocimientos. Desde su fundación en 1957, se constituye en uno de los principales puentes entre el pensamiento científico-social y las políticas públicas. Este importante acervo de conocimiento en el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe, nos consolida como organismo internacional e intergubernamental de carácter académico, autónomo y plural, dedicado a la promoción, enseñanza, investigación y cooperación técnica en el ámbito de las Ciencias Sociales.

Esta colección de cuadernos de la Secretaría General Iberoamericana y de la Secretaría General de FLACSO es parte de los escenarios de colaboración y la sostenida relación de trabajo que han mantenido ambas instituciones a lo largo de varios años, impulsando espacios de reflexión y diálogo abierto, plural e inclusivo y la formación de pensamiento crítico y objetivo, en un esfuerzo por poner a la disposición del lector un contraste de visiones, opiniones y análisis sobre los temas de la actualidad iberoamericana.

Los cuadernos abordan temas de actualidad con análisis interdisciplinarios que se desarrollan en la región Iberoamericana que buscan explicar y dar respuestas a los desafíos de un mundo globalizado cada vez más interdependiente.

Josette Altmann Borbón
Secretaria General
FLACSO

Prólogo

El presente volumen constituye una valiosa contribución al debate sobre la llamada “década de América Latina”, el periodo 2004-2013 en que la región experimentó un marcado auge económico, acompañado de notables ganancias sociales. Múltiples análisis han emergido en los últimos años, detallando las fuerzas que convergieron para permitir este periodo de mayor bonanza y progreso social. No obstante, con frecuencia esos análisis se limitan a señalar circunstancias externas favorables –en particular los precios de las materias primas–, soslayando la importancia de otras tendencias internacionales (como la migración y las remesas), y subestimando la contribución de la acción doméstica y de las decisiones de política pública. Esto no solo es impreciso, sino que corre el riesgo de presentar a la región como simple tomadora de circunstancias, obviando su capacidad para transformar esas circunstancias. Solo es posible cambiar la realidad para quien cree que el cambio es posible, que la política importa y que se puede modificar, con decisiones acertadas, la trayectoria de desarrollo de los países. En esta segunda entrega de la colección de cuadernos FLACSO-SEGIB, José Antonio Ocampo y Natalie Gómez ahondan en las dinámicas que subyacen al buen desempeño de la región a inicios del siglo XXI y arrojan luz sobre las lecciones que conviene aprender de cara a los desafíos que a futuro enfrenta América Latina.

El volumen se encuentra dividido en dos segmentos, separando el análisis de los factores económicos y los factores sociales. En el primer segmento, *“Del auge a la crisis: los desafíos económicos latinoamericanos”*, el autor analiza el contexto global, estudiando en detalle las tendencias del comercio internacional, los mercados financieros internacionales, la migración y los flujos de remesas. Posteriormente, aborda el comportamiento de las economías a nivel nacional, desde un enfoque de política económica y descubriendo patrones de largo plazo. El segmento concluye con un examen de la respuesta de la región a la crisis financiera de 2008-2009.

La segunda parte del volumen se titula *“La ‘década social de América Latina’: las tareas pendientes y los desafíos a raíz de la coyuntura”*.

económica actual". Ocampo y Gómez analizan aquí el aumento del gasto social en la región en la década bajo estudio, los avances registrados en materia de desarrollo humano, las tendencias en la reducción de la pobreza y la desigualdad, la evolución del mercado de trabajo, y el efecto redistributivo de la política social. Finalizan con una reflexión sobre los retos actuales y las tareas pendientes a futuro.

Los autores demuestran con evidencia empírica que la década de 2004-2013 fue, en efecto, un período excepcional en la historia reciente de América Latina. Lo fue en términos económicos. Primero, porque los elevados precios de las materias primas, términos de intercambio favorables, y mayor acceso al financiamiento externo propiciaron que la región creciera a un ritmo promedio anual cercano a 5% durante los primeros cinco años del período —un desempeño no observado desde hacía más de cuatro décadas— y que se recuperara rápidamente de la crisis financiera de 2009. Segundo, porque si bien esta crisis expuso a la región a un abrupto deterioro de las condiciones externas, la fortaleza macroeconómica que se había gestado evitó que la contracción en 2009 fuera mayor a la registrada. Niveles moderados de deuda, acumulación de volúmenes históricos de reservas, y aumento del ahorro público y la inversión fortalecieron la capacidad de resistencia ante la crisis a través de políticas contra cíclicas, que estimularon la demanda interna y contribuyeron a preservar las mejoras sociales alcanzadas hasta entonces —en marcado contraste con lo ocurrido en crisis anteriores—.

En materia social, en esta década se alcanzaron los mayores avances desde que se cuenta con registros. En particular, destaca el descenso de la desigualdad en ingresos —significativo por la persistencia histórica de este problema en la región—, la marcada reducción de la pobreza por ingresos y de las privaciones básicas, y la expansión de los sectores medios. Los beneficios del dinamismo económico se trasladaron hacia la población a través de los salarios, en especial hacia la fuerza laboral de menores ingresos, y posibilitaron también un mayor flujo de recursos fiscales, que permitieron aumentar el volumen de gasto social con una orientación que ha beneficiado en mayor medida a los sectores de menores ingresos. Ejemplo de

lo anterior es la notable expansión en cobertura educativa, de las pensiones no contributivas, y de los esquemas de transferencias condicionadas, que en la actualidad cubren a una quinta parte de la población latinoamericana.

Detrás de estos resultados económicos y sociales hay un factor subyacente que hace también excepcional a este período: el fortalecimiento institucional en el sector económico y de la política social —aunque con diferencias importantes entre los países—. En particular, la fragilidad económica ante la volatilidad externa y el costo social de los episodios de crisis en décadas previas trajeron consigo un mayor aprendizaje y disciplina sobre los fundamentos macroeconómicos, y también una visión más activa, progresiva, e innovadora de la política social.

América Latina enfrenta desde 2014 un entorno distinto al que la benefició una década atrás. Un entorno de desaceleración y contracción económica —aunque con magnitudes diferenciadas entre países— en el que buena parte de los factores externos que posibilitaron el progreso previo han desaparecido, y con desafíos estructurales internos que no se abordaron durante el auge económico. Por un lado, la necesidad de encontrar nuevos motores de crecimiento a través de reformas a la estructura productiva y de la puesta en marcha de políticas activas de fortalecimiento tecnológico y, por el otro, atender “la agenda micro”, esto es, la productividad al nivel de la empresa, a fin de dar respuesta a las crecientes demandas de las nuevas clases medias. No atender estos desafíos podría representar un riesgo para la recuperación y sostenibilidad del desarrollo en el mediano plazo.

En el espacio económico, la recuperación del crecimiento y la resistencia a crisis futuras debería depender menos de las condiciones externas excepcionales y apuntalarse mejor en políticas de Estado que de forma consistente promuevan una mayor diversificación de la producción y del destino de las exportaciones, mejoren la competitividad a través de la innovación, y faciliten la inserción en cadenas globales de valor. Al respecto, la primera parte de este segundo cuaderno de la colección FLACSO-SEGIB recalca que el desarrollo productivo debe ser uno de los pilares de la agenda pública latinoamericana de los próximos años. Un pilar orientado a

reducir los rezagos en productividad a través de la diversificación de las economías, la reindustrialización de los sectores, la innovación e inversión en ciencia, tecnología e infraestructura, y la explotación de servicios con altos contenidos de conocimiento.

En el espacio social, los avances en materia de inclusión productiva de la población, de calidad del empleo y los servicios básicos, y de seguridad económica a través de sistemas comprensivos de protección social han sido más limitados que los de reducción de pobreza. En varios países persisten brechas que hoy representan espacios de fragilidad para profundizar los logros sociales. Recientemente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) documentó que en 2015 se registró un repunte de la incidencia de pobreza —por primera vez en más de una década— cercano a 7 millones de personas. ¿Qué habría ocurrido con la magnitud del repunte en la pobreza si, pese al desfavorable contexto económico, la población se hubiera beneficiado de una mayor participación relativa en el mercado laboral formal, de contratos estables, con acceso a los servicios de salud, y con garantía de derecho a pensiones y seguro contra riesgos laborales y de desempleo? ¿Cuántas personas habrían podido permanecer fuera de la pobreza de haber contado con oportunidades de acceso al mercado, de capacitación laboral y de cobertura de créditos productivos?

Las políticas de combate a la pobreza por ingresos —que aún afecta al 29% de la población regional— deben acompañarse de esfuerzos que alcancen también, por un lado, a aquellas personas que, si bien se encuentran fuera de la pobreza, no cuentan con un nivel de seguridad económica que les permita afrontar riesgos de empobrecimiento y, por otro lado, a los grupos que se beneficiaron poco o nada del auge económico de la década pasada. En particular, grupos que históricamente han enfrentado discriminaciones relacionadas con factores tan diversos como el origen étnico, el color de piel, el género, la orientación sexual, la marginalización geográfica, entre otros. Un mayor desarrollo productivo en la región no será posible de alcanzar si no se apuesta por la gente, sus expectativas y sus oportunidades. Se requiere de intervenciones decididas sobre el mercado laboral, la educación, los sistemas de

protección social y el bajo nivel de movilidad. Entre ellas, se debe invertir en calidad y contenidos de la enseñanza, a fin de mejorar la empleabilidad; avanzar hacia una seguridad social que no dependa únicamente de la formalidad del empleo y que incida sobre todo el ciclo de vida; y facilitar el emprendimiento valiéndose del talento de la generación de jóvenes más calificada que ha tenido América Latina hasta ahora.

La política es fundamental para la agenda de desarrollo de los próximos años. Ninguna de las anteriores *estrategias deseables* para el progreso económico y social va a rendir sus beneficios potenciales si los Estados no afrontan, al menos, tres desafíos políticos. Primero, la reforma de los aparatos institucionales para hacerlos más capaces de reflejar las diversas y dinámicas sociedades en que operan. El fortalecimiento institucional logrado en política macroeconómica y social no es suficiente para dar respuesta a las crecientes demandas por mayor transparencia y rendición de cuentas de una población joven, más educada, empoderada tras décadas de democracia, y con mayores ingresos. Segundo, la reforma al diseño institucional y a los incentivos políticos para la coordinación intersectorial de las *estrategias*. Un ejemplo concreto de incompatibilidad de objetivos intersectoriales, que la segunda parte de este cuaderno describe en detalle, es el limitado poder redistributivo de la política fiscal. En varios países, por ejemplo, el poder del gasto social para reducir la pobreza por la vía de las transferencias directas se ve minimizado, en algunos casos de forma significativa, por la regresividad del sistema impositivo. Finalmente, la búsqueda de pactos para procurar fuentes sostenibles de financiamiento a través del tiempo. Poner en marcha las citadas *estrategias* requiere forzosamente de mejorar la capacidad de generación de ingresos públicos ampliando el espacio fiscal, y al mismo tiempo mejorar la equidad distributiva y la efectividad de las intervenciones fiscales.

Este cuaderno nos muestra que, si bien los desafíos que América Latina enfrenta en la actualidad son considerables, también lo son sus fortalezas y oportunidades. Buena parte de los países tendrá procesos electorales en los próximos dos años. Con una sociedad más educada, sana y participativa, por un lado, y una economía con bajos niveles de deuda externa y condiciones favorables de acceso a

los mercados financieros, por el otro, los gobiernos de la región tienen la oportunidad de construir confianza con los distintos sectores de la sociedad. Se trata de una coyuntura en la que el progreso económico y social dependerá más de las capacidades internas para avanzar en las reformas y para forjar las alianzas que permitan afrontar rezagos. Para la Secretaría General Iberoamericana es un privilegio participar en la edición y difusión de esta excelente contribución que sus autores hacen al debate social, político y económico para toda la Comunidad Iberoamericana.

Rebeca Grynspan
Secretaria General Iberoamericana

**Del auge a la crisis:
Los desafíos económicos
latinoamericanos**

José Antonio Ocampo

La década de 2004-2013 fue un período destacado en la historia económica latinoamericana. Algunos se han referido a ella como la “década de América Latina”,¹ un término que ha sido sugerido en contraste con el de la “década perdida” de los años ochenta del siglo pasado.² Este período fue en muchos sentidos excepcional, especialmente en términos sociales pero también económicos, aunque en este caso, como veremos, más durante la primera que durante la segunda parte de la década. Tras este comportamiento subyacen patrones positivos de políticas económicas y sociales en los países de la región, nuevamente más en términos sociales que económicos, así como los efectos de la muy cambiante coyuntura internacional.

Esta coyuntura se caracterizó por condiciones externas excepcionales a partir de 2003-2004 y hasta el estallido y profundización de la crisis financiera del Atlántico Norte en 2007-2008.³ La severa recesión de los países desarrollados que generó esta crisis (la “Gran Recesión”, como se la ha denominado) frenó temporalmente este desarrollo, pero la rápida recuperación de las economías emergentes y en desarrollo que se inició en el segundo semestre de 2009, lideradas por China, dio lugar a una segunda fase de crecimiento económico y mejoría de las condiciones sociales.

Las condiciones externas favorables comenzaron a debilitarse a partir de 2012 pero cambiaron definitivamente de signo entre mediados de 2013 y del 2014. El reflejo de la acumulación de estos factores externos negativos ha sido notable en la región, cuyo crecimiento prácticamente se interrumpió en 2014 y fue sucedido por una recesión en 2015 que se mantendrá durante el año en curso. El impacto sobre los distintos países y subregiones ha sido variable, como reflejo tanto de sus patrones de especialización internacional como de las diferentes políticas económicas nacionales y, en algunos casos, los efectos de crisis políticas.

-
- 1 Este es, en particular, el término que propuso el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (Moreno, 2011). Para el caso argentino, la ex-Presidente Cristina Kirchner se refirió a ella como la “década ganada”.
 - 2 A partir de aquí, se sobre entiende que las referencias a las décadas del setenta, ochenta y noventa son a las del siglo XX.
 - 3 Así me referiré a esta crisis, más que como crisis financiera internacional o global, ya que, aunque sus efectos fueron globales, se concentró en Estados Unidos y Europa

Este ensayo analiza los eventos y desafíos económicos de la región en esta perspectiva. Está dividido en tres partes. La primera analiza la evolución de las condiciones externas durante la década 2004-2013,⁴ diferenciando entre las que prevalecieron hasta y después de la crisis del Atlántico Norte, y su deterioro en los últimos años. La segunda revisa la evolución coyuntural de las economías latinoamericanas a lo largo de las tres fases que determinan las condiciones externas. La última deriva del análisis de estos temas algunos elementos de la agenda de política para hacer frente a la crisis actual.

I. El cambiante contexto internacional

El contexto externo para las economías latinoamericanas ha cambiado de manera dramática durante el período analizado. La primera fase del auge, que tuvo lugar entre el 2004 y mediados del 2008, se dio una coincidencia inusual en la historia económica de la región de cuatro factores favorables: rápido crecimiento del comercio internacional, auge de los precios de productos básicos, acceso a los mercados financieros en condiciones que la región había conocido por última vez en la segunda mitad de los años setenta, y oportunidades amplias de migración, especialmente hacia Estados Unidos y España, que se reflejaron en un rápido crecimiento de los flujos de remesas.

Dos de estos factores desaparecieron con la crisis del Atlántico Norte: el rápido crecimiento del comercio internacional y las oportunidades migratorias. Después del desplome inicial durante la fase inicial de dicha crisis, los precios de productos básicos se recuperaron, aunque comenzaron a caer gradualmente para los productos diferentes al petróleo desde 2012. Los flujos financieros también se recuperaron desde fines de 2009 y dieron lugar, de hecho, a un auge excepcional del financiamiento externo hacia las economías emergentes y en desarrollo, que en algunos sentidos incluso superó al que había prevalecido entre 2004 y mediados 2008.

⁴ Nótese que cuando me refiero a un período en este ensayo (v.g., 2004-2013 aquí), excluyo el año previo, pero cuando estimo tasas de tasas de crecimiento lo incluyo, porque es el año de comparación (v.gr., crecimiento económico en 2003-2013).

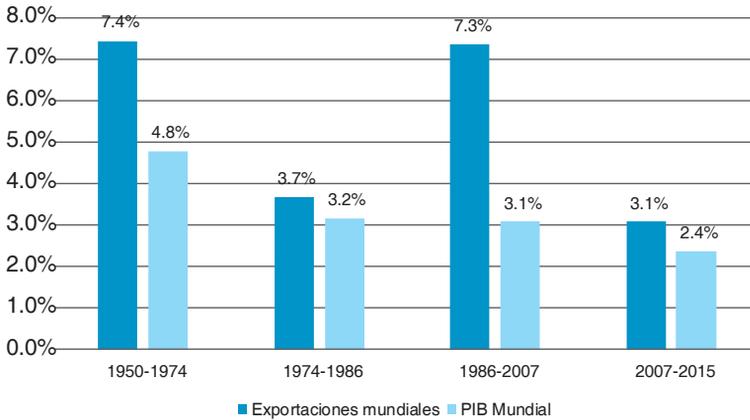
Las condiciones externas han cambiado otra vez de signo a partir de 2013-2014, e incluyen: la recuperación incompleta y dispar de las economías desarrolladas y las incertidumbres que rodean la efectividad de sus políticas; las vacilaciones de la economía china y la desaceleración del conjunto del mundo en desarrollo; el colapso de los precios de productos básicos y el muy lento crecimiento del comercio internacional; la salida de capitales de las economías emergentes y en desarrollo, las incertidumbres que han generado los giros de la política de la Reserva Federal de los Estados Unidos; los vaivenes de la bolsa de valores china sobre los mercados financieros internacionales; y las crecientes incertidumbres políticas que se enfrentan varias regiones, en particular Oriente Medio y Europa, en este último caso por los flujos masivos de refugiados y la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

1. El comercio internacional y los precios de productos básicos

Las grandes fases en la evolución del comercio internacional después de la Segunda Guerra Mundial se resumen en el Gráfico 1. La primera coincidió con la “edad de oro” de las economías desarrolladas y, especialmente de Europa Occidental en las décadas que sucedieron a la Guerra, y que terminó en 1973-74. Durante estos años, el ritmo de crecimiento de las exportaciones mundiales alcanzó los ritmos más altos de la historia, 7,4% anual, superiores a su vez a los ritmos también excepcionales de crecimiento del Producto Interno Bruto mundial.⁵ La segunda es la desaceleración que tuvo lugar en la economía mundial y en el comercio internacional, que se inició en 1974 y se prolongó hasta 1986, un período caracterizado por altos precios del petróleo pero también por fuertes desequilibrios económicos de las economías desarrolladas.

5 Por motivos técnicos, las cifras se refieren al PIB mundial a tasas de cambio de mercado, la metodología que utilizan tanto las Naciones Unidas como el Banco Mundial. El Fondo Monetario Internacional calcula regularmente el PIB mundial a precios de paridad, pero estas estimaciones no se pueden comparar con la de los agregados comerciales y financieros.

Gráfico 1:
Crecimiento del PIB y comercio mundiales

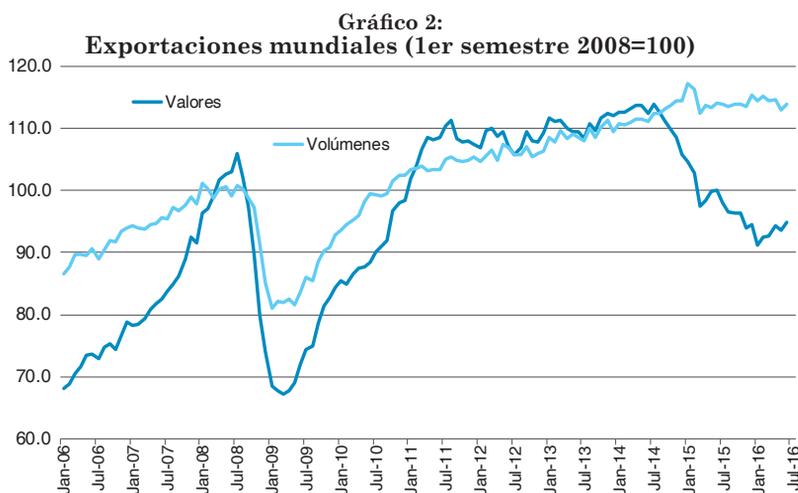


Fuentes: Estimaciones del autor con base en datos de las Naciones Unidas hasta 2007 y Fondo Monetario Internacional desde 2007.

A partir de 1986 se inició una nueva fase de auge del comercio internacional, a ritmos similares a los de la “edad de oro”, pese a que el crecimiento de la economía mundial no recuperó los ritmos de entonces. Esta fase, que terminó con la crisis del Atlántico Norte, se caracterizó, por lo tanto, por la relación entre el crecimiento del comercio y del PIB mundial (elasticidad comercio-PIB, de acuerdo con la terminología económica) más alta de la historia: 2,39 vs. 1,55 durante el periodo 1950-74. Por lo tanto, este auge estuvo asociado, más que al rápido crecimiento de la economía mundial, a varios desarrollos que dinamizaron el comercio: la ruptura de las cadenas de valor, la puesta en marcha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la apertura comercial de un creciente grupo de países, entre ellos China, la explosión de los acuerdos de libre comercio bilaterales y plurilaterales, y al auge de las inversiones extranjeras en múltiples direcciones que generaron estos procesos.

Este auge se detuvo con la crisis del Atlántico Norte. Estrictamente, como lo indica el Gráfico 2, el comercio internacional experimentó una crisis profunda que se inició poco antes de la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre de 2008 (que se

considera ampliamente como el punto más agudo de la crisis), pero que se profundizó a partir de dicho evento. Durante la crisis, el volumen de las exportaciones mundiales se contrajo casi un 20% y su valor en una tercera parte. Esta contracción se detuvo a mediados de 2009, gracias a las medidas de recuperación adoptadas en los países desarrollados y varios en desarrollo (notablemente China) y al éxito que tuvo el Grupo de los 20 en evitar que se reprodujeran las tendencias proteccionistas que profundizaron la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX. La fuerte recuperación, que ya se había completado a fines de 2010 fue sucedida, sin embargo, por un lentísimo crecimiento, a un ritmo del 2,4% anual entre 2011 y 2015 de acuerdo con la fuente de los datos del Gráfico 2, un tanto más baja que la que estima el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el período 2007-2015 en su conjunto.⁶



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de CPB Netherland Bureau

Aunque la persistencia del lento dinamismo del comercio internacional solo ha venido a ser reconocida por los organismos multilaterales recientemente, existe ya un acuerdo en torno

6 A su vez, la fuente correspondiente, el CPNetherlands Bureau, estima un crecimiento de las importaciones mundiales reales (y, por lo tanto, del comercio mundial en volumen) para el período 2007-2015 muy inferior al de las exportaciones mundiales (1,7% vs. 2,5%) y a lo que estima el FMI para igual período (3,1% según el Gráfico 1).

a que este fenómeno refleja no solo factores coyunturales sino también estructurales y, más aún, que algunos de los últimos se habían iniciado antes de la crisis.⁷ Entre los factores coyunturales vale la pena anotar los marcados efectos de la Gran Recesión, el lento dinamismo de la Unión Europea, cuyos grados de apertura comercial son particularmente elevados, y la debilidad relativa de la inversión, cuyo componente importado es alto en todo el mundo. Ha habido también una ligera ola proteccionista a partir de entonces, pero sus efectos sobre el comercio mundial han sido limitados. Los problemas estructurales tienen que ver, a su vez, con la fuerte disminución del crecimiento de las importaciones de manufacturas de los Estados Unidos desde comienzos del siglo XXI y del contenido de componentes y partes importadas de las exportaciones chinas, que se redujo de más del 50% que era característico hasta 2003 a un 35% en 2007 (Banco Mundial, 2015, Gráfica 4.12). Ambos son reflejo del freno a la fragmentación e incluso la recomposición de las cadenas de valor, así como de la mayor integración nacional de la producción manufacturera china. Pese a ello, el comercio mundial siguió creciendo a ritmos muy elevados hasta el 2007, apoyados en el auge de la demanda mundial.

Desde mediados del 2014 se observó una nueva caída del valor del comercio internacional, que fue particularmente intensa en el segundo semestre de 2014 y el conjunto del año 2015, cuyo principal determinante fue la caída de los precios de productos básicos y, en menor medida, la revaluación del dólar (la unidad de cuenta que se usa en las estadísticas mundiales). A ello se agregó la disminución en los volúmenes de exportaciones de Asia en desarrollo, que había sido uno de los motores de la recuperación del comercio mundial después de la crisis, y la disminución en los volúmenes de importaciones de las economías emergentes, como resultado de su fuerte desaceleración económica.

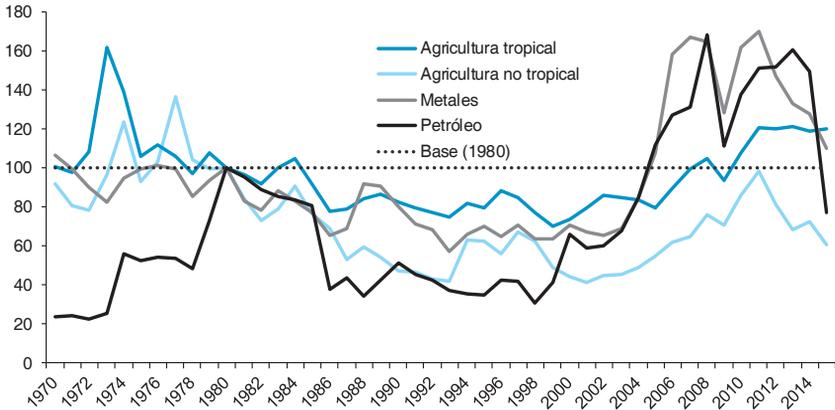
El comportamiento de los precios reales de productos básicos a partir de 1970 (usando el precio de las manufacturas en el comercio internacional como deflactor) se resume en el Gráfico 3. Como lo indica este gráfico, entre los años setenta del siglo pasado y

⁷ Véanse, al respecto, Banco Mundial (2015, pp. 169-173), OMC (2015) y Constati-nescu et al. (2015).

comienzos del siglo actual, los precios reales de los productos básicos siguieron un ciclo largo, que duró aproximadamente treinta años: un auge durante los años setenta que se interrumpió a comienzos de la década de los ochenta para los no petroleros y colapsó en 1986 en el caso del petróleo, y fue sucedido por un período de bajos precios que se prolongó hasta 2003 en ambos casos. A partir de entonces se inició un “superciclo” de altos precios, que duró aproximadamente una década, aunque fue interrumpido temporalmente por la crisis del Atlántico Norte. Como ha sido resaltado ampliamente, su fuente principal fue la demanda china de dichos productos. El auge de precios fue mucho más intenso y temprano para el petróleo y los metales que para los productos agrícolas y, entre estos últimos, más fuerte, aunque tardío, para los de clima templado que para los tropicales; de hecho, estos últimos solo alcanzaron los niveles de los años setenta en 2011 y en forma fugaz. En los casos del petróleo y los metales, los picos fueron similares antes y después de la crisis del Atlántico Norte, pero el de los productos agrícolas fue más fuerte después de la crisis. El de los precios del petróleo fue muy superior al que se experimentó después de los choques petroleros de los años setenta,⁸ en tanto que en el caso de los metales el único auge similar es el que se experimentó a comienzos del siglo XX (Ocampo y Parra, 2010).

8 Nótese que en esto es cierto si se utiliza como deflactor el precio de las manufacturas en el comercio internacional pero no el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos, como se hace a menudo. Sin embargo, el IPC de los Estados Unidos no es un indicador de precios en el comercio internacional.

**Gráfico 3:
Precios reales de productos básicos no petroleros (1980=100)**



Fuente: Actualización de las series de Ocampo y Parra (2010) con base en las mismas fuentes. Los precios de productos básicos deflactados por el Valor unitario de las manufacturas en el comercio internacional de acuerdo con los datos del Banco Mundial.

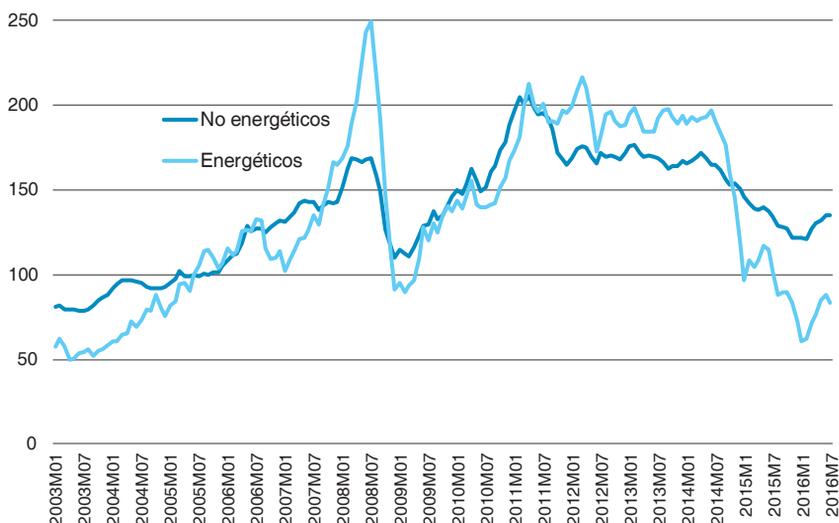
Los ciclos largos que han experimentado los precios de productos básicos corresponden a un patrón histórico explorado con detenimiento por Erten y Ocampo (2013) con datos que se remontan a las últimas décadas del siglo XIX. Han tenido, además, una característica notable y es la mayor intensidad de los ciclos de los precios del petróleo. En efecto, si miramos los dos ciclos largos recientes (el último todavía en curso), el coeficiente de variación del precio real del petróleo fue del 41% en 1970-2003 y 26% en 2003-2015,⁹ muy superior al de los productos no petroleros, de 21% y 16%, respectivamente. Entre estos últimos, el ciclo de los precios reales de los productos agrícolas tropicales fue el más intenso en 1970-2003, en tanto que el de los metales ha sido el más fuerte durante el ciclo todavía en curso.¹⁰ Como un todo, los precios del petróleo han sido, por lo tanto, los más inestables, en tanto que los de los productos agrícolas no tropicales los más estables.

9 Nótese que tomo el período 1970-2003 como referencia común, aunque puede pensarse que el ciclo largo del petróleo comenzó un poco más tarde.

10 Los coeficientes de variación son 17% para los metales, 35% para los productos agrícolas tropicales y 20% para los no tropicales en 1970-2003), y 25%, 22% y 15%, respectivamente, para el período 2003-2015.

