



Las políticas locales de cohesión social y las limitaciones del entorno: notas para una discusión del caso latinoamericano

Víctor M. Godínez*

PALABRAS CLAVE

Cohesión social |
Coordinación de políticas públicas |
Crecimiento económico nacional y local |
Empleo y mercado de trabajo |
Tributación y presión fiscal |

El fomento de la cohesión social es responsabilidad de todos los sectores que integran la sociedad; son los gobiernos locales quienes deben garantizarla en primera instancia, pero la garantía en última instancia de los derechos sociales es del Estado. Ésta es su función principal y no puede ser substituida por ningún otro actor o instancia de la sociedad. Hay por tanto una necesidad de coordinación de las políticas públicas en ambos niveles de gobierno. En los países latinoamericanos el grado de coordinación al respecto suele ser muy bajo, lo que resta eficacia y eficiencia a los recursos dedicados a las políticas de cohesión social. En este cuadro, la incidencia de las condiciones nacionales de desarrollo y de las políticas del gobierno central crea un “entorno” que con frecuencia condiciona e incluso limita la capacidad de los entes locales para llevar a cabo políticas y procesos de cohesión social en los territorios. El artículo avanza algunas consideraciones en torno a tres factores: el entorno general del crecimiento, el entorno laboral y el entorno fiscal (inseparable de un problema central del desarrollo local: la descentralización).

* Economista. Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y Consultor internacional. Director del Sistema de Información Regional de México, S. A. y de la Revista Territorio y Economía.

1. Introducción

Aunque el fomento de la cohesión social es responsabilidad de todos los sectores que integran la sociedad, son los gobiernos locales quienes deben garantizarla en primera instancia. Esto es así no sólo porque son el canal institucional más próximo a la comunidad, sino porque detentan el poder territorial, el control de algunos mecanismos redistributivos de impacto directo e inmediato en los ciudadanos y la autoridad para poner en marcha políticas locales de desarrollo articuladas y coherentes.

El hecho anterior no entra en contradicción con otro igualmente cierto: la garantía en última instancia de los derechos sociales es del Estado. Ésta es su función principal y no puede ser substituida por ningún otro actor o instancia de la sociedad. Más aún: sólo cuando dichos derechos están inscritos en la institucionalidad jurídico-legal del Estado pueden tornarse universales.

No hay contradicción porque los entes locales de gobierno son parte sustancial del orden orgánico del Estado. Lo que hay, más bien, es una necesidad manifiesta de coordinación de las interacciones entre el nivel local y el nacional. Formalmente, la participación de los gobiernos locales en el diseño e instrumentación de políticas públicas de cohesión social suele estar justificada en el orden jurídico-normativo de los Estados democráticos. En la práctica, sin embargo, se comprueba que hay diferencias sustanciales en lo relativo a la capacidad de cada territorio para hacer efectiva la institucionalidad formal.

Es sabido, en efecto, que el contexto general de desarrollo es un factor que condiciona tanto el contenido como el alcance de

las políticas sociales a escala local. Por regla general, las agendas y los programas sociales de los gobiernos locales se diseñan en relación con necesidades comunitarias muy específicas de gobernabilidad, participación, combate a la pobreza, exclusión y desigualdad, atención de grupos de alta vulnerabilidad, fomento de la ciudadanía. Las acciones y políticas que se desprenden de dichas agendas coexisten con programas sociales diseñados y ejecutados por los gobiernos centrales.

Lo deseable es que ambos tipos de programas operen con altos grados de coordinación, pero al menos en América Latina no es frecuente que ello ocurra. Por regla general, los programas sociales de los gobiernos centrales latinoamericanos se conciben y se ejecutan para combatir focos de pobreza extrema o indigencia por medio de transferencias, sin articulación con programas integrales de desarrollo económico y social de largo plazo. Por ello, su impacto neto en los vectores fundamentales de la cohesión social suele ser reducido y poco sostenible. En contraste, la agenda social de las comunidades y los programas en que ellas se concretan suelen responder con mayor frecuencia a prioridades fijadas por la propia comunidad, entrañan un fuerte contenido idiosincrásico y en algunos casos tienden a operar y a ser ejecutados en un eje transversal de políticas públicas.¹

Esta falta de armonización entre las políticas locales y las nacionales resta eficacia y eficiencia a los recursos económicos e institucionales utilizados tanto a escala local como nacional en los programas sociales. A esta utilización sub-óptima de recursos de por sí escasos se añaden las restricciones estructurales derivadas de las distintas situaciones nacionales de desarrollo, que inevitablemente enmarcan y

¹ | El enfoque transversal es impuesto casi siempre por necesidades surgidas de la escasez de recursos que padecen los gobiernos locales, pero también por la cercanía, ya señalada, con las realidades sociales de la comunidad.

delimitan las posibilidades y los alcances de las políticas locales a favor de la cohesión social.

