

Ministerio
de
Hacienda

Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo



CONSTRUYENDO LA AGENDA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL PARAGUAY EN SU BICENTENARIO

Contribuciones desde la Experiencia
de América Latina



Contenido

APERTURA

Presentación, Ministro Dionisio Borda	5
Acerca de los Autores	9
Palabras del Presidente de la República, Fernando Lugo Méndez	13

PRIMERA PARTE: PRODUCTIVIDAD Y EMPLEO

1. La era de la productividad:	
cómo transformar las economías desde sus cimientos	17
·La región padece de bajo crecimiento crónico	18
·¿Cuál es el costo de la baja productividad?	24
·¿Dónde está el problema?	25
·Causas de la baja y estancada productividad	34
·¿Cómo mejorar la productividad?	42
2. Trabajo decente y política activa de generación de empleo	45
·La crisis antes de la crisis	45
·Las lecciones de la crisis	46
·El concepto de trabajo decente	48
·Trabajo y familia	50
·Políticas de empleo	51
·Empleos verdes	55
Comentarios de Efraín Alegre	57
Comentarios de Alejandro González Acosta	61

SEGUNDA PARTE: POBREZA, INEQUIDAD Y DESIGUALDAD EN LA REGIÓN

1. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir	65
·Principales características y logros del periodo, 2003-2008	68
·Desafíos de una nueva macroeconomía	73
·Desafíos en materia productiva	78
·Desafíos en materia de inserción de la región	80
·Desafíos en materia laboral	82
·Desafíos en materia social	83
·Una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad: pactos y formas de entender la política	85
·La nueva ecuación Estado-mercado-sociedad	86
2. La Nueva Agenda de Oportunidad Humana	89
·La desigualdad en América Latina	92
·El nuevo índice que mide la equidad	95
·Hallazgos del Índice de Oportunidad Humana	101
Conclusión	103
Comentarios de Verónica Serafini	107
Comentarios de Milda Rivarola	111
Preguntas y Respuestas	114

CLAUSURA

Síntesis de las exposiciones, Viceministro Manuel Caballero	123
Mensaje final, Ministro Dionisio Borda	127
Fotos del evento	129



Las presentaciones de los expositores y las intervenciones de los comentaristas reproducidas aquí, así como sus respuestas a las preguntas del auditorio, son fieles a los registros fonográficos del Seminario, salvo por correcciones de estilo para mejorar la comprensión y la lectura.

El contenido de este documento no necesariamente refleja las opiniones del Ministerio de Hacienda, como tampoco las de las organizaciones a las que pertenecen los conferencistas.

Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

Cuidado de Edición: Eduardo Miranda, José Carlos Rodríguez y Oscar Llamosas

Desgrabaciones de audio y fotografías: Departamento de Prensa del Ministerio de Hacienda

Diseño y diagramación: Concepto Creativo by Copicentro

Impresión: Copicentro - Industria Publicitaria Tel. 222 557

Mayo de 2011



Presentación

Esta publicación reúne las exposiciones de conocidos especialistas en desarrollo económico y social que vinieron al país a aportar sus conocimientos en el Seminario Internacional “Construyendo la Agenda de Mediano y Largo Plazo del Paraguay en su Bicentenario”.

Este evento marca el inicio de un trabajo de elaboración que comienza por recoger las ideas más novedosas del pensamiento económico latinoamericano y de las políticas de desarrollo que han venido rediseñándose en la región, y que deberá culminar con un documento de políticas públicas que ilumine y guíe la marcha del Paraguay en las próximas décadas.

En este primer seminario hemos contado con la colaboración del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La obra está dividida en dos partes. La primera pone el foco del debate en los problemas de la productividad y del empleo en América

Latina, y la segunda hace un abordaje a las cuestiones de la pobreza, la desigualdad y la inequidad en la región.

La primera presentación, desarrollada por Santiago Levy, vicepresidente en sectores y conocimiento del BID, plantea el desafío de cómo transformar desde sus cimientos las economías de América Latina en la era de la productividad.

El estudio presentado por Levy constata que en los últimos 25 años la acumulación de factores de los países latinoamericanos no ha sido muy diferente que la de los Estados Unidos, pero el ingreso per cápita de nuestra región es inferior al nivel de medio siglo atrás, con relación al de los Estados Unidos. La diferencia clave está en la baja productividad de las economías de nuestra región, que está concentrada en los sectores de la industria y de los servicios.

Existe evidencia clara de que las empresas grandes son las que tienen mayor productividad. Algunos de los factores que reducen la productividad de las empresas son los altos costos del transporte, los altos costos de la formalidad y la falta de acceso al crédito.

En opinión de Levy, no hay productividad alta en países fiscalmente pobres porque las inversiones en infraestructura que se requieren para aumentar la productividad tiene que hacerlas el Estado, en muchos casos. La mejor fórmula –afirma– es una base tributaria alta, sólida, que le den al Estado la base fiscal suficiente con una mezcla de impuestos al consumo y al ingreso tanto de las personas físicas como de las empresas.

Por su parte, Gerhard Reinecke, especialista de la OIT en políticas de empleo, introduce el concepto capital de trabajo decente para colocar el mundo del trabajo en el centro de la estrategia de desarrollo de los países, lo que pasa por generar empleos productivos y adecuadamente remunerados, la cobertura de la protección social, la ausencia de discriminación y el diálogo social tanto en las empresas como a nivel nacional.

Y explica que, además de las políticas de empleo desarrolladas por las autoridades del trabajo, que ayudan al mejor funcionamiento del mercado laboral pero no tienen el propósito de crear empleos directamente, debe ser considerada una política de empleo en sentido más amplio. Esto es, la orientación pro empleo que deben tener las políticas económicas y sociales de los gobiernos.

Acerca de los “empleos verdes”, Reinecke entiende que no hay incompatibilidad entre los objetivos sociales y la transformación de la economía hacia formas más ecológicas de producir, pues se crean empleos en nuevos sectores que substituyen a los empleos destruidos por la transformación. Entonces, solo hay que cuidar que sea positivo el balance entre la destrucción y la creación de empleos.

Pascual Gerstenfeld presenta el enfoque de la CEPAL que habla de “la hora de la igualdad” en América Latina que plantea el desafío de “igualar para crecer y crecer para igualar”. Hace falta una macroeconomía para el desarrollo, que no solo se dedique a mitigar la volatilidad, sino que también se ocupe de favorecer la inclusión social. Hace falta, también, un pacto fiscal con efecto redistributivo, con acceso a la innovación, institucionalidad laboral y seguridad en el trabajo.

Cuando América Latina tiene ante sí una década de oportunidades, el estudio de la CEPAL advierte sobre los riesgos del proceso de “reprimarización” del patrón exportador, impulsado por el aumento permanente de los precios de los productos básicos.

Nos habla, además, de una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad sobre la base de un pacto fiscal para dotar al Estado de mayor capacidad de distribuir y de desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y de la convergencia productiva.

Finalmente, Marcelo Giugale, economista del Banco Mundial, presenta el Índice de Oportunidad Humana, el primer instrumento que permite medir la equidad, que sin duda será de gran utilidad para el diseño de las políticas públicas. Mediante esta herramienta de precisión, que va mucho más allá de la medición de la igualdad, es posible identificar las áreas prioritarias en las que los gobiernos deberán focalizar las inversiones de desarrollo.

Estas contribuciones son un genuino aporte al debate que estamos suscitando en nuestro país para confeccionar la agenda de desarrollo del Paraguay, con la que se comprometan la clase política y todos los sectores de la sociedad en el Bicentenario de la Independencia Nacional.



Dionisio Borda
Ministro de Hacienda



Acerca de los Autores

Gerhard Reinecke, especialista en Políticas de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cientista político por la Universidad de Hamburgo (Alemania); pos-gradado en Economía de Desarrollo en el Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín (Alemania); doctorado de la Universidad de Hamburgo. Actualmente trabaja en temas de análisis del mercado de trabajo, calidad del empleo y políticas de empleo. Anteriormente, trabajó en la sede de la OIT en Ginebra en el Equipo Especial de Estudios sobre el Impacto de la Globalización (1998-1999) y en el Programa InFocus sobre la Pequeña Empresa (IFP/SEED) (2000-2002).

Marcelo Giugale, Director de Política Económica y Programas de Reducción de Pobreza del Banco Mundial en América Latina. Un líder internacional en el campo de la economía aplicada, sus veinte años de experiencia abarcan el Medio Oriente, Europa del Este, Asia Central y América Latina.

Encabezó negociaciones de políticas públicas y de más de 5,000 millones de dólares en financiamiento de proyectos, a través de un amplio espectro de países y sectores del desarrollo.

Sus publicaciones cubren temas de política económica, finanzas, desarrollo económico, agricultura y econometría empírica. Fue el editor en jefe de colecciones de notas de política económica publicadas para las transiciones presidenciales en México (2000), Colombia (2002), Ecuador (2003), Bolivia (2006) y Perú (2006). Ciudadano argentino e italiano, recibió condecoraciones de los gobiernos de Bolivia y Perú, y enseñó en American University in Cairo, The London School of Economics y la Universidad Católica Argentina. Doctor en Economía por The London School of Economics.

Pascual Gerstenfeld, director de las oficinas en Montevideo y en Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Licenciado en Administración y Economía de la Universidad de la República de Uruguay, estudios adicionales en Análisis Demográfico de la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Se desempeñó como asesor del BID y en el Banco Central de Uruguay y como profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Ha ejercido varios cargos en el ILPES y en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. Desde 1999 está al frente de la Oficina de Montevideo.

Santiago Levy Algazi, economista mexicano, asumió el cargo de vicepresidente de sectores y conocimiento del BID el 1 de marzo de 2008. Previamente, se desempeñó como gerente general y economista jefe del Departamento de Investigación desde agosto de 2007. Antes de ingresar al BID, fue director general del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) desde diciembre de 2000 a octubre de 2005. Bajo su mandato, promovió cambios en la Acta de Seguridad Social para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del IMSS, además de generar reservas a largo plazo.

De 1994 hasta 2000, Levy sirvió al gobierno mexicano como viceministro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, convirtiéndose en el arquitecto principal del conocido programa social Progres-a-Oportunidades que beneficia a los pobres. Anteriormente fue presidente de la Comisión Federal de Competencia de México y

director del Programa de Desregulación Económica en el Ministerio de Promoción Comercial e Industrial. Levy posee un doctorado en economía y una maestría en economía política de la Universidad de Boston, además de un post doctorado honorífico de la Universidad Cambridge.

**Ministerio
de
Hacienda**

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Fernando Lugo Méndez
Presidente de la República
del Paraguay

Palabras del Presidente de la República, Fernando Lugo Méndez

Los doscientos años del inicio de nuestra nación no constituyen sólo un aniversario, quizás mucho más célebre que los demás. Ya que cumplir cien años tiene el brillo dado por el encanto de los números. Porque, no solo asistimos a una época de cambios, sino a un cambio de época. Los doscientos años de la Nación Paraguaya, y de las naciones hermanas de América Latina, coinciden con este cambio de época.

Además, hemos vivido en el Paraguay la primera alternancia política pacífica que, inauguramos con la actual administración. Y ello no representa simplemente un nuevo gobierno que sustituyó al anterior, también pacíficamente electo por mandato de la ciudadanía. Estamos consolidando la autodeterminación democrática y, con ella, la vigencia de una nueva institucionalidad política: la creación de una cultura de la libertad al servicio de los derechos humanos.

Este gobierno tomó como seña de identidad el cambio. Quiere ser y prometió ser el gobierno del cambio, en el sentido amplio. Esa no es una máscara ni una simple marca publicitaria. El cambio es una stra

necesidad de los tiempos para nuestra nación que está enmarcada en un mundo cambiante a escala mundial, acorde con los procesos de globalización e innovación que tienen lugar en todas partes del planeta. La oportunidad del cambio, en realidad, viene junto al enorme peligro de no cambiar y de mantenernos en esquemas del pasado, sin vigencia para el futuro.

Ésta puede ser la década de América Latina, opuesta a la década de los '80, que fue la década perdida. Ésta puede ser la década del Paraguay, después de varias décadas perdidas, pero ese cambio no ocurre espontáneamente. Debe ser construido, conquistado y defendido.

Este tiempo de cambio tiene dos caras. Una que mira hacia atrás para asumir, sostener y conmemorar la herencia de aquello que fuimos, es el pasado o la memoria. Y otra cara que mira hacia adelante, para diseñar el proyecto, materializar los sueños, implementar los planes, es el futuro. Como dice más concretamente el título de este seminario, hay que construir la agenda de mediano y largo plazo del Paraguay en su Bicentenario. Desde el punto de vista de la economía, junto a América Latina, tenemos dos grandes desafíos en nuestra agenda país del futuro. Primero, la igualdad y segundo, la productividad. Y estos serán los grandes temas de reflexión y de aprendizaje.

No nos centraremos, esta vez, en las condiciones particulares del Paraguay, sino indirectamente. Ahora estudiaremos lo que se sabe sobre estos temas en la colectividad mundial. El estado del arte de los conceptos con los cuales podemos estudiarnos con mayor fidelidad, con mayor precisión. Después focalizaremos nuestro interés en casa, en otro encuentro.

La igualdad es fundamentalmente igualdad de oportunidades, pero para que ella tenga lugar es necesario remover desigualdades de las condiciones actuales que impiden la vigencia de la necesaria igualdad.

Un gran descubrimiento de los últimos años es que la agenda que persigue la igualdad y la que busca equidad no son muy diferentes. Ambas son aspectos diversos de una misma agenda. Una sociedad más

Ambas son aspectos diversos de una misma agenda. Una sociedad más igualitaria es más justa y viceversa.

Otro descubrimiento de nuestro tiempo es que no podemos contraponer la igualdad con la productividad en América Latina: el continente de la desigualdad y de las oportunidades perdidas. Sin mayor igualdad no lograremos el incremento de productividad que necesitamos para hacer frente a las condiciones del mundo presente y futuro. La agenda de la productividad tiene otras exigencias que debemos atender, además de superar las antiguas desigualdades.

Esto es un gran desafío porque hace falta un nuevo diseño de políticas públicas que aliente la innovación, que construya infraestructura física para hacer que nuestra economía sea competitiva, que desarrolle instituciones públicas y normas estables en donde, en condiciones justas, sea incentivada sobre todo la excelencia.

No vamos a cansarnos de decir que nos hace falta una nueva fiscalidad, una ingente inversión en capital humano, en salud, en educación de calidad, una normativa justa y una integridad generalizada. Debemos, además, renovar el arsenal de conceptos necesarios para pensarnos, para evaluarnos, para reconocernos y para proyectarnos hacia el futuro. Eso es lo que hemos venido a hacer: actualizar los conceptos con los cuales iluminamos el sendero recorrido y sobre todo el sendero por recorrer.

Agradezco la participación de los diversos estamentos de nuestra sociedad, la cooperación de los organismos internacionales y, especialmente, al Equipo Económico Nacional y al Ministerio de Hacienda por el diseño de este seminario internacional, del cual espero que sienta los conceptos sobre el desarrollo económico, los cimientos sólidos necesarios para la construcción del otro país que es posible y queremos construir, a partir del que tenemos, recordando que el actual ¡ya nos llevó 200 años!

Muchas gracias.

**Ministerio
de
Hacienda**

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Santiago Levy Algazi
Vicepresidente de sectores y
conocimiento del Banco Interamericano
de Desarrollo (BID)

Primera Parte: Productividad y Empleo

1. La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos

Antes de comenzar, quisiera expresarle al presidente Fernando Lugo un saludo muy cordial y respetuoso de parte del presidente del BID, Luis Alberto Moreno; agradecerle al ministro Dionisio Borda por permitirme estar aquí con ustedes; y felicitar al Gobierno del Paraguay por este evento.

Realmente, al escuchar sus palabras, señor presidente, nos damos cuenta de la seriedad y el compromiso de su gobierno con el futuro del Paraguay. En ese sentido, esta me parece que compartir las visiones de otras experiencias, que sirvan como elemento para construir la propia, es un camino muy adecuado para la construcción de este futuro que usted está liderando a 200 años de la independencia.

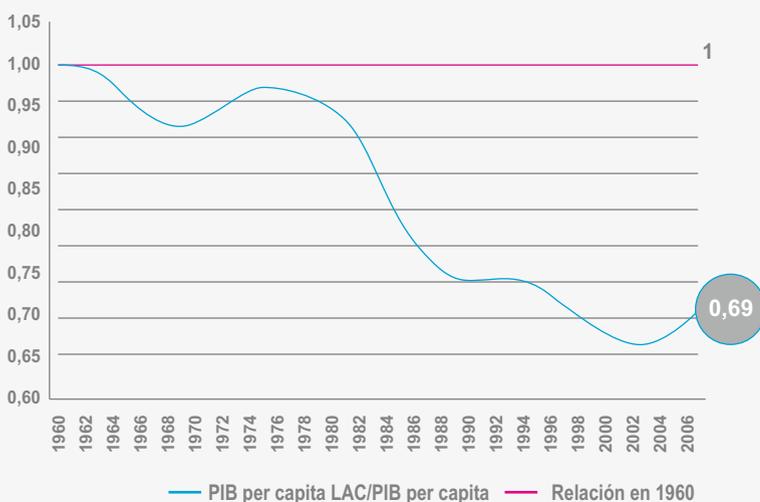
Quisiera compartir con ustedes un estudio que hicimos en el Banco

Interamericano de Desarrollo a petición del presidente Moreno.

Para dar un vistazo a un estudio que hicimos en el Banco sobre la productividad en América Latina, quiero empezar con una gráfica que realmente debe ser motivo de reflexión.

» La región padece de bajo crecimiento crónico

Gráfico 1: Evolución del Producto Interno Bruto per Capita de América Latina Relativo a Estados Unidos - Índice Base 1960=1



El Gráfico 1 nos permite dar una mirada a casi medio siglo de historia económica de América Latina, indagando qué ha pasado con el ingreso per cápita de América Latina tomando como punto de referencia a Estados Unidos. En el análisis incluimos datos desde 1960 y paramos en el 2007 para no afectar estos números por la crisis del 2008.

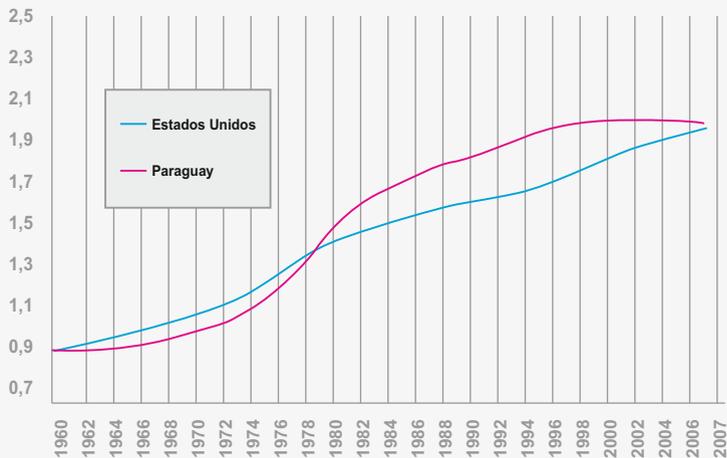
Lo que encontramos es un resultado sorprendente y a la vez preocupante: el ingreso per cápita actual de la región, relativo al de Estados Unidos, es inferior al nivel de medio siglo atrás. Esto es exactamente lo puesto a lo que uno hubiera esperado. De hecho, esperábamos que los países de la región, de alguna manera, hubieran

cerrado la brecha respecto a Estados Unidos.

Para Paraguay hicimos el siguiente ejercicio: nos preguntamos cómo ha sido la evolución de la acumulación de factores (especialmente de capital) y el crecimiento de la fuerza laboral.

De alguna manera, hemos tratado de comparar el esfuerzo de ahorro y trabajo que han hecho los paraguayos con relación a los de Estados Unidos durante este medio siglo.

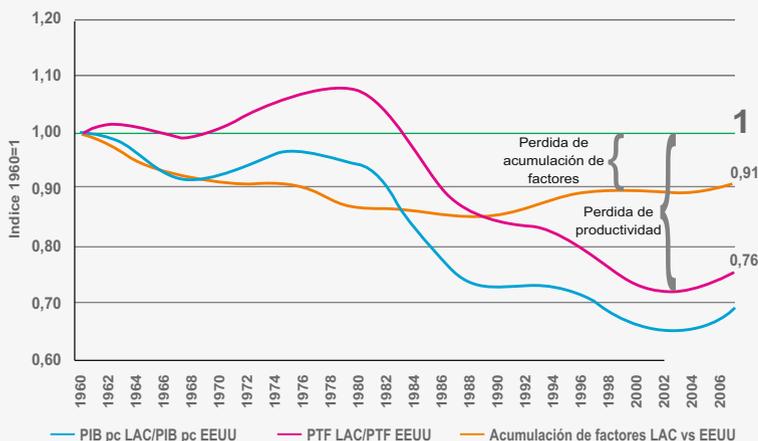
Gráfico 2: Acumulación de Factores y Productividad en el Paraguay. Índice Base 1960=1



Lo que encontramos es que no existen grandes diferencias.

No es que en Paraguay ahorren menos o inviertan menos que en Estados Unidos, tampoco es que los paraguayos trabajen menos que los americanos. Como se observa en el Gráfico 2, la acumulación de factores salvo algunas diferencias menores ha sido prácticamente igual en este medio siglo.

Gráfico 3: Acumulación del PIB per capita relativo, Productividad y Acumulación de factores Vs Estados Unidos. Índice Base 1960=1

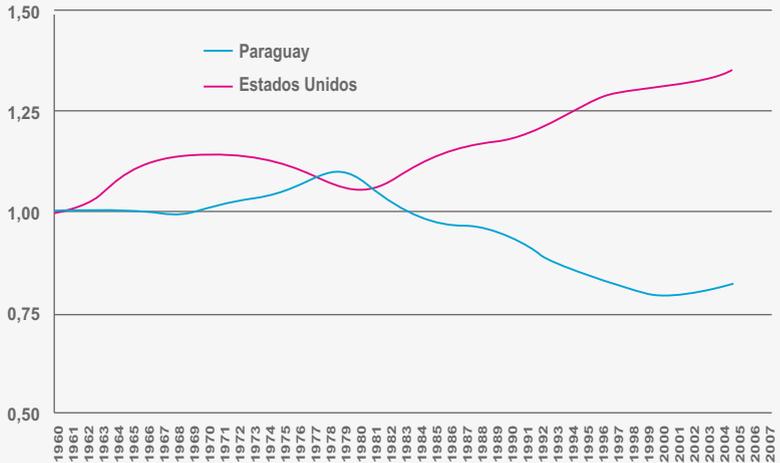


En realidad, la diferencia clave se da en la productividad. La línea azul del Gráfico 3 muestra lo que ha pasado con la evolución de la productividad en el Paraguay en este medio siglo en comparación con la evolución de la productividad en los Estados Unidos.

Y a partir de mediados de los 80, cuando entramos a la famosa década perdida, es cuando observamos un colapso de la productividad en Paraguay respecto a Estados Unidos. Este es, justamente, el mensaje central de mi presentación.

Mientras no haya una recuperación en el crecimiento de la productividad, es sumamente improbable que el ingreso per cápita del Paraguay pueda subir rápidamente y alcanzar al de Estados Unidos. Las cifras muestran que no va a ser solamente a través de más inversión y más trabajo que van a poder tener un nivel de vida más alto. Mas bien, es a través del incremento de la productividad que, probablemente, el Paraguay lo va a lograr (Gráfico 4).