La dinámica de más corta duración se muestra, a su vez, en el Gráfico 4, con datos del FMI. Como se puede observar, el pico anterior a la crisis del Atlántico Norte se produjo a mediados de 2008 (es decir, antes del colapso de Lehman Brothers). La caída posterior fue muy intensa, especialmente para el petróleo, pero la recuperación también fue temprana, ya que se inició en el segundo trimestre de 2009. Después de alcanzar un nuevo pico a comienzos del 2011, los precios de los productos no petroleros comenzaron a debilitarse en 2012; esto fue particularmente cierto para los metales y los productos agrícolas tropicales, en tanto que el auge de los productos agrícolas no tropicales se prolongó un poco más (Gráfica 3). La caída fuerte se inició en el segundo y tercer trimestres de 2014 para los productos no energéticos y energéticos, respectivamente y en el último caso se experimentó un verdadero colapso (una caída de poco más del 50% entre junio de 2004 y enero del 2005). La tendencia posterior ha continuado siendo a la baja, aunque con recuperaciones parciales, como la que se observó entre marzo y junio de 2016.

Gráfico 4:
Precios mensuales de productos básicos (2005=100)



Fuente: FMI, Estadísticas financieras internacionales.

Tanto la desaceleración del comercio mundial a partir de la crisis del Atlántico Norte como las tendencias diferenciales de los precios de los productos básicos tuvieron impactos significativos en América Latina. La primera se reflejó en la desaceleración del crecimiento exportador a partir de dicha crisis. Las segundas dieron como resultado un auge espectacular de los términos de intercambio de los países petroleros y mineros, seguidos por un margen importante por los exportadores de productos agrícolas, en tanto que los importadores de petróleo se vieron negativamente afectados; obviamente, con la caída de precios de productos básicos, esta situación se ha revertido en años recientes.

La experiencia latinoamericana en materia de volumen de exportaciones no ha sido muy diferente a la mundial. Según lo indica el Cuadro 1, el mayor ritmo de crecimiento del volumen de exportaciones, excluyendo México, se alcanzó en 2003-2007, del 7,4% por año. Esto es cierto tanto para Sudamérica, cuyas exportaciones reales crecieron a un ritmo del 8,6% durante estos años si se excluye Venezuela,¹¹ como para Centroamérica y República Dominicana, cuyas exportaciones aumentaron al 7,9% anual durante este período. El crecimiento superó al de 1990-1997 en el grueso de países. La principal excepción es México, cuyo mayor crecimiento se observó en 1990-1997, gracias al arranque del Tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA según sus siglas en inglés), en tanto que enfrentó grandes dificultades en el nuevo siglo frente a la competencia china en el mercado de Estados Unidos a partir de la entrada del gigante asiático a la OMC en 2001 (Dussel Peters y Gallagher, 2013). Otros países en los cuales el dinamismo exportador alcanzó su mayor ritmo en 1990-1997 son Chile y Venezuela, entre las economías de tamaño mediano, y El Salvador y la República Dominicana entre las pequeñas.

¹¹ Este país muestra desde 1999 una tendencia negativa de esta variable, debido a problemas con su producción petrolera.

Cuadro 1					
Ritmo de crecimiento anual de las exportaciones reales					
	1990-97	1997-2003	2003-07	2007-13	2013-15
Argentina	7.9%	3.9%	8.6%	-0.1%	-6.7%
Bolivia	5.6%	5.4%	9.7%	3.6%	1.2%
Brasil	4.9%	8.5%	8.9%	1.6%	0.5%
Chile	10.7%	5.5%	7.5%	1.9%	0.1%
Colombia	5.1%	4.5%	7.7%	4.3%	-1.0%
Costa Rica	9.0%	8.3%	10.3%	2.6%	-2.5%
Ecuador	7.9%	1.8%	8.1%	1.7%	5.3%
El Salvador	13.4%	6.7%	4.3%	1.0%	2.1%
Guatemala	6.4%	1.1%	5.0%	2.3%	9.2%
Honduras	2.3%	3.2%	5.6%	2.9%	7.5%
México	13.3%	6.7%	6.5%	3.5%	7.3%
Nicaragua	8.5%	7.1%	12.0%	7.7%	3.8%
Panamá	2.4%	-1.7%	15.6%	9.6%	-5.4%
Paraguay	6.2%	0.5%	7.9%	4.5%	-5.0%
Perú	9.3%	7.0%	9.0%	3.1%	-1.6%
República Dominicana	8.7%	4.4%	1.5%	4.4%	3.6%
Uruguay	8.0%	-2.9%	13.8%	4.6%	-1.2%
Venezuela	6.5%	-3.5%	1.4%	-4.3%	-10.3%
América Latina	8.2%	4.5%	7.1%	2.1%	2.7%
Excluyendo México	6.6%	3.6%	7.4%	1.5%	0.3%
Sudamérica	6.7%	3.7%	7.3%	1.1%	
Excluyendo Venezuela	6.8%	6.0%	8.6%	1.9%	-0.8%
Centroamérica y RD	5.8%	3.1%	7.9%	5.0%	0.6%

Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL. Hasta 2013 se refieren a exportaciones de bienes y servicios; los dos últimos años solo bienes.

Pese a la importancia creciente del comercio con China, que se ha transformado en años recientes en el primer o segundo socio comercial de un conjunto amplio de países de la región, el ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas se redujo notablemente a partir de la crisis del Atlántico Norte. En efecto, en 2007-2013 alcanzaron apenas el 2,1% anual, o 1,5% si se excluye a México. Sin duda, los severos procesos de revaluación que experimentó el grueso de economías latinoamericanas durante estos años (véase la sección II.2) contribuyeron a este resultado. El crecimiento exportador continuó siendo muy bajo en los dos últimos años, 2,7% anual, pese a una recuperación reciente importante de las exportaciones de México, favorecidas ahora por la mayor competitividad cambiaria de dicho país en el mercado norteamericano y, en cambio, la menor competitividad china. Con

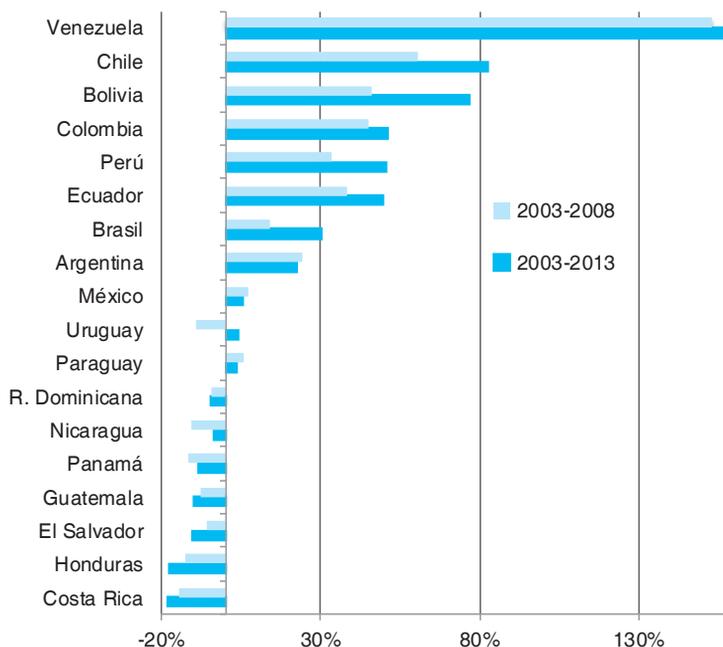
esta excepción y la de unos pocos otros países, las exportaciones han tenido un desempeño muy pobre durante los dos últimos años y experimentaron, en particular, una contracción del 0,8% anual en Sudamérica, si se excluye Venezuela (para el cual no existe información en 2015). Es posible que esta situación se revierta en los próximos años en los países que han ganado competitividad cambiaría en años recientes.

Cabe agregar que el comercio intrarregional ha tenido un comportamiento claramente procíclico, aumentando durante los auges (1990-1997 y 2003-2007) pero contrayéndose durante las crisis (1998-2003 y 2014-2015). La evolución de los procesos de integración regional también ha tenido un impacto importante. Así, la revitalización de los dos principales acuerdos preexistentes, la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano, conjuntamente con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, fueron una fuente de dinamismo exportador en los años noventa, en tanto que las fricciones políticas y las tendencias proteccionistas de algunos de sus miembros han afectado profundamente los procesos sudamericanos desde 2008. El Mercado Común Centroamericano ha seguido avanzando y la creación de la Alianza del Pacífico en 2011 ha tenido también efectos positivos sobre el comercio entre sus miembros.

Por su parte, debido a la tendencia de los precios de distintos productos, los países que más se beneficiaron del superciclo de precios de productos básicos fueron los de una estructura exportadora petrolera/gasífera o minera, que coincide exactamente con los países andinos, de Venezuela a Chile. En orden de mejoría en el periodo 2003-2013, las más mayores ganancias fueron, en su orden, las de Venezuela, Chile, Bolivia, Colombia y Perú (Gráfico 5). Los exportadores predominantemente agrícolas se beneficiaron en menor medida: Argentina y Brasil tuvieron ganancias importantes, en tanto que las de Paraguay y Uruguay fueron marginales; en el último caso, el país tuvo de hecho pérdidas en 2003-2008, debido al peso de las importaciones de petróleo. México también tuvo unas ganancias relativamente pequeñas, en tanto que, como importadores de combustibles, todos los países centroamericanos y

República Dominicana experimentaron deterioros en sus términos de intercambio. Con el giro negativo de los precios de productos básicos, esta situación se ha revertido en los últimos años, generando ganancias para los países centroamericanos y República Dominicana y pérdidas fuertes para las economías andinas, con el resto de países en una situación intermedia.

Gráfico 5:
Ganancias y pérdidas de términos de intercambio durante el auge de productos básicos de 2003-2013



Fuente: Cálculos del autor con base en datos de la CEPAL.

Visto como un todo, la implicación más importante de este análisis es que el comercio internacional ha dejado de ser el motor dinámico de la economía mundial que fue durante las dos décadas anteriores a la crisis del Atlántico Norte, el período durante el cual las economías latinoamericanas adoptaron las reformas de mercado y abrieron, por lo tanto, sus puertas al comercio internacional (unas pocas, notablemente Chile, lo habían hecho desde la segunda

mitad de los años setenta). Es posible que las nuevas iniciativas en materia de acuerdos comerciales logren revivir esta dinámica, pero ello es todavía muy incierto, incluso por la incertidumbre sobre la aprobación del más importante firmado en años recientes, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. Existen, por supuesto, posibilidades de recuperar el dinamismo exportador, pero con base en factores de competitividad, como ha acontecido en el caso mexicano en años recientes. A su vez, si se repiten las tendencias del pasado, se puede pensar que, lejos de representar un fenómeno coyuntural, la caída de las cotizaciones de los productos básicos representa el inicio de una fase de precios bajos o descendentes de larga duración. La evolución futura de la economía china es crítica en una y otra dirección, ya que es uno de los elementos fundamentales en el menor dinamismo del comercio mundial y fue, a su vez, la fuente fundamental del superciclo de precios de productos básicos.

2. Los mercados financieros internacionales

La tendencia de los mercados financieros internacionales a experimentar ciclos de auge y colapso han sido objeto de un amplio análisis en la literatura económica en las últimas décadas. Una de las conclusiones importantes de dichos análisis es que los diferentes tipos de flujos experimentan distintas susceptibilidades de corto plazo. La fuerte volatilidad de los flujos de endeudamiento y de cartera de corto plazo en comparación en particular con la inversión extranjera directa (IED) es uno de los hechos estilizados más importantes; los flujos de cartera de más largo plazo se sitúan en una situación intermedia; en particular los mercados de bonos muestran fluctuaciones importantes a lo largo del ciclo. Más en general, como lo señaló el FMI hace algunos años (FMI, 2011, cap. 4), aunque el financiamiento bancario y los flujos de cartera accionaria son los más volátiles, seguidos por los flujos de portafolio de deuda (bonos), las fluctuaciones de la IED han aumentado y son ahora similares a los de los portafolios de deuda. La mayor volatilidad de la IED es un reflejo de su creciente “financierización” (entre ella el uso creciente del endeudamiento de las subsidiarias de las multinacionales con sus casas matrices), pero también del

hecho de que la “ingeniería financiera” (en particular el uso de operaciones de derivados) puede hacer que los diferentes tipos de flujos sean de hecho muy similares.

Estos análisis también indican que los ciclos de financiamiento externo de las economías emergentes y en desarrollo son mucho más acentuados que los que se experimentan en las economías desarrolladas, alternando períodos de auge de financiamiento asociado a la “búsqueda de mayores rendimientos” (*search for yield*) con otros de contracción por la “fuga hacia la calidad” (*flight to safety*). Este comportamiento procíclico contrasta con el comportamiento anticíclico que caracteriza los flujos hacia las economías consideradas más seguras, donde la fuga hacia la calidad aumenta los ingresos de capital durante las crisis, especialmente hacia bonos de deuda pública de dichos países.

El rápido aumento de los activos financieros internacionales que se experimentó hasta la crisis del Atlántico Norte se remonta a las décadas previas, y ha sido sucedido por una desaceleración de la globalización financiera desde entonces (McKinsey Global Institute, 2013). El elemento más importante para propósitos de este ensayo fue, sin embargo, el auge espectacular de los flujos de capital transfronterizos que tuvo lugar en 2004-2007, así como su colapso en 2008-2009 y su recuperación incompleta en los años siguientes. Más aún, un efecto sobresaliente e inusual de la crisis fue la fuerte contracción de los flujos transfronterizos intra-europeos, una de cuyas dimensiones más importantes fue el colapso de los flujos de capital hacia la periferia europea, después de un auge espectacular que sucedió al lanzamiento del euro en 1999 y de la convergencia en los márgenes de riesgo de sus miembros que lo acompañó. El colapso de dicho financiamiento a partir de 2008-2009 obligó a fuertes ajustes en la cuenta corriente de las balanzas de pagos de algunas economías de la periferia europea (España, Grecia, Irlanda, Portugal y algunas de la Europa central y oriental, notablemente los países Bálticos) similares a las de las economías emergentes en el pasado, pero desconocidas hasta entonces en países desarrollados (ajustes equivalentes a 10 puntos del PIB o más).

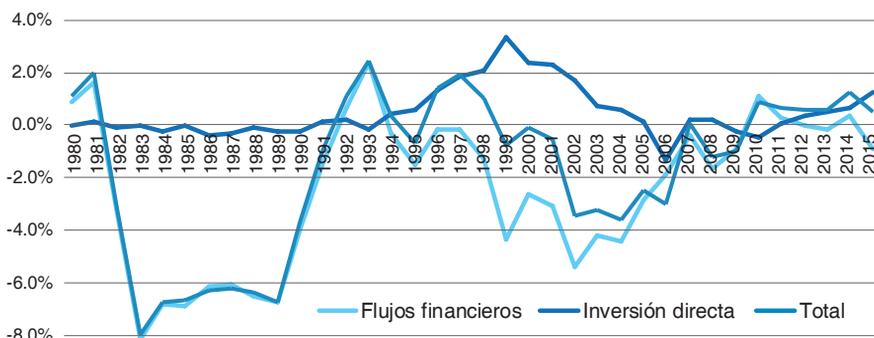
La evolución del financiamiento externo hacia América Latina ha tenido, sin embargo, elementos novedosos y particulares en las últimas décadas y por eso es mejor mirarlo a través de indicadores regionales. El resultado más importante de estas tendencias es la moderación significativa de la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a la volatilidad del financiamiento internacional. Esto refleja efectos estrictamente internacionales, en particular el auge previo a la crisis del Atlántico Norte y el hecho de que las inversiones en las economías emergentes se han hecho atractivas en relación con las de los países desarrollados a partir de dicha crisis; esto último refleja tanto por los bajos rendimientos (ahora incluso negativos) de las inversiones de bajo riesgo en dichos países (los bonos de deuda pública de las principales economías), como de los altos riesgos que también involucran algunos países (las economías periféricas europea) o actividades (en los últimos años, por ejemplo, las inversiones energéticas). Otras ventajas se deben a factores estrictamente regionales, en especial, como veremos en la sección II.2, los menores niveles de endeudamiento y los mayores niveles de reservas internacionales con que cuentan los países latinoamericanos y la flexibilidad de los tipos de cambio de varias de las principales economías de la región.

Esta menor vulnerabilidad financiera se refleja en tres dimensiones diferentes. La primera, que se muestra en el Gráfico 6, es la moderación de los ciclos de financiamiento internacional, especialmente si se miran a través de la variable más importante: la transferencia neta de recursos, que resulta de sustraer el servicio de la deuda de los flujos netos de financiamiento.¹² Así, el ciclo de los años noventa y la crisis de fines de siglo XX y comienzos del actual (a la cual me referiré en adelante simplemente como crisis de fin de siglo) fue menos marcado que el que caracterizó el auge de los años setenta y la crisis de la deuda; a su vez, el auge de 2004-2008 y la contracción durante la crisis del Atlántico Norte fueron relativamente suaves y el auge posterior a dicha crisis algo más fuerte pero también moderado para los patrones históricos. Parte de la moderación durante los auges, especialmente en 2005-2007

¹² Véase una serie más larga de este indicador en Bértola y Ocampo (2013), Gráfico 5.13.

y 2010-2013, se debe a la inversión de capitales latinoamericanos en el exterior. El carácter procíclico de estas salidas de capitales latinoamericanos se ha tornado, por lo tanto, en un elemento moderador del carácter igualmente procíclico del ingreso de capitales internacionales. Debe agregarse que esto ha continuado siendo cierto en los últimos años, pese a la evidencia de una salida procíclica de capitales desde las economías emergentes y en desarrollo desde mediados de 2014, cuyo elemento dominante ha sido la salida de capitales desde China. De hecho, la transferencia neta de recursos financieros hacia América Latina continuó siendo positiva en 2014 y 2015, en contraste con el patrón durante las crisis previas, incluida la del Atlántico Norte.

Gráfico 6:
América Latina: Transferencia neta de recursos (%del PIB)

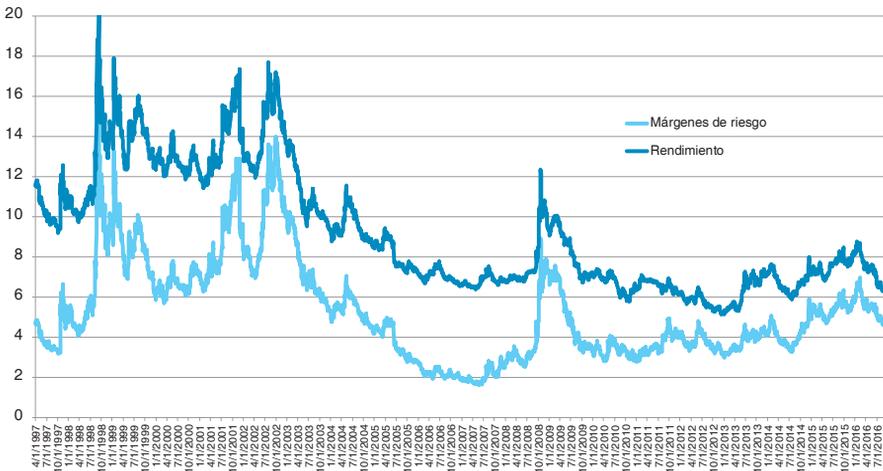


Fuente: Estimaciones con base en datos de la balanza de pagos de la CEPAL

La moderación del ciclo financiero se corrobora con una mirada a la evolución de los márgenes de riesgo y rendimiento de los bonos latinoamericanos. El Gráfico 7 muestra los altísimos márgenes de riesgo que prevalecieron a partir de la crisis de Asia Oriental de 1997 pero, especialmente de la moratoria rusa de agosto de 1998, a la cual se agregaron episodios propiamente latinoamericanos en los años siguientes (las crisis brasileña y argentina). Entre 2003 y 2007 se experimentó, por el contrario, una caída sobresaliente de los costos del financiamiento externo en los mercados privados internacionales, que de hecho retornaron a niveles que no se

conocían desde el auge de la segunda mitad de los años setenta (Bértola y Ocampo, 2013, Gráfico 5.3). La crisis del Atlántico Norte generó un aumento súbito de los márgenes de riesgo (que en realidad comenzaron a aumentar, pero solo en forma muy gradual, con los primeros efectos de dicha crisis en el segundo semestre de 2007), pero a niveles muy inferiores a los de la crisis de fin de siglo. Aún más importante, esta elevación aconteció durante un periodo mucho más corto que en ocasiones anteriores: un año aproximadamente vs. seis en la crisis de fin de siglo y ocho años durante la crisis latinoamericana de la deuda.

Gráfico 7:
Márgenes de riesgo y rendimiento de los bonos soberanos latinoamericanos, 1997-2016



Los márgenes de riesgo nunca retornaron a los niveles de 2006-2007, pero el costo del financiamiento se redujo gracias a la baja de tasas de interés de referencia (los bonos del Tesoro de los Estados Unidos a diez años), alcanzando su punto más bajo a comienzos de 2013. Los choques externos han tenido a elevar los márgenes de riesgo y costos del financiamiento, pero en general en forma moderada e incluso, en algunos casos, solo temporal. Así, la crisis de la zona euro de 2011-12 tuvo efectos casi imperceptibles. Los eventos posteriores se han reflejado en un aumento de los márgenes

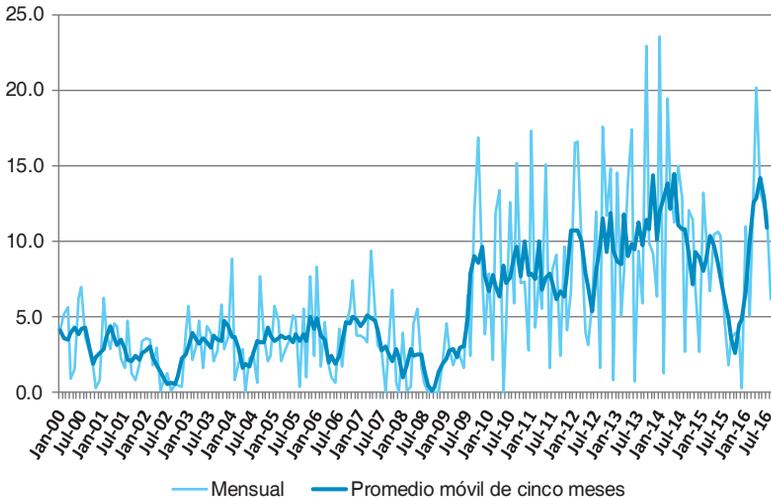
de riesgo y los costos del financiamiento e incluyen una variedad de sucesos: los anuncios de reversión de la política expansionista de la Reserva Federal en mayo de 2013, el colapso de los precios de productos básicos en el segundo semestre de 2014 (el impacto más fuerte de todos), las perturbaciones en la bolsa de valores china y la devaluación de agosto de 2015, la pérdida de grado de inversión de Brasil a partir de la decisión de Standard&Poors de septiembre de 2015 y de otras agencias calificadoras con posterioridad, y las perturbaciones generalizadas de los mercados financieros internacionales de comienzos de 2016. Sin embargo, como lo indica el gráfico, los efectos de estos eventos sobre los márgenes de riesgo y el costo del financiamiento de los países latinoamericanos han sido más moderados que en las crisis previas (incluida la del Atlántico Norte) y se han revertido, al menos parcialmente, después de los efectos adversos iniciales; entre estas reversiones se incluye la experimentada en marzo y agosto de 2016.

La evolución en el acceso de los países latinoamericanos a los mercados internacionales de bonos muestra una historia similar, aunque con un auge particularmente intenso después de la crisis del Atlántico Norte (Gráfico 8). En efecto, las emisiones de bonos aumentaron de un promedio de US\$2,7 a US\$3,5 miles de millones entre 2000-2002 y 2003-2007, seguidas por una creciente sequía que se inició parcialmente con la crisis de activos financieros de baja calidad (sub-prime) en el verano del norte de 2007 y con fuerza a partir de la quiebra de Lehman Brothers. La recuperación posterior en términos de acceso a los mercados fue temprana (desde fines de 2009) e intensa, más que duplicando los niveles previos a la crisis y alcanzando su pico en el segundo semestre de 2013 y primero del 2014, a niveles 3,5 veces mayores a los de 2003-2007.

El auge estuvo asociado, sin duda, a la búsqueda de mayores rendimientos en un contexto de bajísimas tasas de interés en los países desarrollados generadas por las políticas fuertemente expansionistas que adoptaron a partir de la crisis, un fenómeno que llevó al entonces Ministro de Hacienda de Brasil, Guido Mantega a hablar de una “guerra de divisas”. El auge fue particularmente

intenso para las empresas privadas latinoamericanas, en parte no despreciable para financiar su expansión regional e internacional. El resultado de ello es que acumularon altos niveles de endeudamiento externo y, en el caso de aquellas que invirtieron en bienes y servicios no comercializables internacionalmente, descalces de monedas que los hacen sensibles al ciclo reciente de depreciación de las monedas.

Gráfico 8:
Emisiones de bonos latinoamericanos, 2000-2016
(miles de millones de dólares mensuales)



Fuente: CEPAL con base en datos de Latin Finance

La contracción en el acceso a los mercados de bonos fue fuerte durante la turbulencia en los mercados internacionales de capital que caracterizó el segundo semestre de 2015 e inicios de 2016, pero desde entonces muestran una fuerte recuperación. En efecto, las emisiones de bonos latinoamericanos entre enero y agosto de 2016, por US\$11,7 miles de millones mensuales, fueron similares a los picos alcanzados después de la crisis del Atlántico Norte y superaron en un 36% a las de igual período de 2015.

Como ya se señaló, esto manifiesta el atractivo que representa la inversión en títulos de economías emergentes, entre ellas las

latinoamericanas, en un contexto de bajísimos rendimientos de activos seguros de las economías desarrolladas o riegos de algunas de ellas. También refleja, sin embargo, los menores niveles de endeudamiento externo de los países y, además, los altos niveles de reservas internacionales, que no se han visto reducidas significativamente durante la crisis en curso, excepto en unos pocos casos. Obviamente existe el riesgo de pérdida de calificación de grado de inversión, como aconteció en el caso de Brasil, pero esta eventualidad parece remota para otros países.

Más aún, entre los países que no tenían acceso a los mercados privados de capitales, Ecuador redujo considerablemente los márgenes de riesgo en los últimos años e hizo emisiones de bonos en 2014 y 2015. Con la conclusión de los acuerdos con los acreedores que no habían participado en las renegociaciones previas, Argentina entró con gran fuerza al mercado de bonos en abril de 2016, haciendo la emisión individual más grande de cualquier país latinoamericano en la historia, US\$16,500 millones, a lo cual se agregaron nuevas emisiones en junio y otras de la ciudad de Buenos Aires y varias provincias y empresas desde marzo; lo márgenes de riesgo de Argentina habían, además, disminuido notablemente en los dos últimos años. Brasil y las empresas brasileñas han enfrentado crecientes dificultades con la pérdida de grado de inversión, pero aun así el margen de riesgo ha disminuido recientemente y el país accedió a los mercados privados en marzo y julio de 2016 y Petrobras en mayo y julio, fuera de otras empresas de dicho país. Los rumores de un incumplimiento en los pagos de Venezuela no se han materializado y el país tiene los activos suficientes para respaldar sus obligaciones.

La segunda dimensión de menor volatilidad financiera está asociada a la importancia que ha adquirido la inversión extranjera directa como fuente de financiamiento de la región (véase nuevamente el Gráfico 6). El auge correspondiente se inició a mediados de los años noventa, asociado a la apertura comercial y a la inversión de los países, así como de privatización de empresas públicas. Ello permitió que la transferencia de recursos a través

de la IED se convirtiera en un elemento estabilizador durante la crisis de fin de siglo, mitigando el efecto procíclico de los menores flujos financieros. Los extraordinarios niveles de transferencia de recursos a través de la IED desaparecieron durante el auge de 2004-2008, debido tanto a los crecientes montos de remisión de utilidades de dichas inversiones como al aumento de las inversiones de las empresas latinoamericanas en el exterior. Ambos efectos, pero particularmente el primero, se han convertido en elementos anticíclicos durante el ciclo más reciente, como lo indica tanto en el aumento de las dichas utilidades, que alcanzó su pico en 2010, como su fuerte caída en años recientes. Esto último es el reflejo tanto de las menores utilidades las empresas extranjeras en recursos naturales como de la devaluación de las monedas, que reduce el monto en dólares de las utilidades de las empresas extranjeras, especialmente de las que operan en los sectores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente.

La tercera característica es el auge del financiamiento chino a la región. Este financiamiento se inició tímidamente antes de la crisis pero tomó fuerza a partir de 2009 y, en contra de la tendencia de los recursos privados internacionales, aumentó en 2015, superando en este último año los créditos a los países de la región por parte de todos los bancos multilaterales de desarrollo (Gallagher et al., 2012; Myers et al., 2016). Más aún, una característica destacada ha sido el acceso preferencial a dichos recursos por parte de los países con menor acceso al financiamiento privado. Venezuela, Argentina y Ecuador concentraron el grueso de los recursos hasta 2014, a lo cual se agregó en 2015 Brasil (que había tenido algunos créditos de menor monto en años previos), que se transformó en el segundo acreedor regional de China; en 2015 hubo igualmente un aumento significativo de los préstamos a Ecuador. Sin embargo, el financiamiento chino ha beneficiado a otros países de la región y en 2015 se aprobaron tres fondos generales para la región por un monto total de US\$35,000 millones. Los recursos se han destinado prioritariamente a los sectores energéticos (especialmente a empresas petroleras) y de infraestructura, en muchos casos con la obligación de usar empresas o equipos chinos.

La conclusión más importante de este análisis es que, en contra del pesimismo en materia de comercio, hay razón para un optimismo moderado en materia de financiamiento externo. El cierre de los mercados privados ha sido parcial y sus efectos sobre los costos de financiamiento más reducidos que en el pasado. A todo esto se agrega el persistente aporte de la IED en términos de recursos financieros, el creciente financiamiento chino, que está en proceso de diversificarse, y la contribución anticíclica que harán los bancos multilaterales de desarrollo (Banco Mundial, BID, CAF y BCIE).