En todo esto hay un evidente contraste contextual con respecto a las localidades de la Unión Europea.² El marco institucional y de desarrollo de estas últimas es comparativamente más propicio para la instrumentación de políticas públicas locales con capacidad de incidir en los vectores básicos de la cohesión social. En un cuadro socioeconómico en el que las necesidades más fundamentales de los individuos están relativamente satisfechas, las estrategias de cohesión social de las localidades europeas enfrentan otras prioridades y exigencias, y en consecuencia sus agendas y programas también enfrentan complejidades y desafíos diferentes. Además de garantizar un núcleo básico de protección social, los gobiernos centrales europeos cuentan con dispositivos contra la exclusión social que se traducen en tasas de cobertura y niveles de gasto social superiores a los promedios latinoamericanos. Por otra parte, la Unión Europea ha asumido directamente responsabilidades en contra de la exclusión social por medio de su política de cohesión, que incluye toda una batería de instrumentos comunitarios, con sus respectivos recursos financieros. De esta manera, las estrategias locales de cohesión social se desenvuelven en la Unión Europea en un contexto nacional y supranacional que en términos generales se caracteriza por un cúmulo relativamente importante de transferencias y programas. Aunque sean decididos y fijados exógenamente, su impacto está lejos de ser irrelevante en la comunidad.

Es muy distinto el entorno en el que las localidades de América Latina ejecutan programas comprometidos con la promoción de la cohesión social. El trasfondo estructural de dichos programas es la conocida precariedad de los recursos fiscales de todos los países, a lo que se une un bajo nivel de institucionalidad de las políti-

cas sociales del gobierno central, incluso si son entendidas en su definición más restringida, es decir, únicamente como políticas de combate a la pobreza. De tal manera, cuando se comparan las políticas locales y regionales que inciden en los vectores constitutivos de la cohesión social en los países europeos y en los latinoamericanos es indispensable considerar estas diferencias contextuales. Resulta evidente que ellas influyen y determinan de diversas maneras el alcance y los contenidos de las agendas sociales de las comunidades en cada región. El entorno en que las comunidades diseñan y ejecutan sus estrategias de desarrollo cuenta, y en el empeño de tener instituciones más adecuadas para el despliegue de la cohesión social también se debe reconocer la necesidad de establecer complementariedades con los entes sectoriales centralizados.

La finalidad de este artículo es hacer explícitos y dimensionar algunos de los principales factores constitutivos de ese entorno en América Latina. Más allá de las particularidades propias de cada caso, que son sin duda muy relevantes desde todos los puntos de vista, la acción de los gobiernos locales de la región se ejecuta en un espacio que está delimitado, en un extremo, por las demandas específicas de bienes y servicios públicos de los habitantes del territorio, y en otro extremo, por la dotación efectiva de recursos administrativos, institucionales, materiales y económicos con que cuentan para cumplir con sus obligaciones y atender las demandas ciudadanas. El entorno nacional es un factor que influye de múltiples formas en la configuración de dicho espacio, ampliando o (como es más frecuente) restringiendo los márgenes de acción de los gobiernos locales.

Las localidades donde los gobiernos han asumido objetivos explícitos de cohesión social son particularmente sensibles al “efecto determinante” del entorno nacional, cuyos impacto

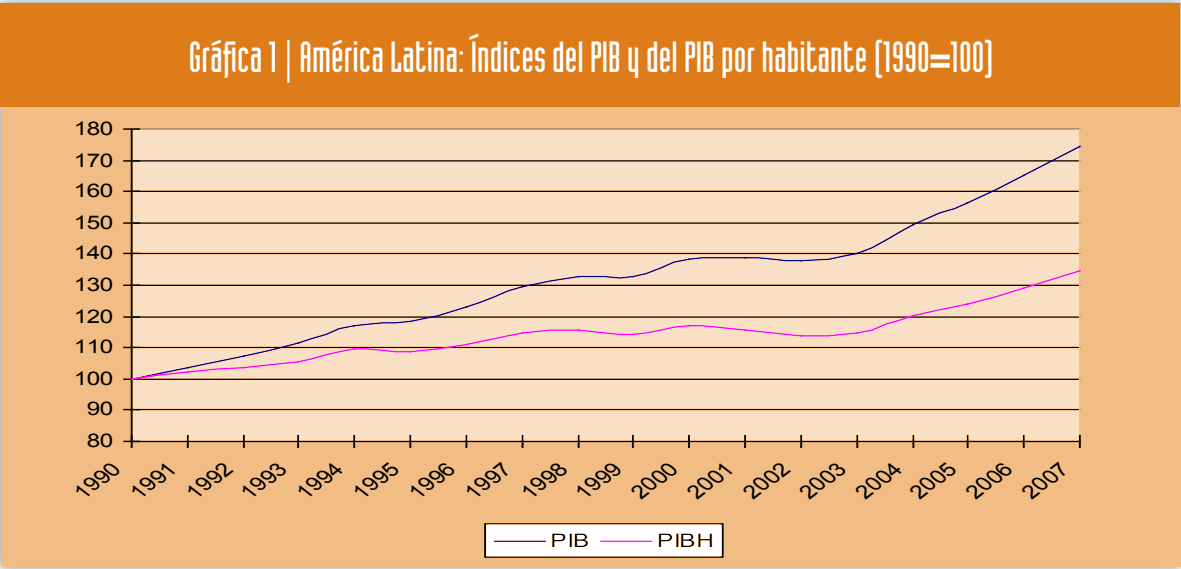
se manifiesta de manera directa en las distintas áreas de la política municipal comprometidas con la generación de dinámicas sostenibles de inclusión, legitimidad, reconocimiento, igualdad, participación y pertenencia de los individuos y grupos que integran la comunidad o territorio. Más como una invitación a la discusión que con pretensiones de un tratamiento en profundidad sobre este tema (a mi juicio crítico) de la política local de desarrollo, a continuación se exploran tres ámbitos en los que el contexto nacional (o “entorno”) y las políticas de los gobiernos centrales condicionan e incluso limitan la capacidad de los entes locales para llevar a cabo políticas y procesos de cohesión social en los territorios: el entorno general del crecimiento, el entorno laboral y el entorno fiscal (inseparable de un problema central del desarrollo local: la descentralización).