Gráfico 4: Acumulación de Factores y de Productividad en el Paraguay. Productividad Total de Factores. Índice Base 1960=1

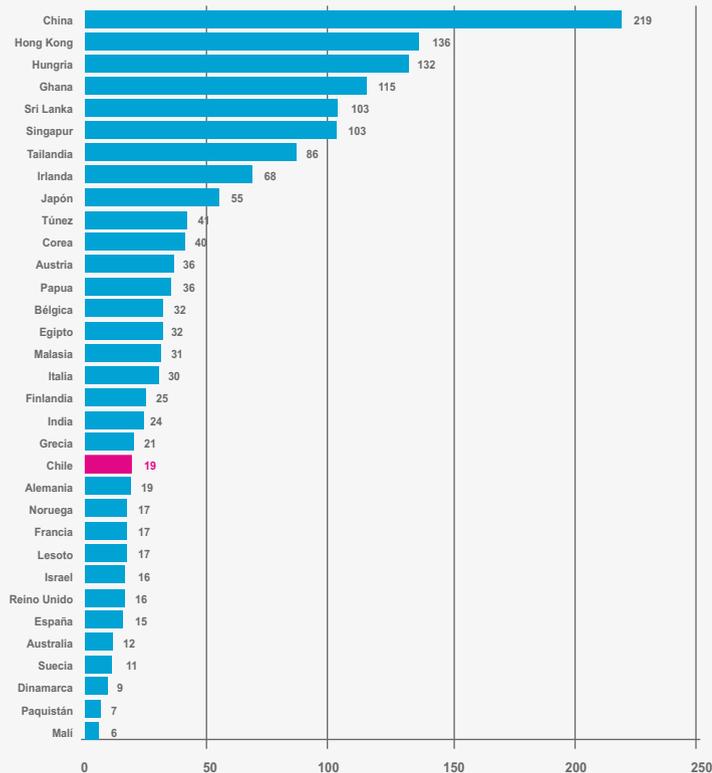


Lo que sucede en el Paraguay no es muy diferente a lo que ocurre en otros países de América Latina, donde el ingreso per cápita es menor al de Estados Unidos, principalmente por las diferencias en las tasas de crecimiento de la productividad. En algunos países más, en otros países menos, pero en general el atraso relativo de la región respecto a Estados Unidos se explica fundamentalmente por el diferencial en el crecimiento de la productividad.

También nos preguntarnos, en este estudio, en qué países la productividad ha crecido más rápidamente que en los Estados Unidos. Lo que encontramos es que ha crecido más en China, Hungría, Tailandia, Japón, Corea del Sur.

Apparentemente ninguna sorpresa hasta aquí. Sin embargo, entre esos países encontramos aisladamente a Chile, cuya productividad creció con relación a la de Estados Unidos en el último medio siglo. La productividad en Chile ha crecido más rápidamente que en el resto de América Latina (Gráfico 5).

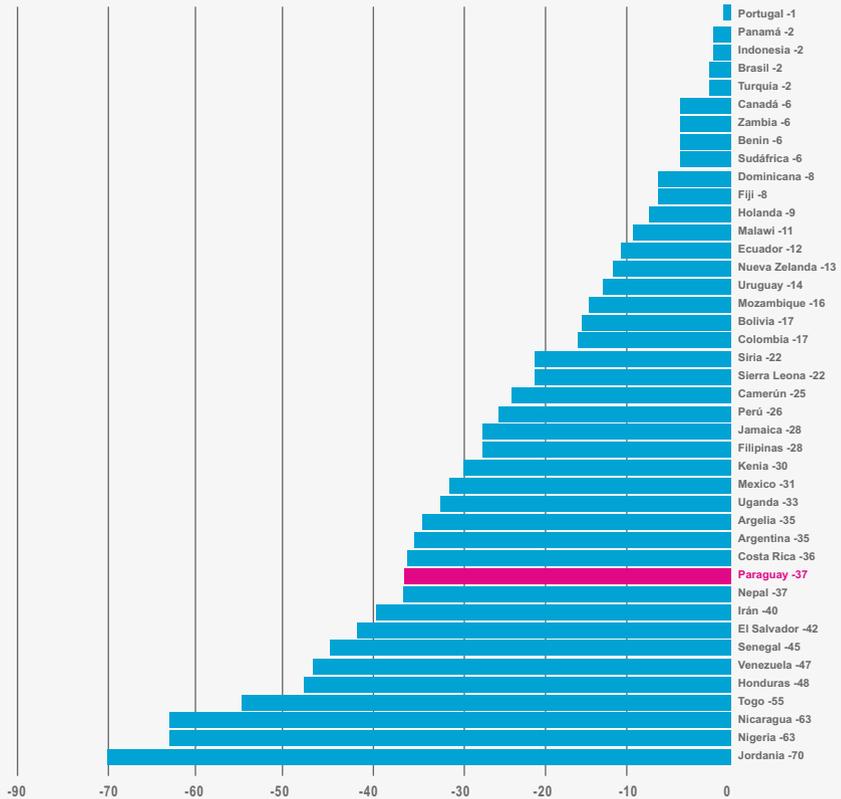
Gráfico 5: Países en donde la Productividad creció más que en los Estados Unidos (1960-2005) Porcentaje de ganancias respecto los Estados Unidos.



Fuente: Estimaciones basadas en Heston, Summers y Aten (2006), Banco Mundial (2008), Barro y Lee (2000)

Si hacemos el ejercicio inverso y nos preguntamos en qué países la productividad ha crecido más lentamente que en Estados Unidos, prácticamente encontramos a toda América Latina, como puede verse en el Gráfico 6. Entre estos casos se encuentra el Paraguay, que en el gráfico lo pueden ver señalado en azul. Pero, básicamente, el mensaje que quiero transmitir aquí es que este fenómeno del que estamos hablando no es exclusivo del Paraguay, sino más bien fue característico de toda la región.

Gráfico 6: Países que perdieron Productividad en relación con los Estados Unidos (1960-2005). Porcentajes de pérdidas respecto a EEUU.



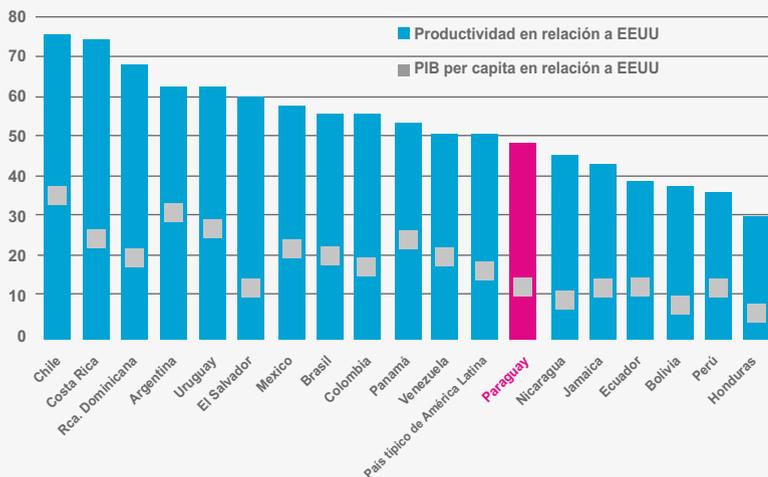
Fuente: Estimaciones basadas en Heston, Summers y Aten (2006), Banco Mundial (2008), Barro y Lee (2000)

El Gráfico 7 nos permite ver, en términos comparativos, la situación del Paraguay con respecto al resto de América Latina.

Lo que notamos es que el Paraguay se encuentra dentro del 33% de los países que presentan el crecimiento de la productividad más lento, lo que explica de alguna manera que el PIB per cápita del Paraguay también haya crecido mucho más lento que en otros países de América Latina.

Chile es el país que ha tenido el crecimiento de la productividad más rápido en la región, seguido de Costa Rica, República Dominicana y Argentina.

Gráfico 7: Producción relativa de Paraguay en terminos de nivel de productividad. Productividad Relativa en América Latina 2005, En porcentajes.



Fuente: Estimaciones basadas en Heston, Summers y Aten (2006), Banco Mundial (2008), Barro y Lee (2000)

» ¿Cuál es el costo de la baja productividad?

En nuestro estudio del BID hicimos el siguiente cálculo: si la productividad en América Latina hubiese crecido al mismo ritmo que venía creciendo en los Estados Unidos antes del colapso a mediados de los 80, con el mismo ahorro y con las mismas horas trabajadas, el ingreso per cápita habría sido hoy 54% más alto.

O sea que, si trabajamos de lunes a viernes, a veces el fin de semana, no tendríamos que trabajar más horas ni tendríamos que ahorrar más para tener un ingreso per cápita 54% más alto. Pero sí tendríamos que ser más productivos de lo que somos.

Y eso hubiese tenido un impacto en el combate a la pobreza, un impacto realmente notable. Porque, como lo decía el presidente Lugo en su intervención, productividad y equidad van de la mano.

» **¿Dónde está el problema?**

¿Por qué tenemos un problema de productividad? Quiero indagar con ustedes, en mayor detalle, los determinantes microeconómicos del crecimiento de la productividad y explicar que el problema en realidad no se encuentra en el sector agrícola de nuestros países.

En Paraguay están teniendo un espectacular desarrollo del sector agrícola y lo mismo está ocurriendo en otros países del Cono Sur.

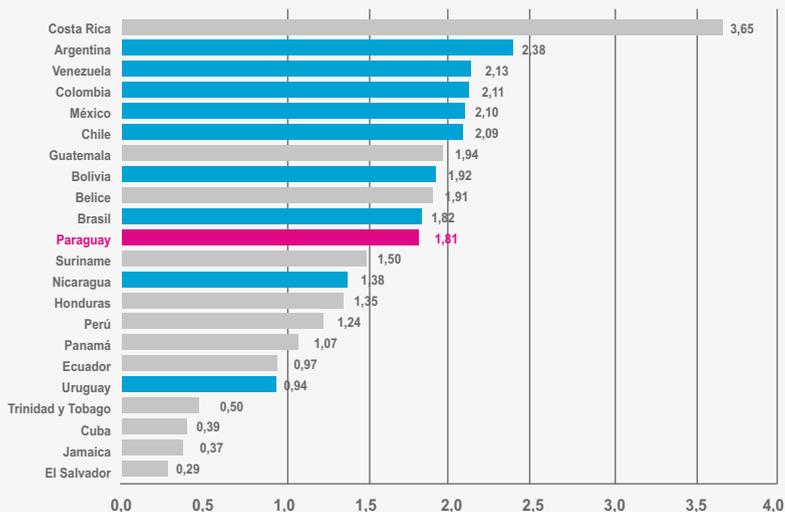
Con esto quiero señalar que el problema está en el sector manufacturero y en gran medida en los sectores de servicios y comercio.

Lo que vemos en el Gráfico 8 es que la agricultura ha tenido un crecimiento de la productividad realmente alto.

En azul, vemos que el crecimiento de la productividad en el Paraguay es bastante aceptable; no tan alto como en otros países de la región, pero es un crecimiento bastante aceptable.

Pero en la agricultura no es donde deben buscar las soluciones al problema de la productividad. Definitivamente, no es ahí donde están teniendo problemas.

Gráfico 8: Crecimiento de la productividad total de los factores en agricultura. América Latina 1961-2007, en porcentajes.



Fuente: Basado en Ludena (2009).

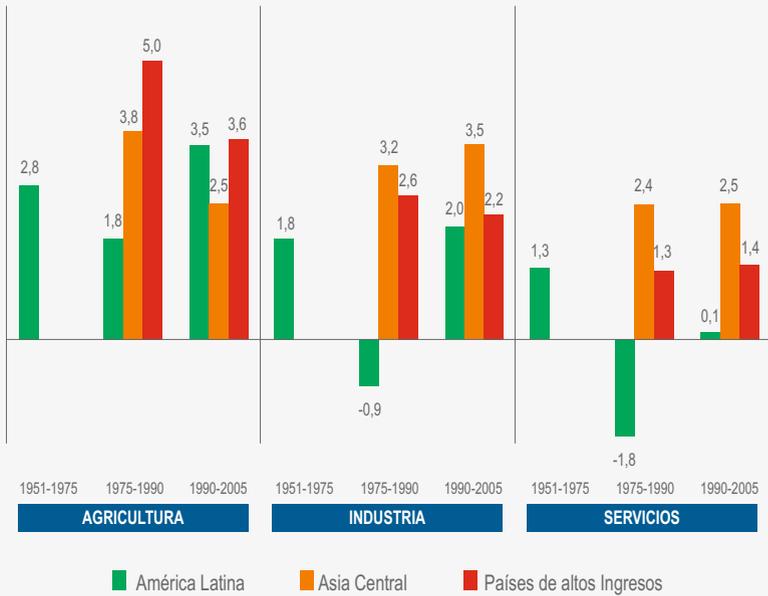
Nota: En gris países con cantidad limitada de tierra.

En el Gráfico 9 vemos en el panel izquierdo el crecimiento de la productividad en el sector agrícola para varios períodos, en el panel del medio está el crecimiento de la productividad en el sector de la industria y en el panel derecho el crecimiento de la productividad en el sector de servicios.

Para toda América Latina, lo que encontramos es que donde realmente hemos tenido un desempeño muy pobre es en el sector industrial y en el sector de servicios, donde la productividad incluso presentó tasas de crecimiento negativas.

Por su parte, en el Gráfico 10 observamos que con respecto a Estados Unidos hemos cerrado un poco la brecha en el caso de agricultura: en el año 2002 la productividad es mayor que en el año 1973.

Gráfico 9: Promedio anual de crecimiento de la productividad laboral en la Agricultura, La industria y los Servicios, 1951-2005. En porcentajes.

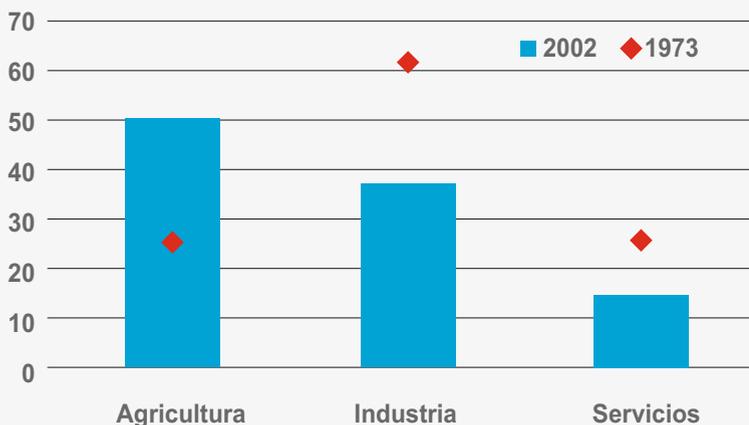


Sin embargo, la brecha no se ha cerrado en el sector industrial y tampoco en el sector de servicios.

En el sector servicios, los niveles de productividad equivalieron al 15% de los de Estados Unidos, mientras que en el sector de la industria la productividad relativa del sector fue de aproximadamente 35%.

¿Por qué es importante concentrarnos en el sector industrial y de servicios? Porque la composición del empleo en nuestros países ha cambiado de forma dramática.

Gráfico 10: Productividad laboral por sector con respecto a los Estados Unidos.
Estados Unidos=100



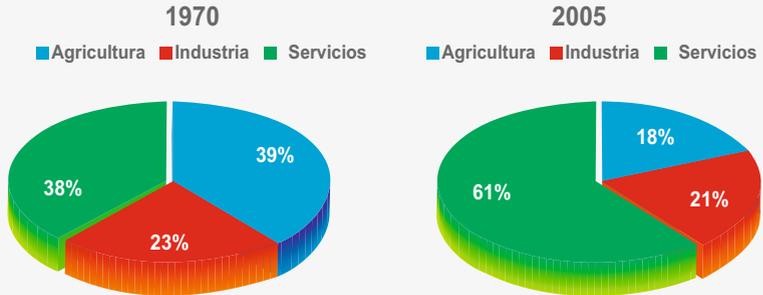
Fuente: Cálculos de los autores con base en Timmer y de Vries (2007).

Como se ve en el Gráfico 11, en 1970 el sector servicios representaba solamente alrededor del 38% de la fuerza de trabajo; pero con la urbanización, el crecimiento de las ciudades y, en general, el cambio que ha habido en la composición de la producción, actualmente el sector de servicios ocupa a más de la mitad de la mano de obra.

En algunos países observamos que ocupa entre el 60 y 70% de la población trabajadora.

Ese es justamente el motivo de la preocupación, ya que es el sector que concentra la mayor parte del empleo pero presenta el mayor rezago en productividad. Entonces, pensar en salarios reales más altos es en realidad un sueño poco creíble, ya que tenemos precisamente a la gente menos productiva.

Gráfico 11: Participación relativa de los sectores en la generación de valor agregado. Porcentajes.



Participación relativa de los sectores en la generación de valor agregado

Se dice, entonces, que hay que promover las exportaciones y ser mucho más competitivos.

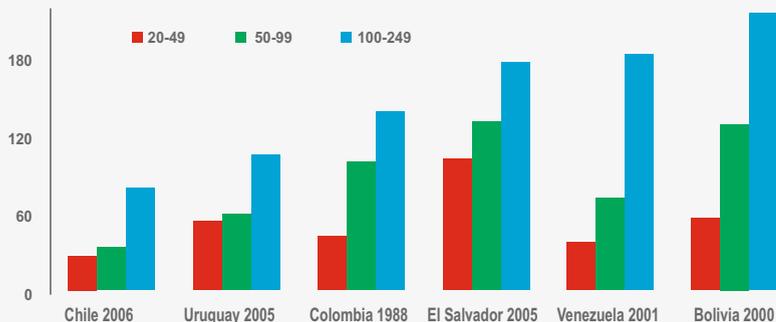
Pero lo que nuestro análisis está sugiriendo es que, en realidad, tenemos una gran agenda de trabajo en el sector industrial y particularmente en el sector de servicios, que actualmente tienen un peso grande dentro de las economías.

El nivel de productividad de un país, en el fondo, no es más que un promedio ponderado del nivel de productividad de sus empresas. En realidad, va a ser la productividad de las empresas la que determina el promedio.

Lo que encontramos es que América Latina tiene una inmensa cantidad de empresas muy pequeñas de muy baja productividad y muy pocas empresas grandes, que son las que tienen más productividad.

Los datos mostrados en el Gráfico 12 aún no reflejan datos de Paraguay porque no tenemos todavía los resultados del censo económico.

Gráfico 12: Productividad por tamaño de empresa, relativa a firmas de 10-19 trabajadores. Empresas manufactureras. Aumento de la Productividad, en porcentajes.



Fuente: Elaboración en base a encuestas nacionales de establecimientos.

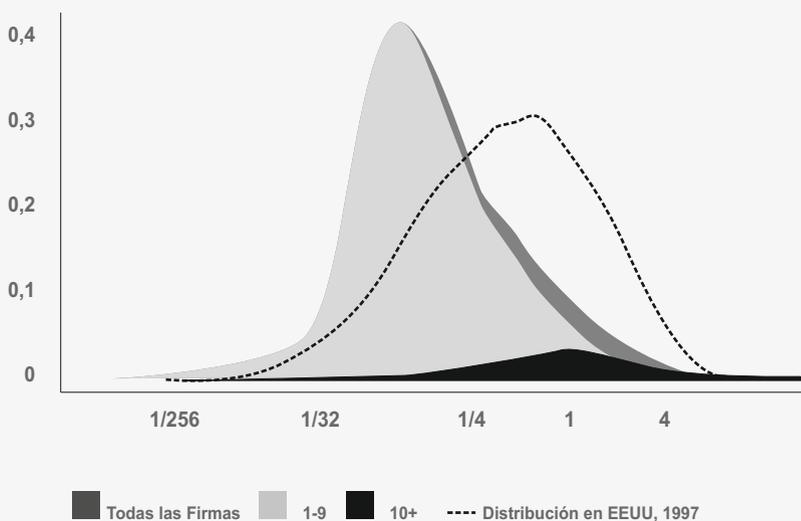
Pero en base a los resultados de otros países de América Latina podemos ver, comparando las empresas de 20 ó 50 trabajadores, de 50 a 100 y de 100 a 250, que es en Chile donde las empresas más grandes son más productivas que las empresas relativamente pequeñas.

Vean el caso de Bolivia: las empresas bolivianas grandes de (100 a 250 trabajadores) son casi dos veces más productivas que las empresas chiquitas.

¿Qué quiere decir eso? Un peso de ahorro y un peso de salarios en una empresa grande le daría a Bolivia dos veces más de producción que un peso de ahorros y un peso de salarios en una empresa pequeña.

Quisiera discutir con cierto detalle el Gráfico 13 y el Gráfico 14 porque realmente son muy reveladores de lo que está pasando.

Gráfico 13: Productividad relativa al promedio del sector por tamaño de empresa. Empresas Manufactureras. Promedio del Sector=1; tamaño de la empresa en cantidad de empleados. El Salvador 2005.



Fuente: Elaboración a base de censos económicos.

Tomamos los censos económicos tanto de México como de El Salvador. Hicimos una comparación muy detallada de la productividad de cada una de las empresas en ese país. Las que están a la derecha del número 1 en el eje horizontal son las empresas que son más productivas que el promedio; y las que están a la izquierda del número 1 son las empresas que son menos productivas que el promedio.

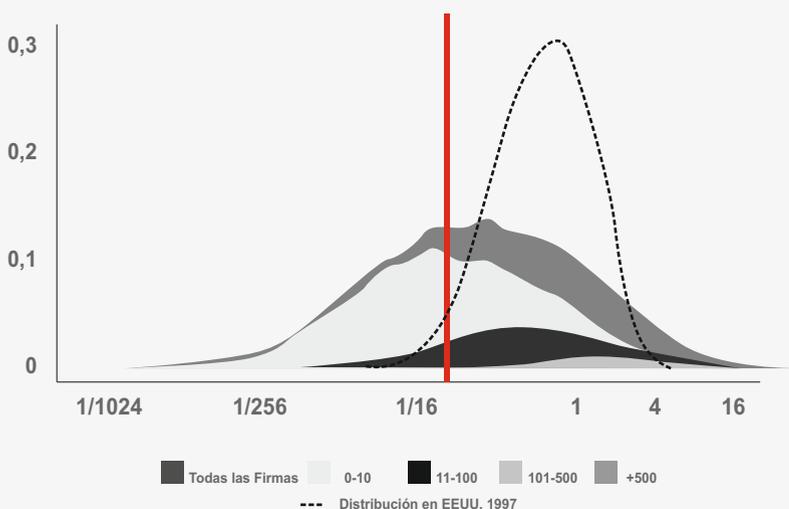
Luego, haciendo un cálculo bastante sofisticado, comparamos las empresas en cada sector de la economía con las mismas empresas en Estados Unidos. La línea punteada muestra la distribución de la productividad en las empresas de Estados Unidos.

Como pueden ver, también en Estados Unidos hay algunas

empresas que son más productivas que otras. Idealmente, en un país todas las empresas deberían ser igualmente productivas, pero este es un caso ideal que no se da en ningún lado. Aún en Estados Unidos, que tiene mercados que funcionan relativamente bien, algunas empresas son más productivas que otras.

Pero en los Estados Unidos la empresa más productiva es cuatro veces más productiva que el promedio y la menos productiva es un 1/16 menos productiva que el promedio. La dispersión entre las empresas más productivas y menos productivas es relativamente pequeña en Estados Unidos.

Gráfico 14: Productividad relativa al promedio del sector por tamaño de empresa. Empresas Manufactureras. Promedio del Sector=1; tamaño de la empresa en cantidad de empleados. Mexico 2004.



Fuente: Elaboración a base de censos económicos.

Sin embargo, en el lado de México, separado de los Estados Unidos solamente por 20 metros de agua, la empresa más productiva es 16 veces más productiva que el promedio y la empresa menos productiva es 250 veces menos productiva que el promedio.

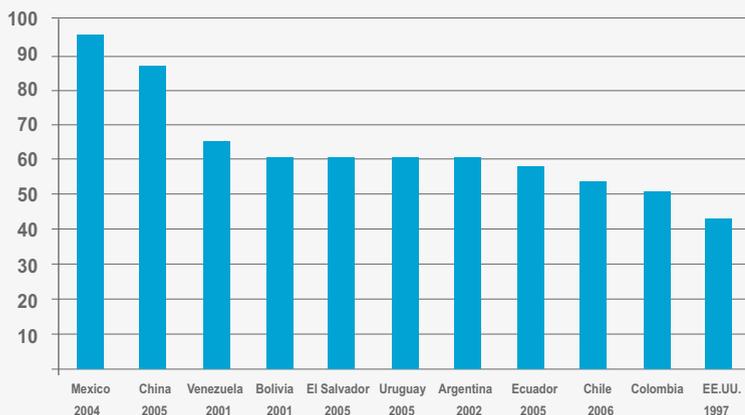
Siguiendo en el Gráfico 14, vemos que las sombras que están dentro de esas curvas reflejan los tamaños de las empresas. La mayor parte de las empresas que son menos productivas que las del promedio son empresas muy chiquitas. En América Latina estamos plagados de empresas chiquitas, de dos a tres trabajadores, la mayor parte de ellas informales. En estas empresas es donde, justamente, se canalizan el ahorro y el trabajo de nuestros países, pero donde el resultado de ese esfuerzo es bastante bajo.

Aún si tomáramos como punto de referencia a Estados Unidos, que presentan 1/16 empresas menos productivas que el promedio, hay una inmensa cantidad de empresas en México que ni siquiera alcanzan esos niveles de productividad (vean al lado izquierdo de la línea roja). Esto nos lleva a una pregunta fundamental: ¿Por qué hay tantas empresas tan chiquitas e improductivas? ¿Y por qué no hay empresas más grandes y más productivas? Esa es la pregunta, señor ministro, que yo sugiero usted debe poner sobre la mesa.