3. Migración internacional y flujos de remesas

La fuerte emigración de la mano de obra latinoamericana hacia los países industriales, que ya se había convertido en un torrente en las últimas décadas del siglo XX, se aceleró como respuesta a la crisis de fin de siglo y continuó siendo muy dinámica durante el auge de 2004-2008. A los flujos destinados principalmente a los Estados Unidos se unió, además, a la vuelta de siglo, España. El número de inmigrantes de origen latinoamericano y caribeño que viven en los Estados Unidos aumentó de 14,4 millones en 2000, de acuerdo con el censo de población de dicho país, a 18,6 millones en 2008, a lo cual hay que agregar otro 40% (o un poco más) para tomar en cuenta los migrantes indocumentados.¹³ Por su parte, la migración latinoamericana a la Unión Europea, especialmente a España, aumentó fuertemente desde el 2000, a más de 200.000 personas por año, y llegó a un pico de 376.000 en 2007. Como resultado de ello, el número de emigrantes latinoamericanos residentes en España aumentó de 0,4 a 2,4 millones entre 2000 y 2009 (de 0,2 a 1,8 millones si excluimos a los que tenían nacionalidad española). A ello hay que agregar a fines de los años 2000s otros dos millones residentes en otros destinos, incluidos Canadá y Japón. Un resultado importante de estos hechos fue el rápido aumento de las remesas monetarias como fuente de divisas para América Latina, que habían alcanzado cerca del 2% del PIB latinoamericano antes

¹³ Los datos citados a lo largo de este párrafo provienen de la División de Población de la CEPAL, con excepción de los de la Unión Europea, que provienen de OIM y OCDE (2016). Según el Pew Hispanic Center de los Estados Unidos, el total de inmigrantes indocumentados era el 28% del total de inmigrantes en 2010 (véase <http://www.pewhispanic.org/>).

de la Gran Recesión de 2008-2009, pero montos relativos mucho mayores en economías pequeñas, especialmente de Centroamérica, República Dominicana y Ecuador.

Los flujos migratorios hacia Estados Unidos comenzaron a debilitarse antes de la crisis del Atlántico Norte, debido a las menores oportunidades de empleo, en especial en el sector de la construcción de los Estados Unidos.¹⁴ Mirado a través del número estimado de migrantes indocumentados (en gran medida latinoamericanos), el pico se alcanzó en 2007 con 12,2 millones; durante la crisis cayó a 11,3 millones y se ha mantenido en torno a ese nivel desde entonces (Passel y Cohn, 2015). A su vez, con la fuerte crisis que comenzó a atravesar España, la migración a la Unión Europea disminuyó a menos de la mitad entre 2007 y 2009 y continuó descendiendo en los años posteriores. Sin embargo, salvo en el caso español, que experimentó una pequeña reducción, la población residente se mantuvo estable o siguió aumentando ligeramente, mostrando la renuencia de los migrantes a retornar a sus países de origen (OIM y OCDE, 2016).

La contracción de las remesas se produjo con rezago y fue severa. En el segundo y tercer trimestre de 2009, las remesas cayeron a una tasa del 17% en comparación con los mismos trimestres del año anterior, y un 15% para el año en su conjunto (BID/FOMIN, 2010). La recuperación posterior fue muy lenta: solo en 2014 se recuperaron los niveles de 2007 (BID/FOMIN, 2015); esto fue debido a los flujos hacia Centroamérica y al Caribe, ya que en el caso de otros receptores importantes, especialmente México, Colombia y Ecuador, las remesas permanecían todavía en 2015 por debajo de los niveles de 2007-2008 (CEPAL, 2015b, Cuadro A.8). El impacto de la contracción de las remesas fue moderado para el conjunto de la región, pero tuvo efectos importantes en los países más pequeños de América Central y el Caribe, que dependen más de estos recursos, así como de los servicios (turismo y transporte) que prestan a los trabajadores migrantes de esos países que residen en los Estados Unidos.

14 Vea un análisis de este problema en relación con México en JPMorgan (2008).

II. La evolución de la actividad económica

Los efectos de las tres fases que determinan las condiciones externas fueron muy diferentes en América Latina. El auge que caracterizó los primeros años se reflejó en el crecimiento más rápido de la región desde la crisis de la deuda. La crisis del Atlántico Norte generó una recesión severa, especialmente por su marcado impacto sobre México. Aunque la recuperación fue rápida, también fue relativamente efímera, por lo que el crecimiento retornó en promedio durante 2008-2013 a los ritmos que han caracterizado a la región desde las reformas de mercado. Por este motivo, en términos económicos, más que una “década de América Latina”, lo que hubo fue un “lustro de oro” entre 2004 y mediados del 2008. En materia social los resultados fueron más positivos y quizás por ello es posible hablar de una “década de oro” en materia social (Ocampo y Gómez Arteaga, 2016). Por su parte, los efectos adversos recientes, especialmente los provenientes de la caída de los precios de productos básicos, se han reflejado en una desaceleración en 2014 y una recesión en 2015-2016. Debido a la importancia del ciclo de precios de productos básicos en la evolución de la economía latinoamericana, el crecimiento durante las dos fases previas fue más fuerte en Sudamérica, pero la desaceleración y recesión reciente han sido también fenómenos sudamericanos.

Una característica dominante del comportamiento de la economía de la región, que tiene raíces profundas en el pasado, es el manejo predominantemente procíclico de la política macroeconómica, que se refleja en una fuerte expansión de la demanda, incluyendo del gasto público y una tendencia a la revaluación real de las monedas durante los periodos de auge, con un comportamiento variable y algo ambivalente de la política monetaria. A su vez, durante las crisis, la política fiscal se torna contraccionista y las monedas tienden a devaluarse, con comportamiento nuevamente variable de la política monetaria.

Dentro de este patrón, sin embargo, el auge de 2004-2008 se inició sobre la base de una situación fiscal sólida y tipos de cambio

fuertemente competitivos, generados en este último caso por las devaluaciones que tuvieron lugar durante la crisis de fin de siglo. En este contexto, el aumento inicial de precios de productos básicos se reflejó en mayores ingresos fiscales, que reforzaron las cuentas públicas, y en varios años de superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que permitieron reducir fuertemente los coeficientes de endeudamiento externo de la región. Por este motivo, las economías enfrentaron la crisis del Atlántico Norte con un margen amplio para adoptar políticas anticíclicas. Por el contrario, debido a la debilidad fiscal, a los déficit en cuenta corriente y a la apreciación de las monedas que han caracterizado a la región con posterioridad a la crisis del Atlántico Norte, dicho margen ha estado ausente durante la crisis reciente.

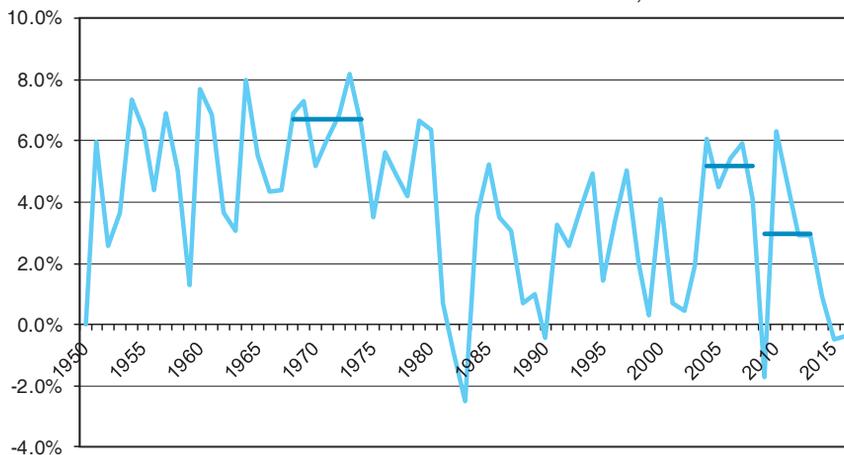
Aparte de estos efectos cíclicos, las economías latinoamericanas enfrentan tendencias de carácter más estructural, entre las que se destacan la desindustrialización y el rezago tecnológico acumulado, reflejo en ambos casos de la ausencia de políticas activas de desarrollo productivo. Aunque estas se han abierto paso en el debate público y académico en los últimos años, no han modificado de manera significativa el panorama regional. Dentro de este patrón, sin embargo, el auge de 2004-2008 se caracterizó también por un buen comportamiento de la producción manufacturera, en tanto que durante la segunda fase de crecimiento se renovó e incluso aceleró la tendencia a la desindustrialización. En ausencia de las oportunidades que brindó el superciclo de precios de productos básicos y la ausencia de un comercio internacional dinámico como el que era característico antes de la crisis del Atlántico Norte, la región deberá emprender un proceso muy activo de reestructuración productiva y fortalecimiento tecnológico.

1. El crecimiento económico y sus efectos sociales

Como lo indica el Gráfico 9, el ritmo de crecimiento de la economía latinoamericana entre 2003 y 2008, del 5,2% anual, es el más rápido desde el auge que había experimentado en 1967-1974 (6,7%). Más aún, debido a la fuerte reducción en el crecimiento de la población, el aumento del PIB por habitante, del 3,7% anual, estuvo apenas

ligeramente por debajo del 4,0% alcanzado en 1967-1974. La crisis del Atlántico Norte frenó este proceso y generó una recesión, que afectó particularmente a México. La recuperación fue fuerte en 2010 pero el crecimiento disminuyó rápidamente y para el conjunto del período 2008-2013 se retornó a un ritmo de crecimiento del 2,9% anual, no muy diferente al que ha tenido la economía latinoamericana desde 1990 (4,1% si se excluye el año de recesión, 2009). Este período fue sucedido por una fuerte desaceleración en 2014 y una nueva recesión en 2015, que continuará durante el año en curso, y que constituye la crisis regional más fuerte desde la que se experimentó durante los primeros años de la crisis de la deuda. De esta manera, salvo por el “lustró de oro” 2004-2008, la economía latinoamericana se mantuvo dentro del patrón de crecimiento lento e inestable que la ha caracterizado bajo las reformas de mercado: 3,0% anual entre 1990 y 2015, muy inferior al ritmo del 5,5% que caracterizó los treinta y cinco años de industrialización dirigida por el Estado, entre 1945 y 1980.¹⁵

Gráfico 9:
América Latina: Crecimiento del PIB, 1950-2016.



Fuente: CEPAL. Proyección del 2016 según Fondo Monetario Internacional.

15 Debido al “bono demográfico” que ha tenido la región en años recientes y lo que se podría denominar el “impuesto demográfico” que enfrentó en los años cincuenta y sesenta, es mejor comparar el crecimiento del PIB y no del PIB per cápita. Una alternativa es comparar la evolución de PIB por trabajador, que conduciría a resultados similares a los aquí se resaltan.

Como era de esperarse, el auge de precios de productos básicos de 2004-2013 benefició particularmente a Sudamérica. Sin embargo, acorde con el patrón regional mencionado, el auge fue fuerte en la primera parte de la década de crecimiento, en 2003-2008, cuando la economía sudamericana creció 5,6% por año, muy por encima del período anterior de expansión, 1990-1997 (Cuadro 2). Por el contrario, durante 2007-2013 el crecimiento fue apenas del 3,4% por año, ligeramente inferior al alcanzado durante la expansión de los noventa. Estos ritmos son mejores si se excluyen Brasil y Venezuela, las dos economías sudamericanas menos dinámicas, pero aun así se hace evidente la fuerte desaceleración durante el segundo período: 6,3% y 4,4% respectivamente. Más aún, con excepción de Bolivia y Paraguay, el crecimiento fue inferior en el segundo período en el resto de países y de manera muy marcada en los casos de Argentina y Venezuela.¹⁶ A su vez, la crisis reciente ha sido severa en Sudamérica, especialmente en Brasil y Venezuela, pero muestra igualmente una marcada desaceleración si se excluyen estos dos países (crecimiento del 2,4% anual en 2013-2015). Tanto en Brasil como en Venezuela ha sido agudizada por factores políticos y en Venezuela por las fuertes distorsiones generadas por la política económica.

México muestra, por su parte, un crecimiento lento a lo largo de todos estos años. Aún en 2003-2008 tuvo un crecimiento de apenas el 3,4% anual, muy inferior al promedio de la región, en gran parte como resultado del menor dinamismo exportador asociado a su pérdida de participación en el mercado de los Estados Unidos frente a China. Tuvo también uno de los ritmos más bajos de la región en 2008-2013, 1,9% anual, debido a la fuerza de la recesión que experimentó en 2009. Los ritmos bajos de crecimiento han continuado durante años recientes.

En contraste, Centroamérica y República Dominicana tienen crecimientos no muy distantes de los sudamericanos, pero nuevamente más rápidos en el primer período: 5,6% anual en 2003-

¹⁶ El rápido crecimiento de Venezuela en 2003-2008 está exagerado, sin embargo, por la fuerte caída del PIB en 2002 y 2003 debido a la huelga y otros problemas que enfrentó la producción petrolera.

2008 y 3,6% en 2008-2013. Además, a diferencia del resto de la región, muestra una aceleración en 2013-2015, en parte gracias a las ganancias de términos de intercambio asociadas a la caída de los precios del petróleo. Dentro de esta subregión, los patrones son, sin embargo, muy diferentes, y abarcan desde el fuerte dinamismo de Panamá desde 2004, de varios otros países (Costa Rica, Honduras y República Dominicana) en 2003-2008 y de República Dominicana en 2013-2015, hasta el lento crecimiento de El Salvador durante todo el período analizado.

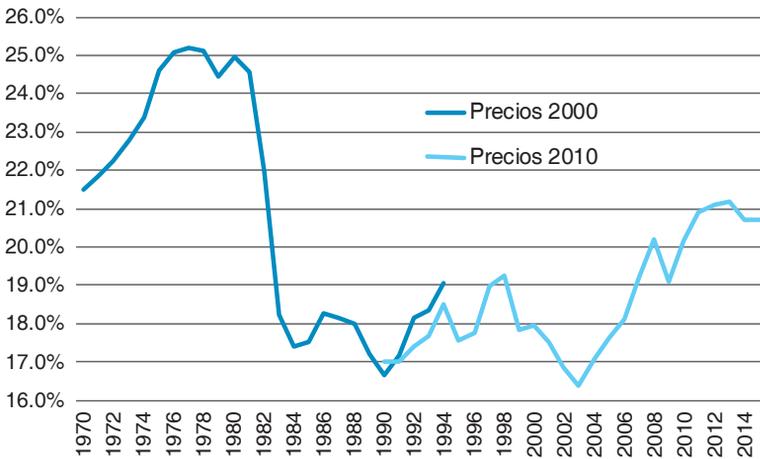
Cuadro 2					
Crecimiento del PIB					
	1990-97	1997-2003	2003-08	2008-13	2013-15
Argentina	6.0%	-1.3%	7.5%	4.2%	1.4%
Bolivia	4.3%	2.5%	4.8%	4.9%	5.1%
Brasil	3.0%	1.8%	4.8%	3.1%	-1.9%
Chile	8.2%	2.7%	4.9%	4.0%	2.0%
Colombia	4.0%	1.2%	5.4%	4.2%	3.8%
Costa Rica	4.8%	4.8%	5.9%	3.4%	3.6%
Cuba	-3.7%	3.4%	8.0%	2.5%	2.8%
Ecuador	3.0%	1.7%	5.3%	4.4%	2.0%
El Salvador	5.3%	2.6%	2.9%	0.8%	2.2%
Guatemala	4.1%	3.5%	4.3%	2.8%	4.2%
Honduras	3.8%	2.9%	5.9%	2.4%	3.3%
México	2.8%	2.9%	3.4%	1.9%	2.4%
Nicaragua	2.7%	3.5%	4.4%	3.2%	4.8%
Panamá	5.2%	3.5%	8.8%	7.0%	5.9%
Paraguay	3.8%	0.0%	4.5%	5.0%	3.9%
Perú	5.2%	2.3%	7.3%	5.5%	2.8%
República Dominicana	5.9%	4.4%	6.5%	3.9%	7.2%
Uruguay	4.3%	-2.1%	7.2%	5.1%	2.2%
Venezuela	3.3%	-2.7%	10.4%	1.2%	-4.9%
América Latina	3.5%	1.6%	5.1%	3.1%	0.3%
Sudamérica	3.8%	1.1%	5.6%	3.4%	-0.5%
Excl Brasil y Venezuela	5.5%	0.6%	6.3%	4.4%	2.4%
Centroamérica y RD	4.8%	3.8%	5.6%	3.6%	4.9%

Fuente: CEPAL

Una característica importante del lustro de oro fue la recuperación de los niveles de inversión, que aumentaron en forma marcada, en contraste con la escasa recuperación que habían tenido durante el período de expansión de los años noventa (Gráfico 10). Después

de una caída moderada en 2009 se recuperaron y alcanzaron en 2011-2013 los niveles más altos desde las reformas de mercado, aunque todavía distantes del pico histórico anterior a la crisis de la deuda (mucho más similares a los entonces si se excluyen Brasil y Venezuela de los cálculos correspondientes). Entre los países que tuvieron altas tasas de inversión al final del auge se destacan Panamá (por amplio margen los niveles más altos de la región, acrecentados por la expansión del canal interoceánico), varias economías andinas (Chile, Colombia, Ecuador y Perú) y Nicaragua. La inversión experimentó, sin embargo, un retroceso importante en 2014 y 2015, aunque en este último año permanecía todavía muy por encima de los niveles de los años noventa.

Gráfico 10:
Tasa de inversión (% del PIB)

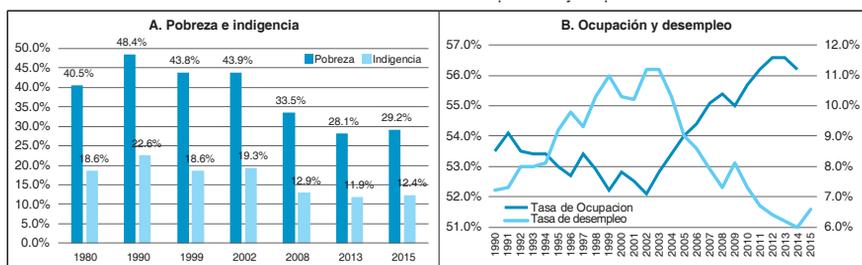


Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL

Como se analiza extensamente en el ensayo que acompaña a esta publicación (Ocampo y Gómez Arteaga, 2016), la expansión económica se reflejó en una mejoría en los indicadores sociales, en contraste con la escasa mejoría o incluso el deterioro que había caracterizado muchos de estos indicadores durante la expansión de los años noventa. De acuerdo con los registros de la CEPAL, los niveles de pobreza permanecían todavía en 2002 por encima de los niveles de 1980, pero en los siguientes diez años experimentaron

una caída de 16 puntos porcentuales, la más fuerte desde la que se había experimentado en la región en los años setenta (Gráfico 11.A). La mejoría fue mucho más marcada durante el primer período de rápido crecimiento (1,7 puntos anuales de reducción en 2002-2008 vs. 1,1 en 2008-2013) y, como ha sido ampliamente analizado, estuvo reforzada por una mejora en la distribución del ingreso, en cierto sentido única en el contexto internacional, y acompañada a lo largo de la década de una expansión de la clase media. A su vez, los indicadores laborales (tasa de ocupación de la población en edad de trabajar y tasa de desempleo), que habían mostrado un deterioro durante los años noventa, incluso durante el período de crecimiento, tuvieron una mejoría notoria entre 2003 y 2013 (Gráfico 11.B). Esta mejoría permitió que 4% adicional de la población en edad de trabajar encontrara ocupación, además en puestos de trabajo más formales, que aumentaron su peso en el empleo regional en unos cinco puntos porcentuales (CEPAL, 2015b, Gráfico III.4) y que la tasa de desempleo disminuyera al nivel más bajo del último cuarto de siglo. A esto se agregaron mejorías significativas en los niveles de desarrollo humano, apuntaladas en los aumentos persistentes del gasto social desde los años noventa.

Gráfico 11:
Indicadores sociales: pobreza y empleo



Fuente: CEPAL

En su conjunto, estas mejorías muestran que, a diferencia de lo que acontece en el frente económico, en términos sociales si se puede hablar de una “década de oro” en la región (Ocampo y Gómez Arteaga, 2016). Las limitaciones de estos avances no deben perderse de vista, sin embargo: la subsistencia de altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la elevada informalidad

laboral que subsiste en muchos países, el desarrollo incompleto de los sistemas de protección social y los problemas de calidad en los servicios, que se han hecho patente en las comparaciones internacionales de educación. Por otra parte, la desaceleración y posterior recesión ha frenado este proceso de mejoría, generando un ligero aumento en la incidencia de la pobreza, un freno a la mejoría en las condiciones de empleo y un aumento en las tasas de desocupación (CEPAL, 2015b). Sin duda, estas tendencias tenderán a agudizarse en Sudamérica durante 2016, como ya lo reflejan en particular las cifras brasileñas.

2. El comportamiento de la política económica a lo largo del ciclo

Estos datos reflejan no solo los efectos de los choques externos, positivos y negativos, sino también las políticas macroeconómicas que se han puesto en marcha en los distintos países para manejarlos. El problema fundamental ha sido el patrón predominantemente procíclico de dichas políticas, que en esencia refuerzan el auge durante los períodos de condiciones externas favorables, pero reducen los márgenes para hacer políticas anticíclicas durante los períodos de crisis. Un elemento importante en esta dinámica es la revaluación real que acompaña los auges, que tiene un efecto positivo sobre la demanda de corto plazo, pero debilita a los sectores exportadores diferentes a recursos naturales y a la producción industrial, en este último caso también (e incluso en gran medida) por la competencia de productos importados.

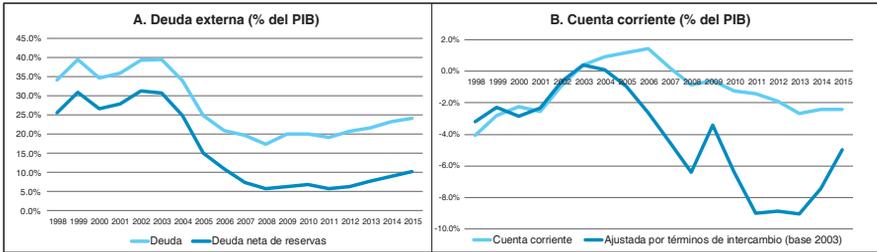
Los dos períodos de la década de crecimiento tienen, sin embargo, patrones muy diferentes en tal sentido. Esto se debe en parte a que el auge de financiamiento fue mucho más marcado durante el segundo, pero también a las condiciones iniciales que enfrentaron las economías latinoamericanas al inicio de la primera etapa de auge: tasas de cambio muy competitivas debido a la devaluación que se había experimentado durante la crisis de fin de siglo y cuentas fiscales fuertes que se reforzaron con los ingresos fiscales provenientes de los sectores de productos básicos. El resultado más importante fue la fuerte reducción de los coeficientes de

endeudamiento externo en 2003-2008 y la acumulación paralela de reservas internacionales que tuvo lugar al mismo tiempo, que en conjunto generaron una caída significativa de la deuda externa neta de reservas internacionales: del 30,7% en 2003 al 5,7% en el punto más bajo, en 2008 (Gráfico 12.A). En cierto sentido, durante estos años se superó definitivamente el legado de la crisis de la deuda. Esto fue posible gracias a un período de cinco años consecutivos de superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos, un hecho con pocos precedentes en la historia económica latinoamericana. En cualquier caso, cuando se estiman las ganancias generadas por el auge de precios de productos básicos y se estima un balance en cuenta corriente ajustado por dichas ganancias,¹⁷ se puede observar que la región comenzó a gastar desde entonces el auge de productos básicos (Gráfico 12.B).

Durante el segundo período se interrumpieron ambas tendencias. En particular, la cuenta corriente tomó de nuevo valores negativos y crecientes. Esto generó un ascenso gradual de la deuda externa neta de reservas internacionales, aunque a niveles que en 2013 continuaban siendo bajos, del 7,7% del PIB. Lo más preocupante, sin embargo, fue la fuerte tendencia al deterioro de la cuenta corriente ajustada por términos de intercambio. La distancia entre las dos curvas del balance en cuenta corriente del Gráfico 12.B representa la magnitud de las ganancias por la mejoría en los términos de intercambio, las cuales fueron masivas durante el superciclo de precios de productos básicos: 46,2% del PIB latinoamericano entre 2004 y 2013. Como, además, la cuenta corriente de la balanza de pagos fue negativa durante este período como un todo, la región gastó un 4,9% del PIB más que los ingresos provenientes de las exportaciones. Lo que esto indica es, por lo tanto, que durante los años de altos precios de productos básicos, la región no solo se gastó, sino que en realidad sobre-gastó la ganancia generada por la mejoría en los términos de intercambio.

17 La cuenta corriente ajustada por términos de intercambio reestima el valor de las exportaciones para sustraer la ganancia en términos de intercambio que ha tenido lugar desde 2003 (el año previo al auge de precios de productos básicos).

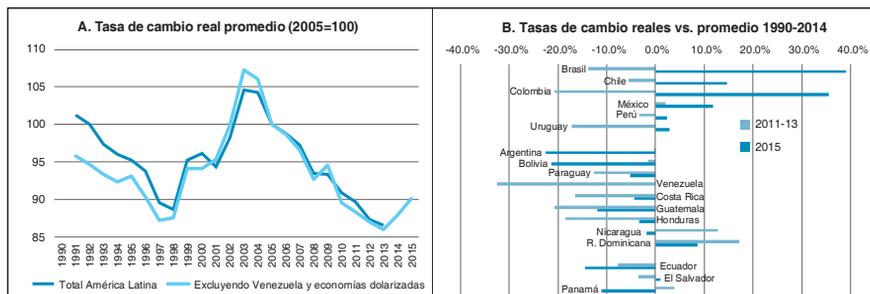
Gráfico 12:
Deuda externa y cuenta corriente de la balanza de pagos



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL

Este patrón se reforzó con la política económica. Los dos elementos centrales en este sentido son la evolución de la tasa de cambio real y de la política fiscal. La primera muestra un patrón cíclico marcado: revaluación durante los auge y devaluación durante las crisis (Gráfico 13.A). Sin embargo, la fuerte devaluación que se generó durante la crisis de fin de siglo mantuvo en gran medida sus efectos durante el primer periodo de crecimiento, 2003-2008, generando los efectos positivos ya señalados sobre las exportaciones y, como veremos, sobre la producción industrial. Por el contrario, la fuerte revaluación que se generó durante la segunda fase borró estos efectos. El Gráfico 13.B, que clasifica las economías latinoamericanas en tres grupos, de acuerdo con su régimen cambiario (tasas de cambio flexibles en la parte superior, tasas administradas en la parte intermedia y las tres economías dolarizadas en la parte inferior) muestra que el grueso de las economías tenían tasas de cambio revaluadas al final del auge, generando en particular evidentes señales de “enfermedad holandesa” en un grupo amplio de economías sudamericanas. Las excepciones a esta tendencia regional a la revaluación eran México (que había devaluado fuertemente su moneda durante la crisis de 2008-2009), Nicaragua y República Dominicana.

Gráfico 13:
Tasas de cambio reales



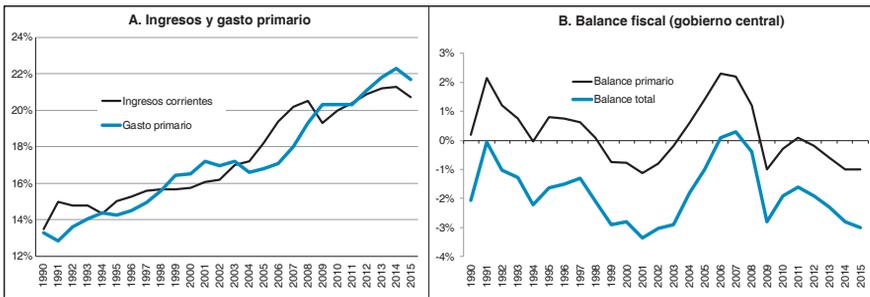
Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL.
Las tasas de cambio reales son promedios simples de los datos nacionales

Algo similar aconteció en materia fiscal. Durante 2004-2008 mejoraron significativamente las cuentas fiscales, llegando incluso a generar un superávit total en 2006-2007 y un superávit primario (antes de servicio de la deuda) durante todos estos años (Gráfico 14.A). Esa situación fue en parte generada por los mayores ingresos fiscales asociados a recursos naturales (petróleo, gas y minería), que de acuerdo con la CEPAL (2015a) fueron cuantiosos (entre 30 y 50% de los recursos del gobierno nacional) para tres economías sudamericanas (Bolivia, Ecuador y Venezuela) y México, pero también importantes (entre 7 y 13%) para cinco más (Colombia, Chile y Perú, y algo menos Argentina y Brasil). Nótese, sin embargo, que ya al final del auge se inició la rápida expansión del gasto público primario (Gráfico 14.B). En todo caso, la situación fiscal relativamente sólida permitió que algunos países aumentaran el gasto público en 2009 para hacer frente a la crisis del Atlántico Norte. La situación fue enteramente diferente después de dicha crisis. En efecto, ya antes de la caída de precios de productos básicos, la región arrojó en todos los años, con excepción del 2011, déficit primarios y, por supuesto, déficit fiscales totales aún mayores. El deterioro de las cuentas fiscales al final del auge de precios de productos básicos estuvo asociado claramente a la fuerte expansión del gasto.

Este comportamiento nos remite a la pregunta acerca de si la región ha tenido un comportamiento fiscal procíclico o anticíclico.

En este sentido, una ya larga literatura muestra que la tendencia predominante en las economías emergentes y en desarrollo, y ciertamente en América Latina, es a tener políticas fiscales procíclicas, asociadas a la disponibilidad también procíclica del financiamiento, así como a las presiones de economía política para gastar los mayores ingresos fiscales durante los auges. Debe resaltarse que estas presiones a gastar son francamente irresistibles si se viene de un período de austeridad previo. De esta manera, la austeridad durante las crisis, que es una política procíclica, tiende a generar políticas igualmente procíclicas cuando los balances fiscales se equilibran nuevamente y los ingresos fiscales comienzan a aumentar.

Gráfico 14:
Cuentas del gobierno central (% del PIB, promedios simples)



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL. Los datos se refieren a promedios simples de los datos nacionales.

La discusión en torno a si América Latina se ha “graduado” de políticas fiscales procíclicas ha sido amplia en años recientes. Végh y Vuletin (2014) y, en menor medida, Céspedes y Velasco (2014) presentan una visión positiva en tal sentido. Por el contrario, la conclusión de Klemm (2014) es que la política fiscal ha seguido siendo en general procíclica en la región, una vez se tienen en cuenta los efectos de los precios de productos básicos sobre los balances fiscales. El FMI (2013) y Celasun *et al.* (2015) refuerzan esta visión pesimista.

El análisis de la tendencia de la política fiscal durante la década de altos precios de productos básicos confirma la segunda visión.

Ha habido ciertamente avances, en particular las ya mencionadas políticas fiscales anticíclicas que adoptaron algunos países para hacer frente a la crisis del Atlántico Norte. También se han adoptado reglas fiscales anticíclicas en dos casos, que tienen en cuenta tanto el comportamiento cíclico de los impuestos como el de los precios de los productos básicos con fuertes implicaciones fiscales: Chile en 2000 y Colombia en 2011¹⁸. Sin embargo, aún si se tiene en cuenta la respuesta a la crisis del Atlántico Norte, el análisis del ciclo completo en el cual se insertó muestra que el número de países latinoamericanos que emplearon políticas anticíclicas fue relativamente pequeño (Ocampo, 2012).