¿Qué pasa en el Paraguay? ¿Qué pasa con el mercado del crédito? ¿Qué pasa con el mercado del trabajo? ¿Qué pasa con el funcionamiento de los mercados? ¿Qué implica que el ahorro de los paraguayos se canalice hacia empresas chiquititas y que el trabajo cotidiano de los paraguayos se realice en esas empresas, muchas de ellas informales y sumamente improductivas? Y finalmente ¿por qué no hay más empresas grandes que sean mucho más productivas dentro del país?

Un cálculo interesante es el de los aumentos de la productividad agregada como resultado de la reasignación de recursos en el sector manufacturero, que nos dice cuál podría ser el aumento en productividad si la región lograra reasignar los recursos en forma eficiente. Como se observa en el Gráfico 15, México casi podría duplicar el ingreso per cápita, mientras que los demás países se podrían lograr aumentos en la productividad sumamente interesantes.

Gráfico 15: Aumento estimado de la productividad si los recursos se destinaran en forma eficiente. En porcentajes.



Nótese que también que en los Estados Unidos se podría lograr una mejora como consecuencia de la reasignación de factores, porque ningún país es ideal en el sentido de que la productividad sea igual en todas las empresas. Pero el objetivo no es igualar todas las productividades, porque eso no lo vamos a lograr. Lo que sí podemos hacer es trabajar juntos para que la dispersión se achique sustancialmente y tengamos altos niveles de productividad.

En suma, corregir los problemas de productividad puede permitir un ingreso mucho más alto y la pregunta interesante entonces es ¿en dónde nos enfocamos y en qué sectores trabajamos para lograr eso?

» Causas de la baja y estancada productividad

Permítanme hablar un poquito de qué podemos hacer y en qué áreas no podemos dejar de trabajar. No voy a hablar de las áreas que todos sabemos, no voy a hablar de educación por ejemplo. Es evidente que la educación es un factor determinante de la productividad, pero en la medida en que todos ya compartimos ese conocimiento no lo voy a

discutir. Me voy a enfocar en temas que tienen que ver con costos de transporte y con los mercados de créditos. Por otra parte, quiero hablar de temas impositivos y temas sociales. Asimismo, quiero mencionar algunas de las políticas de las que disponemos para fomentar las micro y pequeñas empresas, ya que en ciertas ocasiones algunas de esas políticas de fomento a las pequeñas empresas pueden no ser las más adecuadas.

Los altos costos del transporte claramente reducen productividad de las empresas. Les cuesta más traer sus insumos y les cuesta mucho más sacar su producción a los mercados. El bajo crédito impide que las empresas más productivas tengan recursos para crecer más rápidamente, entonces mejorar los sistemas crediticios puede tener un impacto muy importante, ya que podría permitir que las empresas más productivas crezcan más.

Los altos costos de la formalidad claramente impactan negativamente en la productividad. Parte de la respuesta de por qué hay tantas empresas chiquitas y por qué hay tan pocas empresas grandes tiene que ver con el hecho de que ser una empresa formal es muy costoso y ser una empresa informal es realmente mucho menos costoso.

Los costos de la formalidad son parte de la explicación de las pérdidas de productividad, además de la insuficiente innovación y ciertas políticas públicas que, desafortunadamente, también fomentan la baja productividad. Los regímenes simplificados en mi país, México, por ejemplo.

No conozco el caso de Paraguay, pero en mi país el régimen fiscal dice que si una empresa tiene ventas de hasta dos millones de pesos al año paga una tasa impositiva de 2% de sobre las ventas, pero si tiene ventas de más de dos millones de pesos al año, paga impuesto a la renta a la tasa del 28%. Entonces, si yo tengo una empresa que vende 1.999.999 pesos y me ofrecen comprarme algo por dos pesos más, voy a pasar de pagar 2% de impuestos a 28% sobre los ingresos, entonces olvidémonos.

Es un régimen fiscal muy bien intencionado, pero que está fomentando de alguna manera que las empresas se mantengan chiquitas. Es mejor establecer tasas impositivas homogéneas del nivel de 15% o 20%, un nivel que se considere adecuado y que no discrimine entre sectores.

¿Qué pasa con los programas sociales? Si contratamos a un trabajador formalmente, tenemos que pagar por su seguridad social y los costos de despido por lo que la empresa adquiere un pasivo contingente muy grande. Si la empresa en el futuro tiene que despedir a algún trabajador porque cayó su producción o porque perdió el mercado, le va a ser muy costoso despedir a ese trabajador. Por lo tanto, lo que va a hacer es contratarlo informalmente.

Muchas de nuestras políticas laborales y muchas de las políticas sociales inadvertidamente están fomentando la informalidad con un altísimo costo en productividad y en materia de salarios reales.

Igualmente, muchas de las políticas de fomento a las Pymes confunden los objetivos y sostienen que “hay que fomentar las Pymes porque generan mucho empleo”, pero en realidad no queremos generar mucho empleo. Queremos generar mucho empleo productivo y no es la misma cosa. Lo que nos tenemos que preguntar es si, en realidad, estamos subsidiando empresas que en ausencia del subsidio no existirían.

Eso es justamente lo que no deseamos: subsidiar empresas que van a ser potencialmente las menos productivas y dinámicas. Esto también nos hace pensar en los temas del crédito que damos a través de la banca de segundo piso y de los bancos de desarrollo. Debemos asegurarnos de que realmente estemos canalizando los créditos hacia los sectores más productivos.

Ya para concluir me gustaría mostrar algunas gráficas sobre Paraguay. Así, el Gráfico 16 muestra que el Paraguay presenta altos

costos de transporte como porcentaje del valor de sus importaciones. Y, con respecto a los costos del resto de América Latina, los costos del Paraguay son más altos. Esto claramente dice que el sector del transporte es un tema muy importante en la agenda de trabajo para el caso de, Paraguay.

Gráfico 16: Costo del transporte como porcentaje de las importaciones. Estados Unidos y países seleccionados de America Latina 2008.

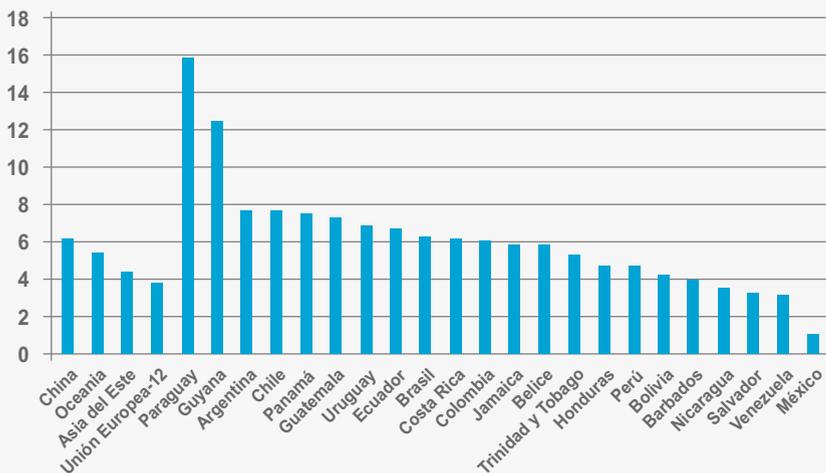


Fuente: Cálculos propios basados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del U.S. Census Bureau sobre importación de mercaderías.

Lo mismo ocurre si comparamos los costos de transporte con relación a las exportaciones. Nuevamente el Paraguay se destaca entre los que presentan los costos más elevados (Gráfico 17).

Considerando que es un país insular esto podría tener sentido, pero aún así una infraestructura de carretera más amplia, una mejor infraestructura pluvial o ferrocarrilera, tendría un impacto altísimo en términos de la productividad en el Paraguay.

Gráfico 17: Costo del transporte como porcentaje de las importaciones a los Estados Unidos, 2006. En porcentajes.

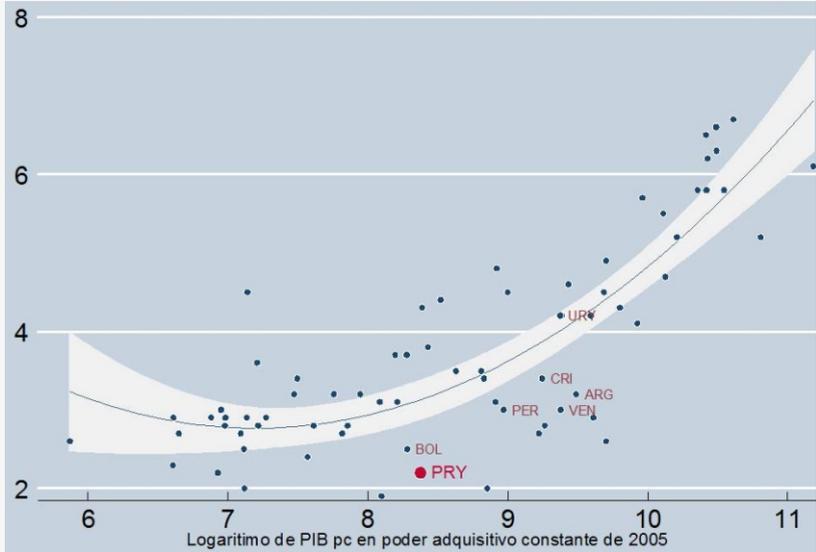


Fuente: Cálculo propio basado en datos de la U.S. Census Bureau sobre importaciones de mercaderías.

En el Gráfico 18, presentado en el Foro Económico Mundial, se mide la calidad de la infraestructura de diversos países corregida por el ingreso per cápita, más allá de los costos de transporte del comercio internacional, sus puertos, aeropuertos y su infraestructura de telecomunicaciones.

Entonces, la línea blanca que está en medio es más o menos el ingreso per cápita de los países.

Uno esperaría que el Paraguay, que es el punto rojo, considerando su ingreso per cápita, estuviese sobre la línea que está en la banda blanca. Lo que este estudio demuestra es que, aún tomando en consideración el ingreso per cápita del Paraguay comparado con el de otros países, la calidad de la infraestructura es deficiente y es claramente un freno a la productividad para el crecimiento de las regiones.

Gráfico 18: Calidad de la infraestructura, Foro Económico Mundial.

Fuente: Encuesta del FEM sobre la calidad de la estructura en general.

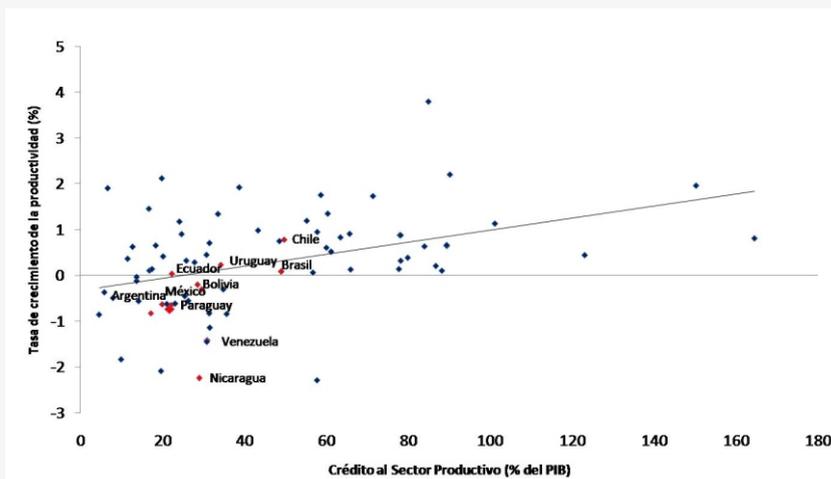
Nuevamente con respecto al tema de los créditos, en el Gráfico 19 la línea muestra que el nivel de crédito se estaría canalizando al sector privado más o menos en función del ingreso per cápita de los países.

En el caso del Paraguay, nuevamente encontramos que se debería estar canalizando un crédito al sector privado relativamente más alto, de acuerdo a su nivel de ingreso.

Reitero que el crédito debe ser canalizado a empresas productivas, porque subsidiar el crédito a empresas que nunca van a ser productivas es como darse un balazo en el pie.

Así, el Gráfico 19 parece indicar que en el área de los créditos también hay trabajo que hacer.

Gráfico 19: Crecimiento de la Productividad y el desarrollo financiero, 1965-2003.



Fuente: Crédito al sector privado, Banco Mundial 2009, y productividad (PTF): Fernández-Arias y Daude (2010)

Otros indicadores que se pueden observar son los relacionados con la adopción de tecnología en la producción e incorporación de tecnologías nuevas (gráfico 20).

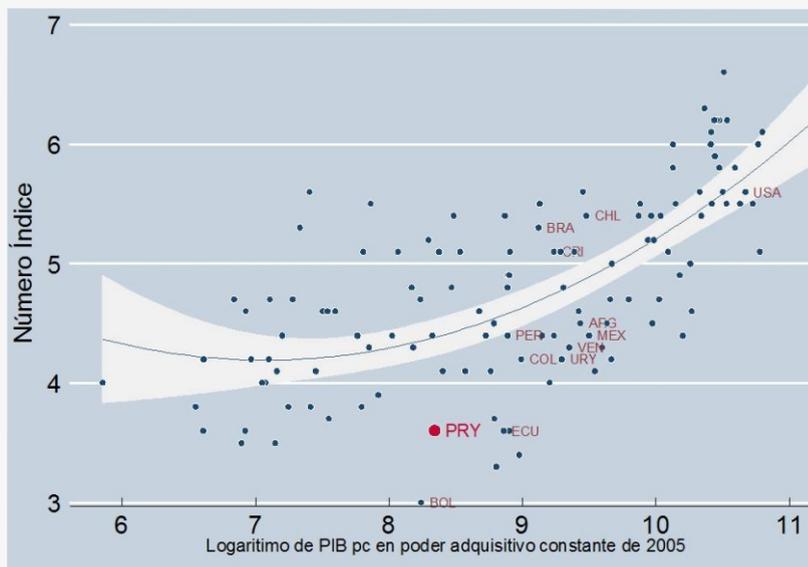
Paraguay nuevamente se encuentra en el punto rojo que está por debajo de la línea, lo que significa que aún corrigiendo por su ingreso per cápita, el Paraguay tiene procesos de innovación y adopción de tecnología inferiores.

Así, se deben tener en cuenta los mecanismos para facilitar la adopción de innovación de tecnologías dentro del propio Paraguay.

Paraguay también presenta una elevada informalidad laboral. En ese sentido, el presidente Lugo tenía toda la razón cuando mencionaba que la equidad y la productividad van de la mano. Mantener a dos

tercios de la población trabajadora en la informalidad no solamente es una mala política social, es también una mala política económica.

Gráfico 20: Absorción tecnológica a nivel de la firma (FEM).

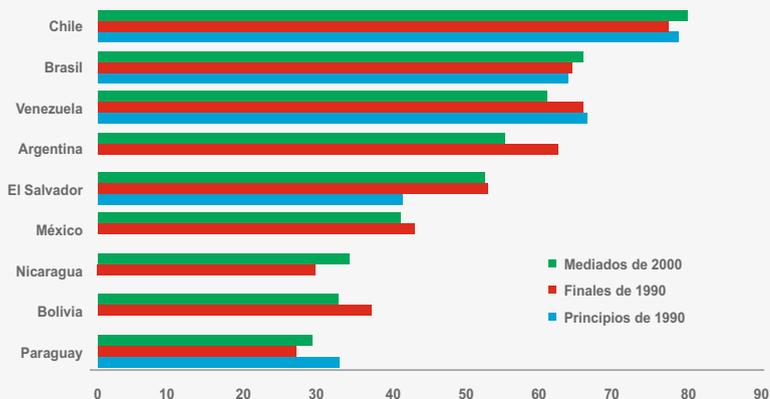


Fuente: Encuesta Ejecutiva del Foro Económico Mundial sobre la incorporación de nuevas tecnologías por parte de las firmas en cada país.

En la medida en que tengamos programas que castiguen la formalidad (por los altos costos de contratación y despido, por los altos impuestos) y, por otro lado, tengamos programas que subsidién la informalidad (como programas de salud gratuitos para la población informal o de pensiones no contributivas), estaremos empeorando el problema.

En el Gráfico 21, observamos que el porcentaje de la población trabajadora que no tiene acceso a una pensión (como un índice de informalidad) es alto en el Paraguay comparado con otros países. Es mala política social y es mala política económica.

Gráfico 21: Porcentaje de trabajadores con derecho a pensión una vez retirados.



Fuente: CEDLAS y Banco Mundial 2008.

» ¿Cómo mejorar la productividad?

Claramente hay una agenda de trabajo muy importante en el sector de transporte e infraestructura, así como también en todas las regulaciones bancarias que tienen que ver con el crédito al sector privado. Esto se refiere a las leyes de quiebra, las que tienen que ver con el colateral y con la posibilidad de que los bancos puedan dar créditos al sector privado para que tengan un colateral seguro que permita bajar las primas de riesgos. Asimismo, el aumento de la productividad está relacionado con la mejora del régimen fiscal, los mecanismos de controversia y los derechos de propiedad.

En mi opinión, muy personal, se debe fortalecer la base tributaria del Estado. No hay productividad alta en Estados fiscalmente pobres, ya que las inversiones en infraestructura que se requieren para tener una alta productividad en muchas ocasiones las tiene que hacer el Estado y el Estado no puede hacerlas en la penuria fiscal.

Una base tributaria alta, sólida, con impuestos relativamente homogéneos pero que le den al Estado la base fiscal suficiente con una

mezcla adecuada de impuestos al consumo y al ingreso, tanto a las personas físicas como a las empresas, es la mejor fórmula. Personalmente, creo que es necesario establecer una estructura tributaria homogénea que permita que el Estado, con un gasto eficaz y transparente, pueda llevar a cabo los proyectos de infraestructura necesarios. Además, hay que alejarse de las políticas sociales que discriminan en contra del empleo formal y subsidian la informalidad. Además, hay que cuidar los programas de fomento a las micro y pequeñas empresas, asegurando que no estemos confundiendo la política de crédito a las Pymes con una política social de mantenimiento de empleo.

Hay que tener presente que la justificación de las pequeñas empresas no puede ser que generen empleo, tiene que ser que generen empleo productivo porque los trabajadores paraguayos quieren un salario real más alto. Y el salario real será mayor solamente si está asociado a una productividad más alta. Y por lo tanto el enfoque que debemos utilizar debe poner a la productividad como un punto central de la política pública.

Lo que el estudio del BID sugiere es que ésta puede ser la década de América Latina, entonces pongamos a la productividad en el eje central de la política económica. Hemos conquistado la estabilidad macroeconómica en la región, después de grandes costos y grandes dolores de cabeza. Pero lo que ocurrió en 2008 y 2009 es una espléndida noticia, la región puede transitar por una crisis financiera internacional de gran envergadura y librarla bien. Hemos conquistado la estabilidad macroeconómica, pero nuestro reto para convertir ésta década en la década de América Latina es conquistar la productividad.

Esta estrategia será la mejor para combatir la pobreza extrema y crecer al 8% anual independientemente del precio de la soja o del comportamiento de China e India. Esto es, lograr un crecimiento auto sostenido que dure por muchas décadas para alcanzar la prosperidad y la equidad que tanto nos hace falta en la región.

**Ministerio
de
Hacienda**

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Gerhard Reinecke
Especialista en Políticas de Empleo
de la Organización Internacional
del Trabajo (OIT)

2. Trabajo decente y política activa de generación de empleo

» La crisis antes de la crisis

La intención de esta presentación es echar un vistazo a las políticas públicas adoptadas desde el ángulo del mundo del trabajo. Contiene tres bloques: i) la crisis y la crisis antes de la crisis; ii) el concepto de trabajo decente como enfoque para colocar el mundo del trabajo en el centro de las políticas públicas y de la estrategia de desarrollo; y, iii) las políticas para enfrentar los problemas económicos y sociales en base a tres ejemplos: la conciliación de trabajo y familia; las inversiones públicas como generadoras de empleo; y, el tema de los empleos verdes para hacer compatible el crecimiento económico sustentable medioambientalmente con la creación de empleos.

Antes de la crisis financiera de 2008 esta región estaba creciendo a un ritmo bastante satisfactorio en comparación con períodos anteriores, de más de 5% anual.

Efectivamente, el mencionado crecimiento tuvo algunos impactos positivos importantes en el mundo del trabajo. En ese período bajó la tasa de desempleo abierto de un 11,2% a 7,3% y, lo que es más importante aún, bajó el índice de pobreza de 44% a 33%.

Pero el panorama favorable no estaba solucionando varios problemas sociales estructurales muy graves en la región, lo cual dio nacimiento al concepto de la “crisis antes de la crisis”.

Para empezar, América Latina se mantuvo como la región con mayor desigualdad de ingresos en el mundo, a pesar de una leve mejoría entre el 2002 y el 2008. También se dispone de datos de nueve países sobre cómo avanzó la productividad laboral y los salarios entre el 2000 y el 2005.

En siete de esos nueve países la participación de esa masa laboral en el PIB bajó: los salarios reales subieron menos de lo que los aumentos de la productividad laboral habrían justificado.

Ello indica que, de los frutos del trabajo, los trabajadores aprovecharon menos de lo que podría haberse esperado, manteniendo constante la distribución entre capital y trabajo.

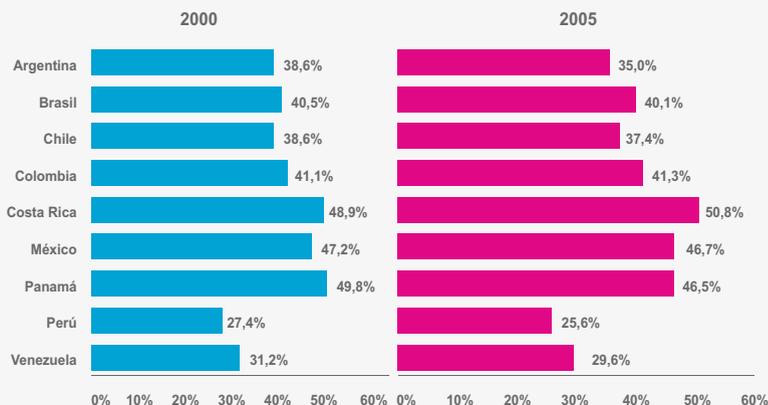
Respecto de la brecha de ingresos del trabajo entre hombres y mujeres, ella se fue cerrando paulatina y parcialmente durante la década, pero esta mejora se debió principalmente al aumento del nivel de escolaridad de las mujeres ocupadas. A igual nivel de escolaridad, las mujeres con jornadas de trabajo comparables siguen ganando menos de tres cuartos de lo que ganan los hombres. Además, casi la mitad de los ocupados en la región no tiene cobertura de pensiones.

» Las lecciones de la crisis

En general, los países de la región reaccionaron con políticas adecuadas a la crisis. Sin embargo, la crisis también hizo más visible algunas debilidades en la institucionalidad laboral que tenían que enfrentar los países. La mayoría de los países utilizaron muy acertadamente políticas macroeconómicas contracíclicas. En cambio,

solo algunos países tuvieron a su disposición otros instrumentos de política de mercado laboral, como por ejemplo el seguro de desempleo, que de por sí brinda una protección a los trabajadores que quedan cesantes en la crisis.

Gráfico 1: Participación de los salarios como porcentajes del PIB en América Latina



Fuente: Estimaciones del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) sobre datos de la OCDE para México, oficinas nacionales de estadística de Argentina y Brasil y Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas para el resto de los Países.

Primero, los países están saliendo de la crisis. Ahora en el Paraguay el crecimiento está alcanzando un 14%, aproximadamente, bastante alto. Sin embargo, quedan algunas lecciones que aprender, atendiendo que los problemas estructurales persisten. Entonces, se puede investigar cómo enfrentar estos problemas estructurales a largo plazo, que se encuentran plenamente vigentes.

Segundo, los países que disponen de un seguro de desempleo tienen un instrumento de política para reaccionar y enfrentar la crisis, porque en la crisis se pueden modificar las reglas para el acceso y la permanencia de los beneficios. Ello, teniendo en cuenta que durante la crisis los trabajadores se van a demorar más tiempo en volver a insertarse en el mercado de trabajo. Entonces, si el estado de los fondos

insertarse en el mercado de trabajo. Entonces, si el estado de los fondos del seguro da, se puede extender el beneficio para volver a acortarlo después de la crisis.

Tercero, el seguro de desempleo es también un estabilizador macroeconómico, porque al proveer ingresos a las personas que caen cesantes, contribuye a que la caída de la dinámica del mercado doméstico no sea tan fuerte.