En todo caso, la debilidad que muestran las cuentas fiscales de la región después de la crisis del Atlántico Norte indica que el margen (limitado) que existió para adoptar políticas fiscales anticíclicas frente a dicha crisis no existe hoy en día. Además, mientras dicha crisis resultó a la postre ser de corta duración, la actual no será así, si la reducción de precios de productos básicos resulta ser de larga duración. En materia fiscal todos los países están abocados de una u otra manera a realizar ajustes, cuya necesidad de ha visto acentuada por la caída de los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales en México y el grueso de los países sudamericanos. Ello ha se ha reflejado ya en la disminución del gasto público en la región en 2015 (Gráfico 14.B).

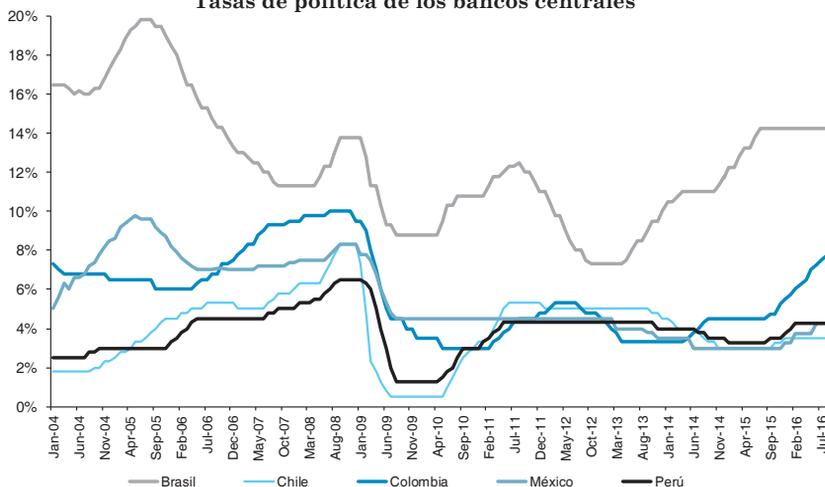
La historia de la política monetaria es ambivalente y se puede observar en particular con la evolución de las tasas de interés de política de los cinco países que utilizan formalmente objetivos de inflación. Las reglas de política monetaria deberían inclinar a las autoridades a hacer política restrictivas (aumentos de tasas de interés) durante los auges y expansivas (reducción de dichas tasas) durante las crisis, en la medida en la evolución de las tasas de inflación refleje la evolución de la demanda interna a lo largo del ciclo. Sin embargo, este efecto se ve atenuado o incluso sobrepasado

¹⁸ Cabe agregar que Colombia también tuvo históricamente un manejo de este tipo para su sector cafetero, usando con tal propósito el Fondo Nacional del Café creado en 1940. Sin embargo, con el colapso del Acuerdo Internacional del Café en 1989 se perdió esta capacidad del Fondo para operar como mecanismo de estabilización.

por los choques que provienen de la tasa de cambio, y que van en el sentido contrario, ya que la revaluación durante los auges tiene el efecto de moderar la inflación y, por el contrario, la devaluación durante las crisis a elevarla. Además, las autoridades monetarias pueden ser renuentes a elevar las tasas de interés durante los auges por temor a atraer mayores ingresos de capitales, así como a reducirlas durante las crisis por temor a ahuyentar los capitales. Estos efectos se ven, además, acentuados por la tendencia de los márgenes de riesgo de los países latinoamericanos a reducirse durante los auges y aumentar durante las crisis.

La historia de la política monetaria de estas economías refleja estas apreciaciones. En efecto, como lo indica el Gráfico 15, el único país que adoptó en forma temprana (2006) políticas monetarias restrictivas durante la primera fase del auge fue Colombia. Estas políticas solo se comenzaron a generalizar a fines de 2007, debido a la inflación de alimentos de origen internacional más que a factores de demanda. Más aún, debido a estas presiones inflacionarias, las reducciones de tasas de interés durante la crisis del Atlántico Norte llegaron con un rezago a la región, lideradas nuevamente por Colombia en diciembre de 2008. A partir de entonces se observa el único período en el cual las políticas monetarias han tenido un patrón claramente anticíclico, que cubre tanto la crisis del 2009 como la recuperación posterior, que dio lugar a alzas de tasas de interés en 2010-11; Brasil fue el país que rompió esta tendencia, con una política nuevamente expansiva desde fines de 2011. Con la desaceleración que se inició en 2013 o 2014 se observó una política apenas moderadamente expansiva en algunos países, que fue sucedida en todos por alzas en las tasas de interés, de carácter por lo tanto procíclico. Brasil es el caso más claro de ello, ya que adoptó una política fuertemente restrictiva desde mediados de 2013, pero a esta tendencia se unió Colombia y, en menor medida, los otros tres países desde septiembre de 2015. Visto como un todo, Colombia fue, por lo tanto, el mejor caso de una política monetaria anticíclica en 2006-2013 y, por el contrario, Brasil es el país que más se desvía de este patrón.

Gráfico 15:
Tasas de política de los bancos centrales



Fuente: CEPAL y bancos centrales correspondientes

Conviene resaltar que, pese a los márgenes limitados para adoptar políticas anticíclicas frente a la crisis en curso, la región cuenta con algunas ventajas no menospreciables. La más evidente es el menor nivel de endeudamiento externo neto, tanto por la reducción en los niveles de endeudamiento externo que tuvo lugar durante la primera etapa, como por la acumulación de reservas internacionales que tuvo lugar durante toda la década. De hecho, en 2014 tres países contaban con activos de reservas superiores al nivel de deuda externa: Bolivia (el más notable de todos, con uno de los niveles de reservas internacionales como proporción del PIB más altos del mundo), Brasil y Paraguay. Perú estaba en una situación de relativo equilibrio y México tenía también una situación no muy lejana del equilibrio. Colombia, Ecuador, Uruguay y casi todos los países centroamericanos (la excepción más notable era El Salvador) tenían niveles de endeudamiento externo neto inferiores al 20% del PIB. De los países que superaban esa cifra, en Chile estaban en parte respaldados por sus fondos soberanos, en Venezuela por las cuantiosas inversiones de PdVSA en el exterior y en Argentina era una fracción del nivel que alcanzó esta variable en 2002 (más del 100% del PIB).

Como ya lo he señalado, el bajo nivel de endeudamiento externo neto genera un efecto claramente favorable: el mayor acceso a financiamiento externo. También permite evitar políticas monetarias fuertemente restrictivas aunque, como hemos visto, genera apenas capacidad limitada para políticas realmente anticíclicas, debido a la devaluación que tiene lugar como resultado de los choques externos adversos, cuyos efectos son parcialmente inflacionarios.

Pese a estos efectos inflacionarios y quizás recesivos en el corto plazo, la devaluación constituye una ventaja decisiva en el mediano plazo, en particular porque fortalece las exportaciones y la industria manufacturera, dos motores esenciales para la reactivación. Todos los países con regímenes de cambio flexible han experimentado devaluaciones reales sustanciales en los dos últimos años (Gráfico 13). Argentina se unió a este grupo en diciembre de 2015, cuando modificó su política en esa dirección. Los problemas principales se presentan en las economías sudamericanas que han tenido un fuerte deterioro en los términos de intercambio y no han depreciado sus monedas. En tal sentido los principales problemas se presentan en Ecuador, debido a las limitaciones que implica la dolarización, y en Venezuela donde, pese a los ajustes realizados durante el presente año, el régimen de tipos de cambio múltiples presenta todavía serios problemas.

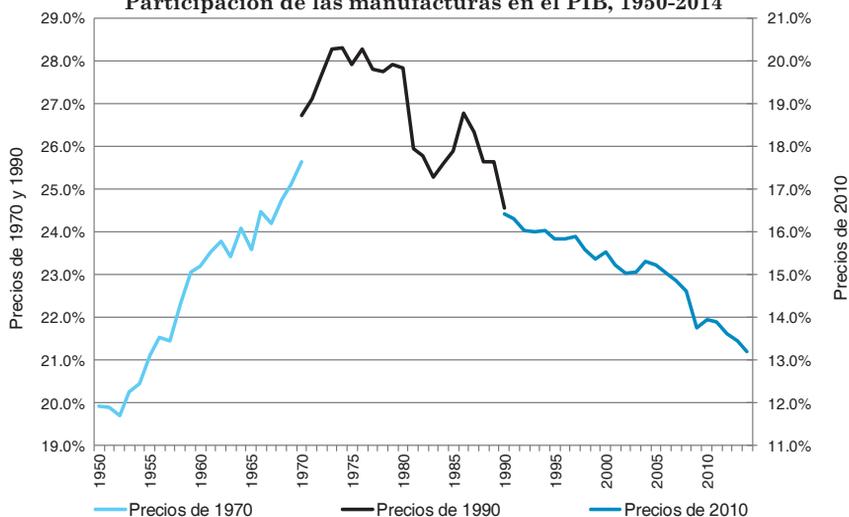
En todo caso, en materia externa, el deterioro en los términos de intercambio ha obligado a un fuerte ajuste, que se refleja en el Gráfico 12.B en la fuerte disminución del déficit en cuenta corriente ajustado por términos de intercambio. Este ajuste se ha hecho, sin embargo, con un recorte de importaciones generado por la menor actividad económica, es decir por la vía recesiva y no por los efectos de los cambios en los precios relativos generados por la depreciación de las monedas.

3. Los patrones de largo plazo

Los efectos de más largo plazo pueden ser analizados con base en la relación entre los cambios en la estructura productiva y el crecimiento económico. En tal sentido, conviene comenzar

resaltando nuevamente que el período de reformas de mercado se ha caracterizado por un crecimiento mucho menos dinámico que el caracterizó a la región durante la fase de industrialización dirigida por el Estado. Esto indica que no se ha materializado la expectativa de que las reformas de mercado y la apertura de las economías latinoamericanas al comercio internacional acelerarían los ritmos de crecimiento económico. La gran diferencia entre ambos períodos es, por supuesto, la evolución del coeficiente de industrialización (la participación de las actividades manufactureras en el PIB) (Gráfico 16). La tendencia de dicho coeficiente fue fuertemente ascendente durante el período de industrialización, pero se interrumpió a mediados de los años setenta, en medio de un auge de precios de productos básicos, indicando que por primera vez hubo algunos efectos de enfermedad holandesa, aunque todavía relativamente débiles. El colapso del coeficiente de industrialización se produjo durante de la década perdida de los años ochenta y aún más como resultado de las reformas de mercado (Bértola y Ocampo, 2013, capítulos 4 y 5).

Gráfico 16:
Participación de las manufacturas en el PIB, 1950-2014



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL

Por su parte, durante el auge de precios de productos básicos de 2004-2013, el mejor desempeño económico durante el primer período (2004-2008) coincidió con una evolución favorable tanto de las exportaciones reales (véase la sección I.1) como de la producción industrial. De hecho, este es el período desde las reformas de mercado en el cual la industria manufacturera tuvo el mejor desempeño, especialmente en Sudamérica (Cuadro 3¹⁹); el coeficiente de industrialización se elevó inicialmente, antes de iniciar de nuevo una tendencia a la baja. Esto contrasta con el desempeño en el segundo período (2008-2013), durante la cual se observó la peor caída del coeficiente de industrialización del último cuarto de siglo, así como una fuerte desaceleración en el crecimiento del volumen de exportaciones. Estos patrones están relacionados con la evolución de la tasa de cambio que, como ya he señalado, siguió siendo relativamente competitiva en 2004-2008 pero experimentó una revaluación real notoria en el segundo período. La contracción relativa de la industria manufacturera es, por lo tanto, la evidencia más clara de la enfermedad holandesa que se experimentó en 2008-2013. La contrapartida fueron las importaciones masivas de productos manufactureros provenientes de China (Gallagher, 2016).

Cuadro 3					
Ritmo de crecimiento de la producción industrial					
	1990-97	1997-2003	2003-07	2007-13	2014
América Latina	3.1%	0.7%	5.0%	1.5%	-0.8%
México	2.8%	2.9%	3.9%	1.8%	2.2%
Sudamérica	2.8%	0.1%	5.9%	1.6%	-2.8%
Excluyendo Brasil	3.6%	-0.8%	8.0%	2.3%	-1.5%
Centroamérica y					
República Dominicana	4.7%	3.2%	4.4%	2.1%	3.2%

Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL.

Estas tendencias nos remiten a las controversias sobre la relación entre cambio estructural y crecimiento económico (Ocampo et al., 2009). En tan sentido, en los debates clásicos sobre desarrollo, el argumento en favor de la industrialización estuvo asociado a

¹⁹ Nótese que en este cuadro se utiliza el año 2007 como el de corte para el primer período, porque es más apropiado en el caso de la producción industrial.

los encadenamientos productivos más fuertes de las actividades industriales y la mayor capacidad que tienen estas actividades de servir como mecanismos de transmisión del progreso técnico. En la literatura más reciente, estas apreciaciones se confirman en los trabajos que muestran que los países emergentes y en desarrollo con bases productivas industriales fuertes tienden a tener ritmos de crecimiento más rápidos (véase, por ejemplo, Rodrik, 2014).

Lo que todo esto indica es que el modelo ortodoxo de crecimiento liderado por las exportaciones que América Latina adoptó durante las reformas de mercado no ha constituido un fuerte motor de desarrollo. Sus resultados fueron mediocres aún en el período de rápido crecimiento del comercio internacional que prevaleció hasta 2007. El lento crecimiento de la economía mexicana, la más exitosa en términos de desarrollo exportador, es también un reflejo de ello.

Por el adjetivo “ortodoxo” hago énfasis en la expectativa de que la especialización de los países de acuerdo con sus ventajas comparativas estáticas redundaría, no solo en mayor eficiencia en la asignación de recursos, sino también en mayor crecimiento. Esto los diferencia de los otros modelos también de orientación exportadora pero donde existe una política explícita orientada a mejorar el contenido tecnológico de la canasta exportadora, como es típico en los países de Asia Oriental, y que puede caracterizarse, por contraste, como un modelo heterodoxo de crecimiento liderado por las exportaciones.

Los problemas generados por los patrones de especialización en términos de generar un desempeño débil en términos de aumentos de productividad han sido analizados por diversos autores (véase, por ejemplo, CEPAL, 2014a, parte II, cap. III, y Palma, 2011). Los problemas que generó el modelo fueron una desindustrialización prematura (Palma, 2011) y una especialización en sectores que ofrecían pocas oportunidades de diversificación y mejoría en la calidad de los productos (Hausmann, 2011). La región acumuló un rezago tecnológico importante, tanto en relación tanto con los países de Asia Oriental como de las economías desarrolladas intensivas en recursos naturales, que pueden considerarse como los principales

grupos de referencia. Esto se refleja, entre otros indicadores, en la menor participación de industrias intensivas en ingeniería, los gastos limitados en investigación y desarrollo y los niveles muy bajos de patentes registradas en comparación con estos dos grupos de países (CEPAL, 2012, cap. II).

En favor de la hipótesis de que la especialización en sectores intensivos en recursos naturales no representa una desventaja, puede decirse que las oportunidades que esos sectores ofrecen para innovar y generar encadenamientos productivos está detrás de la capacidad que han mostrado los países desarrollados ricos en recursos naturales de progresar. En años recientes, Pérez (2010) ha proporcionado argumentos en favor de este patrón de especialización, señalando que existen excelentes oportunidades tecnológicas asociadas a la biotecnología, la nanotecnología y el desarrollo de productos amigables con el medio ambiente, así como oportunidades de explotar toda la cadena de valor de los sectores intensivos en recursos naturales y las fuertes complementariedades productivas con Asia. Esta autora contrasta, además, estas oportunidades con los fuertes rezagos que tiene América Latina en otros sectores de tecnología, así como con las restricciones que genera el hecho de que América Latina ya no es una región de salarios bajos, y señala que esto implica que la región tiene oportunidades muy limitadas en otros sectores, en especial en la industria de la información y en las manufacturas intensivas en mano de obra no calificada.

Visto como un todo, por lo tanto, América Latina, a diferencia en particular de Asia Oriental, ha sido incapaz de capturar los beneficios de sus procesos de internacionalización. La fuerte integración de México a las cadenas de valor norteamericanas ha dado como resultado ritmos de crecimiento lentos. Y en el caso de Sudamérica, el éxito en desarrollar sectores intensivos en recursos naturales ha generado ritmos de crecimiento también insatisfactorios. Sudamérica ha sido, además, víctima de las vulnerabilidades macroeconómicas asociadas a los ciclos de productos básicos, en gran medida porque ha fracasado en adoptar las políticas macroeconómicas anticíclicas necesarias para ello.

III. La respuesta a la crisis

Dos elementos destacados del panorama actual son, por lo tanto, los márgenes limitados que existen para políticas anticíclicas y la necesidad de encontrar nuevos motores de crecimiento para la fase que se inicia de bajos precios de productos básicos. Entre las fortalezas regionales pueden contarse los bajos niveles de endeudamiento externo neto y los márgenes que abren para acceder a los mercados financieros en condiciones mucho mejores que en crisis precedentes y para al menos moderar la necesidad de adoptar políticas de austeridad para hacer frente a la crisis. El acceso al financiamiento chino es otra característica positiva importante, lo mismo que los ajustes del tipo de cambio real que han tenido en años recientes los países que utilizan tipos de cambio flexibles.

Estos ajustes cambiarios abren la posibilidad de una fase de diversificación productiva y exportadora, incluido un proceso de re-industrialización. Esto no significa abandonar las oportunidades que brindan los sectores intensivos en recursos naturales, incluyendo en particular las tecnológicas y las que brindan las cadenas de valor correspondientes. Los sectores de servicios intensivos en conocimiento, como los servicios de salud, tecnológicos y culturales, también ofrecen oportunidades de desarrollo productivo y exportador que se deben explotar, lo mismo que el turismo, incluyendo ahora el turismo ecológico.

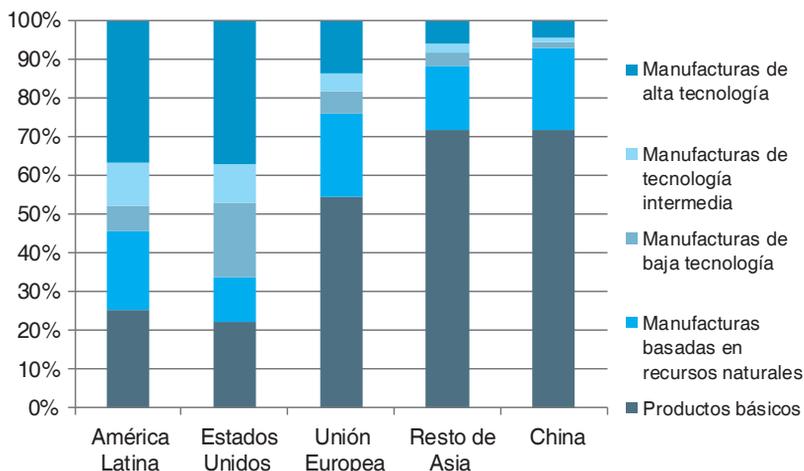
La re-industrialización debe hacer, por lo tanto, parte de una estrategia más amplia de diversificación productiva que incluya también la plena explotación de las cadenas de valor de los recursos naturales, así como de sectores de servicios en los cuales la región tenga también oportunidades. Las políticas activas de desarrollo productivo deben ser, por lo tanto, el centro de la estrategia de desarrollo de la región en los próximos años. Esto exige hacer énfasis sobre dos elementos adicionales: la revitalización de la integración regional y el diseño de políticas activas de ciencia, tecnología e innovación. Deben estar acompañadas, finalmente, por una política macroeconómica que tenga una obsesión por tasas de cambio competitivas y estables, utilice en la medida de lo posible

dicha política como instrumento de reactivación y ponga en marcha una política de promoción de la infraestructura como elemento tanto de reactivación como de fortalecimiento de la competitividad.

Sobre lo primero, cabe recordar que las exportaciones intrarregionales son las más diversificadas en términos de productos, conjuntamente con las exportaciones a Estados Unidos (Gráfico 17). Sin embargo, de acuerdo con los datos de la CEPAL, si se excluye México, los productos básicos y las manufacturas intensivas en recursos naturales representaron el 68,3% de las exportaciones a Estados Unidos en 2014 vs. solo 29,8% si se incluye México. Por lo tanto, para el grueso de los países, las exportaciones intrarregionales son las más diversificadas. Esto significa, como lo ha señalado históricamente la CEPAL, que el comercio intraregional es crítico para dinamizar la producción de manufacturas.²⁰ Una manera de entenderlo es que, más allá de integración en las cadenas globales de valor (ahora, por lo demás, debilitadas), es tanto o más importante desarrollar cadenas *regionales* de valor destinadas al “mercado interno ampliado” que constituyen los espacios regionales integrados. Ello exige, sin embargo, romper los obstáculos políticos que han frenado estos procesos en épocas recientes y que han terminado afectando fuertemente algunos flujos bilaterales importantes. Por lo demás, los mercados internos ofrecen posibilidades que no se pueden ignorar en el contexto de un crecimiento lento del comercio internacional como el que ha caracterizado a la economía mundial desde la crisis del Atlántico Norte.

20 Véase un análisis más extenso de este tema en CEPAL (2014b).

Gráfico 17:
Contenido de recursos naturales y tecnología
de las exportaciones, según destino



Fuente: CEPAL. Los datos corresponden al año 2013.

Cabe anotar que en el lado opuesto, en términos de diversificación de la canasta exportadora, se encuentran las ventas a Asia, y especialmente a China, que se componen en más de un 90% de materias primas o manufacturas intensivas en recursos naturales. El auge de las importaciones manufactureras provenientes de China ha sido también fuente de debilitamiento de la producción industrial y, por ende, de la re-primarización en un conjunto más amplio de países (o incluso en todos). Dado el dinamismo del mercado chino, la capacidad para diversificar las exportaciones al gigante asiático debe ocupar también un lugar privilegiado en la agenda de desarrollo.

La estrategia de desarrollo productivo debe contribuir, además, a reducir la enorme brecha tecnológica que se ha generado entre los países de la región y los dos grupos de comparación más relevantes: las economías dinámicas de Asia Oriental y los países desarrollados intensivos en recursos naturales. La reducción de esta brecha es, además, esencial para hacer el tránsito definitivo de economías de renta media a renta alta, superando lo que en la

literatura económica reciente se ha venido a denominar la “trampa de la renta media”. Como se ha señalado, los sectores relevantes pueden ser de recursos naturales, manufacturas o servicios, de acuerdo con las potencialidades de cada país. Más allá de las posibilidades nacionales existe, sin embargo, un amplio espacio para la cooperación regional en este campo, que pueden incluir desde programas de intercambios educativos al estilo del programa Erasmus de la Unión Europea hasta la generación y financiación conjunta de programas binacionales y redes regionales de ciencia y tecnología.

Vale la pena resaltar que estas políticas de largo plazo no son independientes de las de corto plazo. Como lo he resaltado a lo largo de este documento, la razón fundamental es que el comportamiento cíclico de las variables macroeconómicas puede afectar adversamente el desarrollo de otras actividades. En particular, el patrón cíclico de las tasas de cambio reales tiende a generar los efectos negativos durante los auges sobre los sectores que producen bienes y servicios exportadores o competitivos con importaciones diferentes a los productos básicos. Aunque el efecto contrario se produce durante las crisis, generando un incentivo a sustituir importaciones y desarrollar exportaciones diferentes a las intensivas en recursos naturales, la inestabilidad de las utilidades que experimentan estos sectores a lo largo del ciclo, en gran medida debido a la fuerte inestabilidad del tipo de cambio real, reduce el incentivo a invertir en ellos.

Esto indica que un elemento de la estrategia de carácter macroeconómico es el mantenimiento de tipos de cambio competitivos y estables, sin los cuales es difícil pensar que se producirán los procesos de diversificación productiva necesarios. Ello debe ser, además, parte de una estrategia más amplia orientada a desarrollar políticas anticíclicas más firmes para hacer frente tanto a los ciclos de precios de productos básicos como a las fluctuaciones en el financiamiento externo y que, aparte de contribuir a enfrentar la crisis actual, sirvan de marco para el manejo macroeconómico hacia el futuro. Aparte de mitigar los ciclos

agudos de las tasas de cambio reales, dos elementos esenciales en tal sentido en el momento actual son utilizar la política monetaria como instrumento de reactivación, en la medida en que la presión de los mercados cambiarios e inflacionarias lo permitan, y generalizar el uso de reglas fiscales anticíclicas, como las que ha introducido Chile desde hace más de una década y Colombia desde hace algunos años.

Por último, un elemento que apoyaría la reactivación económica al tiempo que contribuiría a la mejoría de la productividad es un aumento de la inversión en infraestructura física y, especialmente, en infraestructura de transporte, donde el rezago latinoamericano es notorio en comparación con otros países emergentes, incluidos los de Asia Oriental. Este tema que ha sido resaltado ampliamente por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) desde hace algún tiempo y, como lo ha resaltado tanto este organismo como la CEPAL, exige duplicar o triplicar la proporción de la inversión de infraestructura en el PIB regional (CAF, 2014; Lardé y Sánchez, 2014).

Para ello sería bueno combinar reglas fiscales anticíclicas con la priorización de los gastos de inversión, especialmente en la fase baja del ciclo económico, tal como lo ha sugerido recientemente la CEPAL (2015c, p. 64). Esto podría hacerse, por ejemplo, si las reglas anticíclicas se establecen sobre el saldo primario de las cuentas fiscales y no sobre el saldo total, o si se combinan con reglas en las que se tenga como objetivo la evolución de la hoja de balance del sector públicos (activos menos pasivos) y que no castigue, por lo tanto, la acumulación de activos (la inversión pública). En la medida, sin embargo, en que las necesidades conjuntas de gasto social e infraestructura excedan lo que estas reglas indican, será necesario que parte del ajuste se realice elevando los impuestos directos, contribuyendo, además, a generar una estructura tributaria más progresiva y apoyar también por esta vía la redistribución del ingreso.

Las grandes necesidades en materia de infraestructura exigen, por otra parte, desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento. Esto debe involucrar la construcción de bancos nacionales de desarrollo más activos orientados a facilitar dicho financiamiento, así como una ampliación de las líneas correspondientes de crédito de los bancos multilaterales de desarrollo y pensar en nuevas formas de cooperación financiera regional en este campo. De acuerdo con las elecciones nacionales, esto también abre las puertas al diseño de alianzas público-privadas, construyendo sobre experiencias positivas en este campo en la región (entre las que se destaca la chilena), pero también corrigiendo errores del pasado.

Visto como un todo, lo que esto indica es que el camino hacia adelante, en un contexto de debilidad de precios de productos básicos, requiere de una política muy activa de diversificación productiva, apuntalada en un proceso de re-industrialización, mejor explotación de los encadenamientos y oportunidades tecnológicas que ofrecen los recursos naturales y desarrollo de sectores de servicios con altos contenidos de conocimiento. Esta estrategia debe ser apoyada por un avance firme a los procesos de integración regional, una política muy activa de innovación, ciencia y tecnología y una política macroeconómica de carácter anticíclico obsesionada por la competitividad cambiaria. Debe estar acompañada, finalmente, por una política de inversión en infraestructura física, cuyos efectos saludables serán tanto de corto como de largo plazo.

Referencias

- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (2015), *Global Economic Prospects*. Washington: Banco Mundial, enero.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)/FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones) (2015), *Las remesas a América Latina y el Caribe superan su máximo valor histórico en 2014*, disponible en: www.iadb.org
- BID/FOMIN (2010), *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009: Los efectos de la crisis financiera global*, disponible en: www.iadb.org
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Infraestructura en el desarrollo de América Latina*, Documento IDEAL, Caracas: CAF.
- Celasun, O., F. Grigoli, K. Honjo, J. Kapsoli, A. Klemm, B. Lissovolik, J. Luksic, M. Moreno Badia, J. Pereira, M. Poplawski-Ribeiro, B. Shang y Y. Ustyugova (2015), “Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis,” *IMF Staff Discussion Notes*, No. 15/6.
- CEPAL (Comisión Económica de América Latina y el Caribe) (2015a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y espacios de política*, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2015b), *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2015c), *Panorama Social de América Latina 2015*, Documento Informativo, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2014a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2014b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2012), *Cambio estructural para la equidad: Una visión integrada del desarrollo*, Santiago: CEPAL.

- Céspedes, Luis Fernando y Andrés Velasco (2014), “Was this Time Different?: Fiscal Policy in Commodity Republics,” *Journal of Development Economics*, 106, pp. 92-106.
- Constatinescu, Cristina, Aadita Mato, and Michel Ruta. January 2015. “The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?” IMF Working Paper 15/6. See also by the same authors “Slow Trade.” December 2014. *Finance & Development*.
- Dussel Peters, Enrique y Kevin Gallagher (2013), “El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte”, *Revista de la CEPAL*, No. 110, Agosto.
- Erten, Bilge y José Antonio Ocampo (2013), “Super Cycles of Commodity Prices since the Mid-Nineteenth Century”, *World Development*, Vol. 44, pp. 14-30.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook, Western Hemisphere: Time to Rebuild Policy Space*, Washington, D.C.: FMI, mayo.
- FMI (2011), *World Economic Outlook*, Washington: FMI, abril.
- Gallagher, Kevin P. (2016), *The China Triangle: Latin America’s China Boom and the Fate of the Washington Consensus*, Nueva York: Oxford University Press.
- Gallagher, Kevin P., Amos Irwin y Katherine Koleski (2012), *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Washington: Inter-American Dialogue, febrero.
- Hausmann, Ricardo (2011), “Structural Transformation and Economic Growth in Latin America”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 21.
- JPMorgan (2008), “Determinants of Mexico’s remittances from the U.S”. *Global Data Watch* (17 de octubre).
- Klemm, Alexander (2014), “Fiscal Policy in Latin America over the Cycle,” *IMF Working Paper*, No. 14/59.
- Larcé, Jeannette y Ricardo J. Sánchez (2014), “La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina”, *Boletín FAL*, No. 4.

- McKinsey Global Institute (2013), *Financial Globalization; Retreat or Reset? Global Capital Markets 2013*,
- Moreno, Luis Alberto (2011), *La Década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, segunda edición ampliada
- Myers, Barbara, Kevin P. Gallagher y Fei Yuan (2016), *Chinese Finance to Latin America in 2015: Doubling Down*, Washington: Inter-American Dialogue, febrero.
- Ocampo, José Antonio (2012), “How Well Has Latin America Fared During the Global Financial Crisis?”, en Michael Cohen (ed.), *The Global Economic Crisis in Latin America: Impacts and Prospects*, Milton Park: Routledge, capítulo 2, pp. 25-42.
- Ocampo, José Antonio y Natalie Gómez Arteaga (2016), “La década social de América Latina, las tareas pendientes y los desafíos a raíz de la coyuntura económica actual”, en esta publicación.
- Ocampo, José Antonio y Mariángela Parra (2010), “The Terms of Trade for Commodities since the Mid-Nineteenth Century”, *Journal of Iberian and Latin American Economic History/Revista de Historia Económica*, Vol. 28, Issue 1, marzo, pp. 11-43.
- Ocampo, José Antonio, Codrina Rada and Lance Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach* (New York: Columbia University Press).
- OIM (Organización Internacional de Migraciones) y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2016), *Dinámicas Migratorias en América Latina y el Caribe y entre ALC y la Unión Europea*, mayo.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2015), “Trade Statistics and Outlook: Modest Recovery to Continue in 2015 and 2016 Following Three Years of Weak Expansion”, abril. Disponible en: at https://www.wto.org/english/news_e/pres15_e/pr739_e.htm.
- Palma, José Gabriel (2011), “Why Has Productivity Growth Stagnated in Latin America since the Neo-Liberal Reforms?”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *The Oxford handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 23.

- Passel, Jeffrey S. y D'Vera Cohn (2015), "Unauthorized immigrant population stable for half a decade", Pew Hispanic Institute, julio 22, disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/07/22/unauthorized-immigrant-population-stable-for-half-a-decade/>
- Pérez, Carlota (2010), "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: Una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, No. 100, Abril, pp. 123-145.
- Rodrik, Dani (2014), "The Past, Present and Future of Economic Growth," en Franklin Allen y otros, *Toward a Better Global Economy*, Oxford, Oxford University Press, capítulo 2.
- Végh, Carlos y Guillermo Vuletin (2014), "The Road to Redemption: Policy Response to Crisis in Latin America," *IMF Economic Review*, 62(4), pp. 526-568.

**La “década social” de América Latina,
las tareas pendientes y los desafíos
a raíz de la coyuntura económica actual**

José Antonio Ocampo
Natalie Gómez Arteaga

La “década social” de América Latina, las tareas pendientes y los desafíos a raíz de la coyuntura económica actual

José Antonio Ocampo y Natalie Gómez Arteaga

En contraste con las tendencias ambivalentes en materia económica analizadas en el ensayo anterior (Ocampo, 2016), donde solo es posible destacar un “lustro de oro”, 2004-2008, en materia social América Latina experimentó verdadero progreso durante el conjunto de la década 2004-2013 y en algunos casos desde antes, por lo cual sí es posible hablar de una verdadera “década social”. Los resultados fueron jalonados tanto por el crecimiento económico del período como por el aumento significativo del gasto público social, que se remonta en este último caso a los años noventa del siglo pasado. A ello se agregaron varias innovaciones importantes en materia de política social.

Los avances fueron particularmente significativos en dos esferas: desarrollo humano y reducción de la pobreza y la desigualdad. Los avances en desarrollo humano responden a una tendencia de más larga duración, en la cual América Latina muestra históricamente rezagos importantes (Bértola y Ocampo, 2013). Los progresos recientes terminaron, sin embargo, por colocar a la región en una situación de ventaja en relación con los patrones internacionales en los índices de desarrollo humano social (salud y educación), incluso si se ajustan por los niveles de desigualdad. Por su parte, el ritmo de reducción de la pobreza en la década social ha sido el más rápido experimentado por la región desde los años setenta del siglo pasado, cuando los índices correspondientes también mostraron una caída significativa, posiblemente la más rápida del siglo XX (Londoño y Székely, 2000). Un elemento que contribuyó significativamente a este resultado fue la mejoría en la distribución del ingreso que se experimentó en la mayoría de los países de la región, un elemento único en la historia de la región.¹

1 Londoño y Székely (2000) también dan a entender que este factor estuvo presente en la década de los setenta del siglo pasado. Sin embargo, los datos disponibles son fragmentarios y muestran tendencias diversas: deterioros en Brasil y los países del Cono Sur pero mejoría en Colombia, Costa Rica, México y Venezuela (véase al respecto el resumen de las tendencias correspondientes en Bértola y Ocampo, 2013, pp. 236-238).

No todos los resultados fueron igualmente positivos. En particular las mejorías en los mercados de trabajo no fueron tan acentuadas, lo cual muestra una asimetría básica en el desarrollo de la región entre la creación de capital humano y la generación de empleo de calidad, tal vez el principal reflejo de la asimetría más amplia ya mencionada entre los avances en los frentes social y económico. También hay un rezago en materia de generación de ingresos públicos y redistribución por la vía fiscal, que serán esenciales para mantener los progresos en materia social en el futuro inmediato. En todo caso, en ambos frentes ha habido también avances, como parte de aquellos que se han logrado en la década social, y de manera muy destacada la mejoría en los indicadores de protección social.

Los avances sociales se enfrentan ahora a condiciones económicas más difíciles, que ya se han reflejado en varios países en la reducción del gasto público, el deterioro de los indicadores laborales, el aumento en los niveles de pobreza y el freno de las tendencias distributivas favorables. Los desafíos son considerables, en particular en los países que enfrentan los choques económicos más adversos, que se concentran en Sudamérica.

Este ensayo analiza las principales tendencias sociales de la región, complementando la revisión de la creciente literatura regional sobre el tema con contribuciones propias. Después de analizar los principales factores subyacentes a la mejoría en dichas tendencias, analiza los aspectos positivos más destacados: la mejoría en los indicadores de desarrollo humano y los avances en distribución de ingreso y pobreza. Las secciones posteriores se refieren a las dimensiones donde ha habido menos avances: el mercado laboral y los efectos redistributivos de la política fiscal. El ensayo concluye con unas observaciones sobre los desafíos pendientes y los retos en la coyuntura actual.

I. Los factores subyacentes: Crecimiento económico y gasto social.

Uno de los principales motores detrás de los cambios exitosos de la década pasada en América Latina, fue el relativamente alto crecimiento económico. Durante el “lustro de oro” 2004-2008 la región creció a una tasa promedio anual de 5,2%. Estos años estuvieron caracterizados por la primera fase del súper-ciclo de precios de productos básicos y un gran acceso al financiamiento internacional, que benefició particularmente a Sudamérica en el primer caso y a la región en su conjunto en el segundo. Como resultado de la desaparición de algunos de los factores externos que habían generado el auge previo, el ritmo de crecimiento se redujo después de la crisis del Atlántico Norte, al 3,1% anual entre 2008 y 2013. En años más recientes, la caída de los precios de productos básicos, en el contexto de un lento dinamismo del comercio internacional y de las incertidumbres que rodean la economía mundial ha generado una fuerte caída en los ritmos de crecimiento de la región. Tanto la CEPAL como el FMI proyectan que en 2016 el crecimiento de América Latina será negativo por segundo año consecutivo (Ocampo, 2016).

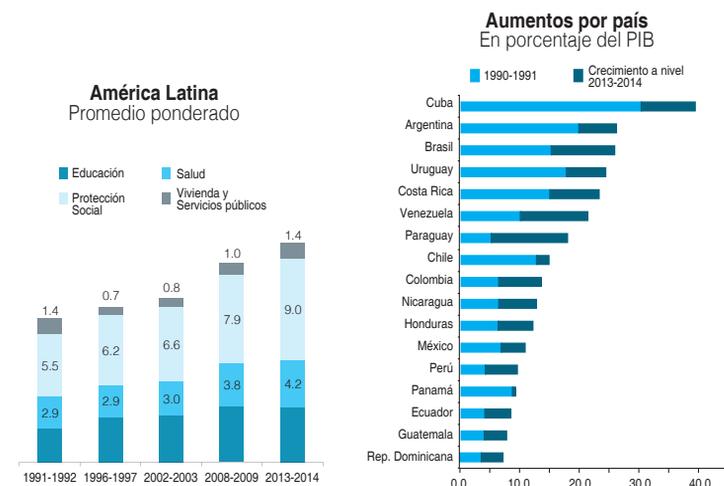
Las dinámicas de crecimiento económico han sido diferenciadas al interior de la región. Mientras que el auge de los precios de productos básicos benefició en mayor medida a Sudamérica, la desaceleración ha afectado en mayor medida a esta subregión. De esta manera, mientras Sudamérica ha experimentado una fuerte desaceleración en los últimos años, y una fuerte recesión en Brasil y Venezuela, Centroamérica ha acelerado su ritmo de crecimiento, en parte gracias a los beneficios de la caída en los precios del petróleo, y tanto esa subregión como México, impulsada por la mejoría en la situación económica de los Estados Unidos.

El segundo motor detrás de la transformación que analizamos en este ensayo fue el aumento del gasto público social. Entre 1990 y 2013 la región experimentó un aumento generalizado del gasto social, ya que tuvo lugar en todos los países de la región (aunque solo marginalmente en Panamá). Para el conjunto de América Latina, el gasto social aumentó del 13,0% al 17,7% del PIB (Gráfico 1). Esto representó un crecimiento del 110% del gasto social per

cápita, que pasó de \$554 a \$1138 dólares del 2005 (CEPAL, 2014). Dicho crecimiento fue relativamente mayor en la década de 2003 a 2013, donde se concentró el 70% del aumento del gasto social per cápita que ha experimentado la región desde 1990.

El aumento del gasto se concentró en las dimensiones de protección social (que incluye asistencia y seguridad social) y en educación. Ello refleja, en primer término, la mayor cobertura de seguridad social en salud, la expansión de aquella correspondiente a pensiones contributivas, la creación de pensiones no contributivas que permiten la pensión universal en países como Bolivia, Chile Argentina y Brasil, y otras transferencias universales como los beneficios por niños en Argentina (Ocampo y Gómez Arteaga, 2016). También refleja la “revolución de la asistencia social” que empezó a la vuelta del siglo con la creación de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), que se desarrollaron primero en Brasil y México pero se expandieron posteriormente al resto de la región (Ferreira y Robalino, 2011). El Banco Mundial calcula que el 82% de la población pobre (primer quintil de la distribución) de la región está en un programa de TMC, un porcentaje que sigue en aumento.

Gráfico 1:
Gasto público social como % del PIB



Fuente: CEPAL (2014).

Notas: El nivel de 2012-13 corresponde al último año disponible por país (varía entre 2008 y 2013).

Frente a la dimensión de educación, los esfuerzos regionales han ido más allá de la meta de universalización de educación primaria (la meta incluida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio), hacia una mayor cobertura de la educación media, técnica y superior y mejoras en calidad. La matrícula neta en primaria pasó de 86% en 1991 al 94% en 2014 (CEPAL, 2015a). Así mismo, el porcentaje de niños que entra a primaria y culmina el ciclo escolar completo aumentó significativamente, sobre todo en las zonas rurales. Aunque este porcentaje todavía es bajo comparado con los países desarrollados (76% vs. 94%), supera el promedio de los países en vía de desarrollo (75%).

Aunque el gasto social ha aumentado en todos los países, el esfuerzo fue diverso y hay todavía grandes diferencias en el gasto social como porcentaje del PIB al interior de los países, el cual varía entre 39% y 26% en Cuba y Argentina y 7,6% y 7,2% en Guatemala y República Dominicana, respectivamente. Así mismo, hay grandes diferencias en términos de gasto social per cápita. Por ejemplo, si bien Chile y Colombia destinaban en 2013 un porcentaje similar del PIB en temas sociales, 14,7% y 13,4% respectivamente, el gasto social per cápita en Chile es 2,5 veces al de Colombia (\$1,404 dólares de 2005 vs. \$577).

Como se verá en las siguientes secciones, este aumento del gasto social ha tenido efectos importantes, tanto en la mejoría en los indicadores de desarrollo humano como en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

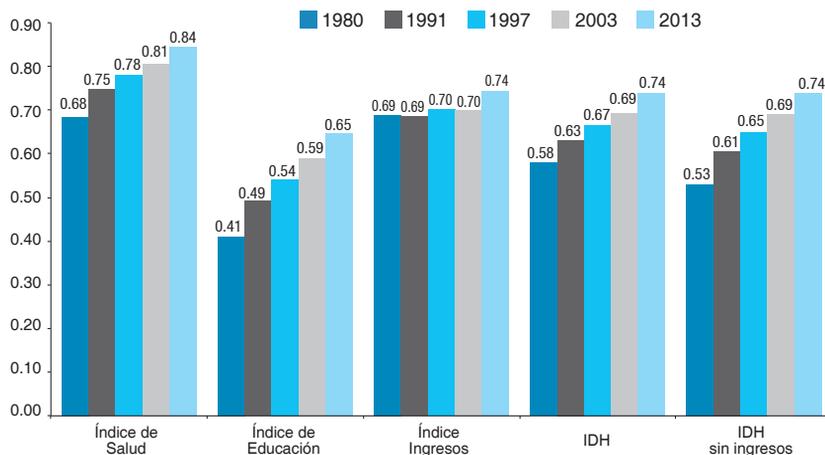
II. Los avances en materia de desarrollo humano

El aumento del gasto social permitió, en efecto, la inclusión social de miles de personas de la región, que se evidencia en las mejorías en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el indicador internacional más utilizado para evaluar y comparar el desempeño de los países en tres dimensiones: ingresos, salud y educación.

Entre 1990 y 2013, el IDH regional pasó de 0,63 a 0,74 (Gráfico 2). La mejora estuvo jalonada por mejorías en las dimensiones de salud y educación más que en ingresos. El IDH sin ingreso (que

solo incluye las dimensiones de salud y educación) pasó de 0,61 en 1991 a 0,74 en 2013. Por su parte, el indicador de ingreso pasó de 0,69 a 0,74, en gran medida porque se mantuvo virtualmente constante hasta 2003. Entre las tres dimensiones que incluye el IDH, la que más rápido mejoró fue la educación, la cual aumentó en 16 puntos entre 1991 y 2013, casi tres veces el avance logrado en la dimensión de ingresos. Sin embargo, a pesar de las mejoras, el índice de educación es el más bajo de los tres incluidos en el IDH.

Gráfico 2
Índice de Desarrollo Humano - LAC



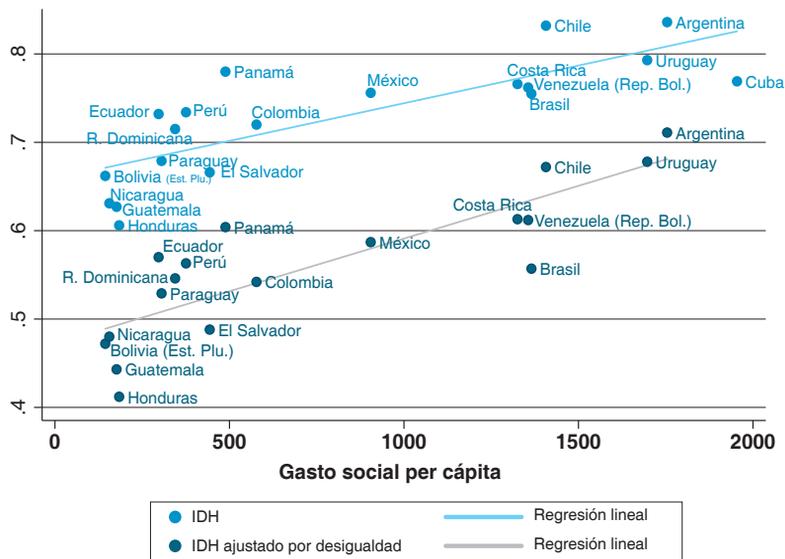
Fuente: Base de datos de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, series completas.

Las mejoras en el IDH están directamente relacionadas con el aumento del gasto social. Como se ve en el Gráfico 3, a mayor gasto público social per cápita mayor es el Índice de Desarrollo Humano. Esta relación es incluso más fuerte si se mira el IDH ajustado por desigualdad². Esto indica que un aumento en el gasto social se asocia con aumentos en el IDH y, aún más, con mejorías en el IDH ajustado por desigualdad. No hay, sin embargo, una correlación unívoca entre ingreso per cápita y mayor gasto social; por el contrario, como lo muestran Ocampo y Gómez Arteaga (2016), hay una alta variación en la región en el gasto social entre países con un ingreso per cápita similar, lo cual indica que los países con mayor

2 El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD publica regularmente un IDH ajustado por desigualdad, que tiene en cuenta la pérdida de bienestar generada por la desigualdad en cada una de las dimensiones: educación, salud e ingresos.

gasto social no son necesariamente los mismos que tienen mayores niveles de ingreso.

Gráfico 3
Gasto social per cápita y el IDH, 2014



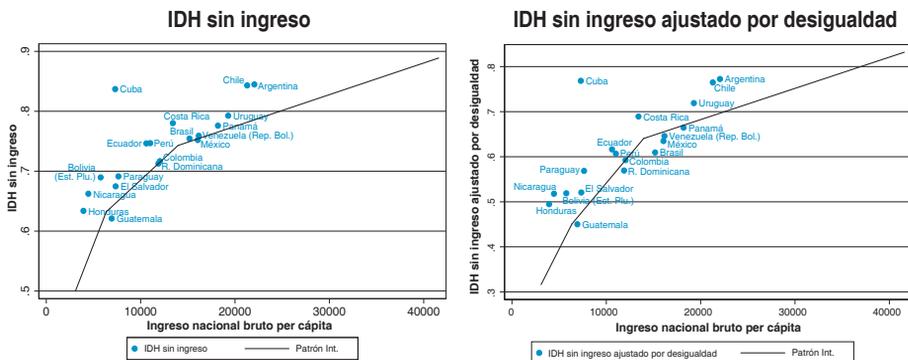
Fuente: Los datos de gasto público social per cápita provienen del Panorama Social de la CEPAL (2014) y corresponden al año más cercano al señalado en el gráfico, y el IDH del Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2015).

Comparado con el resto de los países, el desempeño en la dimensión de educación y salud (el IDH sin ingreso) es mejor que el patrón internacional. En efecto, como se muestra en el Gráfico 4, todos los países de la región, con excepción de Guatemala, están al mismo nivel o mejor que el patrón internacional que compara el desempeño de cada país frente a su nivel de PIB per cápita. Esto significa que la región está relativamente mejor en su desempeño de educación y salud que lo esperado dado su nivel de desarrollo económico.

Lo anterior es cierto aún si se ajusta estas dos dimensiones por el grado de desigualdad en cada componente. Aunque hay pérdidas de bienestar al ajustar por desigualdad, lo que se evidencia en un menor valor del índice y un mayor número de países que se encuentran en el patrón internacional o ligeramente por debajo de

él, como Brasil, un grupo mayoritario de países de la región sigue estando mejor que el patrón mundial para su nivel de desarrollo económico en las dimensiones de educación y salud ajustadas por desigualdad.

Gráfico 4
Índice de Desarrollo Humano sin ingreso, 2014



Fuente: Estimado con base en datos de PNUD (2015).

Nota: La línea continua representa el patrón internacional según los 4 grupos de desarrollo humano (bajo, medio, alto y muy alto) y su nivel de ingreso nacional bruto per cápita.

Esto, sin embargo, no acontece cuando se incluye la dimensión de ingresos. El Gráfico 5 muestra la desigualdad al interior de las tres dimensiones que componen IDH y la pérdida total en el índice agregado al ajustarlo por la desigualdad en cada una de estas. Como se puede observar, la desigualdad en educación y salud de los países de la región es menor que el patrón internacional para el nivel de desarrollo de cada uno de ellos. Países como Cuba, Argentina y Uruguay tienen un nivel de desigualdad en educación significativamente menor al patrón internacional. Así mismo, países como Cuba, Costa Rica, y Nicaragua presentan un menor nivel de desigualdad en la dimensión de salud relativo a los países con un nivel de ingresos similares.

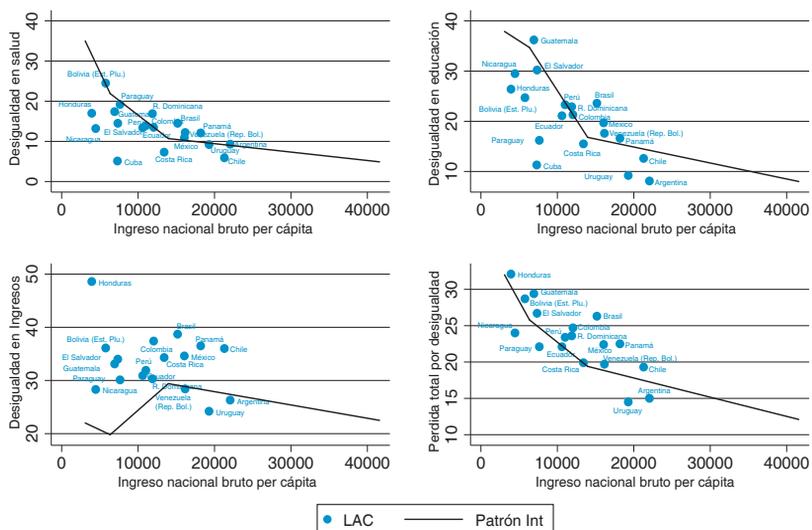
Por el contrario, la desigualdad en el ingreso de los países latinoamericanos es alta y, por ende, también lo es la pérdida en bienestar asociado a ella. Todos los países, con excepción de Uruguay, tienen una desigualdad en el ingreso muy superior al

patrón internacional para su nivel de desarrollo. Si bien, como se verá en la siguiente sección, la desigualdad ha venido cayendo de manera importante desde el 2000, América Latina continúa siendo la región con la peor distribución de ingresos del mundo³. Según el patrón internacional, la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a reducirse después de cierto nivel de ingreso nacional per cápita (una versión moderada de la curva de Kuznets). Sin embargo este patrón no se ve reflejado en la región, ya que países como Brasil, Chile y Panamá tienen ingresos per cápita relativamente altos, pero también una alta desigualdad.

Dado lo anterior, a pesar de tener una pérdida por desigualdad menor al patrón internacional en las dimensiones de educación y salud, la asociada a la inequitativa distribución del ingreso es tan alta que la pérdida total por desigualdad en el IDH supera al patrón internacional. Solo en muy pocos casos, como Uruguay y Argentina, la pérdida es menor. Por ello, y a pesar de las mejoras recientes, el gran desafío de América Latina sigue siendo superar la inequitativa distribución del ingreso.

³ Este es un punto resaltado por diversas organizaciones internacionales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los indicadores de desigualdad no son siempre comparables entre países y regiones porque provienen de diferentes fuentes y en algunos casos se refieren al consumo y no al ingreso. Varios países de África al sur del Sahara se caracterizan por altos niveles de desigualdad y algunos de ellos (notablemente la República de Sudáfrica) supera los niveles latinoamericanos.

Gráfico 5
Desigualdad en cada dimensión del IDH y
pérdida total por desigualdad (en porcentajes, 2014)



Fuente: Estimado con base en datos del Anexo Estadístico del Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2015).

Definiciones: *Desigualdad en salud (esperanza de vida):* desigualdad en la distribución de los años de esperanza de vida. *Desigualdad en educación:* desigualdad en la distribución de años de escolaridad con base en las encuestas de hogares. *Desigualdad en el ingreso:* desigualdad en la distribución del ingreso. En todos los casos se utiliza el indicador de Atkinson de desigualdad. *Pérdida total por desigualdad:* cambio porcentual entre el IDH ajustado por desigualdad y el IDH.

Las mejoras en el bienestar en otras dimensiones básicas de inclusión social, como vivienda, servicios públicos y otros indicadores de salud y educación, han sido ampliamente analizadas en otros estudios, entre ellos el reciente informe regional sobre desarrollo humano de América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016). Este informe analiza las mejorías más allá del ingreso, teniendo en cuenta diversas variables de calidad de vida por clases sociales. También se ve en la reducción del Índice de Pobreza Multidimensional, tanto el global publicado por el PNUD y la Iniciativa de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI, según sus siglas en inglés), como el ajustado para la región (Santos *et al.*, 2015). De acuerdo con este último, el porcentaje de población que enfrenta pobreza multidimensional (es decir, con múltiples privaciones simultáneas en dimensiones de calidad de

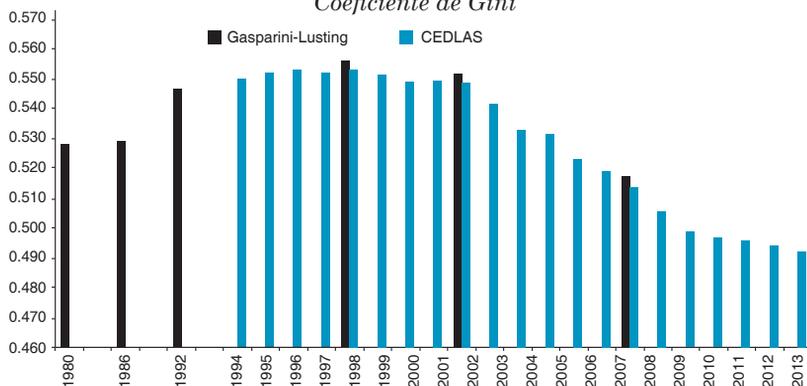
vida) cayó en todos los países analizados, en general por mejoras en servicios básicos y educación. Uno de los rasgos que sobresalen en todos los informes es el creciente logro educativo de la población, el cual, como se verá en la quinta sección de este ensayo, ha permitido contar con una fuerza laboral más calificada.

En todo caso, quedan todavía, grandes problemas asociados a la provisión de servicios públicos en la región. El primero de ellos es la baja calidad de los servicios. Este problema es generalizado en América Latina y especialmente significativo en educación. El desempeño de los países latinoamericanos en las pruebas PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) siempre es deficiente y ocupan puestos muy bajos para su nivel de desarrollo (Ganimian y Solano Rocha, 2011). El segundo es la segmentación de los servicios públicos, que termina en la provisión de servicios de diferente calidad según nivel de ingresos. Este problema fue resaltado por Ocampo y Malagón (2014) y es una de las causas detrás del bajo consumo de bienes sociales provistos por el Estado por parte de la creciente clase media. Por último, la baja cobertura en algunos países en términos de salud y acceso a pensiones, así como las segmentaciones por tipo de régimen (contributivo y no contributivo), todavía reflejan el vínculo de los sistemas de protección social con el empleo formal (Ribe *et al.*, 2010, y Ocampo y Gómez Arteaga, 2016). Sobre este tema volveremos más adelante.

III. Las tendencias en materia de desigualdad y pobreza por ingresos

Los mayores avances de la década 2003-2013 fueron la mejor distribución del ingreso y la fuerte caída de la población en condición de pobreza. Después de un deterioro importante durante la década perdida de los años 1980 y como resultado las reformas estructurales de los 1990s y en un grupo amplio durante la crisis de fin de siglo, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, cayó significativamente desde el 2002, al pasar de 0.548 a 0.494 en 2013 (Gráfico 6). La mejoría en la desigualdad se dio en todos los países de la región, aunque en magnitudes diferentes y en algunos casos desde finales de los noventa y en otros desde principios de la década del 2000 (Gráfico 7).

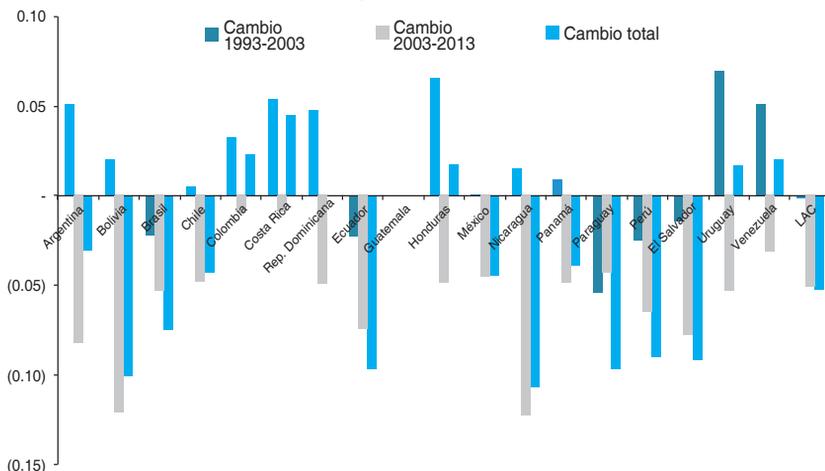
Gráfico 6
La desigualdad en América Latina
Coficiente de Gini



Fuente: con base en Gasparini y Lustig (2011) y datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Notas: La serie de Gasparini y Lustig es un promedio ponderado de 18 países desde 1992. Para los años anteriores, promedios ponderadas de 14 países en 1986 y de 8 países en 1980. La serie de SEDLAC es un promedio ponderado de los 18 países (todos los latinoamericanos, con la excepción de Cuba) En el caso de aquellos países sin datos sobre desigualdad en un año determinado, este promedio se construyó a partir de una interpolación lineal.

Gráfico 7
Cambios en la desigualdad por país
Coficiente de Gini



Fuente: SEDLAC. **Nota:** el dato agregado de América Latina, es un promedio ponderado de todos los 18 países. El dato de Colombia de 1993 no es comparable con el resto de la serie. El estimativo para la región es un promedio ponderado por población.

Los estudios sobre la descomposición de los factores que afectan la desigualdad, evidencian que la caída estuvo jalonada por dos principales determinantes; una mejora en los ingresos laborales por hora, percibida especialmente por los ocupados de los deciles bajos de la distribución, y un aumento en los ingresos no laborales gracias a las transferencias públicas, las cuales han tenido un impacto en general progresivo (Lustig *et al.*, 2013; Azevedo *et al.*, 2013; Azevedo *et al.*, 2015).

La mejoría en los ingresos laborales por hora que, como se señaló, se dio principalmente en los ocupados de bajos ingresos, fue el resultado de una caída en la brecha salarial entre los distintos niveles de educación. Los retornos a la educación (primaria, secundaria y terciaria) disminuyeron, cerrando brechas salariales y por ende disminuyendo la desigualdad en los ingresos del mercado laboral entre la población más educada y el resto (Lustig *et al.*, 2013). La causa de la caída en la brecha salarial difiere entre países. En algunos ha sido más desde el lado de la oferta con un aumento en la fuerza laboral con mayor nivel educativo y/o una caída en la calidad niveles superiores de educación; mientras que en otros ha sido más desde el lado de la demanda, con aumentos en la demanda de trabajo no calificado⁴. Por ejemplo de acuerdo con Gasparini y Lustig (2011) en México y Brasil, el efecto que dominó la caída en los retornos a la educación y el cierre de brechas salariales fue el aumento en la oferta laboral calificada gracias a los esfuerzos por aumentar la cobertura educativa que se dio en ambos países en los años 90s. Por otro lado, en países como Argentina se ve una disminución de la demanda por trabajo calificado desde el 2000 lo que ayudo a cerrar las brechas salariales por nivel educativo (Gasparini *et al.*, 2011).