Pero el seguro de desempleo es solo un ejemplo. Hay otros instrumentos que son los denominados empleos de emergencia, programas de intermediación laboral, programas de capacitación para aprovechar este tiempo de bajo dinamismo económico para que los trabajadores se califiquen más. Hacer todo esto requiere de una institucionalidad y esa institucionalidad está todavía bastante débil en muchos de los países de la región.

» **El concepto de trabajo decente**

En la OIT se ha acuñado el concepto de trabajo decente para tratar de colocar el mundo del trabajo en el centro de la estrategia de desarrollo, en el centro de las políticas públicas. Y es bastante lógico, porque alrededor del 80% de los ingresos de los hogares viene del mercado de trabajo. Entonces, parece muy central empezar ahí con las soluciones a los desafíos de la igualdad y la equidad.

Son cuatro los grandes ejes que componen el trabajo decente:

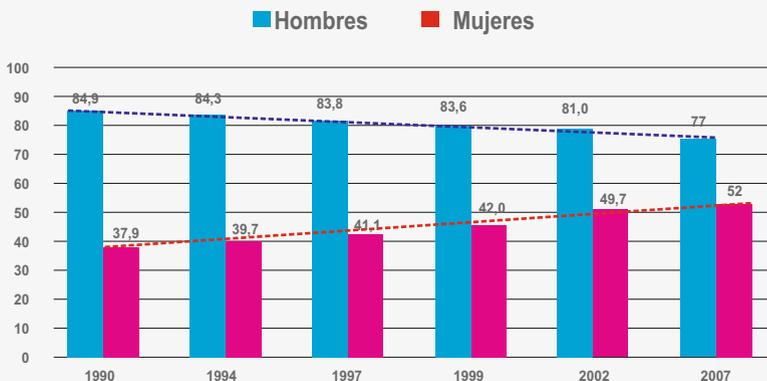
El primero, la creación de empleo en sí. La prioridad de generar empleos productivos y adecuadamente remunerados, en plena sintonía con el enfoque presentado por el BID porque, obviamente, que un empleo sea adecuadamente remunerado es esencial que tenga la productividad adecuada.

Segundo, la cobertura de protección social y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en el trabajo. Quizás se podría disponer de algunas matrices que permitan mirar los ejemplos de los países que

han logrado aumentar su cobertura de protección social en el pasado reciente. En la subregión se tienen los casos de Brasil, Uruguay, incluso Paraguay, de los que sería interesante conocer cuáles fueron las medidas utilizadas que han contribuido a aumentar la cobertura de la protección social.

Y se podría abrir aún más, según distintos tipos de informalidad. Porque existe un tipo de informalidad que se podría denominar oportunista, que se da cuando los empleadores simplemente no declaran a sus trabajadores en ausencia o debilidad de inspección, y que se puede arreglar con medidas relativamente simples de fortalecimiento institucional. Pero también está el caso mucho más complicado de muchas de las micro y pequeñas empresas, donde hay un motivo estructural de baja productividad, de precariedad de la estructura de la empresa en sí, que no hace tan fácil la solución.

Gráfico 2: América Latina 1990-2007. Evolución de las tasas de participación por edad. Porcentajes.



Fuente: CEPAL y OIT sobre las bases de las tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El tercer eje de trabajo decente es la ausencia de discriminación, ya sea por género, por edad o por otras condiciones, grupo étnico, por ejemplo.

Cuarto, el rol central del diálogo social a nivel micro como también macro. Es decir, tanto a nivel de las empresas como a nivel nacional.

» Trabajo y familia

Lo anterior nos lleva a proponer algunos ejes, algunas áreas políticas para enfrentar el déficit de trabajo decente. El primer eje es el de trabajo y familia.

Ahí hay una paradoja porque vemos que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado continuamente en la región y la de los hombres ha bajado un poco. Entonces, hay una convergencia de tasas de participación. Sin embargo la carga de las responsabilidades domésticas y de las tareas productivas no parece haberse modificado de igual manera.

Entonces, el cambio observado está constituyendo un problema de doble carga de trabajo para las mujeres y también un obstáculo para aumentar aún más la participación laboral de la mujer.

En ausencia de las políticas públicas, la mayoría de las mujeres enfrentan este desafío de compatibilizar la vida familiar con el trabajo con diversas estrategias que, en común, dejan la principal carga sobre la mujer y son de productividad deficiente. Entonces vemos ahí un rol del Estado, un rol de las políticas públicas para tratar de generar incentivos, de programas que ayuden a superar este problema.

Por cierto, hay un convenio de la OIT ratificado por el Paraguay que habla de trabajo y familia. Se están iniciando algunos estudios en el país para ver dónde están los puntos en que el Paraguay podría mejorar su política y su legislación, para adecuarlos al contenido de este convenio.

Un eje de este problema pasa por la protección, no tan solo de la maternidad, sino también de la paternidad. Es decir, qué incentivos dar para que las tareas sean compartidas entre padres y madres. No re las

discriminación por responsabilidades familiares que pasa, en parte, por el tema de cómo están compartidas las obligaciones en el mundo del trabajo entre las empresas y políticas financiadas por el Estado.

Porque, si exclusivamente el empleador tiene que cargar con los costos de protección de la paternidad y, obviamente, con los de la maternidad, que siguen siendo más altos, se puede llegar a una discriminación de las mujeres. Allí hay, entonces, un rol de las políticas públicas para evitar esas discriminaciones.

Otro desafío es ver después cómo se pueden extender esas medidas al mundo del trabajo informal, donde las instituciones no llegan de por sí. Entonces, hay que ver cuáles son las posibilidades de extender algunos de esos beneficios a la economía informal.

También esta área de trabajo y familia tiene un gran potencial de creación de empleos. Esto está creando muchos empleos, pero muchas veces son empleos de baja productividad, de bajas remuneraciones y de poca especialización. Entonces ahí podría darse un salto desde la formación de personal a instituciones más especializadas para la atención, por ejemplo, de los niños menores de cinco años en edad escolar, que facilitaría la inserción laboral de la mujer y daría lugar a la creación de empleos decentes en ese sector.

Por último, está el tema del sistema de seguridad social para enfrentar las necesidades del cuidado.

» Políticas de empleo

¿Qué son las políticas de empleo? Ahí hay como un debate dado que, a veces, el término “políticas de empleo” se usa de dos maneras distintas. Y, partiendo del consenso de que la mayor parte de la creación de empleos corresponde a las empresas privadas, hay dos roles esenciales del Estado en la creación de empleos.

Por un lado están las políticas del mercado laboral, que podrían ser las políticas de empleo en el sentido restringido. Habitualmente se

llevan a cabo en los ministerios, las autoridades del trabajo, y tienen que ver con la participación, los seguros de desempleo, los sistemas de intermediación laboral. Todas estas políticas ayudan a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y a disminuir el desempleo friccional. Quizás no tengan como vocación, realmente, la creación de empleos como tal, pero hacen otras contribuciones al mejor funcionamiento del mercado laboral.

Por otro lado está la política de empleo en el sentido más amplio, que es la orientación pro empleo de la política económica. Eso quiere decir que las políticas sociales y económicas del país deberían tener en cuenta la dimensión del empleo en vez de considerarla, simplemente, como resultado residual de todas las otras políticas económicas.

Es cierto que las políticas de mercado laboral tuvieron un auge durante la crisis, pero hay muchas tareas más por realizar, como la ampliación de los seguros de desempleo. Hubo algunas experiencias interesantes en la región para tratar de compartir el tiempo de trabajo entre la fuerza laboral ocupada durante la crisis. Esas políticas fueron todavía un poco tímidas frente a casos como el de Alemania, donde realmente se logró que durante la crisis el empleo cayera mucho menos que el producto. Hubo una crisis bastante fuerte y la mayoría de las personas se mantuvo en sus empleos.

En este contexto, es muy acertada la visión de mirar la productividad en el largo plazo. Si uno mira en el corto plazo ve, obviamente, que la productividad laboral ha bajado, pero este es un resultado intencional, es una política para enfrentar la crisis y para salir de la crisis. Ojalá que a la salida de la crisis esas personas vuelvan a tener empleos plenos con su jornada laboral habitual anterior.

No entraré en detalles sobre otros programas como el empleo de emergencia, la intermediación laboral y la capacitación que, todos ellos, tienen un desafío de institucionalización.

Las buenas prácticas de las políticas aplicadas durante la crisis muchas veces dan ejemplos interesantes, pero se presentan de tal

muchas veces dan ejemplos interesantes, pero se presentan de tal forma que es difícil mantenerlas más allá de la crisis porque la institucionalidad no da para eso y tampoco fueron diseñadas con ese propósito. Sin embargo, son políticas que pueden jugar roles tanto en la crisis económica como en el auge económico, con la condición de adaptar los mecanismos de focalización y los volúmenes de recursos adecuadamente, según el ciclo económico que se está viviendo.

Por ejemplo, durante el auge las políticas de mercado laboral se focalizan en colectivos que tienen especiales desafíos de inserción laboral, que pueden ser jóvenes o mujeres con determinado perfil educacional que, sin estas políticas, tienen dificultades para insertarse en el mercado laboral. En cambio, durante la crisis hay, obviamente, una focalización distinta, orientada a las jefas y jefes de hogares, mucho más amplia para que las familias, los hogares, no se queden sin ingresos. Para poder hacer este ajuste según el ciclo es necesario fortalecer los ministerios de trabajo y también su capacidad de interactuar con otros ministerios.

Hablando de la segunda acepción de políticas de empleo, en el sentido amplio, entre ellas están también las políticas macroeconómicas contracíclicas, que hicieron justamente eso: evitar que las crisis fueran más duras y que el aumento del desempleo sea más importante. Sabemos que no todos los sectores económicos tienen el mismo potencial de creación de empleos.

Si uno ve en el Paraguay la creación de empleos por una hectárea de tomate o de soja, encontrará que la diferencia es bastante grande. Pero hay un debate no concluido que hay que hacer: ¿cuáles serían las medidas para fomentar la creación de más empleos decentes en la cadena de producción de tomates? Porque la producción de muchos productos agrícolas es de temporada, mientras que la industria de puré de tomate podría ser permanente.

En eso no se tienen las soluciones. Lo que sí se puede decir es que algunos de los países donde se han desarrollado nuevos sectores competitivos, ya sea en Chile o en Corea del Sur, en general ha habido

competitivos, ya sea en Chile o en Corea del Sur, en general ha habido una intervención de las políticas públicas para favorecer el desarrollo de estos nuevos sectores competitivos.

Quiero aterrizar en un tema que también es bastante relevante en el Paraguay, que es el enfoque de inversiones públicas intensivas en empleo. A veces cuando presentamos ese enfoque dicen, “bueno, pero los proyectos de inversión pública son temporales” y es cierto, pero la actividad de inversión pública es permanente. Entonces, si logramos fomentar la creación de empleo a través de las inversiones públicas, el efecto es permanente y, obviamente, no se trata de desviar las inversiones públicas a costa del precio de las inversiones o a costa de la calidad de las obras. En muchos casos, incluso, la calidad del servicio puede mejorar usando este enfoque.

Voy a dar un ejemplo que es relevante para varios países de América Latina y también para el Paraguay. Tradicionalmente, cuando se construían caminos se dejaba que empeorara su estado hasta un punto que, para arreglarlos, era necesario usar maquinaria pesada, una máquina grande con pocas personas. En cambio, el enfoque que estamos usando, que actualmente ya está funcionando en varios países como en Perú, y del que ahora hay ya también bastante experiencia en el Paraguay, consiste en emplear microempresas con pocos bienes de capital para un mantenimiento rutinario que evita, justamente, que el deterioro del camino sea tan precoz.

Entonces, lo que se logra es creación de empleo con esas microempresas y, también, una mejor calidad de servicio vial que se está brindando. Es un área donde tenemos una importante cooperación con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Paraguay y también con el Banco Mundial y con el BID.

Puede aparecer como paradójal un enfoque cuyo efecto directo es el de sustituir maquinaria por mano de obra, cuando lo vemos desde la perspectiva de la productividad. En forma muy resumida, se pueden mencionar dos argumentos.

Primero, no es lo mismo un trabajador en Asunción que un trabajador en un pueblito del interior. En ese pueblito, es muy probable que en el corto plazo no exista la mano de obra calificada para manejar maquinaria y para los lugareños es mejor crear empleos con mano de obra local. Segundo, la participación de la mano de obra local en la construcción de las obras suele mejorar también su compromiso con el mantenimiento después. En ese sentido, la productividad puede parecer baja en el instante, pero si uno mide la calidad del servicio en el tiempo, el resultado de la comparación es bastante más favorable.

» Empleos verdes

Permítanme, por último, aterrizar en un tema más específico que es el de los empleos verdes. Estamos hablando de la necesidad de una transformación de la economía hacia un funcionamiento más sostenible en términos medioambientales; de funcionar con una menor producción de gases de efecto invernadero; de menor contaminación; de lograr la sostenibilidad de la producción agrícola de los recursos naturales. Al mismo tiempo, están esos desafíos sociales que mencioné antes. A veces estos dos temas se miran un poco como si fueran opuestos y lo que nosotros estamos impulsando es una manera de ver las cosas que permita lograr ambos objetivos simultáneamente. La idea, la lógica detrás de esto es bastante simple: cuando hay una transformación de la economía hacia una manera más ecológica de producir, siempre va a haber una destrucción bruta en alguna parte y creación bruta en otra.

O sea, algunos empleos se van a destruir y otros se van a crear. Si ahorro energía voy a perder empleos en el sector que producía esa energía tradicional antes y voy a ganar empleos en el sector que está construyendo e instalando los conectores solares, para mencionar algún ejemplo.

Lo importante es hacer el cálculo aproximado de cuál es más importante, la destrucción bruta o la creación bruta, para ver si hay un potencial para que el efecto neto sea positivo. Entonces, lo que

estamos proponiendo como enfoque es hacer ese mapeo y empezar esa transformación ecológica en los sectores donde el resultado neto es positivo, es decir, donde se logra avanzar con ambos objetivos simultáneamente.

Un ejemplo concreto de Brasil, de un programa grande de asistencia social que se hizo con asistencia de OIT, de 500 mil viviendas sociales. Se decidió incorporar a estas viviendas captosres solares para calentar el agua y, obviamente, eso aumenta un poco el precio de compra de esa vivienda social pero, al poco tiempo, el menor consumo de la electricidad compensa ese costo inicial y, a la vez, hay una creación de 18 empleos solamente en la instalación de los colectores.

Déjenme recalcar, simplemente, que la transformación sostenible de la economía y la creación de empleo decente no son objetivos contradictorios. Pero que para alcanzar ambos objetivos simultáneamente se necesitan políticas públicas activas que hagan este mapeo y que busquen las oportunidades con políticas de incentivos adecuados.



Efraín Alegre
Ministro de Obras Públicas y
Comunicaciones del Paraguay

Comentarios de Efraín Alegre

Para cerrar las brechas sociales que mencioné al principio de mi exposición, no basta con volver a crecer. Hay otras cosas que tenemos que hacer. El rol de la administración de trabajo es central en esta manera de mirar las políticas públicas. Este rol no se limita a la crisis y va más allá de las políticas tradicionales de los ministerios de trabajo. También hay una necesidad de un rol rector en todas las políticas que tienen que ver con la creación de empleos.

Hay buenos ejemplos en la región. Se puede aprender de las buenas prácticas que se están dando ahora mismo en varios países de la región; puede haber un intercambio fructífero que ya está empezando; las políticas que se están aplicando en un país pueden servir para el diseño en otros países y también en Paraguay.”

En la presentación de Santiago Levy, el problema que se plantea es que políticas de desarrollo insuficientes y mal diseñadas han causado estragos en la producción de América Latina. El BID está preocupado en que se enseñen las políticas adecuadas, por ejemplo la centralidad que ocupa la productividad del sector de los servicios, pues generaría rendimientos más altos en el resto de la economía.

América Latina, a pesar de que ha mostrado un crecimiento sostenido en su ingreso per cápita durante los últimos 15 años, no ha tenido un desempeño tan bueno como otras economías emergentes en el mundo y su productividad se ha ubicado en un 50% de su potencial. Es necesario, entonces, investigar las causas de la baja productividad como cuestión central y atacarlas con políticas adecuadas.

El sector productivo agropecuario ha crecido favorablemente, pero el sector industrial ha ido cayendo en productividad, así como ocurrió en el sector de los servicios.

Nos señalaba el expositor que hay unas áreas puntuales de trabajo para atacar las causas de los problemas de la baja productividad. Estas son el alto grado de informalidad y los altos costos del transporte, lo que nos lleva a la necesidad de aumentar sustancialmente el sector transporte en el Paraguay para tener mejores condiciones de productividad y competitividad.

También debemos cuidar que el régimen tributario no sea discriminatorio con los incentivos a las empresas. Debemos tener un régimen tributario equilibrado, que permita la inversión en infraestructura y en otros sectores.

Dicho de otro modo, las inversiones requeridas demandan un régimen tributario adecuado a esas necesidades.

Los temas a ser trabajados incluyen, también, el acceso al crédito, la falta de innovación y las políticas de desarrollo productivo insuficientes o mal diseñadas.

En el tema del transporte, hay que señalar los sobrecostos para nuestro país causados por su insuficiencia de infraestructuras en materia de exportación e importación. Somos, posiblemente, los que estamos con mayor sobrecosto en la región. Algunos estudios hechos por el Banco Interamericano de Desarrollo nos señalan que para llegar con la exportación a los Estados Unidos tenemos un sobrecosto del 16%, el más alto que pagan los países de la región. Bolivia, un país

también mediterráneo, tiene mejores condiciones en ese aspecto, pues su sobrecosto está en el orden del 10% o 12%.

En el Paraguay estamos con verdaderos problemas con esa área y también tenemos los sobrecostos en exportación por el sistema fluvial. En la salida a través de nuestra hidrovía tenemos unos 140 millones de dólares/año de pérdida, por la falta de condiciones de infraestructura para la navegación. Todo ello coloca la conquista de la productividad como el desafío principal que tenemos los paraguayos en el futuro.

Por otro lado, Gerhard Reinecke nos hablaba del empleo productivo bien remunerado, de la protección social, de la no discriminación y del rol de diálogo social como componentes del trabajo decente que debe ocupar el centro de la estrategia de desarrollo, de las políticas de empleo y del fortalecimiento de la institucionalidad laboral.

Cuando se habla de políticas de empleo se debe pensar en el doble rol que el Estado debe cumplir, para mejorar el funcionamiento del mercado laboral y para promover políticas públicas pro empleo. Nuestro desafío es institucionalizar las buenas prácticas de la política del mercado de trabajo; integrar políticas de protección social; ajustar políticas activas a los ciclos económicos; y fortalecer el Ministerio de Justicia y Trabajo como institución rectora de esta política.

Las inversiones públicas son importantes para la generación de empleos. Si bien los proyectos de inversión son temporales, las inversiones públicas deben ser permanentes como mecanismo de generación de empleos. Hay algunos trabajos interesantes del Banco Central del Paraguay que miden el impacto de las inversiones públicas en el empleo. Uno de ellos refiere que la ejecución de inversión en obras públicas en el año 2009, del orden de US\$ 250 millones, significaba la generación de unos 151 mil empleos, con otros impactos en la economía.

Desarrollar de programas especiales anticrisis, aumentar la intensidad del empleo de las inversiones sin necesidad de sacrificar precio y calidad, mejorar la gestión de las inversiones, mantener caminos con microempresas, son áreas en las que ya estamos trabajando desde el

Ministerio de Obras Públicas, con el apoyo de OIT. Estamos trabajando en el mantenimiento de la franja de dominio y ahora estamos empezando un proyecto muy importante y grande que amplía el desarrollo de las microempresas en el mantenimiento rutinario de los caminos vecinales, de unos 4.000 kilómetros, con el objetivo de crear empleos decentes.

Para lograr cerrar la brecha de trabajo decente no es suficiente volver a crecer y el rol de la administración de trabajo no se debe limitar a la política anticrisis. Hay ejemplos de buenas prácticas en la región que nos alientan a replicar las políticas que tienen experiencias exitosas.



Alejandro González Acosta
Empresario del Grupo Las
Palmas

Comentarios de Alejandro González

El ministro Borda, premeditadamente, puso juntos estos dos temas de la productividad y del empleo porque ambos son el anverso y el reverso de la misma moneda. La problemática es la misma y las exposiciones de Santiago Levy y Gerhard Reinecke nos han sugerido soluciones muy parecidas. Esta es la primera idea clara que surge en este evento.

Por otra parte, Santiago Levy nos ha traído una mala noticia. Antes, nosotros estábamos convencidos de que nuestro problema de atraso era por el problema del imperialismo y de los términos del intercambio. Santiago nos viene a contar que el problema está acá, en nosotros, y que para lograr el crecimiento tenemos que aumentar la productividad, y nos empieza a contar la historia de cómo se logra y cómo no se logra aumentar la productividad. Yo sugeriría que nosotros pongamos ese modelo sobre la geografía económica del Paraguay y veamos qué está adentro y qué está afuera. Esa es una tarea que tenemos que hacer.

Nos decía Santiago Levy que el crecimiento es función directa de la productividad y nos ilustraba que el ingreso per cápita del paraguayo

es apenas el 10% del ingreso del norteamericano. Es ahí donde me parece que está el problema central.

Si nosotros analizamos el comportamiento de individuo a individuo, tomemos a un paraguayo o un norteamericano en cualquiera de las áreas, un tractorista, un dentista, un sastre, un Ministro de Hacienda o un Ministro de Obras Públicas, en ningún caso la relación de productividad de cualquiera de estos señores va a hacernos felices. Sin embargo, el ingreso tiene esa relación y esa es la cuestión que tenemos que explicarnos, investigar y llegar al fondo para poder resolver el problema.

Permítanme tomar la nomenclatura de nuestro poeta Elvio Romero y novelar la historia de John y de Juan, en este caso.

Es posible que John, quien tuvo una brillante idea para duplicar la producción de su finca de manzanas, encuentre inmediatamente una financiación a 5 años de plazo. Es posible que John no se preocupe de la salida de sus productos porque siempre va contar con suficientes aviones, camiones, puertos y aeropuertos. Es posible que John no se preocupe de tener que ir a buscar en otro país alguien que le haga la ingeniería de productos de proceso.

Es posible que John a la vuelta de la esquina encuentre un gerente de marketing, un gerente que le lleve la administración. Es posible que John no encuentre un proveedor que le diga ¿quieres que te cobre con IVA o sin IVA? Es posible que John, entonces, lleve a cabo su emprendimiento y con éxito. ¿Qué le pasaría Juan si tuviera la misma idea? Es posible que Juan no encuentre el dinero a largo plazo. Es posible que Juan no se atreva a realizar el emprendimiento porque el puente que une su ciudad con otra puede caerse y su reparación puede demorar seis meses.

Es posible que Juan piense que sus manzanas se pueden pudrir porque no tiene suficiente disponibilidad de aviones y los procesos de tramitación de puertos y aeropuertos son lentos. Entonces, es posible que Juan no lleve a cabo su proyecto.

que Juan no lleve a cabo su proyecto.

Esa es la historia que, de otro modo, nos contó Santiago. Si no tenemos la infraestructura, si no tenemos la gente disponible, si no tenemos el crédito disponible, si no tenemos ordenados los tributos, no vamos a crecer.

Los economistas tienen desarrollado el concepto de economía externa o deseconomía para explicar esto. El señor John se siente beneficiado en su emprendimiento por la economía externa, el ambiente económico donde él se desenvuelve, y el señor Juan se siente perjudicado por esa economía, que se convierte en deseconomía. ¿Qué vamos a hacer cada uno de nosotros, qué responsabilidad vamos a asumir cada uno de nosotros desde los distintos puestos en que nos toca actuar, para vencer esto? Lo primero y más importante es encontrar que, si fuimos capaces de consensuar en América Latina sobre a estabilidad macroeconómica ¿por qué no seríamos capaces de consensuar sobre la productividad?

Si nosotros fuéramos capaces, a nivel de país, mejor aún a nivel latinoamericano, de consensuar las políticas que se van a ensamblar y se van a orientar al tema de la productividad, yo creo que podemos lograrlo. Esta es la propuesta de Dionisio Borda, de sentarnos a pensar a largo plazo. Porque la productividad no la vamos a conseguir de la noche a la mañana con el gesto voluntarioso de algún paraguayo valiente. La vamos a obtener en un proceso lento, que debemos iniciar ahora.

Esto que está haciendo Dionisio, es uno de los caminos que nos puede llevar a los paraguayos a decir, 'yo me ocupo de mi sector y yo asumo tal parte de la responsabilidad'.