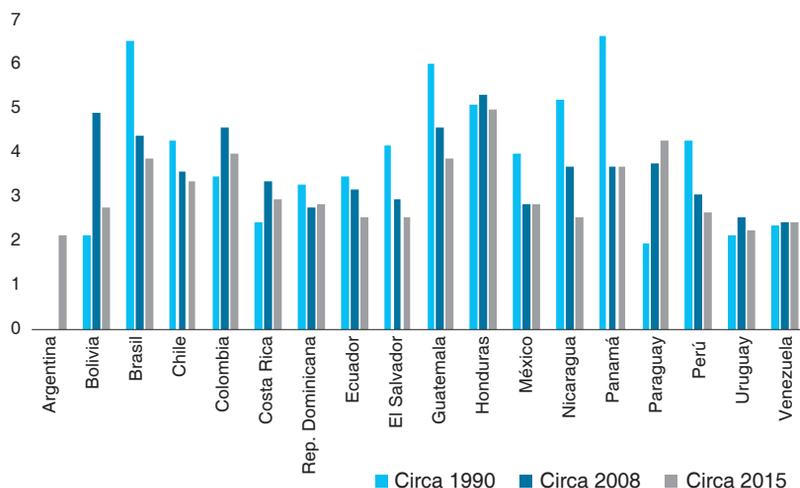
Por su parte, el aumento del gasto social tuvo un impacto positivo en la reducción de pobreza y desigualdad al beneficiar en mayor medida a la población pobre. Más allá de las Transferencias Monetarias Condicionadas, que han tenido un impacto positivo en la reducción de pobreza (Fizbein *et al.*, 2009), se han sumado los esfuerzos por generar programas universales como las pensiones no contributivas y otras transferencias que buscan beneficiar a toda la población.

4 Ver tabla 7.1 en Lustig *et al.* (2013)

En todo caso, y a pesar de las mejoras, América Latina continúa siendo la región del mundo con los mayores niveles de desigualdad. Como se evidenció en la sección anterior, la desigualdad en la distribución del ingreso es alta en todos los países de la región, aún si se controla por su nivel de desarrollo (véase, al respecto, el Gráfico 5). Más aún en 2014 la caída en desigualdad se estancó. Según los últimos estimativos del Banco Mundial y CEDLAS, entre 2013 y 2014 el Gini solo habría caído 0.002 puntos.

Al utilizar una medida complementaria de desigualdad, el índice de Palma, que mide la participación del 10% más rico de la población en los ingresos totales de un país frente a la participación del 40% más pobre, los problemas de concentración del ingreso en la región parecen aún mayores, así como las diferencias al interior de la región. Según los datos del IDH 2015, el índice de Palma varía entre 2 y 5. Así, mientras el 10% más rico de Uruguay tiene 2 veces la participación del 40% más pobre en los ingresos totales, en Honduras, el 10% de la población se lleva 5 veces la parte del 40% más pobre (Gráfico 8). Esto es significativamente mayor frente al índice de Noruega de 0,9, el país más equitativo del mundo, e incluso de Estados Unidos, de los países avanzados más desiguales, que tiene un índice de Palma de 2.

Gráfico 8
Desigualdad en cada dimensión del IDH y
pérdida total por desigualdad (en porcentajes, 2014)



Fuente: Los datos de los años 1990 y 2008 provienen de Cobham y Sumner (2013) y para el último año de Palma (2016).

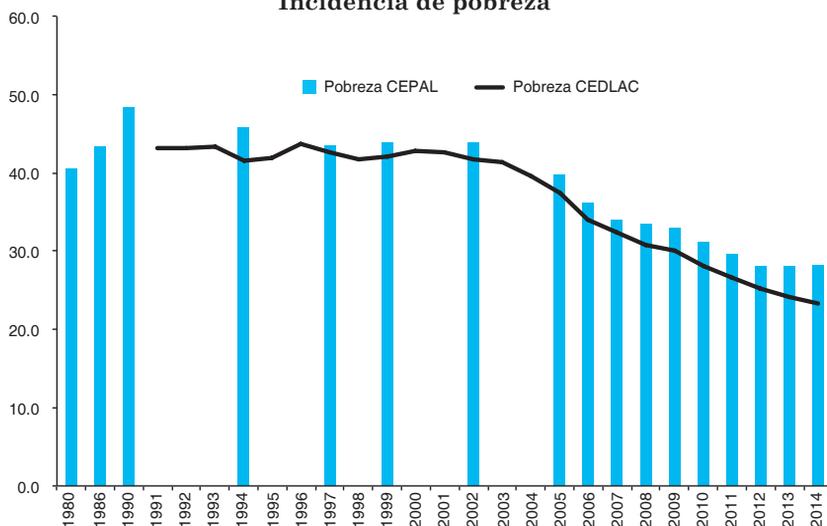
Este índice evidencia que los grandes problemas de desigualdad no están en la distribución del ingreso en los sectores medios sino entre una puja del 10% más rico y el 40% más pobre (Palma, 2016). La alta y persistente desigualdad en la región se explica, así, por el poder económico del 10% más rico o incluso del segmento más rico dentro de este 10%.

En todo caso, la desigualdad ha disminuido también de acuerdo con este índice, en contra de lo que pasa en países avanzados, donde ha tendido a aumentar. Según Palma (2016), hay una “convergencia en reversa” donde los países de renta alta se empiezan a parecer a los países de renta media con alta desigualdad.

El crecimiento económico, el mayor gasto social y la menor desigualdad se tradujeron, a su vez, en una masiva caída de la población en pobreza en la última década (Gráfico 9). Según los datos de CEPAL y el Banco Mundial, después de permanecer casi constante entre 1990 y 2002, la incidencia de la pobreza se redujo del 42,5% en 2003 al 23,3% en 2014. Gracias a ello, 74 millones

de personas salieron de pobreza, de los cuales 59 millones de la pobreza extrema. Los datos de CEPAL evidencian una historia similar. Después de un fuerte deterioro en la década de los ochenta y una mejoría marginal durante los noventa que se revirtió en parte durante la crisis de fin de siglo, la incidencia bajó de 43,9% en 2002 a 28,2% en 2014. Independientemente de las medidas utilizadas por ambas instituciones⁵, entre 2003 y 2014 todos los países de la región lograron disminuir de forma importante la incidencia de pobreza.

Gráfico 9
Incidencia de pobreza



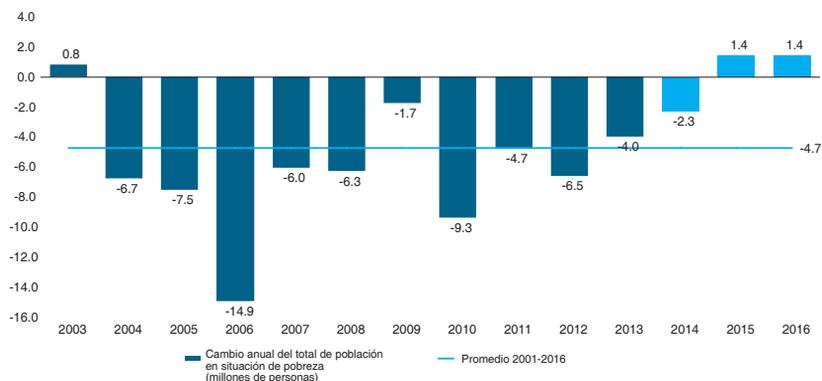
Fuente: con base en datos de CEPAL y SEDLAC.

Las últimas estimaciones de CEPAL muestran, sin embargo una desaceleración en el ritmo de caída de la incidencia de pobreza. El último panorama social, evidencia que no hubo cambios importantes entre 2012 y 2014, lo que, a la luz del contexto económico actual, plantea dudas respecto de las posibilidades de progreso en estos ámbitos en los próximos años (CEPAL, 2015b). Debido al menor crecimiento económico posterior a la crisis del Atlántico Norte, el

⁵ El Banco Mundial define una línea de pobreza de 4 dólares de poder adquisitivo constante según la metodología de paridad de poder de compra. La CEPAL utiliza líneas de pobreza nacionales estimadas con base en el costo de la canasta de alimentos de cada país.

ritmo de reducción de pobreza se desaceleró en algunos países, en tanto que la crisis reciente se ha traducido en aumentos en la población pobre, los primeros en más de una década. De acuerdo con las estimaciones del PNUD, mientras que un promedio anual de casi 8 millones de personas salieron de la pobreza entre 2003 y 2008, esta cifra se redujo a un promedio anual cercano a 5 millones de personas entre 2009 y 2014, y para los años 2015 y 2016 se estima un aumento acumulado potencial de alrededor de casi 3 millones de personas (Gráfico 10). Por su parte, la CEPAL estima que entre 2013 y 2014 el número de pobres de la región se incrementó en alrededor de 2 millones de personas (CEPAL, 2015b). Por ello, un reto prioritario en los próximos años será mantener el gasto social como elemento esencial para continuar con las ganancias sociales hasta ahora alcanzadas, lo que se hará más esencial en un marco de menor dinamismo económico.

Gráfico 10:
Cambio en el número de personas pobres (en millones)

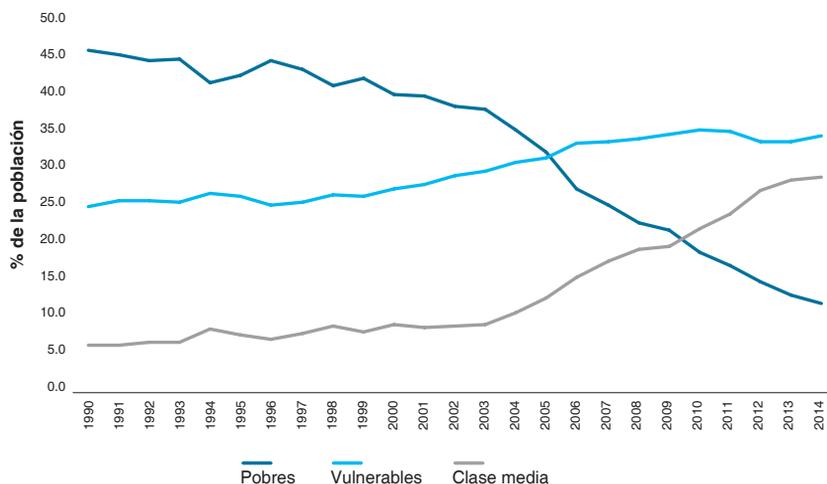


Fuente: Tomado de (PNUD, 2016) con base en estimaciones del cambio promedio anual en la incidencia de pobreza del CEDLAS y del LAC Equity Lab (Laboratorio de Equidad) del Banco Mundial, en estadísticas del crecimiento económico del Fondo Monetario Internacional (FMI), en indicadores de población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en estadísticas de desigualdad del CEDLAS.

Como lo ha evidenciado ampliamente el Banco Mundial, la fuerte caída de pobreza estuvo acompañada de aumentos importantes en la población identificada como clase media (o, como lo preferirían

muchos analistas, sectores medios), definidos como la población con un ingreso per cápita entre 10 y 50 dólares diarios PPA⁶ (Ferreira *et al.*, 2013). Como se ve en el Gráfico 11, el porcentaje de población que puede identificarse como clase media paso de 21% en el 2002 a 35% en el 2014.

**Gráfico 11:
El ascenso de la clase media**



Fuente: SEDLAC y Ferreira *et al.* (2011)

Un estudio sobre los determinantes de la clase media indica que los aumentos de la clase media se deben en mayor medida al crecimiento económico que a políticas redistributivas, en contra de lo que acontece con los cambios en pobreza, los cuales responden en mayor proporción a estas políticas (Azevedo *et al.*, 2015). Por ejemplo, mientras que el efecto fiscal redistributivo contribuyó en un 39% a la reducción de pobreza en el periodo 2003 y 2010, este efecto representó solo el 21% en el aumento de la clase media. Esto refleja, por un lado, el éxito de las estrategias de superación de pobreza y la revolución de la asistencia social pero, por otro, las falencias presentes en la región frente a una agenda de políticas universales y de calidad para la clase media.

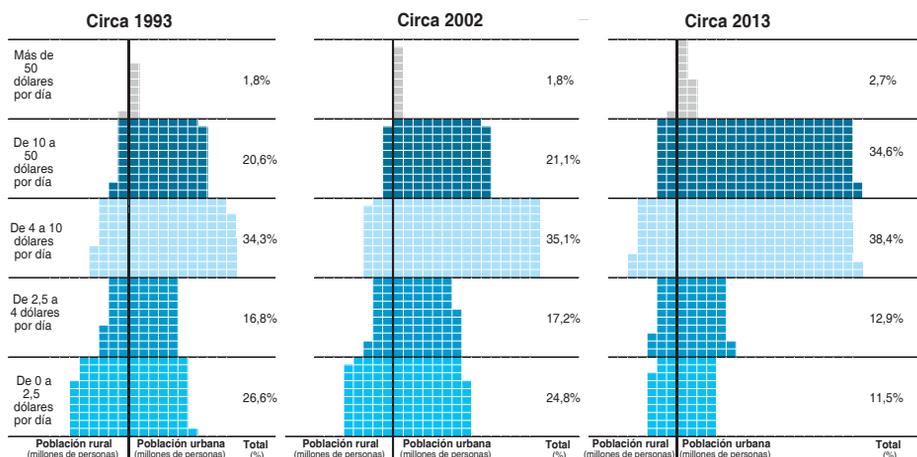
6 La medición de clases sociales utiliza la metodología propuesta por López Calva y Ortiz Juárez (2011)

La fuerte caída de población en pobreza y el aumento de la clase media han dejado en la mitad un grupo mayoritario de la población, que si bien no está en situación de pobreza, no alcanza a entrar a la clase media. Este grupo, que se conoce como la población vulnerable (identificado por el Banco Mundial como aquella población que tiene un ingreso diario per cápita entre 4 y 10 dólares), aumentó hasta 2010 y después se redujo, pero representaba todavía el 38% de la población en 2013, una proporción mayor a la de comienzos del siglo.

Esta población tiene un alto riesgo de volver a caer en pobreza (de ahí su denominación de vulnerable) y presenta, además, privaciones importantes en varias dimensiones de calidad de vida, como bajo acceso a seguridad social, alta incidencia de empleos informales, mayor número de dependientes y menor logro educativo (PNUD, 2016). En general, se parece más a la población pobre que a la clase media. En ausencia de políticas públicas dirigidas a esta población (en especial para enfrentar riesgos con sistemas de protección social, protección al ingreso y empleos de calidad), se espera que entre el 10% y 12% de la población en vulnerabilidad recaiga en situación de pobreza de un año a otro (Stampini *et al.*, 2015).

En resumen, como se puede ver en la distribución de la población por grupos de ingreso en la región (Gráfico 12), la estructura de la población de América Latina cambió significativamente entre 2002 y 2013, tanto por grupos de ingreso como por su distribución entre zonas urbana y rural. En términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza por ingresos disminuyó significativamente, desde casi 214 millones hasta casi 142 millones; de ellas, 59 millones vivían en condiciones de pobreza extrema en 2002. La población en situación de vulnerabilidad económica registró un aumento de casi 45 millones de personas en el mismo período, al pasar de 179 a 224 millones de personas, y la clase media creció al incorporar casi 94 millones de personas, pasando de representar 108 a casi 202 millones de personas.

Gráfico 12:
Pirámides de población por grupos sociales de América Latina



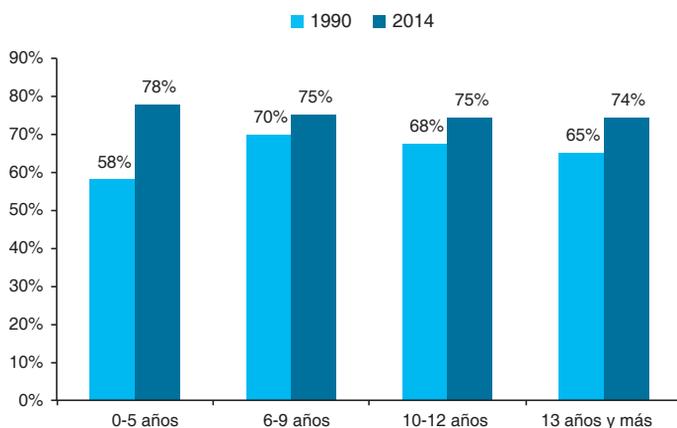
Fuente: Tomado del Informe Regional de Desarrollo Humano (PNUD, 2016) Capítulo 2. Gráfico 2.2

A pesar de los logros en términos de reducción de desigualdad y pobreza, quedan todavía inmensos retos. Dejando de lado el acceso desigual a las oportunidades de empleo y la protección social, a las cuales nos referiremos en las secciones siguientes, existen tres fuentes importantes de inequidad en la región: (i) persiste una alta desigualdad de género, (ii) hay baja movilidad intergeneracional, y (iii) una alta concentración del ingreso en el 1% más rico de la población, cuyas rentas no están bien capturadas en las encuestas de hogares, lo cual indica que la desigualdad total es mayor a la que se estima con base en dichas encuestas.

Frente al primer punto, persiste todavía una alta desigualdad entre hombres y mujeres especialmente en el mercado de trabajo. Aunque la brecha de ingresos ha disminuido con el tiempo, las mujeres siguen recibiendo una remuneración menor a la de los hombres en todos los niveles de escolaridad (Gráfico 13). Más aún, en años recientes, la brecha salarial ha tendido a aumentar con el logro educativo: las mujeres que tienen entre 0 y 5 años de escolaridad reciben el 78% de la remuneración promedio de los hombres, pero las mujeres con 13 años y más reciben solo el 74%.

De hecho, la mayor disminución de la brecha entre 1990 y 2014 (cerca de 20 puntos porcentuales) se observó en el grupo de mujeres con menor nivel educativo, es decir aquellas con 0 a 5 años de instrucción. Esto se debe a dos factores. En primer término, a los avances legislativos en los países de la región, que regulan y formalizan el trabajo doméstico remunerado estableciendo montos salariales mínimos por hora y tiempos máximos de las jornadas de trabajo. En segundo lugar, al aumento de los salarios mínimos y su utilización en varios países para homogeneizar hacia arriba los ingresos de las personas ocupadas sin calificación (CEPAL, 2016).

Gráfico 13:
Brecha salarial entre hombres y mujeres por logro educativo
(como % del salario de los hombres)



Fuente: CEPAL.

Las brechas han seguido siendo también importantes en otras dimensiones laborales. Si bien la participación de las mujeres en el mercado laboral ha venido aumentando, y representa una de las grandes transformaciones de la región, su tasa de ocupación sigue siendo significativamente menor que la de los hombres. Las diferencias en la tasa de ocupación y la brecha salarial se debe principalmente al mayor tiempo que dedican las mujeres a actividades no remuneradas, como es el cuidado de miembros del hogar y actividades domésticas, lo que es otra fuente de desigualdad.

En México por ejemplo, las mujeres dedican casi cuatro veces más horas a la semana a las actividades del hogar que los hombres (PNUD, 2016).

El segundo reto es la todavía baja movilidad intergeneracional. A pesar de las mejoras en desigualdad y el aumento en la movilidad intrageneracional, las posibilidades de movilidad intergeneracional, que tiene como objetivo reducir la transmisión de la pobreza y otras dimensiones del bienestar entre padres e hijos, son muy limitadas. Dado que la medición de movilidad intergeneracional es mucha más dispendiosa, ya que requiere información socioeconómica sobre dos generaciones de la misma familia, las cuales no se encuentra en las encuestas de hogares normales, sino que se necesitan paneles de información, los estudios sobre movilidad intergeneracional en la región son limitados. En todo caso, los estudios disponibles, evidencian que la movilidad intergeneracional es baja, especialmente en términos de riqueza, lo que significa que el ingreso de los hijos depende en gran parte del ingreso de sus padres. Sin embargo, ha habido avances medidos por la movilidad educativa, lo que significa que el logro educativo de los hijos depende cada vez menos del logro educativo de sus padres.

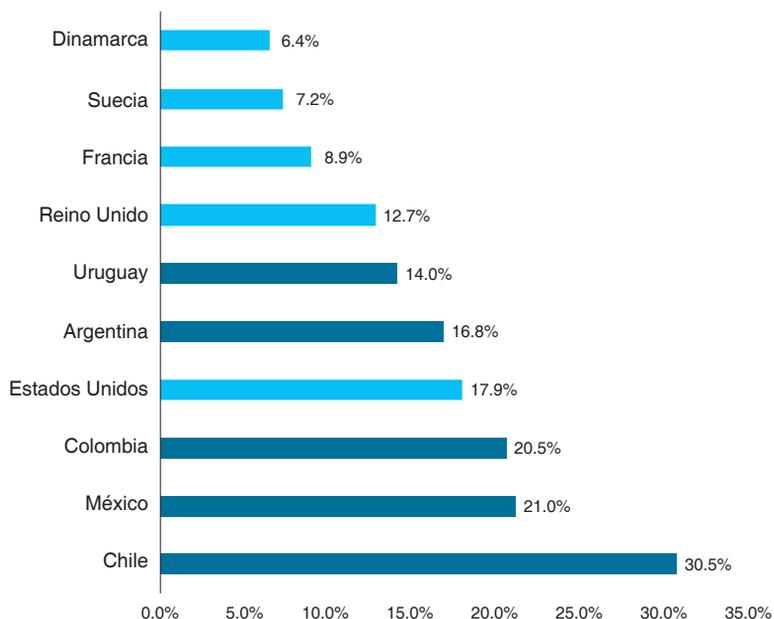
Por ejemplo, Behrman *et al.* (2001) analizaron la movilidad intergeneracional en términos del logro educativo a finales del siglo XX en Brasil, Colombia, Perú y México, en comparación con los Estados Unidos, medida a través del coeficiente de *in*movilidad, que es la correlación entre el desempeño del hijo y del padre (donde 1 significa inmovilidad completa o perfecta correlación en el desempeño de hijos y padres y cero movilidad perfecta). Encontraron que la movilidad es mucho más baja en los países de América Latina analizados que en Estados Unidos, tanto en educación como por tipo de ocupación. Por ejemplo, mientras que el coeficiente de inmovilidad educativa en Brasil y Colombia es alrededor de 0,7 y México y Perú de 0,5, en Estados Unidos es de 0,35. El estudio evidencia que si bien la movilidad educativa intergeneracional ha mejorado en el tiempo gracias a los aumentos en cobertura educativa, al ver los desempeños entre cohortes de generaciones todavía hay una brecha importante frente a la movilidad que se evidencia en Estados Unidos.

Por su parte, Angulo *et al.* (2012) usando datos de alrededor de 2010 para Chile, Colombia y México analizaron la movilidad intergeneracional tanto educativa como de riqueza, medida a través de los activos. Encontraron que: “en Chile, la movilidad *educativa* es mayor, pero el progreso parece haberse estancado abruptamente. En México, la movilidad toma valores intermedios pero ha aumentado de manera rápida y continua. En Colombia, la movilidad es relativamente baja pero el progreso ha sido sistemático. A pesar del progreso en Colombia, el grado de movilidad de la cohorte más joven de Colombia todavía es muy inferior al de la cohorte más vieja de Chile” (Angulo *et al.*, 2012, p. 10). En términos de movilidad socioeconómica, encuentran que tanto en Chile como en México ha empeorado en el tiempo; por su parte, Colombia, aunque presenta la más baja movilidad socioeconómica, esta se ha mantenido constante en el tiempo analizado. Con base en esto concluyen que si bien la movilidad intergeneracional en términos educativos ha mejorado en el tiempo, gracias en especial a los esfuerzos en cobertura educativa, la movilidad intergeneracional no solo es baja sino que parece haber empeorado en el tiempo.

Un estudio que recoge y analiza la evidencia sobre movilidad intergeneracional de los diferentes estudios concluye que, los datos, aunque limitados, sugieren que la movilidad social en la región es baja, incluso cuando se compara con países desarrollados de baja movilidad social como Estados Unidos y Reino Unido, y que presenta altos niveles de inmovilidad en las colas inferior y superior de la distribución del ingreso. Así mismo concluye que, si bien en América Latina la movilidad intergeneracional ha mejorado en términos de logro educativo en las últimas décadas, lo que se evidencia en la mayor movilidad entre las cohortes más jóvenes, la región aún presenta, a excepción de Chile, niveles de movilidad educativa significativamente más bajos que en los países desarrollados (Azevedo y Bouillon, 2009). Esta conclusión es validada por un estudio más reciente que utiliza datos del Latinobarómetro (Daude y Robano, 2015) y concluye que el problema de la región no es solo de alta desigualdad, sino incluso en mayor medida de baja oportunidad de movilidad entre generación y generación.

La última dimensión pendiente de desigualdad es la altísima proporción del ingreso en manos del 1% más rico de la población. Los países de América Latina presentan, en efecto, una alta concentración del ingreso total en el 1% más rico. Como se puede ver en el Gráfico 14, mientras que en los países que han sido históricamente menos desiguales y con un estado de bienestar fuerte como Dinamarca y Suecia, el 1% concentra entre el 6,4% y el 7,2% del total de los ingresos, en América Latina este porcentaje se dobla en países como Uruguay y Argentina, se triplica en países como Colombia y México, y más que cuadruplica en Chile. Los países con menor desigualdad en América Latina alcanzan niveles similares de este indicador a los de Estados Unidos y los de mayor desigualdad en la región lo superan.

Gráfico 14:
Participación de los ingresos del 1% más rico en los ingresos totales
En torno a 2012



Fuente: Los datos de Dinamarca, Suecia, Francia, Reino Unido, Uruguay, Argentina, Estados Unidos, y Colombia provienen de Alvaredo *et al.* (2016). Los datos de Chile provienen de López *et al.*, (2013) y los de México de Esquivel Hernández (2013).

IV. La evolución del mercado de trabajo

El mercado laboral es el canal principal mediante el cual los hogares pueden superar su condición de pobreza y acceder a un mayor bienestar y protección social. Esto refleja el hecho de que el 80% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos proviene del trabajo. Este es también el canal principal a través del cual las ganancias del crecimiento económico se traducen en una mejor distribución de los ingresos. Sin embargo, en condiciones precarias y en presencia de alta informalidad, el mercado laboral también puede producir y exacerbar las desigualdades. En América Latina, el mercado laboral ha sido históricamente el eslabón que vincula el alto peso de sector de baja productividad (informal) y una estructura productiva heterogénea con la alta desigualdad de los ingresos de los hogares (CEPAL, 2015b).

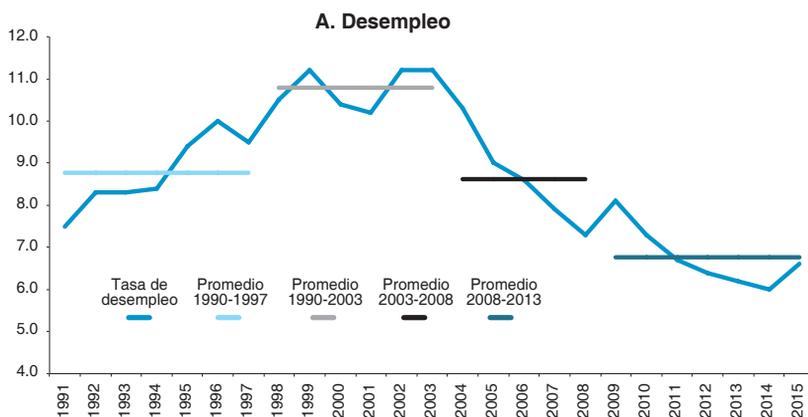
Dentro de este patrón estructural, las mejorías que experimentaron los indicadores laborales en la última década fueron importantes. Después de un fuerte deterioro en la última década del siglo XX, tuvieron una mejora significativa en 2003-2013. Esta mejoría se observó, en efecto, en la evolución de la tasa de desempleo, la proporción de la población en edad de trabajar ocupada (tasa de ocupación), la participación laboral femenina, los salarios por hora (especialmente, según hemos visto, en la parte baja de la distribución) y, en menor medida, en la formalidad. Sin embargo, estos logros no han sido tan acelerados como los que se han observado en otras dimensiones sociales, por lo cual continúa una asimetría entre el avance en múltiples dimensiones sociales y la creación de empleos de calidad. En efecto, pese a la evolución positiva de los indicadores del mercado laboral entre 2003 y 2013, los mercados de trabajo de América Latina siguen caracterizándose por presentar grandes brechas, exclusiones y alta informalidad.

Durante la última década del siglo XX, el menor crecimiento económico, las medidas de liberalización económica y la crisis que se inició en 1997 trajeron consigo un aumento generalizado en la tasa de desempleo, disminución de la tasa de ocupación y aumentos en la informalidad. Diversos estudios realizados a comienzos del siglo XXI confirmaron, en efecto, que las medidas de liberalización

tuvieron efectos adversos sobre el mercado laboral. Según Ocampo y Vallejo (2008), este periodo puede caracterizarse como de desarrollo humano en medio de condiciones precarias de empleo y baja seguridad económica

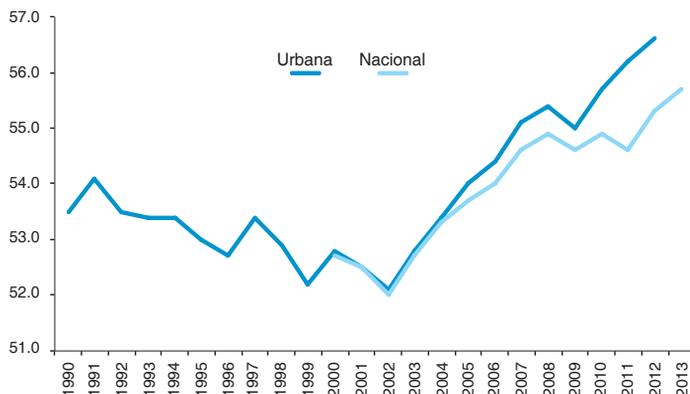
Por el contrario, la década del 2003 y 2013 se caracterizó por una reducción del desempleo, que en 2013 llegó a alcanzar niveles incluso ligeramente inferiores a los de 1991 y un aumento en la tasa de ocupación, especialmente urbana (Gráfico 15)⁷. La crisis del Atlántico Norte de 2008-2009 generó un ligero deterioro temporal, que fue pronto sucedido por la renovación de la tendencia a la mejoría de estos indicadores. En general, los países de la región muestran hoy tasas de desempleo mucho menores que las que caracterizan a los países de ingresos altos. Así mismo, las cifras también muestran una evolución muy favorable del empleo. Durante el período 1993-2013 la tasa de ocupación aumentó 8 puntos porcentuales, divididos en 4 puntos en la primera década y 4 puntos en la segunda (Banco Mundial, 2015b).

Gráfico 15:
Tasas de desempleo y ocupación de América Latina



⁷ Sobre la mejora de los indicadores del mercado laboral en la década, ver los dos informes del Banco Mundial (2015a y 2015b) así como los informes regulares de la CEPAL y OIT.

B. Tasa de ocupación



Fuente: CEPAL

El aumento en la tasa de participación laboral femenina fue otro cambio característico de la región, que antecede a la década social. Esta tasa pasó de 41,1% en 1990 a 53,3% en 2013. Sin embargo, todavía es inferior en una tercera parte a la tasa de participación laboral masculina (78,6%). Así mismo, alrededor de 2013, la tasa de desempleo femenina a nivel regional (7,2%) seguía siendo más elevada que la de los hombres (5,3%) (CEPAL, 2015b). Las brechas en cantidad del empleo se dan también por ingresos, edad, etnia y nivel educativo.

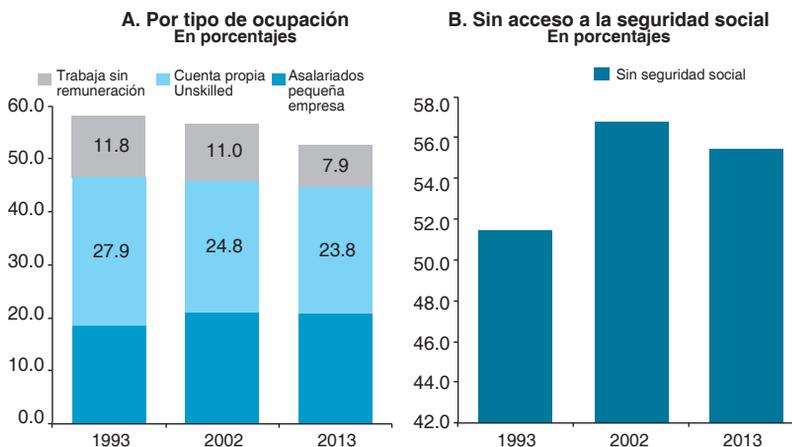
La mejoría se dio también en los ingresos laborales, con un efecto particularmente favorable para la población pobre, según hemos visto. Los salarios por hora y las tasas de ocupación crecieron en mayor medida para la población más pobre (Lustig *et al.*, 2013, y Banco Mundial, 2015a). Las ganancias por productividad laboral fueron, en todo caso, bajas. El cambio en los factores capital y trabajo explican gran parte del mayor crecimiento económico de 2003-2103, en tanto que la contribución de la productividad total de los factores fue moderada (PNUD, 2016). Más aún, los aumentos en productividad laboral en el periodo 2008-2013 fueron negativos en la región (OIT, 2013).

En adición a los indicadores tradicionales del mercado laboral, como tasa de desempleo y número de ocupados, que miden de manera general la “cantidad de trabajo”, la literatura reciente evidencia la necesidad de medir la “calidad” del empleo con indicadores como

el tipo de contrato, el número de horas trabajadas, los riesgos y condiciones laborales, entre otras dimensiones⁸. Estos estudios responden, además, al llamado de OIT por el derecho a un empleo decente y de la Unión Europea por empleos de calidad.

Las mejorías en estos indicadores han sido menores. Por ejemplo, la informalidad medida por tipo de ocupación (la cual define como informales a los asalariados en pequeñas empresas, los ocupados cuenta propia con bajo nivel educativo y los trabajadores sin remuneración) disminuyó en tan solo 5 puntos porcentuales entre 1993 y 2013, al pasar de 56,6% de los ocupados al 51,5% (Gráfico 16.A). La mejoría se dio fundamentalmente entre 2003 y 2013. Si se mide la informalidad por el número de ocupados sin acceso a seguridad social, esta también disminuyó levemente entre 2003 y 2013, después del deterioro experimentado entre 1993 y 2002 (Gráfico 16.B). Todo esto indica que, a pesar del mayor crecimiento económico y las mejoras en capital humano, todavía la mitad de los ocupados de la región trabaja en condiciones de informalidad, ya sea en ocupaciones informales o con contratos sin seguridad social.

**Gráfico 16:
Tasa de Informalidad**



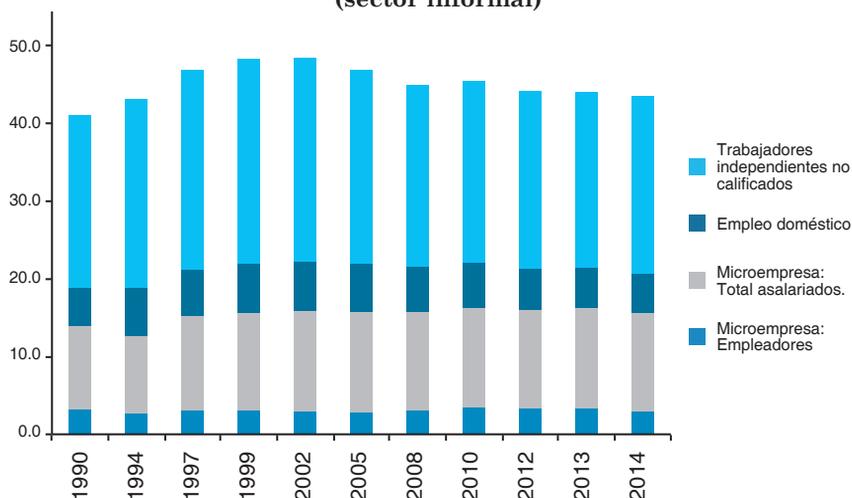
Fuente: con base en datos de SEDLAC preparados para el Informe regional sobre desarrollo humano (PNUD, 2016).

Nota: El dato de América Latina es el promedio ponderado para 17 países, excluyendo Nicaragua.

8 A pesar de la falta de series internacionales comparables y de un consenso sobre lo que constituye un empleo decente o de calidad, ha habido un esfuerzo por empezar a incluir este tipo de indicadores.

Una tendencia similar se puede observar en los datos de CEPAL que miden la proporción de empleos urbanos de baja productividad (una variable similar al empleo informal por tipo de ocupación) (Gráfico 17). El porcentaje de empleos informales experimentó un deterioro entre 1990 y 2002, una rápida mejoría entre 2002 y 2008 y, después de un leve aumento durante la crisis del Atlántico Norte, leves mejorías adicionales hasta el 2014.

Gráfico 17:
Ocupados urbanos en sectores de baja productividad
(sector informal)



Fuente: con base en datos de CEPAL.

A pesar de las mejorías, la proporción de ocupados urbanos en sectores de baja productividad es superior a la de dos décadas atrás: 43,3% en 2013 vs. 41,0% de 1990. Más aún, la tasa de informalidad es hoy más de diez puntos porcentuales más alta que la tasa de pobreza, lo que evidencia que no es solo un fenómeno asociado al ingreso. En efecto un alto porcentaje de población por encima de línea de pobreza se encuentra en empleos informales y existen brechas importantes en el acceso a la seguridad social. Mientras que en 2013 el 76% y 82% de los ocupados en situación de pobreza eran informales por tipo de ocupación o por no tener acceso a seguridad social, entre los vulnerables (entre 4 y 10

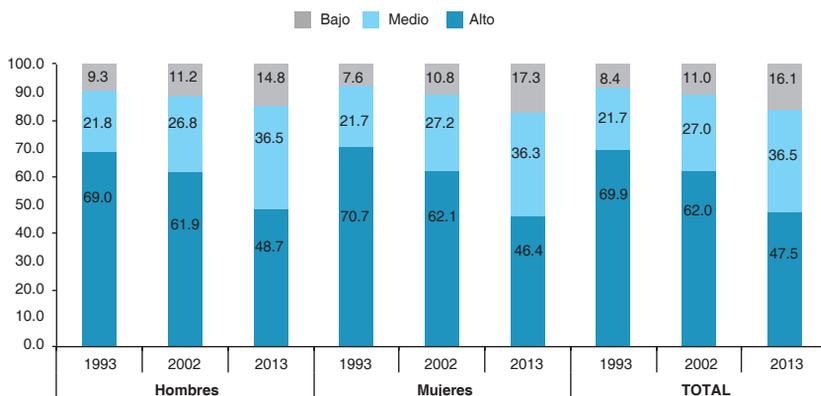
dólares de poder de compra por persona por día, según la definición del Banco Mundial) la tasa de informalidad alcanzaba 52 y 55% y entre la clase media (ingresos superiores a 10 dólares por día) 36% y 38%, respectivamente. Más allá de las brechas y exclusión de la población pobre, la alta incidencia de empleos informales es un problema generalizado en la región, incluso al interior de la clase media (PNUD, 2016).

Esto va en línea con la evidencia del reporte del panorama laboral de la región del Banco Mundial, que muestra que entre 2003 y 2013 la región presentó solo leves mejorías en informalidad. La caída en la tasa de informalidad por tipo de ocupación se debió en gran medida a la disminución en la proporción de ocupados por cuenta propia con bajo nivel educativo, seguido por una caída en el empleo doméstico y trabajadores familiares sin remuneración. En todo caso, la región todavía cuenta con un alto porcentaje de población auto-empleada o asalariada en empresas pequeñas de baja productividad (Banco Mundial, 2015a y Gráfico 17). La mayoría de la población con bajo nivel educativo es la que sigue estando en empleos de baja productividad y en condiciones precarias. En adición a la alta informalidad, persiste también una alta inestabilidad laboral, que se evidencia en la alta rotación de empleos (Alaimo *et al.*, 2015). En especial, los jóvenes entran el mercado laboral mediante empleos informales, y de corto plazo con una alta rotación entre empleos, lo que puede afectar negativamente su acumulación de capital humano y, por ende, su trayectoria laboral futura.

Como lo indican estas tendencias, la disminución de informalidad está correlacionada con el mayor logro educativo de la población. En efecto, entre 1993 y 2013 la estructura de la fuerza laboral adulta por nivel educativo pasó de ser mayoritariamente de bajo nivel educativo a ser población con un nivel educativo medio o alto (Gráfico 18). El cambio en la estructura de la población adulta fue especialmente significativo para las mujeres⁹.

9 Sin embargo, y acorde con las anotaciones que se hicieron sobre este tema, a pesar del aumento en el logro educativo de las mujeres, las cuales tienen incluso en promedio más años de educación que los hombres, esto no se ha reflejado en mejoras en los ingresos y el cierre de brechas en los salarios (PNUD, 2016).

Gráfico 18:
Distribución de la población adulta por nivel educativo



Fuente: Estimaciones con base en datos de SEDLAC preparados para el Informe regional sobre desarrollo humano (PNUD, 2016).

Notas: El dato de América Latina es el promedio ponderado para los 18 países. Los niveles educativos se aproximan a primaria, secundaria y media, y profesional

Este cambio en la estructura educativa de la fuerza laboral respondió a dos tendencias. Por un lado a un menor crecimiento de la fuerza laboral por los efectos rezagados de la caída en la tasa de crecimiento demográfico y de los ya altos niveles de incorporación de la mujer al mercado de trabajo y, por otra, a los mayores niveles educación generados por las políticas sociales de largo plazo. La combinación de ambos procesos ha implicado una reducción en términos absolutos del número de trabajadores con un nivel de educación bajo (de 0 a 5 años) y el aumento de la población con niveles de educación alto (de 10 a 12 años) y muy alto (de 13 y más años) (Cuadro 1). Entre 2002 y el 2013 la fuerza laboral con un nivel de educación bajo se redujo en 10 millones de personas, mientras que la fuerza laboral con un nivel educativo alto y muy alto aumentó en 43 y 29 millones, respectivamente.

Cuadro 1
Crecimiento de la fuerza laboral por nivel educativo

Indicador	Nivel educativo	1997-2002	2002-2008	2008-2013
Crecimiento de la PET por nivel educativo (Tasa de crecimiento promedio anual)	Bajo (0 a 5 años)	-1,45%	-2,22%	-2,35%
	Medio (6 a 9 años)	-0,36%	-0,62%	-0,96%
	Alto (10 a 12 años)	1,22%	1,87%	1,65%
	Muy alto (13 años y más)	2,80%	3,15%	2,96%
Cambio en número de personas de la PET por nivel educativo (en absolutos)	Bajo (0 a 5 años)	2.126	-5.349	-4.647
	Medio (6 a 9 años)	8.293	5.774	3.146
	Alto (10 a 12 años)	11.004	16.891	15.895
	Muy alto (13 años y más)	9.530	14.478	14.962

Fuente: Estimado con base en estadísticas de la CEPAL.

Nota: para el cálculo de número absoluto de personas se tomaron las estimaciones de población de 15 a 65 años de la CEPAL para los años 2000, 2005, 2010 y 2015.

Este efecto, combinado con la alta caída en las tasas de pobreza, significó también un cambio en las características de la población en situación de pobreza. Entre 2002 y 2013, la población en condiciones de pobreza se redujo a una tasa anual de 3,4%. La población pobre con un nivel educativo bajo se redujo a una tasa superior, del 4,9%, en tanto que la población pobre con un nivel educativo medio y alto aumentó (Cuadro 2). Este resultado refleja que el mayor logro educativo de la población no ha estado acompañado en la misma medida de una demanda por empleos de calidad. Esta es una de las manifestaciones de la asimetría entre los avances en desarrollo humano y las condiciones del mercado de trabajo.

Cuadro 2
Cambio en la población en pobreza por nivel educativo¹⁰

Cambio población en pobreza	1993-2002	2002-2013
Total	0,91%	-3,42%
Con nivel bajo de educación	0,19%	-4,87%
Con nivel medio de educación	4,80%	0,99%
Con nivel alto de educación	4,95%	1,98%

Fuente: Estimaciones con base en datos de SEDLAC.

Notas: El dato de América Latina es el promedio ponderado para los 18 países. Los niveles se aproximan a primaria, secundaria y media, y profesional. La población pobre se define como la población con un ingreso per cápita diario menor a 4 dólares de poder de compra constante (PPA) por persona por día según la metodología de López Calva y Ortiz Juárez (2011).

Las condiciones precarias de empleo se evidencian en otros indicadores diferentes a la informalidad, como la desmotivación laboral, la inestabilidad y la alta rotación de empleo. Según la encuesta mundial de opinión de Gallup, el porcentaje de población ocupada que se siente activa y productiva en la región pasó de 41% en 2013 a 39% en 2014. Así mismo, según el reporte mundial de trabajo de la OIT, un alto porcentaje de ocupados de la región (entre 50% y 75%) no tiene acceso a un contrato permanente; en países como Perú y Bolivia el porcentaje llega a 90% (OIT, 2015)

Como veremos en la sección siguiente, pese a estos problemas los avances en términos de aumento en protección social en la última década fueron importantes. Entre 2002 y 2012, 15 de los 18 países de América Latina mejoraron sus sistemas de protección social. Esto fue posible gracias a diversas innovaciones orientada a cubrir a la población excluida de los sistemas, especialmente en el sector informal. Sin embargo, a pesar de ello subsisten desigualdades importantes en el acceso a la protección social dentro de la población ocupada por el tipo de empleo y estrato social.

Estudios individuales por país también concluyen que las ganancias en calidad del empleo, aunque positivas, no han estado en sincronía con el desempeño sobresaliente en términos sociales

¹⁰ El nivel educativo se define según el nivel educativo del jefe de hogar. Se considera a toda la población en pobreza según viven en hogares con un jefe con bajo nivel educativo, medio o alto.

que caracterizó la década 2003-2013 y que sigue siendo, por lo tanto, un reto pendiente. En Brasil, según un índice multidimensional calculado con base en la metodología de Alkire y Foster (2009, 2011), la calidad del empleo aumentó significativamente entre 2002 y 2011, especialmente entre 2009 y 2011. Estos resultados se deben a reformas laborales y económicas importantes, tales como los incentivos tributarios para la formalización del empleo, especialmente dirigido para el empleo doméstico, cuenta propia y rural, y la simplificación de mecanismos de contribución para la pequeña empresa. Sin embargo, todavía persisten diferencias importantes en la calidad del empleo según el tipo de empleo y sector económico. Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores del sector primario gozan de empleos de menor calidad, es decir con menos ingresos relativos a la media y menor estabilidad y formalidad (Hunneus *et al.*, 2015).

Un estudio sobre Chile concluye que los efectos de basarse solamente en políticas de crecimiento económico para la creación de más y mejores empleos son ambivalentes. Las ganancias en la cantidad de empleos no compensan las posibles pérdidas de bienestar por la menor calidad de estos. El estudio concluye que el crecimiento económico por sí solo no garantiza la creación de empleos con mejores condiciones laborales, por lo que se necesita un papel más activo del sector público (Ruiz Tagle y Sehnbruch, 2015). Por último, para Colombia, Farné y Vergara (2015) también evidencian un aumento importante en la calidad del empleo entre 2002 y 2011 (utilizando un índice categórico de componentes principales con varias dimensiones cualitativas del empleo), pero que el déficit en empleos de calidad sigue siendo alto, especialmente para las mujeres y los pobladores rurales, por lo que concluyen que es necesario mejorar las instituciones del mercado laboral y estimular la productividad.

V. Desarrollo humano y ciudadanía laboral

Los anteriores resultados evidencian que América Latina, ha sido más exitosa en términos de garantizar una inclusión social que en garantizar un empleo de calidad a toda la población. Por ejemplo, en términos globales, el reciente *Informe de Desarrollo Humano* mundial del 2015, sobre empleos para el desarrollo humano¹¹, resalta los logros sociales en términos de superación de pobreza y desigualdad y aumentos en cobertura educativa pero también evidencia los retos pendientes en materia de creación de empleos de calidad (PNUD, 2015). El Cuadro 3 resume algunos de los indicadores del informe. Como se puede ver, América Latina, tiene un desempeño variable en comparación con otras regiones del mundo en desarrollo: mejor en algunos indicadores pero peor en otros. Resaltan por ejemplo, el alto porcentaje de trabajo infantil y el trabajo femenino doméstico, así como el porcentaje de población en empleo vulnerable, el cuál es el segundo más alto de las regiones en desarrollo.

Cuadro 3

Indicadores mercado laboral	Trabajo Infantil (% 5-14)	Trabajo doméstico (femenino) (% de empleo total)	Trabajadores en pobreza extrema (PPP <\$2 día) (% de empleo total)	Beneficiarios de seguro de desempleo (% desempleados entre 15-64 años)	Beneficiarios de pensión (% que recibe pensión obligatoria)	Empleo vulnerable (% de empleo total)
Nivel de desarrollo						
Muy Alto	..	3.0	..	43.4	89.4	12.4
Alto	8.3	4.6	14.7	6.0	73.9	28.7
Medio	11.6	..	46.9	1.7	27.7	65.1
Bajo	23.8	..	67.5
Regiones en desarrollo						
Países árabes	10.5	..	17.3	1.7	35.7	29.5

11 El informe contiene indicadores de la calidad del empleo, empleo vulnerable y empleo en riesgo para los 188 países del mundo adscritos a las Naciones Unidas.

Asia East Asia and the Pacific	23.8	1.6	65.3	..
Europa y Asia Cen- tral	5.4	..	3.8	6.2	86.1	28.8
América Latina y el Caribe	10.8	14.2	5.6	5.3	60.8	31.3
Asia del Sur	12.3	2.2	54.9	0.0	23.9	77.3
África Sub- Saharani- ana	24.7	..	70.5	2.3	21.9	..

Fuente: PNUD (2015), Anexo estadístico.

Definiciones: *Trabajo infantil:* Porcentaje de niños de 5-11 que, durante la semana de referencia, hizo al menos una hora de actividad económica o, al menos, 28 horas de las tareas del hogar, o niños de edades entre 12-14, que durante la semana de referencia, hizo al menos 14 horas de actividad económica o, al menos, 28 horas de tareas domésticas. *Trabajadores domésticos:* Porcentaje de la población ocupada que realiza trabajos en el hogar o para un hogar u hogares. *Trabajadores en pobreza extrema en PPP \$ 2 al día:* Empleados que viven con menos de PPP \$ 2 (en paridad de poder adquisitivo) por día, expresados como porcentaje de la población total de ocupados de 15 años o más. *Beneficiarios de prestaciones por desempleo:* Porcentaje de personas en entre 15-64 que reciben prestaciones por desempleo (periódicos y focalizados por ingreso). *Beneficiarios de pensión:* Personas mayores de la edad legal de jubilación que recibe una pensión de vejez (contributivas, no contributivas o ambos), expresados como porcentaje de la población elegible. *Empleo Vulnerable:* porcentaje de población ocupada que trabaja como cuenta propia o sin remuneración.

El informe resalta el trabajo doméstico como uno de los grandes problemas de empleo de calidad de la región ligado a la falta de oportunidades laborales formales de las mujeres y políticas de cuidado. En América Latina, la incidencia en este tipo de empleos por parte de las mujeres es más de tres veces el promedio de países de desarrollo humano alto (14,2% vs. 4,6%). Si bien algunos países de la región han avanzado en normas laborales pertinentes para este segmento de la población, las cuales buscan garantizar la protección en el empleo y mecanismos flexibles de transiciones entre empleos formales e informales, todavía la mayoría de las mujeres en trabajo doméstico están en la informalidad. Así mismo, un tercio de la población ocupada en la región se encuentra en empleos vulnerables, definidos como ocupaciones por cuenta propia o sin remuneración. Este porcentaje es un poco más alto que el porcentaje de población pobre en la región y, además, no toda la

población en pobreza está en empleo vulnerable, lo cual significa que una incidencia en empleos vulnerables incluso entre la clase media de la región.

Este análisis indica que las ganancias en desarrollo humano no han sido equiparadas con los avances en la dimensión de empleos de calidad. A pesar de mejoras significativas de la última década en términos de cantidad de trabajo, las cuales incluso revirtieron el deterioro de la última década del siglo XX, persiste una falta de sincronía entre el desarrollo humano y el mercado laboral, en específico en la garantía de un empleo decente.

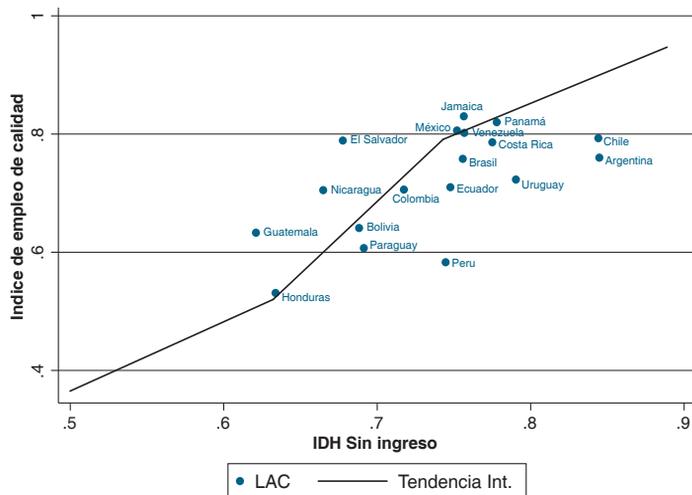
Siguiendo la metodología del IDH, es posible construir un Índice de Calidad del Empleo con cinco de los indicadores que reporta el informe del PNUD del 2015¹² (trabajo infantil, empleo doméstico femenino, población ocupada en pobreza extrema, población con bajo pago, y porcentaje de empleo vulnerable) que permita medir en un solo indicador agregado el estado en esta materia. Este índice permite además medir el desempeño de 18 países de la región y compararlo contra el desempeño del índice de desarrollo humano dada la tendencia internacional.

Como se puede ver en el Gráfico 19, el desempeño en las dimensiones de desarrollo humano sin ingresos (educación y salud) es mucho mejor que el patrón internacional (línea continua) pero la mayoría de los países tienen un desempeño menor en empleo no vulnerable para su nivel de desarrollo humano social (excluyendo ingreso). Sobresalen Argentina, Chile y Uruguay, que a pesar de tener los índices de desarrollo humano más altos de la región están muy por debajo del patrón internacional en temas de empleo de calidad. Sobresale también Perú, que a pesar de tener un desarrollo humano medio alto, presenta el segundo menor índice de empleo de calidad, muy por debajo de la tendencia para su nivel de desarrollo humano. Esto se debe en gran parte por las altas tasas de trabajo infantil (33%) y trabajos con baja remuneración (26%). Por su parte, tres países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) tienen un mejor desempeño en el indicador de empleo que en

12 El índice se construye con la misma metodología del IDH, normalizando cada índice usando como mínimo y máximo el valor mínimo y máximo de los 188 países que incluye el informe

indicadores de educación y salud, que en todo caso se encuentran por debajo de promedio regional.

Gráfico 19:
Índice de desarrollo humano sin ingresos
vs índice de empleo no vulnerable



Fuente: elaboración propia con base en datos del IDH 2015.

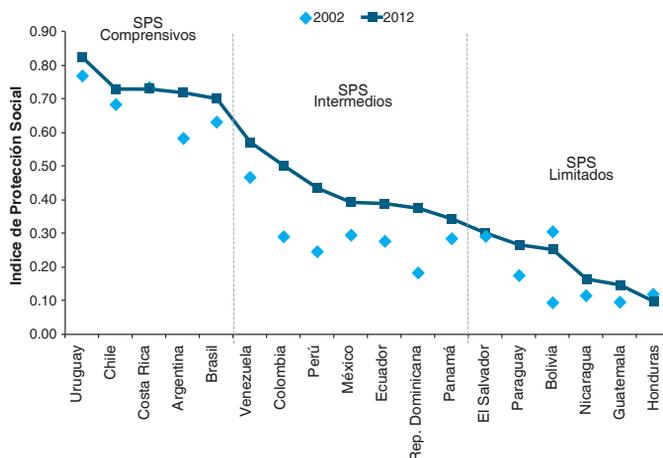
Nota: el índice sigue la construcción del IDH siendo el promedio de los 5 índices normalizados utilizando el valor máximo y mínimo de los 188 países.

Los mayores avances conjuntos en términos de desarrollo humano y ciudadanía laboral se han evidenciado en la expansión de los sistemas de protección social. Ocampo y Gómez Arteaga (2016) proponen un Índice multidimensional para medir tres dimensiones de los sistemas de protección social (universalidad, solidaridad y gasto social) que permite por un lado evidenciar las mejoras entre 2002 y 2012, así como la heterogeneidad entre los países de la región. El índice de protección social (IPS) incluye 9 indicadores que miden: (i) en universalidad, la afiliación a salud y pensión entre la población ocupada, el acceso a pensiones entre la población adulta mayor y la brecha en coberturas en salud y pensiones entre la población ocupada asalariada y no asalariada; (ii) en solidaridad, la incidencia del gasto social en el quintil 1 de la población y el porcentaje de población pobre que tiene algún tipo de protección ya sea por acceso a una pensión o subsidio; por último, (iii) la

dimensión de gasto social incluye el gasto público destinado a temas de protección social (seguridad y asistencia) como % del PIB (véase el Anexo 1). El índice va de cero a uno donde 1 es el sistema más universal, solidario y con mayor gasto social de la región.

Como se muestra en el Gráfico 20, el desarrollo de los sistemas de protección social varía significativamente entre países de la región. Con base en este índice, es posible identificar tres grupos de países según las características de sus sistemas de protección social. (i) Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina y Brasil, con los puntajes más altos, podrían identificarse como países que tienen sistemas de protección social comprensivos; (ii) Venezuela, Colombia, Perú, México, Ecuador, República Dominicana y Panamá tienen sistemas intermedios; por último, (iii) El Salvador, Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Honduras tienen sistemas relativamente limitados¹³.

Gráfico 20:
Índice de protección social
Cerca de 2002 y 2012



Fuente: Ocampo y Gómez Arteaga (2016)

Nota: El índice de protección social es la media aritmética de los índices normalizados en las 9 dimensiones.

¹³ Esta clasificación va en línea con diferentes clasificaciones sobre el tema, que concluyen que los países del Cono Sur han construido los estados de bienestar más completos, y Costa Rica siempre se ha destacado por tener un estado de bienestar bastante universal a pesar de su menor PIB per cápita (Cecchini y Martínez, 2011).

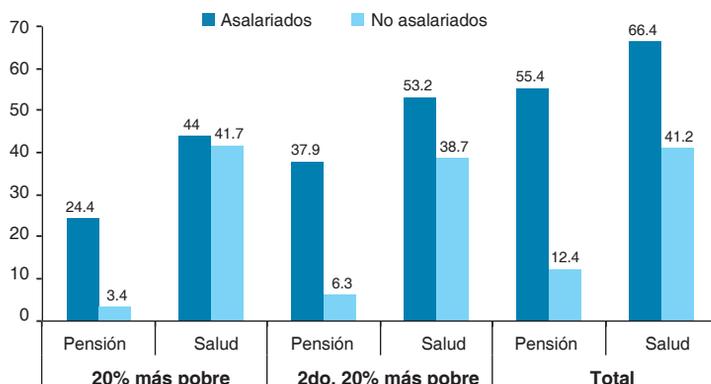
Entre 2002 y 2012, 15 de los 18 países analizados mejoraron su índice de protección social indicando que mejoraron sus sistemas ya sea por aumentos en la cobertura de salud o pensiones, eliminando la brecha en cobertura por tipo de empleo, aumentando la incidencia del gasto entre la población más pobre y/o aumentando el gasto social en protección social como porcentaje del PIB. La introducción de mecanismos flexibles y subsidiados, así como los no contributivos (como es el caso del régimen subsidiado de salud en Colombia, las pensiones no contributivas en Bolivia, Brasil y Chile, y los mecanismos flexibles de contribución para los informales y la pequeña empresa como el Monotax en Uruguay) han permitido la expansión de los sistemas de protección, alcanzando a población hasta ahora excluida de los sistemas, especialmente los ocupados del sector informal.

Los países que más mejoraron fueron los que tienen un sistema de protección social intermedio. Colombia experimentó el mayor incremento en la puntuación de IPS, seguido por Perú, República Dominicana y un país con un SPS limitado, Bolivia. En el caso de Colombia, la mejora responde a los esfuerzos por lograr la cobertura universal de salud utilizando un régimen de afiliación subsidiado para llegar a los trabajadores pobres más pobres, en su mayoría con trabajo cuenta propia. En efecto, aumentó significativamente la cobertura de salud para los trabajadores asalariados y no asalariados, reduciendo la brecha de afiliación entre ambos tipos de trabajadores. Mientras que el 53% de los asalariados tenía acceso a la salud en el año 2002, para el año 2012 la cobertura fue del 91%. La cobertura también aumentó entre los trabajadores no asalariados, reduciendo la brecha de cobertura entre los dos tipos de empleo de 75 puntos porcentuales en 2002 a 5 en 2012. Perú, el país con la segunda mayor mejora en el índice, tuvo también importantes mejoras en el acceso a salud y pensiones. Ambos indicadores casi que se duplicaron entre 2002 y 2012. Además, la cobertura en asistencia social del quintil más pobre aumentó de menos del 10% al 70%. A su vez, Bolivia mejoró significativamente el acceso a las pensiones entre la población de la tercera edad, pasando de una cobertura de 13% a 21%. Aunque esta cobertura aún es baja en comparación con otros países, Bolivia alcanza una cobertura casi universal entre las personas de mayor edad (más de 65 años)

con sus pensiones no contributivas. Entre los países con sistemas comprensivos, Argentina es el que más mejoró durante la década analizada. Esto fue impulsado principalmente por la expansión de las pensiones, al establecer una pensión básica mínima obligatoria para todos, independientemente de si el beneficiario había alcanzado un mínimo de contribución.