**Ministerio
de
Hacienda**

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Pascual Gerstenfeld
Director de las oficinas en Montevideo
y en Buenos Aires de la Comisión
Económica para América Latina y el
Caribe (CEPAL)

Segunda Parte: Pobreza, Inequidad y Desigualdad en la Región

1. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir

Como bien señaló el Presidente de la República en la apertura del Seminario, éste es un cambio de época. La CEPAL siente exactamente lo mismo y, mientras escuchábamos sus palabras, rescataba las dos que él focalizó: igualdad y productividad. Eso es lo que ha convocado a la CEPAL en este documento que presentamos “La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir”, un producto institucional que refleja lo que la institución ha ido acumulando en términos de reflexión para la región.

Asimismo, para diseñar la agenda, también tenemos que plantear algunos puntos de vista, para construir ese consenso a partir del disenso. Quiero hacer hincapié en tres pilares del pensamiento de la CEPAL que creo son oportunos recordar, en este inicio de la agenda en el marco del Bicentenario del Paraguay.

El primer pilar sobre el que se ha construido desde 1948 el pensamiento de la CEPAL es el método histórico estructural para abordar el análisis de los procesos económicos y sociales. ¡Qué mejor que usar un método histórico estructural para pensar el futuro a la luz de la historia, en el marco del Bicentenario!

El segundo pilar, que ha sido abordado en algunas de las presentaciones del Seminario, pero que para nosotros tiene todavía una profundidad mayor, es la indivisibilidad del concepto del desarrollo. El enfoque sistémico nos parece vital para poder visualizar las necesidades de desarrollo económico y social. Por eso, la frase que identifica al documento “La hora de la igualdad” es “igualar para crecer y crecer para igualar”.

Por último, un tercer pilar del pensamiento cepalino es el concepto de la integración regional. La integración se ha entendido desde Don Raúl Prebisch hasta hoy como una vía para expandir las oportunidades de bienestar de nuestros pueblos, porque el mercado ampliado es importantísimo para países como el Paraguay a la hora de pensar en el desarrollo.

Primera pregunta que nos hacemos. ¿Por qué es ahora la hora de la igualdad y no en otro momento? Y la respuesta es que, seguramente hubo otros, pero éste es el momento que nos toca a nosotros, cuando la crisis presenta un punto de inflexión al quebrar totalmente la continuidad de un modelo, creando la oportunidad de plantearnos nuevos caminos.

Estos nuevos caminos tienen dos vertientes, pues implican el planteamiento de enfrentar deudas históricas y deudas recientes. Cabe señalar que cuando hablo de la región, aunque hay una gran heterogeneidad de situaciones, mis aseveraciones son válidas para todos nuestros países. Por lo tanto, también son válidas para la República del Paraguay.

Estamos en una región que tiene la peor distribución del ingreso; una heterogeneidad productiva creciente; un nivel bajo de inversión y

heterogeneidad productiva creciente; un nivel bajo de inversión y ahorro; un alto nivel de segmentación laboral y de segmentación de la protección social; fuertes elementos de discriminación racial, étnica y de género que tienen impacto tanto en la productividad como en el ámbito social; y una vulnerabilidad asimétrica al cambio climático, tema no menor pero que no lo vamos a abarcar en su totalidad.

Como he mencionado, la frase que sintetiza el pensamiento del presente documento es “crecer para igualar e igualar para crecer” y en esto debemos hacer el primer énfasis. Fue un hecho muy acertado que, cuando hicieron uso de la palabra, tanto el Ministro de Hacienda como el Presidente de la República hayan mencionado la igualdad antes que la productividad.

En realidad, si uno piensa que se debe esperar aumentar la productividad para mejorar la igualdad, veremos que esa capacidad de crecimiento de la productividad está limitada, porque es preciso igualar potenciando las capacidades humanas y revirtiendo las disparidades. Es necesario universalizar los derechos y las prestaciones sociales, impulsar la inclusión desde el mercado de trabajo y lograr una mayor convergencia territorial.

Y ahí si viene el crecimiento, porque tenemos una macroeconomía que, siendo más estable que antes, todavía tiene alta volatilidad. Pero necesitamos, además, una macroeconomía que no solo se dedique a mitigar la volatilidad, tema en el cual hemos avanzado. Precisamos una macroeconomía que nosotros le llamamos macroeconomía para el desarrollo no solo para el crecimiento.

Y esa macroeconomía tiene que fomentar la productividad y tiene que favorecer la inclusión social. La política macroeconómica puede y debe tener elementos que hacen al desarrollo social y la política social puede y debe tener elementos que hacen a las políticas de desarrollo productivo. El fundamento es la igualdad, con base en la efectiva titularidad de derechos. Esto no es una igualdad solo económica, tiene que ver con el tema de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los objetivos son cuatro:

- i. Convergencia productiva y territorial.
- ii. Igualdad en el acceso a todas las dimensiones sociales (educación, salud, empleo y seguridad social)
- iii. Políticas económicas con una visión propia y de largo plazo en el ámbito macroeconómico, productivo y territorial. Hay que pensar las políticas económicas teniendo en cuenta cuáles son las fortalezas y debilidades de nuestro sistema productivo. Y las debilidades, obviamente, convertirlas en oportunidades para luego transformarlas en fortalezas.
- iv. Pacto fiscal con efecto redistributivo, con acceso a la innovación, institucionalidad laboral y seguridad en el trabajo. Desde la época de Rousseau, hablamos de un pacto social. El pacto social lleva implícito un pacto fiscal. Y quiero hablar de ese pacto fiscal con componentes sociales porque les decía, la base del desarrollo es la sociedad democrática. Todo ello requiere fortalecer el rol del Estado.

¿Dónde se encuentra hoy América Latina? Aprendiendo del pasado, más prudente en términos macroeconómicos, más progresiva en términos sociales, algo lista para estimular las economías, trazando una nueva agenda de desarrollo y urgida por eliminar el legado de la desigualdad.

Se ha hablado mucho de la crisis, por lo que solo me voy a referir a lo que ha pasado y por qué esta crisis le da un punto de inflexión a esta región. En este periodo de bonanza del cual venimos, la región redujo la deuda pública y aumentó el acervo de las reservas internacionales, un hecho relevante para poder cumplir una agenda de desarrollo.

» Principales características y logros del periodo 2003-2008

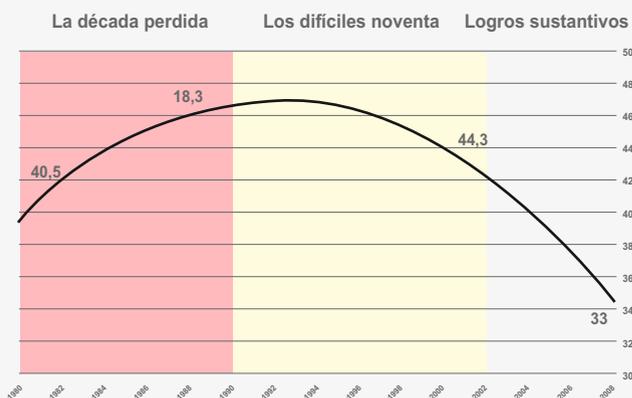
Hemos sobrepasado la crisis, al menos lo que va de la misma, porque todavía quedan cosas por resolverse, con sólidas políticas fiscales y un

mejor perfil de deuda pública, con una mayor flexibilidad en los tipos de cambio y en las reservas que han crecido sin precedentes, un 150% en toda la región entre el 2003 y el 2008. Con un superávit en cuenta corriente regional, con crecimiento económico y un amplio acceso al financiamiento externo, también ha crecido mucho el comercio (138% en valor, 49% en volumen).

Hasta las tasas de pobreza en América Latina cayeron, del 44% al 33% (para el 2010 se estima 32,1%). Y quería compartir con ustedes lo que pasó en Paraguay en ese mismo periodo. Entre 2001 y 2008 la tasa de pobreza descendió del 61% al 58% y la indigencia del 33,2% al 30,8%. En el mes de noviembre de 2010 la CEPAL publicó las cifras del 2009 que ubican la pobreza del Paraguay en 56% y la indigencia en un 30,4%.

En términos de pobreza, a la década perdida de los 80 le siguieron unos difíciles noventa y la década de los logros sustantivos. El gráfico de la evolución de las tasas de pobreza en América Latina 1980-2008 es elocuente, con tendencia creciente en los 80, punto de inflexión en los 90 y tendencia decreciente en los años posteriores.

Gráfico 1: América Latina, Tasas de pobreza, 1980-2008. En porcentajes.



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

El documento elaborado por la CEPAL, señala que la reducción de las tasas de pobreza entre 1990 y 2008 estuvo explicada por la combinación del efecto crecimiento y distribución, que no fue la misma a lo largo del período.

Entre 2002 y 2008 el factor predominante en la reducción fue el efecto crecimiento, en 1990-2002 el efecto crecimiento no solo predominó sobre el efecto distribución, sino que este último tuvo un efecto adverso en algunos países, tendiendo a aumentar la pobreza. En cambio, en el período siguiente, el efecto crecimiento cedió parte de su influencia a la redistribución, que contribuyó favorablemente a la disminución de la pobreza en casi todos los países, con excepción de Guatemala. En ese sentido, el crecimiento se relaciona con el aumento real de los ingresos laborales entre 1990 y 2008.

Entre 1990 y 2002 el ingreso laboral por ocupado cayó en la generalidad de países y fue el crecimiento del porcentaje de población activa el que permitió que los ingresos laborales se incrementaran o, al menos, no cayeran tanto. En cambio, el período 2002-2008 se caracterizó por un aumento del ingreso laboral por ocupado, que además fue acompañado con una reducción del desempleo.

El porcentaje de población activa no tuvo en este período variaciones significativas, y en muchos casos estas presentaron signo negativo, incluso en los países que lograron las mayores reducciones de pobreza. En el período completo, 1990-2008, se corrobora el efecto positivo de la reducción de la tasa de dependencia demográfica o “bono demográfico”.

En años recientes, los logros conseguidos en la lucha contra la pobreza han llevado a una situación más favorable que la de las dos décadas pasadas.

Las actuales tasas de pobreza están por debajo de las de 1990, cuando prácticamente la mitad de los latinoamericanos no tenía ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas. En la comparación con 1980, también se verifica una reducción apreciable

comparación con 1980, también se verifica una reducción apreciable de la incidencia de la pobreza, aunque insuficiente para contrarrestar completamente el elevado crecimiento poblacional del período.

En términos absolutos, el número de personas pobres e indigentes de 2008 supera al de aquel año en 44 millones y 9 millones, respectivamente. El 2008 fue el último año de un sexenio caracterizado por la reducción de la pobreza y la desigualdad. La tasa de pobreza alcanzó 33%, 11 puntos porcentuales menos que en 2002. Un total de 180 millones de pobres al finalizar el 2008.

Además del factor crecimiento, la baja de la pobreza en la región también fue impulsada por una disminución de la desigualdad en la distribución de los ingresos. En 10 de 20 países mejoró el índice de Gini entre 3 y 10 puntos porcentuales; en este mismo periodo en el Paraguay disminuyó entre 5 y 6 puntos porcentuales, mientras para toda la región mejoró un 20% el ingreso de los hogares pobres.

El periodo excepcional anterior habilitó un mayor espacio para la aplicación de políticas públicas (política monetaria y financiera, política fiscal, comercial, laboral) lo que dio lugar al crecimiento del volumen del comercio internacional.

Así, mejoran los términos del intercambio, se recupera la actividad turística y vuelven a aumentar las remesas, la región vuelve a acceder a los mercados financieros internacionales, se recupera el gasto del sector privado y el consumo privado es impulsado por el aumento del empleo.

Todo esto tuvo un impacto fundamental en la velocidad de recuperación de esta crisis, que fue más rápida que en las anteriores crisis. Por eso, cuando hacemos hincapié en ello, decimos que es un punto de inflexión y queremos mirar hacia delante de la crisis porque había algunas lecciones que desde la CEPAL veníamos tratando.

No porque pretendiéramos dictar lecciones, no es nuestra misión ni lo hacemos, sino porque este aprendizaje lo habíamos decodificado de la realidad y ahora consideramos que toda la región ha hecho lo propio. Y la

velocidad a la que la región se recuperó de esta crisis es producto de ese aprendizaje que se manifestó en la voluntad política de tener políticas anticipadas o contracíclicas.

Esto tiene que ver con algo que la CEPAL viene diciendo desde las primeras ediciones de la publicación Panorama Social de América Latina, en los 90.

Siempre que hay una caída del producto, por ejemplo de 5%, la pobreza aumentará en X% y, cuando se vuelva a crecer, para recuperar el nivel de pobreza reduciéndola en X%, el mismo país necesitará crecer el doble, o sea 10%.

Las políticas contracíclicas no son instrumentos paliativos que solamente sacan de la pobreza por un periodo a las personas.

Constituyen, además, un elemento de protección de las capacidades humanas mientras la crisis dura; porque si no, pasada la crisis, habrá que recuperar esas capacidades perdidas para volver al nivel que estaban antes de la crisis.

Esta cuestión la región la comprendió mejor que en todas las crisis anteriores. Como dato basta señalar que, después de la crisis de la década perdida de los 80, recuperar el nivel del Producto Interno Bruto llevó en promedio de 3 a 12 años a los países de la región.

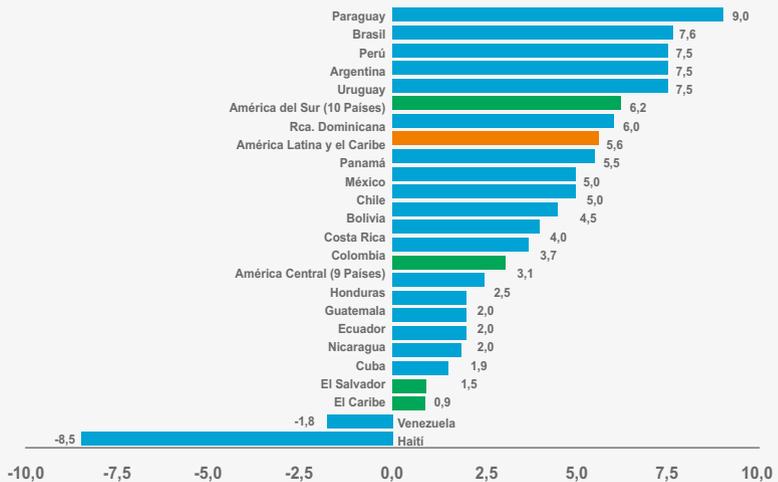
Pero, recuperar los niveles de pobreza que tenían en la década de los 80 les llevó 25 años. Que 25 sea aproximadamente el doble de 12 no es una casualidad. Entonces también en el tiempo se dio la relación.

En realidad, la relación en términos económicos se denomina coeficiente de elasticidad de la pobreza al crecimiento. Este no es un tema menor al momento de construir políticas de protección ante la crisis.

Ahora, mirando el futuro, se espera una década de oportunidades. Efectivamente, si se observa la tasa del PIB prevista para el 2010, cuando en los países de Europa y Estados Unidos ya hablan de tasas muy bajas.

Conforme a las estimaciones de la CEPAL, América Latina y el Caribe van a crecer 5,6% e incluso podrían superar esa estimación. Según estas mismas proyecciones, el Paraguay crecerá 9% en el 2010, encabezando la lista de países.

Gráfico 2: América Latina y El Caribe, tasa del crecimiento del PIB 2010. Proyecciones y Porcentajes.



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

Estas son oportunidades que habrá que convertir en realidades y en eso radican los desafíos. Desafíos de una agenda de desarrollo con igualdad.

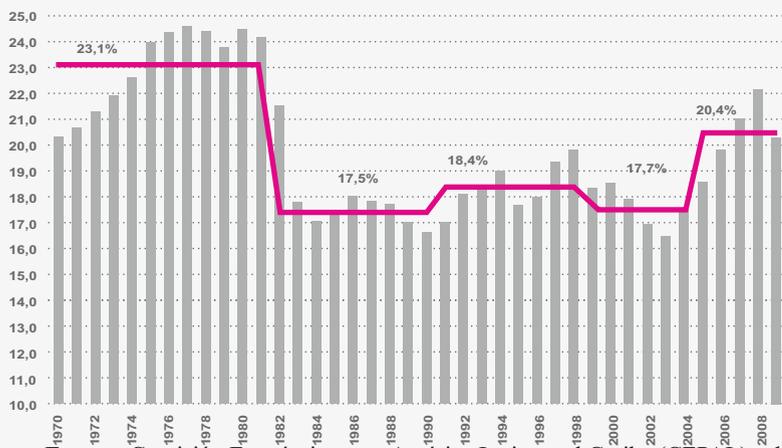
» Desafíos de una nueva macroeconomía

Factores como la baja formación bruta de capital fijo, la alta volatilidad del crecimiento, las lógicas cortoplacistas, especulativas y rentistas y el comportamiento fiscal procíclico agudizan la segmentación productiva y laboral en la región, y distribuyen regresivamente los costos de la recesión y los beneficios de la expansión.

Desde la década de 1980, las políticas no produjeron el esperado crecimiento económico elevado o sostenido.

La inversión cayó en los 80 y no recuperó los niveles precedentes. Aún con la recuperación que se ha tenido, está en el 20,4% cuando en la década del 70 se encontraba en torno al 23,1%.

Gráfico 3: América Latina (19 Países): Formación Bruta de Capital Fijo, 1970-2009. (en porcentajes del PIB).



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

La evidencia indica que hasta 2002 el modelo es pobre en crecimiento y regresivo en desarrollo productivo e igualdad. El período 2002-2008 mejora significativamente en crecimiento e igualdad, pero resulta aun insuficiente. La tasa de formación bruta de capital fijo ha sido muy baja respecto de la registrada en otras economías emergentes exitosas y de lo alcanzado por la región en los años setenta (promedio 23,1%). Durante la mayor parte de los noventa y comienzos del 2000, la tasa de inversión estuvo más cerca del bajo nivel registrado en la década perdida de los 80 que del auge de los 70.

Tras la continua recuperación iniciada en 2003, el bienio 2007-2008 registró las tasas más altas desde los años setenta. Sin embargo, quedaron todavía abajo de las registradas en esos años.

La persistencia del proceso de reactivación y sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos es clave para brindar a los inversionistas un estímulo eficaz a fin de que movilicen sus fondos y movilicen los créditos de largo plazo que necesita la actividad productiva.

Los tipos de cambio y los flujos de capitales fluctúan vigorosamente al son de las decisiones financieras. Esto debe ser corregido, no se puede dejar que el flujo de capitales fluctúe por las decisiones financieras internacionales.

Hay países que están tratando de conectar el tipo de cambio al flujo de cambio, con políticas de regulación, para discriminar lo que es flujo de capital que va al sector productivo de lo que es flujo de capital que va al mercado de capitales con intenciones meramente especulativas.

Esta decisión es importante si uno quiere aplicar políticas de desarrollo.

El flujo neto de capitales graficado incluye la Inversión Extranjera Directa (IED) neta, los flujos netos de portafolio y de otra inversión (incluyendo errores y omisiones).

El tipo de cambio está definido como dólares por moneda local para el promedio (ponderado por PIB real) de los 19 países de América Latina (un aumento representa una apreciación, en promedio, de las monedas regionales).

Los flujos financieros netos han mostrado una gran volatilidad procíclica y, por sus fluctuaciones, han tenido una escasa asignación en lo que hace a financiar la formación bruta de capital fijo.

Gráfico 4: América Latina (19 Países): Flujo NETO de capitales y tipo de cambio real (TCR) 1980-2009. (Índice 2000=100 y porcentajes del PIB) .



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

El tipo de cambio – un precio macroeconómico fundamental para las decisiones relativas a la producción y los gastos en bienes transables – ha exhibido un comportamiento en extremo procíclico. Su evolución tuvo fuerte correlato en los flujos de capitales, que tienen una naturaleza cíclica.

El comportamiento procíclico de los flujos de capital se transmite al tipo de cambio real en el sentido de que un auge a menudo ha provocado revaluaciones cambiarias, que en reiteradas ocasiones propiciaron desequilibrios en la cuenta corriente – ya sea mediante ajustes excesivos o demasiado laxos – en épocas de crisis.

Esto introduce ineficiencia en los efectos que el tipo de cambio real trae aparejados para la calidad de las exportaciones y la producción de las PYMES orientadas al mercado interno.

Objetivos y propuestas en el área macroeconómica

- Buscar una estabilidad integral de los macro precios¹ y una demanda agregada consistente con el PIB potencial².
- Propiciar la baja volatilidad real (suavizar los ciclos). Las políticas macroeconómicas internas deben buscar un contexto de volatilidad reducida, cuentas externas y fiscales sustentables y estabilidad del nivel de precios.
- Fortalecer el papel contracíclico de la política fiscal con criterios de sostenibilidad fiscal. Estabilizadores automáticos y reglas fiscales para ciclos expansivos e recesivos.
- Orientar el tipo de cambio por vectores productivos y no por flujos especulativos.
- Lograr la eficaz regulación de la política contracíclica de la cuenta financiera de la balanza de pagos en ingresos y egresos de fondos. Es crucial la composición y estabilidad de los flujos diferenciando los especulativos de los productivos.
- Diseñar y construir un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo.
- Esto quiere decir que el crédito no tiene que estar orientado solamente a la rentabilidad, obviamente un sistema financiero no rentable no es un sistema financiero, pero en las dimensiones analíticas a incorporar tienen que estar también las de financiar la producción.

(1) Macroprecios: inflación, tasas de interés y tipo de cambio.

(2) Brecha entre PIB potencial y demanda agregada es una proxy del desempleo.

» Desafíos en materia productiva

Los países de América Latina tienen dos brechas a cerrar en términos de productividad. La brecha externa que son las asimetrías en las capacidades tecnológicas con relación a la frontera internacional. Pero también tienen que cerrar una significativa brecha interna que, a la hora de pensar en un desarrollo con igualdad, que no es solo igualar en términos éticos, sino igualar para crecer, resulta central para lograr un desarrollo sostenible en el tiempo.

Nuestros países tienen al interior importantes diferencias de productividad entre sectores, dentro de los distintos sectores y entre las empresas que funcionan en diferentes zonas del territorio nacional.

La propuesta es, transformar la estructura productiva a partir de tres ejes integrados de política: i) el industrial, con sesgo hacia sectores con mayor contenido de innovación (cierre de las brechas internas entre sectores); ii) el tecnológico, centrado en el fortalecimiento de la oferta y su articulación con la demanda para crear y difundir conocimiento (cierre de la brecha externa respecto de la frontera internacional); y, iii) el apoyo a las PYMES, en el que se reconozcan las asimetrías de las empresas para responder a señales de precio (cierre de las brechas entre agentes).

Las micro, pequeñas y medianas empresas, representan el 90% de las empresas de la región y representan el 61,3% del empleo, el 28,5% del PIB y tan solo 8,4% de las exportaciones.

Se está invirtiendo poco y mal en apoyo a las PYMES, para cerrar la brecha interna; como en Investigación y Desarrollo, que ayuda a cerrar la brecha externa. En la estructura actual no se puede apoyar solamente el cierre de la frontera tecnológica, por su efecto desigualador. Se deben atender los dos frentes.

Es necesario conectar el cierre de la brecha tecnológica hacia afuera con sectores de menor productividad hacia adentro.

En el territorio se retroalimentan las desigualdades de productividad

de brecha interna con tanta intensidad que produce niveles de desigualdad tan o más grande que las que se pueden ver entre el país y el resto de los países. De manera que, sin la participación activa del Estado, el actual modelo productivo continuará creando profundas desigualdades.

Esto que es válido para el sistema productivo, quizás también lo hayan escuchado para el sistema educativo. En una sociedad que tiene profundas desigualdades, por mejor que sea el sistema educativo, lo que se hace es reproducir las desigualdades de la sociedad.

Lo mismo ocurre en el sistema productivo, si no se desactivan los círculos viciosos que producen y reproducen la desigualdad, las brechas de productividad y desigualdades sociales se plasman en la segmentación territorial y a la vez se nutren de ella. Sin la participación activa del Estado, coordinando con los otros actores, el mercado y la sociedad, el actual modelo productivo continuará creando profundas desigualdades. De ahí la propuesta de ir hacia una nueva ecuación Estado, Mercado y Sociedad, que abordamos más adelante.

Objetivos y propuestas en materia productiva

- Es necesario contar con una arquitectura institucional desarrollista de largo plazo.
 - Más jerarquía para ciencia y tecnología.
 - Una política industrial explícita.
 - Banca de desarrollo para promover innovación y convergencia interna.
 - Estrategia integrada de apoyo a MPYMES con financiamiento inclusivo y que las articule con sectores más dinámicos.
 - Reforzar una política industrial proactiva con sentido sectorial y una estructura de precios que reoriente patrones predominantes de inversión.
 - Disciplinar a los agentes privados receptores de rentas, mediante aranceles, subsidios y regulaciones para que contribuyan a la transformación de la malla productiva.
 - Promover la inversión pública para fomentar encadenamientos
-

productivos con nuevos eslabones en sectores con mayor contenido de conocimiento.

- Retener la propiedad estatal de los principales recursos naturales de exportación o instrumentar impuestos o regalías que graven las actividades extractivas asociadas a la producción primaria (cobre, petróleo, minerales) e incentiven su sostenibilidad ambiental.

» **Desafíos en materia de inserción de la región**

América Latina está en un momento fulgurante en términos de condiciones externas, los precios de los commodities, de los productos básicos, están subiendo permanentemente. Aún en la crisis, cuando cayeron, se pensó que no se recuperarían pero se volvieron a recuperar.

Y aquí está el riesgo que hay que evitar: el riesgo de la reprimarización del patrón exportador de nuestros países. Esto no quiere decir que no haya que aprovechar este momento del precio de los productos básicos, pero teniendo en cuenta las externalidades de este proceso exportador de productos básicos.

Es el momento de promover un desarrollo endógeno de política industrial. Es preciso cerrar las brechas productivas con políticas activas en el campo del sector manufacturero o el sector servicios, con lo que tiene que ver con la logística, etc.

En el Gráfico 5 se puede apreciar la evolución de las exportaciones de América Latina y se observa que la proporción que tenía la exportación de productos básicos entre 1981-1982 era del 51%, que llegó a caer al 26% en el bienio 1998-1999 y que hoy nuevamente se encuentra en torno al 38%.

La próxima década va a ser una década de jugadores nuevos. ¿Qué significa China para la región en términos de desafío para la década del 2010 al 2020? Entre el año 2000 y el año 2008 China pasó a ganar presencia de mercado en 21 países, colocándose entre los cinco principales socios en nueve de estos países y entre los dos socios

principales en seis de estos países.

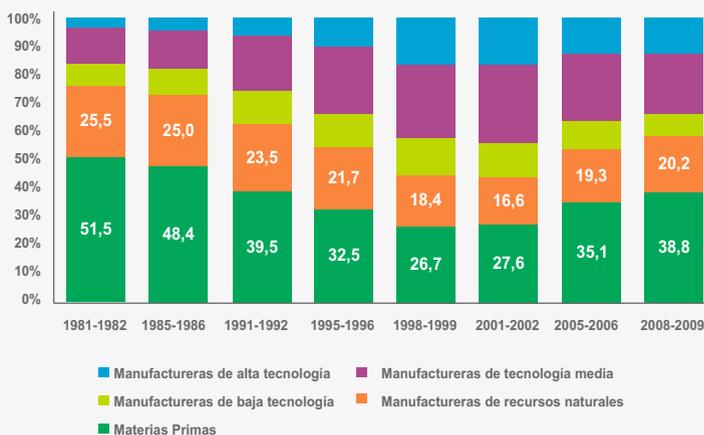
China pasó de ser el 12° destino de las exportaciones latinoamericanas en el 2000 al primer destino hoy, en solo 8 años. Y como fuente de importación era el 11° en el 2000 y ahora es el segundo.

A mediados de esta década China va a desplazar a la Unión Europea como segundo socio principal de América Latina, lo que obliga a examinar la reinserción de la región.

Sin embargo, se debe hacer también especial hincapié en la necesidad de fortalecer el comercio intra-regional, porque contiene mayor valor agregado.

¿Qué es lo vendemos al mundo y lo que nos vendemos entre nosotros en la región? Es abismal la diferencia en términos de productos con mayor valor agregado en el comercio intra-regional, respecto al comercio internacional con el resto del mundo.

Gráfico 5: América Latina: Evolución de la Estructura de las Exportaciones al mundo desde inicios de los años ochenta. (En porcentajes del total regional)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre base de datos de COMTRADE de las Naciones Unidas.

Propuestas en materia de inserción de la región

- Un nuevo impulso incorporando mayor valor y conocimiento a las exportaciones de la región.
- Eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás que fortalezcan la vinculación de los sectores exportadores con el resto de la economía.
- Avanzar en áreas como la biotecnología.
- Mejorar servicios para la exportación: logística, mercadeo, I+D, asesoría legal.
- Inserción de PYMES en las cadenas exportadoras.
- Selección de nichos de mayor valor agregado.
- Fortalecer comercio intra-regional porque tiene mayor valor agregado.
- La inclusión de la huella de carbono en la agenda de competitividad.

» **Desafíos en materia laboral**

Las evidencias y los aprendizajes en este campo es que tenemos dos décadas de pobre desempeño del mercado laboral, con mejoras en el último quinquenio pero insuficientes; elevado nivel de desempleo, segmentación y precariedad; bajos ingresos y alta informalidad; y, una institucionalidad laboral que contribuye a la existencia de mercados de trabajo poco eficientes, excluyentes y desiguales, que resulta especialmente desfavorable para las mujeres y los jóvenes.

Entre 1990 y 2008 la tasa de participación se mantuvo relativamente estancada y, aunque el desempleo baja, sigue siendo alto. La tasa de empleo tuvo un comportamiento procíclico, al igual que el desempleo.

Objetivos y propuestas en materia laboral

- Garantizar un mercado laboral eficiente, con pleno respeto de los derechos.
- Acceso a la capacitación.
- Voz, representación y negociación.

- Salario mínimo.
- Calidad y formalización del trabajo.
- Disminución de cargas sobre nómina salarial para acceso a prestaciones sociales básicas. Giro hacia modelos no contributivos financiado por rentas generales (expansión tributaria).
- Inclusión laboral de grupos específicos con medidas especiales, protección de los trabajadores y de las personas con problemas de inserción.
- Incentivos y exoneraciones para la formalización de las PYMES.

» **Desafíos en materia social**

Los problemas que observamos en este campo son la desigualdad persistente (con descenso reciente); la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad muy marcadas; la alta vulnerabilidad de los hogares ante choques adversos, bajo aseguramiento y escasez de activos; la inserción estratificada de la mujer en el mercado laboral; gasto social con un bajo efecto progresivo, debido al vínculo entre posición de mercado (poder de compra) y acceso a protección social (mercado laboral formal); fuerte estratificación del logro educativo; e, infantilización y feminización de la pobreza.

Estamos ante una región con alta desigualdad, con reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, donde la desigualdad no es solo producto del mercado de trabajo.

Es producto de un conjunto de dimensiones sociolaborales que producen este círculo vicioso de la reproducción intergeneracional. Hay una alta vulnerabilidad ante los choques adversos y en ello radica la importancia de las políticas anti-cíclicas.

Objetivos y propuestas en materia social

Debemos buscar la redistribución directa de ingresos desde sistemas no contributivos para construir un sistema básico de ingresos parciales

garantizados (niños, familias, adultos mayores y desempleados del sector formal e informal en edad activa); el acceso a aseguramiento solidario en salud; la igualación hacia arriba del acceso, la calidad y el logro educativo; y, la creación de una red y una oferta pública de calidad de cuidados dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor.

Para una agenda en lo social, pensamos que hay al menos 10 tópicos que son fundamentales.

- Mantener el gasto público y las transferencias monetarias.
- Avanzar en la universalización del aseguramiento solidario en salud.
- Crear una oferta pública y estimular una privada accesible, ambas de calidad, de cuidados dirigidos a la primera infancia y el adulto mayor.
- Extender cobertura de enseñanza inicial y preescolar.
- Extender jornada escolar en primaria pública.
- Incorporar tecnologías de la información y comunicación (TICs) en educación pública.
- Procurar progresión y culminación de secundaria de jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos y bajo clima educacional³.
- Mejorar la calidad de la educación pública y cerrar la brecha de calidad respecto de la educación privada.
- Articular sistema de formación para el trabajo.
- Compatibilizar calidad con expansión en educación superior.

(3) La diferencia entre un joven que termina la secundaria y otro que no la termina en términos de ingreso es significativa y una estimación que tiene más de 15 años; revela que el valor actual del ingreso futuro en el mercado del trabajo, de un joven que finalizó la secundaria, con respecto a un joven que no la finalizó, es de 4 a 6 veces mayor. Eso da a un joven que terminó la secundaria, significativamente menores probabilidades de caer en la pobreza, tanto él como su familia.

» Una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad: pactos y formas de entender la política.

Un elemento clave de esa nueva ecuación Estado-Mercado-Sociedad⁴ que se requiere para lograr igualar para crecer y crecer para igualar, es un pacto fiscal.

El pacto fiscal está muy asociado al componente tributario, porque implica dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad y la convergencia productiva. Entonces, hay que trabajar de ambos lados de la ecuación. Por el lado de la recaudación y por el lado del gasto.

Existen tres problemas específicos: 1) se recauda poco y mal, 2) el gasto social tiene un bajo impacto redistributivo, y 3) la inversión resulta insuficiente para el desarrollo. En esta reunión se ha puesto mucho énfasis en infraestructura y nuestra propuesta, además, hace especial énfasis en investigación, ciencia e innovación.

Con respecto a las recaudaciones, al comparar la estructura tributaria con otras naciones del mundo podemos ver que tenemos una estructura regresiva, con mayor incidencia de impuestos indirectos. Es decir, la mayor parte de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos, lo que merma el impacto redistributivo de la recaudación.

Por otra parte, el desafío de la innovación exige un nuevo consenso entre universidad y empresa. No se puede pensar que la innovación y la investigación estén en las universidades y que las empresas solo compren e incorporen la innovación. Debe haber un pacto entre las universidades y las empresas a nivel de cada país, como un proyecto nacional. Esto requiere, además, un pacto respecto de la apropiación del excedente en función a lo que se produce.

(4)Sociedad, incluye dos componentes: la sociedad civil organizada y la familia como formas de organización.

Si no se cierra esta otra brecha, nuestros países seguirán condenados a ser proveedores de manufacturas de bajo contenido de conocimiento, o de mano de obra con bajo valor agregado, y persistirá la reprimarización que se ha señalado en forma precedente.

El pacto fiscal, en la medida que requiere de acuerdos entre distintos agentes públicos y privados, debe incluir al menos las siguientes consideraciones: Se requiere una ruta clara del Estado para incrementar gradualmente la carga tributaria, hacia una mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva; reformar la estructura tributaria por etapas acordadas con anterioridad, elevando principalmente el impuesto a la renta; mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión y la supresión paulatina de exenciones en impuestos directos, en aras de mayor equidad y eficiencia.

También se requiere una plataforma compartida que correlacione los cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas. Una agenda pública clara, acordada para mejorar la transparencia del gasto público, su eficiencia y eficacia y la institucionalidad pública a su cargo.

Asimismo, una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, un impacto redistributivo más extenso, mayor cohesión social y externalidades más generalizadas en materia de equidad y productividad.

» **La nueva ecuación Estado-mercado-sociedad**

Para avanzar en pactos sociales y fiscales es imprescindible el apoyo de actores políticos y sociales. Esto requiere crear un clima cultural que favorezca una coalición redistributiva. La combinación de mirada estratégica y construcción de alianzas entre agentes es fundamental para entender el camino transitado por países exitosos en materia de desarrollo en las últimas décadas.

Tal éxito se observa en materia de transformación productiva,

incremento y diversificación de exportaciones, incorporación de valor y conocimiento a dichas exportaciones, reducción de la brecha de ingresos con los países ricos y mejoramiento de la igualdad.

Se trata de reposicionar y rearticular al Estado con un rol activo en la orientación (planificación) del desarrollo y con real capacidad de asignar recursos y de cumplir funciones de regulación. Esto, en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, con el sistema de representación y la base de constitución de los actores sociales o, si se quiere, la sociedad civil.

Para ello, resulta fundamental considerar lo público no como lo estatal o nacional, sino como el espacio de los intereses y el bienestar colectivos; promover acuerdos políticos para un nuevo contrato social e intergeneracional con definición de responsabilidades, protección de derechos y sistemas de rendición de cuentas; afianzar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y la diversidad; tener una visión estratégica de desarrollo de largo plazo, que promueva pactos entre actores productivos, y entre actores productivos y sociales; y, diseñar e instrumentar políticas de Estado, no solamente de gobierno o administración, por la vía de las instituciones democráticas.

**Ministerio
de
Hacienda**

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Marcelo Giugale
Director de Política Económica y
Programas de Reducción de Pobreza
del Banco Mundial

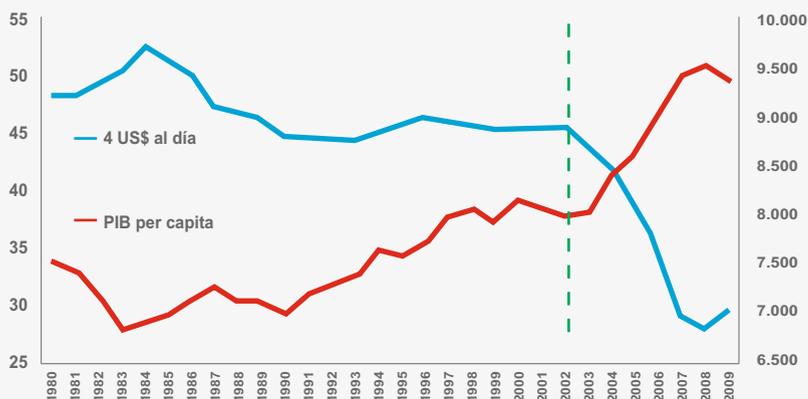
2. La Nueva Agenda de Oportunidad Humana

Es realmente un gusto volver a estar en nuestro querido Paraguay. Quiero agradecer a mi amigo y colega, el ministro Dionisio Borda, por la invitación y a todos los miembros del Gabinete por su atención y presencia. Voy a comenzar con el mensaje central que nos está dejando la reunión. El mensaje central que me pareció haber escuchado es que, detrás de toda esta bonanza que vivimos en América Latina, hay todavía mucha pobreza y no nos sentimos totalmente confortables.

Parece ser que el nivel de pobreza es todavía demasiado grande para todo el éxito que escuchamos que tenemos.

El Gráfico 1 resalta que la pobreza finalmente ha comenzado a caer. Es todavía alta, pero ha comenzado a caer. La línea roja es el producto bruto por persona en América Latina desde los años 80 y la azul es el nivel de pobreza, medida como cuatro dólares al día o menos, que es el nivel latinoamericano de pobreza moderada.

Gráfico 1: Evolución de la pobreza (4 US\$ al día) y PIB 1980 - 2009 en América Latina.



Fíjense que desde el punto de vista del crecimiento la década perdida fue la de los años 80, pero desde el punto de vista social la década perdida fue la de los años 90.

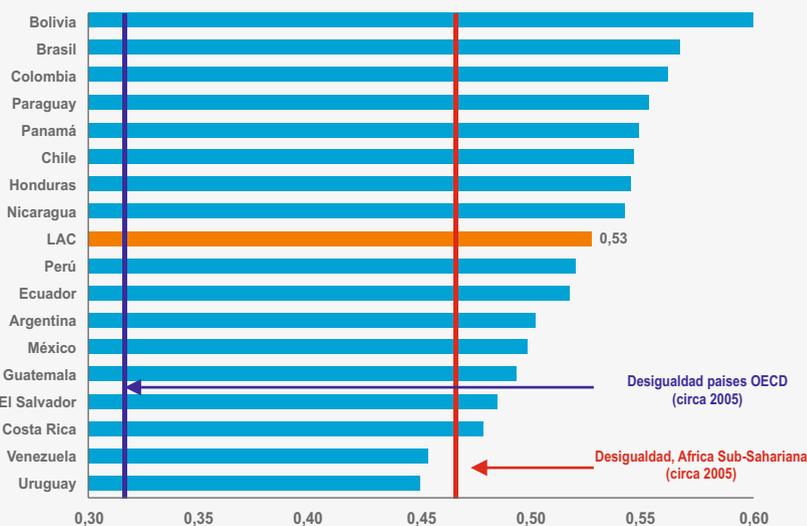
A partir de los 90 es cuando comenzamos a crecer y seguimos creciendo hasta hoy, pero la pobreza en los 90 no cae.

Es ahí donde todos estamos esperando el famoso chorreo.

¿Se acuerdan la historia del chorreo? Se decía, todos los botes van a subir cuando suba la marea, y subía la marea, subían algunos botes y otros no.

En la última década seguimos creciendo como crecíamos en los 90, pero la pobreza empezaba a caer y la pregunta es ¿qué pasó? Lo que pasó fue que, más allá de todas las inteligencias y todos los modelos, simplemente dos transferencias ocurrieron en los 90 en adición al crecimiento, que no ocurrieron antes.

Gráfico 2: Desigualdad en la distribución del ingreso en países de América Latina (Coeficiente de Gini, circa 2004-2005).



Fuente: Provcagnet, Banco Mundial y OECD.

Una era la transferencia del Estado al pobre, el poder transferir directamente al individuo lo necesario para que saque la nariz por arriba del agua. Ese concepto de transferencia directa, a veces condicionada y a veces no, a veces en efectivo otras veces no, tiene su pionero en México, y está sentado ahí, mi amigo Santiago Levy. Este modelo se multiplica en diez años en 13 países de la región y 30 países del mundo, con éxito variado. Yo no soy un fanático de esto, pero me parece que, en general, salió bien.

A esa transferencia de Estado a persona se suma otra que, a mí parecer, es mucho más silenciosa pero mucho más importante, y es la transferencia de pobre a pobre, de persona a persona. Esta fue la década de las remesas, no hay transferencia más focalizada que las remesas, que va del pobre a la madre o del pobre a la familia y va al que más necesita, casi por definición, porque inmediatamente le expande el presupuesto. La limitante de consumo se suelta cuando llega la remesa, al punto que antes de la crisis llegamos a recibir 60.000 millones de dólares al año en

remesas, un tercio de los cuales iban a México.

» **La desigualdad en América Latina**

Ahora tenemos crecimiento y la pobreza comienza a bajar, por lo que es natural que el debate deje ser tanto sobre pobreza y empiece a desplazarse a la desigualdad. La desigualdad es realmente llamativa en América Latina, les voy a mostrar un gráfico demostrativo y lo que voy a usar es la desigualdad medida por el coeficiente de Gini. Corrado Gini era un economista italiano que tras su publicación en 1912 se hizo famoso.

Ese índice es el que todos usamos, es el índice de distribución de ingresos, pero también se puede aplicar a tenencia de tierras o se puede aplicar a logro educativo, quién va a la universidad y quién no, o inclusive a quién está saludable y quién no y este índice va de 0 a 1. Así lo diseñó el señor Gini y nunca lo cambiamos.

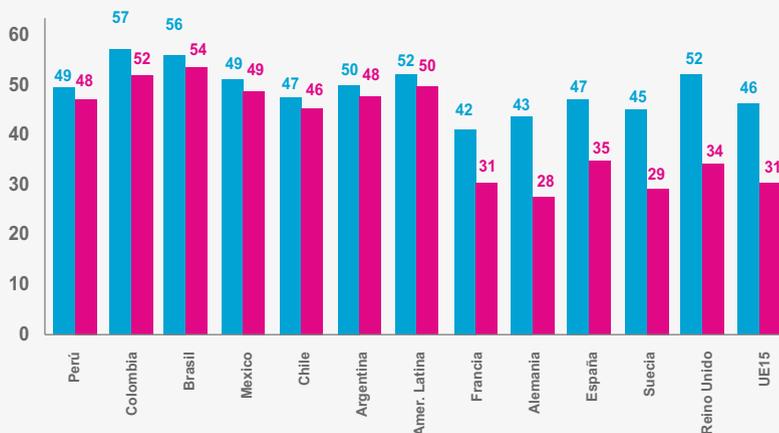
Si usted tiene más de 0.5 debería preocuparse, debido a que el mismo señala que existe mucha desigualdad. Lo que se ve en el Gráfico 2 es un índice de Gini de América Latina. El promedio de América Latina está por encima de 0.5, lo cual es muy preocupante. Además tenemos algunos países, como Bolivia que está en 0.6, extremadamente desiguales.

Si usted compara esto índices con los de los países ricos, fíjese en el cómo está el coeficiente de Gini con relación a la distribución de ingresos. El Gini de los países ricos, medidos por el Gini promedio de la OECD, que es el club de los países ricos, es de aproximadamente 0.32 (Gráfico 2). Esa es la desigualdad de los países ricos, la cual presenta una tremenda diferencia con América Latina. Pero usted dirá que la comparación con los países ricos no es justa.

Hagamos lo contrario, comparemos con los países más pobres del mundo, que son los países que están al sur del Sahara. La desigualdad entre estos países en promedio es de 0.47, o sea, excepto por dos países en América Latina, Uruguay y Venezuela, todo el resto de la región tiene más desigualdad que el promedio de los países más pobres del planeta (Gráfico 2).

Usted dirá “no se preocupe, porque acá viene el Estado y soluciona el problema, vamos a redistribuir, vamos a tributar por un lado, gastar por el otro y vamos a corregir la desigualdad”.

Gráfico 3: Desigualdad (GINI) antes y después de impuestos y transferencias.



Fuente: Banco Mundial.

Y fíjese en el Gráfico 3 que muestra el mismo Gini, ahora invertido, para algunos países de América Latina, antes y después de la intervención del Estado. La barra celeste es el Gini antes de que el Estado recaude impuestos y gaste las transferencias netas, y la roja es después que el Estado hizo el gasto.

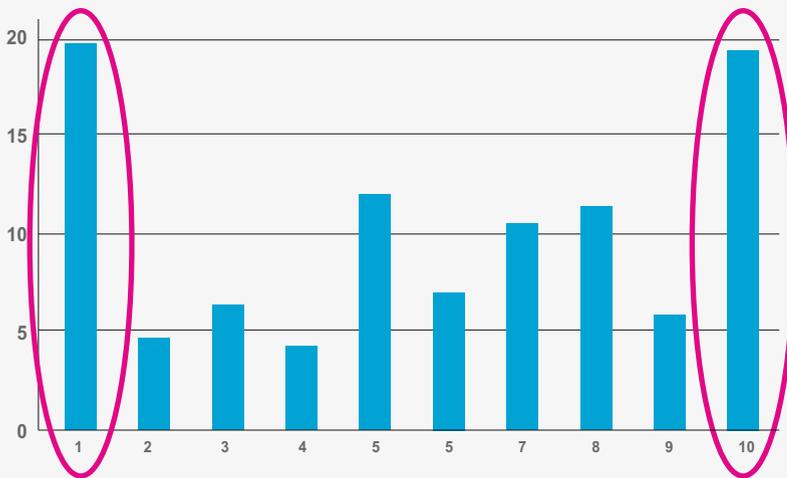
Como pueden fijarse, en mi querida Argentina el Gini es 0.50, entra el Estado y apenas lo mueve a 0.48, lo que quiere decir que el Estado no tuvo una función redistributiva. Ahora, si usted hace lo mismo con los países ricos, sobre todo los países europeos, el cambio en el Gini es enorme.

Yo siempre hago esta pequeña observación, que como buen argentino me da mucho orgullo, de que el Reino Unido tiene más desigualdad que la Argentina antes de la intervención del Estado, tienen 0.52 contra 0.50 de la Argentina. Pero el Estado británico redistribuye y lo hace mejor que

el Estado argentino y es por eso que baja de 0.52 a 0.34.

Todavía usted me puede decir que no se puede hacer nada, que el Estado es ineficaz y no puede lograr la redistribución. Por lo tanto, enfoquémonos en el crecimiento. Algún día el crecimiento va levantar a todos los botes y podríamos decir: sigamos adelante, no hagamos esfuerzos de política social, dediquémonos solamente a crecer. El problema con eso es que la desigualdad es políticamente muy polarizante; la desigualdad polariza.

Gráfico 4: Respuestas de encuestados sobre igualdad. Frecuencia en PORCE. Calidad de la infraestructura, Foro Económico Mundial.



1. "Los ingresos deberían hacerse más iguales"

10. "Necesitamos mayores diferencias de ingresos como incentivo al esfuerzo individual"

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, conducido por el Consorcio Inter-universitario de Investigación de Políticas y Social, basado en la Universidad de Michigan, 1999-2000, citado en Inglehart y *otros*, 2004.

Les voy a mostrar en el Gráfico 4 una encuesta que hicimos en el Banco Mundial, en la que le preguntamos a la gente ¿usted cree que tiene que

haber más desigualdad en la distribución del ingreso o menos desigualdad? En el Gráfico 4, el 1 corresponde a los que dicen que tiene que haber más igualdad y el 10 a los que dicen que tiene que haber más desigualdad. Fíjense que las respuestas más populares son los extremos.