Las principales mejoras se dieron en el cierre de brecha entre trabajadores asalariados y no asalariados, lo que evidencia los esfuerzos recientes de la región por universalizar las coberturas independientes del tipo de empleo, particularmente en salud. A pesar de lo anterior, persistente una segmentación importante en el acceso a los sistemas de protección social por ingreso y tipo de empleo, especialmente en los países con sistemas de protección social limitados. Mientras que el 55 % y el 66 % de los trabajadores asalariados están afiliados a salud y a un fondo de pensiones, respectivamente, sólo el 12 % y el 41 % de los trabajadores no asalariados lo están. En 2012 el acceso a las pensiones de los trabajadores no asalariados en el quintil más bajo fue inferior al 5 % en comparación con el 24% de los trabajadores asalariados en el mismo quintil. Incluso en los quintiles más altos, los trabajadores no asalariados tienen menor acceso a salud y pensiones (Gráfico 21).

Gráfico 21:
La segmentación en acceso a protección social entre trabajadores por tipo de empleo Circa 2002 - Circa 2012

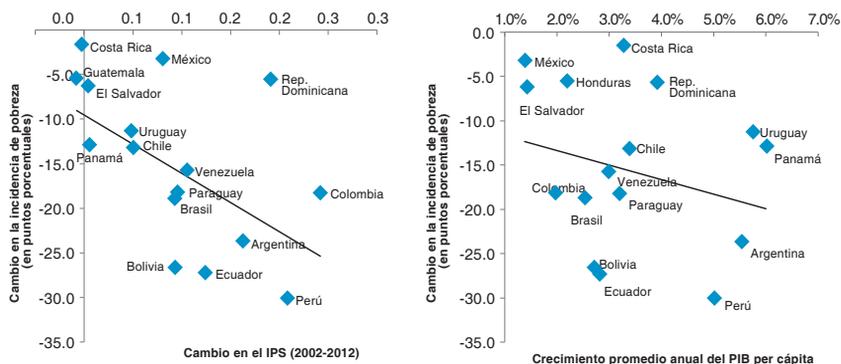


Fuente: Ocampo y Gómez Arteaga (2016).

Un estudio comparativo reciente encuentra resultados similares al evidenciar que si bien la expansión en coberturas ha sido importante en América Latina, tanto en temas de acceso a salud y pensiones como en cobertura educativa y centros de cuidado infantil, los avances de los sistemas de protección social en términos de generosidad y equidad han sido limitados (Martínez y Sánchez Anocha, 2015). Por ejemplo, a pesar de la expansión de cobertura de hogares infantiles en varios países de la región, los niños providentes de hogares con mayor logro educativo del jefe de hogar siguen accediendo en mayor medida a estos que los niños de hogares de bajo nivel educativo. En Colombia y Brasil, la diferencia en acceso de los niños de tres años que provienen de hogares con alto nivel educativo frente a los de bajo nivel educativo es de más de 20 puntos porcentuales (Berlinski y Schady, 2015) y, además, persisten diferencias importantes en la calidad de los servicios.

En contra de mitos comunes sobre redistribución y pobreza, un aumento de los sistemas de protección social no se asocia con menos crecimiento económico, es decir, no existe un costo en términos de crecimiento de desarrollar mejores sistemas de protección social (Ocampo y Gómez Arteaga, 2016). Por el contrario, la caída en los niveles de pobreza de la última década ha sido jalonada tanto por el crecimiento económico como por el aumento en los sistemas de protección social (Gráfico 22). Este resultado puede considerarse como una confirmación de estudios internacionales que muestran que no existe evidencia de una disyuntiva entre crecimiento económico y redistribución (Ostry *et al.*, 2014)

Gráfico 22:
Cambio en pobreza y cambio anual en el crecimiento de PIB
(derecha) cambio en el índice de protección social (izquierda)
(2002-2012)



Fuente: Ocampo y Gómez Arteaga (2016).

Más aún, un análisis estadístico encuentra que el efecto sobre reducción de pobreza del avance en los sistemas de protección social ha sido más fuerte que el que ha tenido el crecimiento económico. En efecto, de acuerdo con los resultados de un análisis de regresión simple que explica el cambio absoluto en la tasa de pobreza (en puntos porcentuales) entre 2002 y 2012 en función de la variación del ritmo de crecimiento del PIB per cápita y el cambio absoluto en el índice de protección social, muestra que la reducción de la pobreza está significativa y positivamente asociada con ambos (Cuadro 4), controlando por el nivel de desigualdad, y la tasa de dependencia demográfica. Lo que es más interesante, cuando se mira el coeficiente beta estandarizado (valores en paréntesis en el cuadro), que muestra el cambio en la tasa de pobreza generado por cada desviación estándar del cambio en la variable explicativa, se puede ver que el efecto de un aumento en el índice de protección social es más alto que el de una desviación estándar del PIB cápita.

Cuadro 4
Determinantes de los cambios en la
incidencia de la pobreza, 2002-2012
 (Coeficientes normalizados en paréntesis)

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PIB percapita	-2.332*		-2.353**	-2.179*	-2.562*	-1.568*
	(-0.372)		(-0.375)	(-0.347)	(-0.408)	(-0.250)
Indice de protección social		-1.384**	-1.392**	-1.181**		
		(-0.464)	(-0.466)	(-0.396)		
IPS ajustadp						-0.423***
						(-0.454)
Gasto social					-0.077	-0.019
					(-0.244)	(-0.059)
Tasa de dependencia				0.157	0.337	0.228
				(0.071)	(0.151)	(0.103)
Gini				1.057***	1.254***	1.093***
				(0.574)	(0.681)	(0.594)
Constante	-0.081**	-0.105***	-0.037	0.016	0.109	0.032
	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)
Observaciones	18	18	18	18	18	18
R-squared	0.138	0.215	0.356	0.658	0.561	0.719

Robust normalized beta coefficients in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, *

p<0.1

Esto evidencia que si bien el crecimiento económico reduce la pobreza, existe complementariedades entre programas redistributivos como la expansión de los sistemas de protección social y el crecimiento. En ausencia de buenos sistemas de protección social y, en general, de programas redistributivos, la reducción en pobreza por la vía de solo el crecimiento económico, es limitada.

VI. El efecto redistributivo de la política fiscal

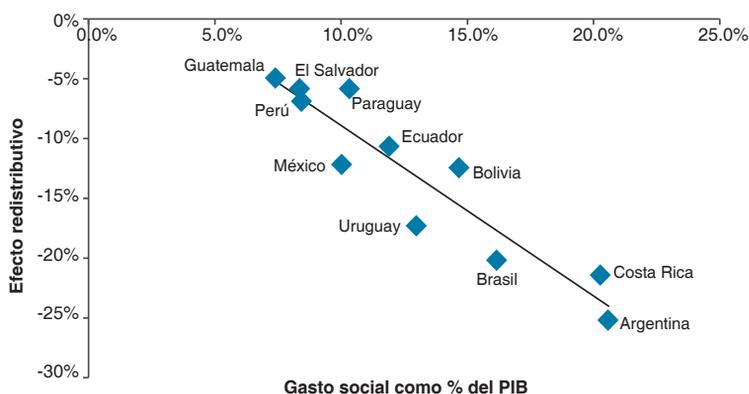
Como lo han señalado varios estudios previos¹⁴, gran parte de la diferencia en la desigualdad de ingresos entre América Latina y las economías avanzadas se puede atribuir a las diferencias en el impacto redistributivo de la política fiscal. Un estudio reciente del FMI encontró que los sistemas fiscales y de transferencias en la región disminuyen el Gini en 3 puntos porcentuales, al pasar de un Gini de 0,53 en el ingreso de mercado neto a un Gini de 0,50 en el ingreso disponible (después de impuestos y transferencias). Esta reducción es mucho menor que la disminución promedio de 17 puntos porcentuales en las economías avanzadas, que pasan de un Gini promedio en el ingreso neto de mercado de 0,46 a un Gini de 0,29 en el ingreso disponible. En este sentido, dos tercios de la diferencia en el impacto redistributivo entre ingreso de mercado e ingreso disponible entre los dos grupos de países, pueden explicarse por el diferente impacto redistributivo de las políticas fiscales, más por problemas en la incidencia de impuestos que en las transferencias (FMI, 2014).

El aumento del gasto social en el último cuarto de siglo y, sobre todo, durante la década social, ha tenido efectos importantes en la reducción de la desigualdad y de la pobreza. Azevedo *et al.* (2013) encuentran que, en promedio, las transferencias del gobierno representan el 21 por ciento de la disminución de la desigualdad total en el periodo 2000-2010. Teniendo en cuenta que el estudio no incluye las pensiones no contributivas, el efecto de las transferencias públicas podría estar incluso subestimado. Lustig y Pessino (2013), por ejemplo, muestran que en Argentina la expansión de las pensiones no contributivas fue un determinante fundamental en la reducción la desigualdad en 2006-2009. Así mismo, según las descomposición de la caída de pobreza en sus dos componentes principales, crecimiento y redistribución (siguiendo la metodología de Datt-Ravallion) el PNUD estima que el efecto redistributivo del aumento del gasto social explica el 39% de la caída de pobreza entre 2003 y 2013 (PNUD, 2016).

¹⁴ Véanse, entre otros, CEPAL y OCDE (2011, cap. 3), Goñi, López y Servén (2011), y Lustig, Pessino y Scott (2013).

Confirmando esta relación entre gasto público y redistribución del ingreso, existe una alta correlación entre la magnitud del gasto público social y su impacto redistributivo (Gráfico 23). Los países que destinan alrededor de 20% del PIB a las áreas sociales disminuyen la desigualdad en los ingresos entre un 25% en Argentina y 20% en Costa Rica. Este resultado refleja el hecho de que entre mayor sea el gasto social como porcentaje del PIB, mayor la participación de políticas universales en el gasto, cuyo impacto es progresivo.

Gráfico 23:
Efecto redistributivo del gasto público social



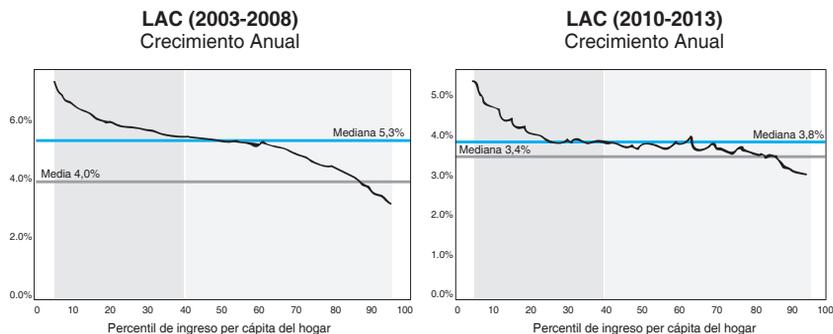
Fuente: Ocampo y Gómez-Arteaga (2016), con base en los estudios por país del Commitment to Equity Project (CEQ) del Center for Inter-American Policy and Research y Departamento de Economía de la Universidad de Tulane y el Diálogo Interamericano.

Notas: El efecto redistributivo se define como la reducción en el coeficiente de Gini, desde el ingreso neto de mercado y el ingreso final (después de impuestos y transferencias) expresado como porcentaje del Gini del ingreso neto, para controlar por diferencias iniciales en la desigualdad de mercado.

Según vimos en la sección IV, este aumento del gasto público social, unido al crecimiento económico generó una fuerte caída de la población en pobreza. Como se puede ver en el Gráfico 24, durante el “lustro de oro” (2004-2008), cuando se alcanzó el mayor ritmo de crecimiento económico, el aumento de los ingresos fue mucho mayor en la parte baja de la distribución, es decir en la población en condición de pobreza. El incremento en la parte baja de la distribución estuvo asociada tanto a un aumento en los salarios por hora, que en parte se explica por una mayor formalidad laboral, como a un aumento en los ingresos no laborales, que responde a

transferencias de protección social (Lustig, López Calva y Ortiz Juárez, 2013).

Gráfico 24:
**Efectos conjuntos del crecimiento económico y del aumento del
gasto social en las dos fases de la década 2004-2013**



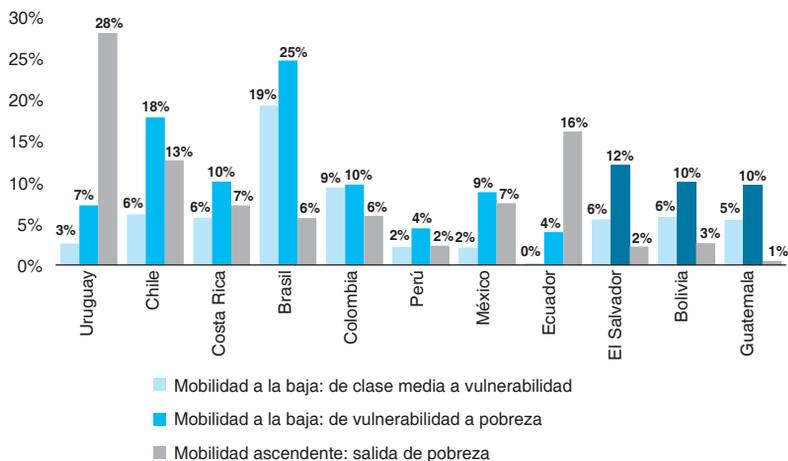
Fuente: Tabulaciones del LAC Equity Lab con datos del Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, SEDLAC y los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM). <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview>

Sin embargo, debido a la disminución del crecimiento económico y también al menor dinamismo del gasto social, estos efectos fueron más moderados a partir del 2010. Si bien los ingresos de la parte baja de la distribución todavía siguieron aumentando a una tasa mayor que el resto, las diferencias a lo largo de la distribución fueron más moderadas. Mientras que en 2003-2008, los ingresos del decil 1 (el 10% más pobre de la distribución) crecieron en promedio un poco más del doble de los ingresos del decil más rico (7,0%, frente a un 3,2%), entre 2010 y 2013, el decil más pobre tuvo un crecimiento de 5,2% en promedio frente a un 3,1% del más rico. Como ya lo hemos señalado, el menor dinamismo económico y el comportamiento procíclico del gasto social han dejado como resultado un estancamiento en las cifras de desigualdad y un aumento absoluto en el número de población pobre en 2015.

Sin embargo, conviene resaltar que, aunque el gasto social es progresivo y tiene un importante y creciente impacto redistributivo, los impuestos en la región siguen siendo, en el mejor de los casos, solo ligeramente progresivos e incluso regresivos en algunos países,

los cuales se basan en gran medida en impuesto al IVA e impuestos a las ventas, y en una proporción relativamente baja de impuestos sobre la renta, especialmente sobre personas naturales. Esta combinación se traduce en un impacto redistributivo limitado de la política fiscal. De hecho, según un estudio reciente, la combinación fiscal en la región es tal que los beneficios de las transferencias son menores a los costos por las tasas marginales de impuestos para algunos hogares, hasta el punto de que una proporción sustancial de los pobres puede hacerse más pobre (o incluso un hogar no pobre volverse pobre) por el sistema de impuestos y transferencias. En este sentido, la política fiscal en América Latina puede generar “empobrecimiento por la vía fiscal”, en la medida en que las transferencias, aunque progresivas, no alcancen a contrarrestar el costo de los impuestos regresivos, generando pérdidas de bienestar (Higgings y Lustig, 2015, y Lustig y Martínez Aguilar, 2016).

Gráfico 25:
Los efectos de la política fiscal en movilidad social ascendente y descendente (porcentaje de población)



Fuente: PNUD (2016) con base en Lustig y Martínez Aguilar (2016).

Nota: el porcentaje de población de clase media en El Salvador, Bolivia y Guatemala es menor al 25%. La pobreza se define entre 0 y 4 dólares diarios, la vulnerabilidad entre 4 y 10 dólares diarios y la clase media entre 10 y 50.

Los efectos del sistema fiscal en distintos países latinoamericanos sobre la población que sale (movilidad ascendente) o, en el sentido inverso, entra en situación de vulnerabilidad o pobreza

(movilidad descendente), se resumen en el Gráfico 25. Como se puede apreciar, Uruguay, el país con la puntuación más alta en el índice de protección social, logra un alto porcentaje de la movilidad ascendente después de impuestos y transferencias: 28% de la población que es pobre antes de impuestos y transferencias, ya no es pobre después de la política fiscal. Tanto Uruguay y Ecuador (un país con un SPS intermedio) son los únicos dos países que logran una mayor movilidad ascendente que descendente a través del sistema fiscal. A su vez, países como Brasil y Chile, a pesar de lograr una movilidad ascendente importante, tienen también un importante porcentaje, 18% y el 25% de la población respectivamente, que se encuentra en la clase media antes de impuestos y transferencias, experimentan una pérdida en los ingresos debido a la política fiscal y entran en una situación de vulnerabilidad después de impuestos y transferencias. Esto refleja las altas tasas de impuestos en las clases medias de estos países y las limitadas transferencias que reciben estos grupos sociales. Los países con SPS limitados tienen movilidad baja en una y otra dirección, ya que tanto los impuestos como las transferencias son limitados; en todo caso, la movilidad descendente supera a la ascendente en estos países.

VII. A manera de conclusión: las tareas pendientes y los retos de la coyuntura actual

Los resultados anteriores, dejan tres tareas pendientes claves para continuar y mantener los logros alcanzados durante la “década social” y para el continuo desarrollo de la región.

La primera tarea pendiente es reducir la asimetría entre desarrollo humano y el avance incompleto en ciudadanía laboral. Esto es esencial por dos razones. Por un lado, los logros en materia de desarrollo social no serán sostenibles si no vienen acompañados de mejoras en los ingresos, calidad y productividad en el mercado laboral. En particular, si bien el mayor logro educativo tiene implicaciones importantes por la garantía de un derecho universal, la igualdad de oportunidades, no contribuye plenamente al desarrollo si no está acompañado de la generación de oportunidades laborales que absorban el mayor capital humano y generen mejores empleos

y retornos a la educación. De ahí la necesidad de políticas activas de desarrollo productivo, tal como se analiza en el ensayo previo incluido en esta colección (Ocampo, 2016). Solo así se generará, además, un desarrollo económico dinámico que contribuya, por lo demás, a sostener el creciente gasto público en educación.

La segunda tarea pendiente es mejorar el efecto de la política fiscal en materia distributiva. Como lo evidencia este ensayo, con base en múltiples trabajos previos, las ganancias del gasto social y las transferencias no están complementadas y en algunos casos están siendo eliminadas por la regresividad de los impuestos. Es esencial seguir avanzando en el desarrollo de políticas sociales activas que compensen los efectos negativos de una todavía alta inequidad en la distribución del ingreso, pero ello debe ser complementado con una mejor política tributaria. Ello exige aumentar la base impositiva, reducir los beneficios tributarios, especialmente a las grandes empresas y a los sectores de ingresos más altos, reducir la dependencia del IVA y, especialmente, aumentar los impuestos de renta a las personas naturales (físicas), que son los que tienen el impacto más progresivo sobre la tributación. Una posible ruta para reducir los efectos regresivos de la estructura tributaria actual es utilizar la información de beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas para compensar con transferencias dichos efectos, cuando sea el caso.

Finalmente, el mayor reto, dada la coyuntura actual, es cómo enfrentar los efectos de la desaceleración de la economía en materia de menores ingresos fiscales y menores oportunidades laborales. Dada la alta correlación entre gasto social, sistemas de protección social universal y reducción de pobreza, se necesita de contar con una política fiscal anti-cíclica para continuar con los avances sociales. Ello implica que es deseable hacer ajuste fiscal más por la vía de aumentos en impuestos que de reducción en los gastos. Estas acciones son consistentes, por lo demás, con la evidencia de que no existe una disyuntiva entre crecimiento económico y redistribución (Ostry *et al.*, 2014) y que el efecto de un aumento del gasto social sobre la pobreza puede ser mayor al efecto del crecimiento en presencia de sistemas de protección social comprensivos (Ocampo y Gómez Arteaga, 2016). Esto último significa, además, que es

necesario incluir dentro de dichos sistemas a sectores comúnmente desprotegidos como el trabajo doméstico y los pequeños productores rurales y urbanos para reducir las vulnerabilidades estructurales de esta población, así como sus pérdidas de bienestar por la crisis. A ello se agregan los desafíos que generan los cambios recientes en el mercado laboral, incluso en los niveles educativos más altos, donde cada vez los trabajos flexibles, no asalariados y sin depender de una estructura organizacional formal cobran mayor importancia (OIT, 2014).

Referencias

- Alaimo, Veronica, Mariano Bosch, David S. Kaplan, Carmen Pagés y Laura Ripani (2015), *Empleos para crecer*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Alkire, Sabina y James Foster (2009), “Counting and Multidimensional Poverty Measurement,” OPHI Working Paper 32, Oxford Poverty and Human Development Initiative, diciembre.
- Alkire, Sabina y James Foster (2011), “Counting and Multidimensional Poverty Measurement,” *Journal of Public Economics*, agosto.
- Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, y Gabriel Zucman (2016), *The World Wealth and Income Database*, <http://www.wid.world>, 21/06/2016.
- Angulo, Roberto, Joao P. Azevedo, Alejandro Gaviria y Gustavo N. Páez (2012), “Movilidad social en Colombia”, Documento CEDE, No. 43. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Azevedo, Joao. P., Luis F. López Calva, Nora Lustig y Eduardo Ortiz Juárez (2015) “Inequality, Mobility and Middle Classes in Latin America”, en J. Dayton-Johnson (ed.) *Latin America’s Emerging Middle Class*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Azevedo, Joao. P, Gabierla Inchauste, y Viviane Sanfelice. (2013), “Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America”, Policy Research Working Paper 6715, Banco Mundial, Washington D.C.
- Azevedo Viviana y César P. Bouillon (2009), “Social Mobility in Latin America: A Review of Existing Evidence”. Documento de trabajo No. 689, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Banco Mundial (2015a), “Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean: Workers, Jobs, and Wages”, LAC Poverty and Labor Brief, junio, Washington D.C.

- Banco Mundial (2015b), *Jobs Wages and the Latin American Slowdown*, Reporte semianual de la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe, Washington D.C.
- Behrman, Jere R., Alejandro Gaviria y Miguel Székely (2001) “Intergenerational Mobility in Latin America”. Working Paper #452, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Berlinski, Samuel y Norbert Schady (eds) (2015), *Los primeros años: El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Serie Libros de la CEPAL, No. 111, Santiago, marzo
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Nota para la igualdad No. 18*, Observatorio de igualdad de género, marzo.
- CEPAL (2015a), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015, Santiago.
- CEPAL (2015b), *Panorama social de América Latina 2015*, Santiago.
- CEPAL (2014), *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago.
- CEPAL y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, Paris: OCDE.
- Cobham, Alex y Andy Sumner (2013), “Is It All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality”, Working Paper No. 343, Center for Global Development, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2366974> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2366974>

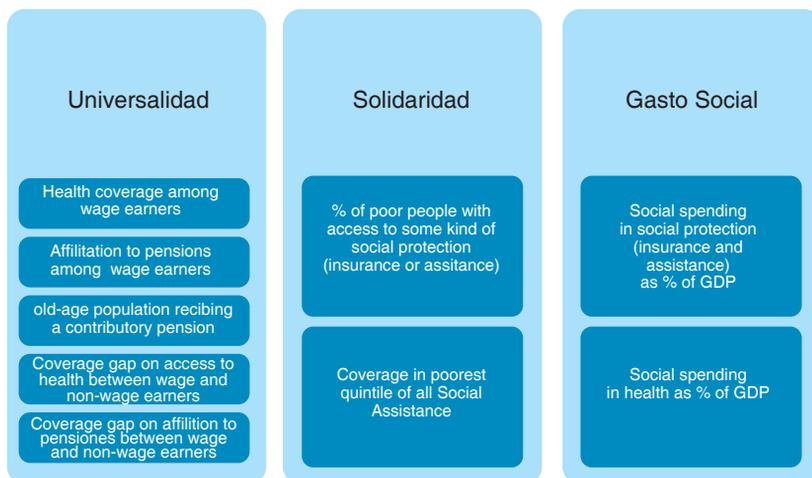
- Daude, Christian y Virginia Robano (2015), “On intergenerational (im)mobility in Latin America”, *Latin America Economic Review* 24:9 DOI 10.1007/s40503-015-0030-x
- Esquivel Hernández, Gerardo. (2013), *Extreme Inequality in Mexico Concentration of Economic and Political Power*, Oxfam, México D.F.
- Farné Stefano y Carlos Andres Vergara (2015), “Economic growth, labour flexibilization and employment quality in Colombia, 2002–11”, *International Labour Review*, Vol. 154, No. 2
- Ferreira, Francisco H.G., Julián Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe Lopez-Calva, Maria Ana Lugo y Renos Vakis (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Middle Latin American Middle Class*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Ferreira, Francisco H.G. y David Robalino, (2011), “Social Assistance in Latin America: Achievements and Limitations”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 33.
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francico H.G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto, y Emmanuel Skoufias (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, World Bank Policy Research Report, Banco Mundial, Washington D.C.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), “Fiscal Policy and Income Inequality”, *IMF Policy Paper, Staff report*. January 23, 2014
- Ganimian, Alejandro J. y Alexandra Solano Rocha (2011), *Measuring Up? How Did Latin America and the Caribbean Perform on the 2009 Programme for International Student Assessment (PISA)*, Washington D.C. y Santiago: Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL).
- Gasparini Leonardo y Nora Lustig (2011), “The rise and fall of income inequality in Latin America”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 27.

- Gasparini, Leonardo, Sebastian Galiani, Guillermo Cruces, and Pablo Acosta (2011), “Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America. Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990–2010,” Policy Research Working Paper 5921, Banco Mundial, Washington D.C.
- Goñi, Edwin, J. Humberto Lopéz y Luis Servén (2011), “Fiscal Distribution and Income Inequality in Latin America”, World Development, Vol. 39, No. 9, pp. 1558-69.
- Higgings, Sean y Nora Lustig (2015) “Can a poverty-reducing and progressive tax and transfer system hurt the poor?”, CEQ Working paper No. 33, Center for Inter-American Policy and Research y Departamento de Economía de la Universidad de Tulane y Diálogo Interamericano, abril 8.
- Huneus, Federico, Oscar Landerretche, Esteban Puentes y Javiera Selman (2015), “A multidimensional employment quality index for Brazil, 2002–11”, International Labour Review, Vol. 154, No. 2
- López Calva, Luis F. y Eduardo Ortiz Juárez (2011), “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class”, Policy Research Working Paper 5902, Washington D.C.: Banco Mundial, diciembre.
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely (2000), “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995”, Journal of Applied Economics, 3(1), 93-134.
- López, Ramón, Eugenio Figueroa y Pablo Gutiérrez (2013), “La ‘parte del león’: nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile”, Serie de documentos de trabajo 379, Universidad de Chile, Santiago
- Lustig, Nora y Sandra Martínez-Aguilar (2016), “Winners and Losers: The Impact of Fiscal Policy on the Poor and the Vulnerable in Latin America”, Documento elaborado como insumo para el Informe Regional de Desarrollo Humano de la oficina Regional de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Lustig Nora, Luis F. López Calva y Eduardo Ortiz Juárez (2013), “Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America”, Policy Research Working Paper 6552, Banco Mundial, Washington D.C., julio.
- Lustig, Nora, Carola Pessino y John Scott (2013), “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview”, CEQ Working Paper No. 13, Center for Inter-American Policy and Research y Departamento de Economía de la Universidad de Tulane y Diálogo Interamericano, abril.
- Lustig, Nora y Carola Pessino (2013), “Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions”, CEQ Working Paper No. 5, Center for Inter-American Policy and Research y Departamento de Economía de la Universidad de Tulane y Diálogo Interamericano, revisado agosto 2013.
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2016), *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*, Cambridge: Cambridge University Press, en prensa.
- Ocampo, José Antonio (2016), “Del auge a la crisis: Los desafíos económicos latinoamericanos”, en esta publicación.
- Ocampo, José Antonio y Jonathan Malagón (2014), “El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina”, *Coyuntura Económica*, XLIV:1, junio, pp. 15-76.
- Ocampo José Antonio y Natalie Gómez Arteaga (2016), “Social Protection Systems in Latin America: An Assesment”, Working Paper No. 54, Dirección de Protección Social, Organización Internacional de Trabajo, Ginebra.
- Ocampo, José Antonio y Juliana Vallejo (2012), “Economic Growth, Equity and Human Development in Latin America”, *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 13, No. 1, febrero
- OIT (Organización Internacional de trabajo) (2015), *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, Lima.

- OIT (2014), *World Employment and Social Outlook: The Changing Nature of Jobs*, Ginebra.
- OIT (2013), *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, Lima.
- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg y Charalambos Tsangarides (2014), “Redistribution, Inequality, and Growth”, IMF Staff Discussion Note SDN/14/02, Washington, D.C.
- Palma, José Gabriel (2016), “Do nations just get the inequality they deserve? the ‘Palma ratio’ re-examined”, Cambridge Working Paper Economics, No. 1627, Universidad de Cambridge.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015), *Trabajo al servicio del desarrollo humano, Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York.
- PNUD (2016), *Progreso Multidimensional: Bienestar más allá del Ingreso, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Nueva York.
- Ribe, Helena, David A. Robalino e Ian Walker (2010), *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean: From Right to Reality*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Ruiz-Tagle, Jaime y Kirsten Sehnbruch (2015), “More but not better jobs in Chile? The fundamental importance of open-ended contracts” *International Labour Review*, Vol. 154, No. 2
- Santos, Maria Emma, Pablo Villatoro, Xavier Mancero y Pascual Gerstenfeld (2015). “A Multidimensional Poverty Index for Latin America”, OPHI Working Paper 79, Oxford Poverty and Human Development Initiative.
- Stampini, Marco, Marcos Robles, Mayra Sáenz, Pablo Ibarrarán, y Nadin Medellín (2015), “Poverty, Vulnerability and the Middle Class in Latin America”, Documento de trabajo N° 591, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Anexo 1
Un índice de protección social para América Latina



Fuente: Ocampo and Gómez Arteaga (2016)

***José Antonio Ocampo** es Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia y Presidente del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social de la ONU. Previamente fue Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Es economista y sociólogo de la Universidad de Notre Dame y doctor en economía de la Universidad de Yale.*

***Natalie Gómez Arteaga** es coordinadora del Grupo de Estudios Territoriales del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Ha sido investigadora asociada de la Iniciativa de Política Pública de la Universidad de Columbia y consultora para el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y para la Organización Internacional de Trabajo. Es economista de la Universidad de los Andes y magíster en administración pública de la Universidad de Columbia.*



FLACSO
Secretaría General

www.flacso.org



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

www.segib.org