Nuestras sociedades están divididas con respecto a la desigualdad y el reflejo de esto es nuestro sistema político. El nivel de polarización de América Latina ha hecho que se nos nuble nuestra visión de desarrollo y, en particular, que se nos nuble la visión de cuál es el rol del Estado. Hoy todavía discutimos cuál debe ser el rol del Estado en nuestras sociedades. Fíjense que en la izquierda le dicen que el rol del Estado es la redistribución de la riqueza y en la derecha le dicen que no, que el rol del Estado es proteger la propiedad privada; o en la izquierda le dicen el Estado tiene que velar por la justicia social y en la derecha le dicen que el Estado tiene que velar por los contratos

.No se han puesto de acuerdo, hace décadas que estamos en este debate y no hemos avanzado.

» **El nuevo índice que mide la equidad**

Entonces, en el Banco Mundial nos preguntamos por qué es que no hemos avanzado en este debate sobre la desigualdad latinoamericana. Una hipótesis, que creemos que tiene algo de credibilidad y de hecho es en la que nos estamos basando, es que este debate de la desigualdad no ha avanzado porque se enfocó solamente en la mitad del problema.

Así como es importante la igualdad de premios es también importante darles a todos las mismas chances; así como es importante la igualdad en los resultados del desarrollo -que son cuánto gano, cuánto poseo, cuánto aprendo y cuánto vivo- también es importantes la igualdad en las oportunidades del desarrollo. Y, así como es importante la igualdad, es también importante la equidad.

Aquí quiero hacer un paréntesis y establecer como mecanismo de diálogo la gran diferencia que hay entre la palabra igualdad y la palabra equidad.

Hoy casi me paro a aplaudir cuando el presidente Fernando Lugo

mencionó ambas en contextos diferentes, como buen hombre de Iglesia entiende que el concepto de igualdad es absoluto y que el concepto de equidad es relativo. La igualdad es a todos lo mismo, mientras que la equidad es a todos lo mismo de acuerdo al esfuerzo.

Tenemos un Gini que nos permite medir la igualdad, pero la ciencia nunca tuvo una manera de medir la equidad. Nunca pudimos medir la igualdad de oportunidades, no solamente en América Latina. En 200 años de economía no teníamos una manera de medir la desigualdad de oportunidades y de medir la equidad. Eso cambia en el año 2008 gracias a un consorcio de investigadores latinoamericanos, uno de cuyos pioneros es paraguayo, José Molinas Vega.

Se ponen a trabajar un índice de equidad y en 2008 salen a decir que encontraron un índice de oportunidad humana.

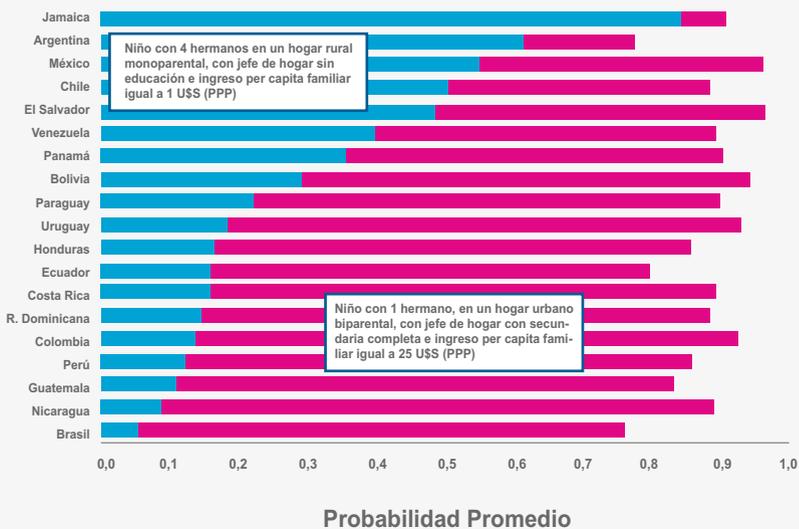
Hoy puede usted medir las oportunidades que tienen o van a tener sus hijos en el futuro, imagínese, es un progreso científico importante, hoy se puede medir la equidad.

Entonces lo que yo quiero hacer es contarles de qué se trata este índice de oportunidad humana; que acaba de salir, en el 2010, el segundo reporte sobre oportunidad humana en América Latina; y cómo este nuevo mecanismo cambia la política pública, qué se puede hacer con esto, qué es diferente cuando usted puede medir la equidad que antes no podía.

El primer reporte de oportunidad humana lanzado en el año 2008, auspiciado por el Banco Mundial, se publicó el mismo día que cayó Lehman Brothers, así que la atención que le dieron los medios de prensa fue cero.

Nadie se enteró y ahora como la cosa está más tranquila la gente empieza a enterarse. De hecho, la madrina del reporte 2010 es la ex presidente Michel Bachelet.

Gráfico 5: Probabilidad de 2 niños latinoamericanos de completar el sexto grado a tiempo.



En esencia, el índice parte de una pregunta que se habrán hecho alguna vez: qué tan importante son las circunstancias personales, esas sobre las que usted no tiene ni control ni responsabilidad, como el color de la piel, o el género, o el lugar donde nació, o el ingreso de la familia, para acceder a los servicios que son necesarios para que le vaya bien en la vida. Por ejemplo, el acceso al Internet, el acceso a la educación básica o el acceso a la nutrición, que son como una plataforma. Son servicios sin los que usted no puede despegar.

Tener la plataforma no le asegura que va despegar, yo conozco gente que tuvo el mejor Internet y no fue a ningún lado y otra que nunca tuvo y llegó muy lejos. Por eso hablamos claramente de probabilidad de acceder, es decir, qué tan importante son estas circunstancias personales para acceder o no a los servicios necesarios.

Yo les voy a demostrar que tan importante son. Vamos a definir dos niños, el niño azul y el niño rojo que son genéticamente idénticos y

probabilísticamente idénticos, excepto por sus circunstancias personales. Entonces, definimos al azul como un niño que tiene cuatro hermanos, que vive en un hogar rural mono parental, padre o madre que es jefe de familia. Su padre o madre no tiene educación, es analfabeto y el ingreso por cabeza de ese hogar es de un dólar al día o menos.

De otro lado, el niño rojo tiene un solo hermano, vive en un hogar con ambos padres, ambos padres terminaron la secundaria, viven en la ciudad y el ingreso en esa familia es de 100 dólares al día. Ahora vamos a preguntarnos cuáles son las probabilidades de que el niño rojo o el azul completen el sexto grado de educación primaria a tiempo.

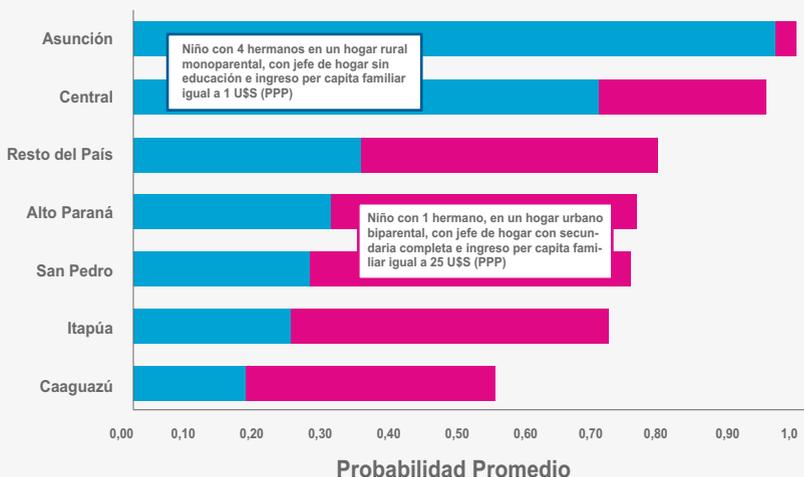
¿Por qué 6to grado a tiempo? Porque si usted no termina el sexto grado a tiempo, es casi seguro no va ir a la universidad. Podrá entrar más tarde a la secundaria, pero ya arrastra problemas y seguro no va a la universidad.

Si las probabilidades son las mismas, en el Gráfico 5 el azul tiene que superponerse completamente al rojo, casi no tendría que haber rojo, que es lo que ocurre en Jamaica que, con todos sus problemas, es un sistema altamente equitativo.

Allí no importan las circunstancias personales y las chances de que usted termine a tiempo el sexto grado son las mismas si usted es azul o es rojo.

En cambio, en Brasil las chances que tiene el niño azul de terminar el sexto grado a tiempo son casi inexistentes, tiene menos de 5% de probabilidades. Si usted es un niño azul en Brasil casi seguro no va ir a la universidad y su probabilidad es menor a una décima parte del niño rojo.

Este es el Brasil todo poderoso donde todos decimos que está el futuro, a donde todos queremos, lleno de inversiones, del que elogiamos la cuenta fiscal, el crecimiento rápido, el gas debajo del agua, el mundial. ¿Qué más puede pedir esa gente? Sin embargo, si usted es azul en Brasil, tiene mucho que pedir.

Gráfico 6: Probabilidad de dos niños paraguayos de tener agua potable en la vivienda.

¿Por qué no nos metemos adentro de un país? Metámonos dentro de Paraguay, preguntemos que tan diferentes son las probabilidades de un niño azul o un niño rojo de tener acceso al agua potable y dividámoslo por departamento (Gráfico 6).

Usted me dirá qué tiene que ver el agua potable. El agua potable es un predictor casi absoluto de la calidad de su nutrición y si usted va tener problemas estomacales y de crecimiento temprano, lo cual a su vez hoy sabemos que abre enormes brechas cognitivas.

Si usted tuvo mal nutrición los primeros tres años de vida, su chance de tener la misma capacidad cognitiva de uno que no lo tuvo son enormemente diferentes, esto queda para siempre, es irrecuperable.

Entonces, si el niño azul o el rojo están en la ciudad de Asunción casi no hay diferencias, pero si está en el departamento de San Pedro las diferencias son notables. Se puede decir que casi nadie tiene muchas chances, pero los que no las tienen son de una misma característica demográfica. Ahí está la equidad.

Fijémonos en algo mucho más sutil, pero poderoso. Por ejemplo, preguntemos la probabilidad de que el niño consulte con un dentista sin

que le duela el diente en los últimos seis meses, por razones preventivas. ¿Por qué es esto relevante? Porque si eso ocurrió es casi seguro que todo el resto del perfil sanitario de ese niño está bien atendido. ¿Qué madre va a llevar al niño al dentista si no le duele la muela y no va a vacunarlo o no lo va a alimentar bien? Entonces, es un indicador muy poderoso de lo que ocurre con el resto de la salud de ese niño.

En el Uruguay armonioso que todos conocemos como el país de la solidaridad social, hay enormes diferencias entre el niño azul y el rojo. La diferencia más grande está en el departamento de Maldonado donde está Punta del Este. ¡Pero si es la ciudad más rica, el Montecarlo americano! Y ahí es donde encontramos más inequidad.

Avanzando más podemos ver cómo está el acceso a Internet en Chile, cuyo modelo representa el gran futuro latinoamericano. Bueno, el acceso a Internet en las diferentes regiones de Chile para un niño azul es cero o casi cero y la diferencia con el rojo es abismal en todas las regiones. No tengo ni que decirles que la diferencia entre un niño que tiene acceso a Internet y otro que no tiene, con respecto a la capacidad de aprendizaje y el acceso a información, es monumental.

Otra circunstancia muy importante es que el niño haya recibido educación sistemática. No digo formal sino sistemática entre las edades de 2 a 5 años, antes de que llegue a la escuela primaria. Tenemos, así, un niño que cuando llega a la educación primaria ya pasó por tres años de educación sistemática, de estímulo sistemático, de razonamiento, de cálculo matemático mental, de comunicación, y otro niño que llega por primera vez a recibir algún tipo de educación sistemática. La diferencia de absorción entre los dos es gigantesca y sus chances en la vida van a ser muy diferentes, no importa cuánto más inviertan después en ellos.

Esta comparación también la hicimos con niños de Europa. Analizamos el examen estandarizado que mide los logros matemáticos de niños de 15 años que se toma en todos los países del mundo. De la comparación surge que es mejor ser un niño azul en México que en Italia. No es que en México le vaya demasiado bien, pero la inequidad en Italia es mucho mayor que en México. Cuando les mostré la igualdad, Italia parecía muy igual, sobre todo después de la intervención del Estado, pero

cuando hablamos de equidad vemos que no es muy equitativo. Allí se puede notar la diferencia entre los dos conceptos.

» **Hallazgos del Índice de Oportunidad Humana**

Déjenme pasar muy rápidamente a la segunda parte de esta presentación, para explicarles qué encontró el reporte del año 2010. El índice es básicamente la suma de todos estos niños, todos estos servicios y todas las demografías, todas las características personales posibles. Lo suma todo esto y sale un índice entre 0 y 100. Este es el Índice de Oportunidad Humana (IOH) del año 2010 para América Latina.

Lo primero que llama la atención es el alto grado de dispersión. Por ejemplo, la diferencia entre Chile y Nicaragua es abismal. No es lo mismo de lo que ocurre con la desigualdad, donde vemos que todos los países son muy desiguales. Otro dato relevante es el tremendo progreso de algunos países. México, por ejemplo, saltó de mitad de tabla a ser el número seis. También se puede observar que entre los primeros cinco hay países muy distintos: están Chile, Uruguay y Costa Rica, pero también están Argentina y Venezuela. En el tema de equidad, la ideología parece importar menos.

Ahora bien, al final usted se preguntará qué circunstancia personal es la que más importó, cuál es la que realmente me abre chances en la vida y cuál no. Muchos estarán pensando que es el color de piel: si usted es indígena en América Latina seguramente tiene menos chances. La mitad de ustedes debe estar pensando que es el género: si usted es mujer en América Latina tiene menos chances. Yo siempre creí que era el barrio de donde uno salió: si usted salió de Villa del Parque, donde yo nací, nunca iba a llegar al Banco Mundial.

Tampoco es cierto. Si usted se fija cuál es la circunstancia personal que más poder tiene sobre sus chances en la vida, no es ninguna de las que mencioné. Todas son importantes, pero no son las más poderosas. La más poderosa es la educación de su mamá. No digo la educación del papá. Es la educación de su mamá. Realmente no sabemos por qué. Si es porque las mujeres se ponen presión entre ellas, “el niño mío sabe más que el tuyo”. No sabemos si hay más tiempo efectivo de enseñanza porque está

más cerca del niño más tiempo. No sabemos. Y esto lo dicen los psicólogos, que las mujeres aprenden de una forma distinta, ven el cuadro general y los detalles y comunican de una manera también distinta. No sabemos por qué en realidad, pero es la circunstancia personal que mayor impacto tiene, lo que también le dice dónde tiene que poner el dinero cuando tiene que hablar de educación.

Uno de los resultados interesantes se refiere a cuál es el lugar para nacer si usted pudiera elegir, dónde va a tener más oportunidad en toda América Latina. Nos metimos en todas las ciudades, en todas las provincias y encontramos que el mejor lugar de América Latina para nacer, si uno pudiera elegir, es Tierra del Fuego. ¿Por qué Tierra del Fuego? Y porque ahí es donde todo es subsidiado. La vida es subsidiada allí. Y ¿dónde es el lugar donde usted no quiere nacer? No en el sentido moral sino en el sentido probabilístico, en el sentido de tener menos oportunidades. Es la Costa Atlántica de Nicaragua, porque ahí no hay ningún servicio.

Voy a pasar esta parte no sin antes dejarles con una observación más. Este índice de oportunidad humana, aparte de todo lo que va a hacer en la política social, aparte de la modificación de la política pública, nos da un panorama más completo del desarrollo de un país. Antes teníamos dos indicadores madre para medir el desarrollo de los países. Uno de los indicadores era el Doing Business desarrollado por la doctora Penélope Brook que nos dice cómo el país trata a sus empresas.

El otro indicador era el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, que mide cuánto llegaron a ganar, cuánto llegaron a saber y cuánto llegaron a vivir los adultos. Si ponemos estos índices uno al lado del otro, junto con el Índice de Oportunidad Humana, podemos ver que hay países que tratan muy bien a sus niños, a sus empresas y a sus adultos y que hay otros países que no tratan muy bien a nadie. Hay países que tratan muy bien a sus empresas, pero no tan bien a su gente; y otros que tratan muy bien a su gente y no muy bien a sus empresas. Se tiene, así, una visión más completa de cómo un país está progresando o no está progresando.

» Conclusión

Término con lo que debiera ser lo más importante de esta presentación: cómo modifica todo esto a la política pública, qué se puede hacer con todo esto. Y, en realidad, la diferencia es como entre la noche y la mañana. Ni siquiera tenemos una teoría desarrollada, pero sabemos que este Índice de Oportunidad Humana significa mucho para los que tienen que hacer políticas públicas. Eso no quiere decir que todo lo que hacemos hoy, construir escuelas, construir hospitales o educar niños no contribuye a la oportunidad humana. Sí contribuye, claro que sí. Pero cuando usted se pregunta: si yo tengo un dólar adicional, un dólar marginal, y mi objetivo es maximizar las chances que tiene la gente, no la igualdad sino la equidad, ¿dónde tendría que invertir este dólar? la respuesta es: depende del momento de la vida de la persona.

Por ejemplo, al momento de nacer ¿qué es lo mejor que puede hacer el Estado desde el punto de vista de la oportunidad? Ciertamente haber construido el hospital es importante, haber educado a la madre es importante. Pero en ese momento, para ese individuo que está por empezar su vida lo más importante es que lo reciba un profesional médico, sea un doctor o una enfermera, esto se llama parto institucionalizado.

Porque si allí hubo un profesional médico, ese individuo casi seguro tiene certificado de nacimiento, va a existir. A propósito, el 10% de los niños latinoamericanos no existen. A ese niño que es recibido por un profesional médico se lo va a vacunar, la madre de ese niño va tener una educación mínima con respecto a cómo tratarlo, sobre todo si es primeriza; a ese niño se lo va inscribir en alguna parte y se lo va esperar en una escuela primaria, y si no llega alguien va decir en donde está. De ahí en adelante, las chances en la vida para uno que lo recibió un médico y para otro que no, son gigantescas.

Muévase un poco más adelante en la vida y diga cuál es la mejor inversión del dólar marginal que el Estado puede hacer durante la infancia temprana, ente 0 y 5 años. La neurología nos dice que la capacidad de hacer conexiones cerebrales, de aprender, llega a su punto

máximo en los primeros doce meses de vida y de ahí en más empieza a bajar. En ese momento, en lo que más tiene que invertir es en la nutrición, porque de ahí en adelante la capacidad cognitiva de uno que tuvo buena nutrición y de otro que no la tuvo será grande.

Luego el niño llega a la escuela y hay que poner más dinero para la educación. La realidad es que, desde el punto de vista de la oportunidad humana, en lo mejor que se puede invertir es en el resultado concreto, en aprendizaje. Hoy tenemos estándares de aprendizaje; por ejemplo, sabemos que un niño al finalizar el segundo grado tiene que poder leer 60 palabras por minuto al menos. También los neurólogos nos dicen que si no puede conectar 60 palabras por minuto no puede conectar conceptos, no lee la oración y no aprende. En América Latina encontramos que solamente 10% de los niños lee 60 palabras por minuto. Todo el debate de cuánto pagarles a los maestros, si cuándo y quién va, es casi secundario con respecto al resultado que maximiza su oportunidad humana, el estándar de aprendizaje.

Otra pregunta interesante es qué puede hacer el Estado por un adolescente, si lo que busca es maximizar sus chances en la vida. No hacerlo feliz hoy, sino maximizar sus chances en la vida. Cuando yo era adolescente creía que lo mejor que el Estado podía hacer por mí era pagarme el colectivo. Si el Estado pagaba el colectivo, me hacía feliz a mí porque me dejaba plata en el bolsillo. Pero hoy me doy cuenta, como buen economista, que eso no maximizaba mis oportunidades. Lo mejor que el Estado puede hacer en América Latina para maximizar las oportunidades de un adolescente es la seguridad. En el caso de los varones es la seguridad física: si se mete en una pandilla las chances de ahí en adelante se reducen a cero. Y en el caso de las mujeres es la seguridad reproductiva: si está embarazada antes de los 19 años, las chances en la vida de ahí en adelante son de cero.

Las estadísticas indican que 1 de cada 10 adolescentes latinoamericanas de entre 15 y 19 años de edad ya es madre o está por serlo. En países muy avanzados como Colombia esta relación es 1 de cada 5. Entonces, no tiene que decirle necesariamente qué hacer o qué no hacer; simplemente edúquele reproductivamente. La elección, después,

es del individuo.

Les dejo con el último mensaje para sus esposas o esposos cuando lleguen a casa esta noche y les pregunten: ¿Qué dice el Banco Mundial? Quiero que respondan tres cosas. Primero, que en el mundo hay gente azul y gente roja y que nosotros, gracias a Dios, somos rojos, pero hay mucha gente azul.

Segundo, que el Estado puede cambiar el color de la gente por medio de sus políticas públicas, puede hacer que el color no sea importante, no el color de la piel sino el color social. Y tercero, que ese cambio puede lograrse de manera muy rápida, ciertamente dentro de una generación, ciertamente dentro de la generación de nuestros hijos.

**Ministerio
de
Hacienda**

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Verónica Serafini
Directora de la Unidad de Economía Social
del Ministerio de Hacienda

Comentarios de Verónica Serafini

Mi primer comentario es sobre la necesidad de construir un discurso igualitarista, superando el discurso del combate a la pobreza solamente. Es necesario poner en la mesa el tema de la desigualdad como un factor importante y sus implicancias culturales, sociales, en la gobernabilidad, en la cohesión social y en el crecimiento económico, reconociendo las diferencias. Eso implica, en el pacto social y económico, no solamente políticas de redistribución, sino también de reconocimiento de aquellas diferencias culturales que tienen que ser revisadas a la luz de la equidad.

El segundo tema que tiene que incluirse en este discurso igualitarista es el rol del Estado. Cuál es el papel del Estado y de las políticas públicas en la búsqueda de la igualdad. Creo que una de las preguntas importantes que se tienen que incluir en este debate es la pregunta que se hacía Amartya Sen: ¿igualdad de qué? Aquí se habló de igualdad de oportunidades, de resultados y de capacidades humanas, que en el debate actual son conceptos distintos que hay que ir revisando cómo se complementan y qué implican en términos de políticas.

No solamente es necesario crear el debate, sino también el diseño de las políticas públicas para la reducción de las brechas sociales y para la

reducción de la pobreza, que es un tema muy importante que todavía impacta en la desigualdad.

Son también muy importantes las políticas de transferencia de los beneficios del crecimiento a un gran sector de la población; la construcción de sistemas de protección social; los mecanismos de inclusión económica que mejoren la productividad de los sectores de muy baja productividad; un sistema financiero inclusivo; el rol de la infraestructura; el impulso a sectores económicos de alta absorción de mano de obra y de creación de trabajo decente; y políticas activas de empleo que incluyan la conciliación del trabajo con la vida familiar. Esto, teniendo en cuenta el rol de las mujeres en el mercado laboral y las desigualdades que persisten y permanecen; por ejemplo, la acumulación de horas de trabajo en las mujeres, que vemos en las encuestas de uso del tiempo.

El pacto social y económico tiene que incluir cambios en la estructura tributaria y en los sistemas de incentivos fiscales, por un lado, y el redireccionamiento de los recursos y esfuerzos públicos hacia el financiamiento de bienes públicos, por otro. Deberíamos notar que cuando se habla de bienes públicos se hace referencia casi exclusivamente a la infraestructura y no se mencionan el combate a la pobreza y la reducción de las brechas económicas y sociales, que también deben ser reconocidos como un bien público que requiere atención y recursos.

En este debate de la igualdad o desigualdad hay sectores que son casi autónomos y tienen capacidad de veto a cualquier pacto social y económico que no los incluya. Creo que es importante considerar la voz de quienes están fuera y garantizar que quienes tienen impacto en las decisiones y en el pacto permanezcan dentro del debate y dentro del pacto. El pacto social y económico debe contener componentes de corto plazo que le den legitimidad y credibilidad al debate de mediano y largo plazo. Ello implica medidas concretas a corto plazo que estén sustentadas en el debate o en la construcción de una agenda de más largo plazo.

Finalmente, también creo que es importante, en el caso paraguayo, que en la discusión del rol del Estado también se incluya su vulnerabilidad al

prebendarismo. Es importante el fortalecimiento de la institucionalidad para la construcción del pacto social y económico, en primer lugar, y para el cumplimiento de lo que se pacte, posteriormente. Creo que hay desafíos muy importantes para el Paraguay, sobre todo en la construcción del discurso. Es difícil la construcción de un discurso en torno a la igualdad hoy, porque eso no está hoy todavía instalado.

Hay que hacer un esfuerzo por instalar ese discurso partiendo del impacto negativo que tiene la desigualdad, tanto en el ámbito social como económico, y del compromiso que debieran tener todos los sectores en el largo plazo en términos de la disminución de las brechas.

**Ministerio
de
Hacienda**

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Milda Rivarola
Historiadora paraguaya

Comentarios de Milda Rivarola

Aprovechando que no soy economista, haré algunas breves reflexiones que me surgen de las ponencias que acabamos de escuchar.

La primera es sobre esa frase tan hermosa de “crecer para igualar, igualar para crecer” y los desafíos que eso está generando hoy, en este Gobierno.

Conocemos las inmensas dificultades de lograr un nuevo pacto fiscal, la secuencia de los rechazos parlamentarios a un tipo de impuesto directo, el Impuesto a la Renta Personal, las dificultades que está generando el converger hacia ese nuevo contrato social, pacto tributario o fiscal.

Plantearía una hipótesis provocadora. Tengo la impresión de que, previo al contrato contrato fiscal, hay otro que todavía no hicimos los paraguayos, cuyas necesarias clausulas están siendo rechazadas por grandes sectores.

Es el del Estado mismo, el clásico contrato social que crea el Estado. Gran parte de la resistencia que se está expresando abiertamente, la que

se levanta contra el imperio de la ley, la legislación laboral o ambiental, las reformas tributarias, la imposibilidad de concertar y sentirnos un todo dentro del mismo territorio, de ejercer ciudadanía y aportar a la construcción del Estado desde cada lugar social, son expresiones de rechazos al Estado, a la existencia misma del Estado.

Más que a los riesgos o posibilidades –según desde dónde se mire- de un Estado progresista, los temores bastante explícitos en este momento se refieren a la posibilidad de creación y fortalecimiento del Estado paraguayo.

En muchos sectores existe la tentación de dominar su propio desarrollo dentro de su propio pedazo de territorio, negando al resto. Esa tarea de construcción de un Estado debe encararse tarde o temprano.

La otra observación: el Paraguay inaugura este cambio político, este “cambio de época” en América Latina, encabezando el ranking de crecimiento del Producto Interno Bruto y con predicciones de crecimiento similar en el futuro.

Pascual Gerstenfeld recordó que no hay modelos productivos que generen equidad sin intervención del Estado. El Paraguay ya vivió en su región Oriental, y ahora está viviendo muy intensamente en el Chaco, lo que un geógrafo –Fabricio Vázquez- denominó “una revolución agraria sin Estado”. La más profunda de las revoluciones agrarias que tuvo este país con ausencia casi absoluta del Estado. Esa revolución agraria, no se refiere a la distribución de tierras o al fomento del modo de producción campesino, sino al cambio de la vocación productiva de grandes territorios, que está en la raíz del crecimiento económico nuestro.

El fenómeno de re-primarización propio de América Latina en los últimos años no es nuevo ni extraño al Paraguay. Todas sus etapas de crecimiento, incluso durante la Primera República de los López, el auge paralelo a la Primera Guerra Mundial, el de la época del 1920, se basaron históricamente en una intensa primarización de las exportaciones. Paraguay ha exportado básicamente commodities a través de su historia, y logró crecimiento del PIB cuando mejoró la demanda o el precio de estos commodities, se llamaran yerba mate o maderas, tabaco o carne,

algodón o maíz. Ese es el modelo del cual hasta ahora no podemos avanzar.

La ponencia de Marcelo me condujo a sospechar que la London School of Economics desarrollaba habilidades de culebrero. Quedamos indudablemente fascinados ante ese encantador de serpientes que nos explicaba el indicador de oportunidades recientemente creado. El acento puesto, no tanto en la relación entre igualdad y crecimiento, como el eje de la ponencia primera, sino entre desigualdad y polarización política, es un tema menos visibilizado, que en este momento histórico la sociedad paraguaya colocó sobre la mesa, con pertinencia y urgencia.

Respecto al índice de equidad o de oportunidades humanas, el PNUD redactó un informe de desigualdad del año 2008 y hubo un ejercicio matemático similar, con tipos ideales de personas, actividades o condiciones sociales, etc., y curiosamente la condición desigualadora más fuerte que encontramos contrasta cierta fantasía que tenemos los paraguayos de que “por suerte” no tenemos diferencias étnicas, no tenemos racismo.

El elemento más desigualador es el de la lengua materna, el guaraní o el español, fuertemente ligado a orígenes étnicos y mundos culturales diferentes y a una historia de exclusión étnica muy antigua en Paraguay. Por mi parte es todo lo que puedo observar a estas valiosas presentaciones.

*Ministerio
de
Hacienda*

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Preguntas y Respuestas

Pregunta: *Lamento que los conferencistas no hayan hablado de la equidad de género con relación a la pobreza, equidad e igualdad. Es una oportunidad para que puedan hacer comentarios ambos conferenciantes.*

Milda Rivarola: En el ejercicio nuestro, hicimos el intento. Aparecía como elemento mucho más desigual la lengua. Lo que define específicamente desigualdad de género y lo que resultó más fuerte es la lengua. Pero habría que seguir haciendo ejercicios de ese tipo.

Pascual Gerstenfeld: Efectivamente, la brecha de género es un tema largamente tratado. Es por eso que hablábamos de distintos tipos de discriminación que se producen en las distintas etapas del ciclo de vida y, en realidad, hay una dimensión en la cual está presente la discriminación de género, que no es producto de la discriminación sino producto de las trayectorias.

Las mujeres salen mejor que los hombres, inclusive, en términos de los alcances educacionales. En toda América Latina las mujeres logran

mejores logros educativos que los varones, a igual contexto socioeconómico. Obviamente, si comparamos azul y rojo, una mujer azul no va a salir mejor que un varón rojo.

Pero la discriminación está, es un tema transversal, es un tema que hemos visto ahí. Hice hincapié en el tema de los servicios de cuidados. Hay algunas cosas que ya pueden estar implícitas. Cuando hacemos la ecuación Estado, mercado y sociedad, en sociedad hay que tener en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil y a la familia. Sabemos que los servicios de cuidados recaen sobre las mujeres, no solo en la edad adulta sino también en la adolescencia y la niñez. Son quienes cuidan a los hermanos, por ejemplo. Por lo tanto, tienen un rol no remunerado que en términos de reconocimiento económico las hacen más vulnerables.

En la agenda está, es transversal, de repente no lo mencionamos con tanto énfasis porque estábamos acá tratando el problema del talón de Aquiles del desarrollo. Y obviamente la discriminación de género y la étnica, con otras discriminaciones, pasan a ser importantes.

***Pregunta:** ¿Qué reflexión tiene con relación a la construcción de oportunidades humanas en el contexto de la actual política, acá en Paraguay, sobre todo para el acceso a la educación sexual y reproductiva?*

Marcelo Giugale: Con respecto a la pregunta sobre la equidad de género, en esto de darle oportunidad igual a todos, el género cumple un papel crucial. De todas las características, la más importante en su vida, la vida de todos nosotros es la educación de nuestra mamá. Todos tenemos eso como chances en la vida, son fundamentales. Da para pensar que mucha de nuestra inversión en educación tendría que estar liderada por ese concepto. Estas niñas que estamos educando hoy van a estar educando ellas a sus hijos mañana y esto es enormemente importante para las chances que van a tener sus hijos en la vida.

Con respecto a la presentación misma, hemos trabajado mucho con una unidad de género en América Latina y la estrategia que ellos proponen para la región es una estrategia que llaman “más allá del acceso”. Según lo ven ellos, las mujeres de América Latina están mucho

más avanzadas en el octágono de accesos a educación, acceso laboral, acceso a créditos, acceso a justicia que las mujeres de los países en desarrollo no latinos, pero todavía no están al nivel de los países de la OCDE. Por eso decimos que están como a la mitad del río. Se han hecho muchos progresos pero todavía no hemos llegado del otro lado de la costa.

¿Qué falta hacer más allá del acceso? Porque acceso laboral ya tiene, el acceso laboral de la mujer se ha incrementado muchísimo y va a seguir incrementándose en América Latina. En los últimos diez años, en particular, las mujeres se han incorporado mucho más al mercado laboral. Pero cuando se mira en qué están trabajando, se ve una segmentación ocupacional muy profunda: las mujeres tienden a trabajar en dos o tres especialidades y no cambian. Una es educación y otra es salud primaria. Raramente las vamos a ver en tecnología e ingeniería y uno se pregunta por qué. Lo que nosotros encontramos es que tiene que ver con la calidad educativa al principio del ciclo de aprendizaje femenino.

Las mujeres tienen pocas habilidades transferibles. Los hombres también en América Latina, pero las mujeres tienen todavía menos y una vez que están en el mismo mercado laboral no se salen de eso. Les cuesta mucho cambiar, lo cual hace que no puedan aprovechar nuevas oportunidades económicas como la apertura económica, la globalización, el crecimiento. Eso es “más allá del acceso”.

Lo mismo ocurre con el acceso al crédito. Ya hay acceso al crédito pero, por alguna razón, las mujeres son más reticentes a hipotecar sus activos. Primero porque la mayoría de sus activos son móviles y es más difícil que los bancos los acepten; y, segundo, cuando tienen propiedad inmobiliaria no quieren hipotecarla porque les ha costado mucho lograrlo. Es un símbolo de independencia personal. Entonces, cómo hace usted para crear en las mujeres esa confianza para que, una vez que están dentro del banco, puedan empujar más allá del servicio que van a recibir.

Por último, en este tema “más allá del acceso” está el tema de la educación pre escolar. Recuerde que para la gran mayoría de las mujeres de América Latina la educación de los hijos comienza en la escuela primaria. No hay servicio público pre escolar y lo poco que hay privado

es muy costoso y está mal regulado.

Entonces, cuando usted hace las regresiones y mide la productividad y el salario, al revisar el salario de las mujeres encontrará que la diferencia entre las mujeres que tienen hijos de cinco años o más y las que tienen hijos de menos de cinco años es enorme. Lo que quiero decir es que el tema de género lo tenemos que comenzar a pensar de manera distinta, ya no es solo abrir puertas sino de qué pasa una vez que se abre.

Por otra parte, nosotros no hacemos juicio moral sobre qué tiene que hacer el individuo. Respetamos la libertad individual, pero desde el punto de vista estadístico no hay duda de que quedar embarazada antes de los 19 años le cierra las oportunidades de vida a una mujer. Entonces, lo que nosotros decimos es que es fundamental traspasar la información. La educación reproductiva es fundamental, sea para que usted le diga que lo haga o que no lo haga. Lo que no podemos hacer es no decir. Porque el silencio es la peor guía que podemos dar con respecto a las oportunidades de vida que se están gestando hoy en día alrededor de las mujeres en los primeros años de vida.

***Pregunta:** ¿Por qué las transferencias monetarias son importantes?*

Pascual Gerstenfeld: Las transferencias monetarias permiten, sobre todo en época de crisis, proteger las capacidades humanas para que no se pierdan hasta tanto se puedan seguir construyendo las otras capacidades, que son las que se generan de la inversión social en educación.

Esta herramienta es válida también en tiempos de no crisis, pero en tiempos de crisis pasa a ser fundamental. La pérdida de ingreso de un adulto durante la crisis hace que otros miembros del hogar deban acceder al mercado de trabajo. Entonces, un joven que sale tempranamente al mercado laboral y sale del sistema de educación, no termina la secundaria. Queda, así, condenado toda su vida a que el valor actual de sus ingresos sea menor que el de otro.

En la situación de crisis, las transferencias hacen que ese hogar no necesite el ingreso adicional y mantienen al hijo adolescente en el sistema educativo, no en el mercado de trabajo. La transferencia pasa a ser fundamental para no perder esa capacidad de trabajo que se está

perdiendo. Eso desde el punto de vista de la educación, ni qué hablar de las edades tempranas, ni qué decir cuando los niños están en formación de la etapa cognitiva. Hay una parte de las transferencias que complementa los ingresos del hogar y permite a esos hogares un estado nutricional que de otra forma no tendrían.

Algo importante con respecto a la nutrición, que no todos sabemos, en el caso de un niño que necesita son 1.100 calorías al día y consume solo 500 calorías. Si uno le da solo 900 calorías por día, todo lo que gastó en llevar su alimentación de 500 a 900 calorías se pierde. Si no logro pasar el umbral de los 1.100 que necesita, todo el esfuerzo que hice no sirve. No es que está menos nutrido, sino que se pierde todo.

Entonces, las transferencias son uno de los mecanismos con los que las sociedades de América Latina, por lo menos de la última década, hemos protegido estas capacidades nutricionales y educativas ante situaciones adversas. Las transferencias nos han permitido no descapitalizarnos en términos de capital humano.

En la diferencia semántica entre igualdad y equidad estamos totalmente de acuerdo. Pero quisiera hacer un énfasis en la diferencia semántica, en el sentido de que cuando nosotros hablamos de igualdad, no solo hablamos de igualdad de resultados.

Si uno estudia las oportunidades en las distintas etapas del ciclo de vida, lo que uno encuentra es que, por mejor que haga las cosas, siempre van a haber cosas en la sociedad. Y por más igualitaria que fuera ella, en cada etapa del ciclo de vida se encuentran desigualaciones en la sociedad, inequidades. Entonces la única forma de asegurar una trayectoria equitativa en términos de igualdad de oportunidades es volver a corregir las desigualaciones en cada etapa del ciclo de vida, en cada una de las dimensiones en que las oportunidades se van desigualando y a eso le llamamos la búsqueda de la igualdad desde un enfoque de derechos, porque todos tienen el derecho de reiniciar la carrera.

Otra precisión que quisiera hacer es sobre la importancia de la educación de la madre. El tema de la educación de la madre que explica

los logros educacionales de los jóvenes, los adolescentes. Cuando en 1991 fundábamos en la CEPAL el “Panorama Social de América Latina y el Caribe”, construimos un indicador que se llama “clima educacional del hogar”, que es la educación de todos los adultos que hay en el hogar.

Como hay hogares más heterogéneos, donde hay abuelos, donde inclusive puede haber un hermano que ya es adulto, encontramos que el clima educacional del hogar es mucho más fuerte que la educación de la madre. Lo pueden ver en el Panorama Social de 1994. Mi intención no es polemizar sino remarcar la importancia que tiene esta dimensión en términos de políticas sociales. Lo que pasa es que, si el clima educacional es más fuerte en términos educacionales que la educación de la madre, tenemos más instrumentos para incidir en los logros educacionales de los niños y jóvenes.

Por ejemplo, si hay cuatro hermanos azules y hacemos un esfuerzo enorme para que el primer hijo logre altos estándares educacionales, y él sigue viviendo en ese mismo lugar, les aseguro que el rendimiento educacional de sus hermanos menores va a ser muy superior que el que tendrían otros niños azules.

***Pregunta:** ¿Teniendo presente el tema de la inequidad, cuáles son las políticas que el Banco Mundial aplica hoy? El tema de la adolescencia es realmente preocupante para Paraguay que tiene mayoría de jóvenes. ¿Puede explicar un poco más al respecto?*

Marcelo Giugale: Estoy de acuerdo, en general, con todo lo que se está comentando, pero me parece interesante que corramos la cortina para ver un poco qué hay detrás. La diferencia entre igualdad y equidad es mucho más que semántica, porque la igualdad es muy difícil de vender políticamente. Sin embargo, en cuanto a la equidad no hay la gran tensión entre derecha e izquierda, entre ideologías.

Hice un ejercicio personal, totalmente acientífico, de preguntarle a los políticos latinoamericanos ¿está usted de acuerdo en que todo el mundo tiene que tener las mismas oportunidades? Me decían los de la izquierda: sí, esto es justicia social. Y los de la derecha: por supuesto, el que trabaja

duro tiene que tener más chances de llegar, y si no trabaja duro no llega. Es casi una cosa republicana.

La equidad tiene consenso político, la igualdad no. Y lo que nos da una oportunidad de avance en políticas sociales es que si nos enfocamos en la equidad va a ser mucho más fácil enfocarnos en el espectro político y decirles: necesitamos que paguen impuestos. Estamos de acuerdo en que hay que dar las mismas oportunidades a todos. Si estamos de acuerdo, entonces, va a costar.

Me parece mucho más accionable el concepto de la equidad porque, si uno va con el de la igualdad, el que tiene más va a decir: a mi no me gusta, yo no quiero contribuir porque no creo en la igualdad, sí creo en la equidad. Entonces le tengo mucha más esperanza al concepto de equidad.

Por último, me referiré a este tema de los adolescentes y de las políticas públicas para los adolescentes. Ahí creo que Latinoamérica tiene un gran problema. Por ejemplo, la inexplicable epidemia de embarazos tempranos no se correlaciona con nada.

Usted diría, cómo es que puede ocurrir eso en Colombia, un país que tiene las mejores redes sociales de América Latina y las mejores instituciones. Cuando vaya a Bogotá la próxima vez, y el taxi en el que viaja para en el semáforo, trate de que el mendigo se acerque y le sonría y va a ver que tiene ortodoncia. Los mendigos tienen ortodoncia, eso es normal en Colombia. Esto quiere decir que su sistema de salud tiene un alcance enorme, pero aún en ese país no hemos podido solucionar el problema de los embarazos tempranos. Es más, la tasa más alta de embarazos de adolescentes es la de Colombia. Tenemos un problema gigante.

Me parece también que estamos poniendo el carro delante del caballo, porque esos problemas de adolescencia se generaron mucho antes de que las personas sean adolescentes.

En Estados Unidos pusieron esta ley de igualdad educativa, de oportunidades de educación, o sea que todos los gobiernos locales, que son los responsables de la educación, están obligados a dar educación a

todos por igual. Entonces ¿qué hacen? Como cuesta tanto solucionar el problema cuando el adolescente ya está en dificultades, ahora invierten el dinero en enseñanza preescolar. Incluso aparecen en los hogares porque no quieren tener adolescentes con problemas y cuando se llega a eso ya es demasiado tarde.

La falla nuestra como región es que estamos invirtiendo demasiado tarde. En la mayoría de nuestros países a nuestros niños los vemos por primera vez cuando tiene ya cinco años. Antes no los vemos, salvo que aparezcan por un problema de salud. Me parece que ahí es donde tiene que ir el esfuerzo de inversión adicional de los gobiernos.



Manuel Caballero
Viceministro de Economía e
Integración del Ministerio de Hacienda

Clausura

Síntesis de las exposiciones

Es un poco complicado hacer una síntesis en tan poco tiempo, pero voy a intentar resaltar los puntos que se tocaron aquí. En primer lugar, el tema muy importante de la igualdad y la productividad que fue planteado por el propio Presidente de la República, poniendo la palabra igualdad delante de productividad. Luego el concepto de equidad con una connotación mucho más fuerte el de la igualdad, que nos permite llegar a un consenso por lo menos en el dialogo, ya que en la equidad parece ser que hay mayor acuerdo en que se pueden hacer cosas.

Respecto de la aparente contraposición que puede haber entre igualdad y productividad, uno de los mensajes importantes del Presidente de la República fue que la igualdad y la productividad van de la mano. Necesitamos un nuevo diseño de políticas públicas pensado a la luz de los nuevos conceptos, que nos lleve también a una nueva fiscalidad.

La exposición de Santiago Levy nos hace ver que en el Paraguay debemos replantearnos algunas cosas en el tema de la acumulación de factores. El problema no parece estar en la insuficiencia de inversión,

sino en la baja productividad y, por ejemplo, en el hecho de que gran parte de la Población Económicamente Activa del Paraguay se encuentra en el sector servicios. Entonces, si la productividad es muy baja en ese sector, resulta evidente que hace falta allí la intervención de política pública.

Otro tópico relevante para nosotros es el subsidio al sector privado, que debe ir a las empresas productivas o a los sectores productivos, sin olvidar las políticas sociales que también entrañan algún subsidio. Por otro lado, como señaló Gerhard Reinecke, en algunos casos la mayor productividad no genera automáticamente mayor ingreso, lo que causa la impresión de que no hay una relación directa y matemática entre una mejora de la productividad y una mejora del ingreso. Entonces, ese es un tema que debemos.

También me llamó la atención el planteamiento del costo de la formalización versus el enforcement. Da la impresión de que bajar el costo de la formalización no formaliza por sí mismo, sino que también hay un trabajo de enforcement, de que las políticas públicas se puedan hacer cumplir.

En los desafíos que tiene la desigualdad del ingreso vimos que América Latina es la región con más desigualdad del mundo y nuestro país está entre los primeros lugares en ese ranking. Pascual Gestenfeld apunto que la desigualdad del ingreso está relacionada también con la heterogeneidad de la productividad y la necesidad de una nueva macroeconomía que, también implícitamente, incluye una nueva fiscalidad, pues habla de un pacto fiscal redistributivo.

Lo importante aquí es que, partiendo de una dimensión ética, porque estamos hablando de igualdad, estamos hablando de equidad, entendamos el sentido económico que hay por detrás. O sea, la eliminación de la desigualdad y de la pobreza no es solamente una cuestión ética, sino que tiene un profundo impacto económico y social, al mismo tiempo.

A través de la presentación de Marcelo Giugale vimos cómo el crecimiento económico por sí solo no disminuye la pobreza en toda una década y que la transferencia del Estado al pobre y la transferencia del

pobre al pobre, que significó el flujo de remesas en América Latina, sí tuvieron impacto significativo en la reducción de la pobreza.

Que el crecimiento económico por sí solo no reduce la pobreza, que la desigualdad persiste en la región y que hay una sociedad polarizada son ideas que subyacen en el debate actual del rol del Estado en las políticas públicas, de la necesidad de una nueva fiscalidad, de la necesidad de un pacto tributario. La permanencia de la desigualdad nos tiene que llevar a un dialogo en la sociedad de cómo vamos a discutir el corazón del problema.

El índice de equidad que nos presentó abre toda una nueva dimensión analítica. Algunos hallazgos estadísticos que ponen de relieve el papel de la familia o de las mujeres aportan enfoques novedosos al debate sobre el desarrollo con equidad. El desafío es, finalmente, volver a pensar y a diseñar las políticas públicas de nuestros países sobre la base de los nuevos conceptos de productividad y equidad para avanzar hacia la igualdad.

**Ministerio
de
Hacienda**

**Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo**





Dionisio Borda
Ministro de Hacienda

Mensaje final

El propósito de este seminario se ha cumplido plenamente. Las exposiciones que hemos escuchado enriquecen el debate y nos incita y concita a que sigamos pensando acerca de los temas de futuro del Paraguay.

En ese sentido, me permito agradecerles en nombre del Gobierno a todos los expositores. Sabemos que traerlos en esta fecha no fue lo más adecuado y agradecemos que nos hayan podido dar un espacio en su agenda muy ocupada, sobre todo en estos meses del año.

Las láminas empleadas en las presentaciones se quedan con nosotros y las haremos llegar a todos los participantes que dejaron sus direcciones de correo electrónico. Al mismo tiempo, los comprometemos para la siguiente fase de esta iniciativa que lanzamos hoy: trabajar sobre los temas de mediano y largo plazo en el Paraguay.

Estamos muy contentos por el nivel de participación, por el entusiasmo demostrado y, sobre todo, por las brillantes exposiciones que tuvimos en este primer seminario “Construyendo la Agenda de Mediano y Largo Plazo del Paraguay en su Bicentenario”.

Pensamos seguir con una serie de actividades. Tenemos unos cuatro meses para hacer unas consultas internas, las más amplias posibles, sobre los temas y las prioridades de nuestro país hacia el futuro.

Ahí también vamos a recurrir a nuestros amigos cooperantes para que nos ayuden a ir estructurando un trabajo con la idea de celebrar un segundo seminario que nos permita abordar los temas nacionales para encarar el crecimiento económico con inclusión social, como un compromiso del Gobierno, el estamento político y la sociedad paraguaya.

Para mí ha sido un gusto de presidir este evento y tener la confianza de todos mis amigos y compañeros del Equipo Económico y del Gobierno para poder extenderles esta invitación y tenerlos aquí a todos ustedes.

Los esperamos en el próximo evento.

Muchas gracias.



Fotos del Evento



Palabras de Apertura del Sr. Presidente de la República, Don Fernando Lugo



Presentación oficial del contenido por el señor Ministro de Hacienda, Dionisio Borda



Exposición del señor Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, Efraim Alegre



Marcelo Giugale, en momentos de su magistral disertación



Santiago Levy, en su primera intervención



Gerhard Reinecke, dirigiéndose al auditorio.



Pascual Gersfenld, cautivando a los asistentes durante su intervención



Palabras de Verónica Serafini en la segunda parte de la conferencia.



La señora Milda Rivarola durante su disertación.



Palabras finales del Ministro de Hacienda, Dionisio Borda.



Síntesis del Seminario, viceministro Manuel Caballero.