2. Crecimiento económico

El primer factor a considerar es el proceso general de crecimiento económico. En

su conjunto, la región latinoamericana es una zona de bajo crecimiento. En 2007 el valor real del PIB latinoamericano fue 75% mayor que en 1990; considerando el aumento de la población resulta en una subida absoluta del valor del producto interno bruto (PIB) por habitante de 35% durante el mismo lapso (Gráfica 1). Es claro que en este período de casi 20 años la región recuperó cierta capacidad de crecimiento, en abierto contraste con lo sucedido durante la llamada década perdida de los ochenta.

Sin embargo esta ampliación del PIB regional es en muchos sentidos insuficiente. No sólo porque en comparación con otras regiones y países (Asia Pacífico, China, India, España, Irlanda o Finlandia, por ejemplo) el crecimiento registrado en las últimas décadas es manifiestamente menor en América Latina, sino sobre todo porque el ritmo de crecimiento observado no alcanza a generar una expansión a las tasas que en algunos estudios técnicos, como el de Machinea, Bárcena y León (2005), se consideran necesarias para empezar a revertir progresiva y efectivamente los indi-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL (1999 y 2007).

² Retomo el planteamiento al respecto formulado en Godínez (2007).

Cuadro 1 | América Latina: Tasas promedio anual de crecimiento del PIB y del PIBH en las últimas tres décadas

	1981-1990		1991-1999		2000-2007	
	PIB	PIBH	PIB	PIBH	PIB	PIBH
ALC (1)	1.0	-1.0	3.2	1.4	3.5	2.1
Argentina	-0.7	-2.1	4.7	3.2	3.5	2.5
Bolivia	0.2	-1.9	3.9	1.4	3.3	1.0
Brasil	1.3	-0.7	2.5	1.0	3.4	1.9
Chile	3.0	1.3	6.0	4.4	4.4	3.2
Colombia	3.7	1.6	2.5	0.5	4.2	2.7
Costa Rica	2.2	-0.6	4.1	1.2	4.7	2.7
Ecuador	1.7	-0.9	1.9	-0.2	4.6	3.1
El Salvador	-0.4	-1.4	4.4	2.3	2.8	1.0
Guatemala	0.9	-1.6	4.2	1.5	3.2	1.1
Honduras	2.4	-0.8	3.1	0.2	4.4	2.4
México	1.8	-0.3	3.1	1.3	3.0	1.3
Nicaragua	-1.5	-3.9	3.2	0.3	3.3	2.0
Panamá	1.4	-0.7	4.7	2.8	5.3	3.5
Paraguay	3.0	0.0	2.1	-0.6	2.4	0.4
Perú	-1.2	-3.3	4.7	2.9	5.0	3.7
Uruguay	0.0	-0.6	3.2	2.4	2.4	2.3
Venezuela	-0.7	-3.2	1.9	-0.3	4.7	2.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la CEPAL (1999 y 2007).

(1) América Latina y el Caribe; excluye Cuba.

ces generales de desigualdad y pobreza en los distintos países de la región.

Desde luego que tras estos promedios regionales hay toda una variedad de situaciones específicas de crecimiento, como puede observarse en el Cuadro 1, que presenta las tasas de crecimiento promedio del PIB y del PIB por habitante de la región y diecisiete países en las tres últimas décadas.

Estos datos ponen de manifiesto la falta de dinamismo a largo plazo que en diversos grados y casi sin excepción padecen las economías latinoamericanas. En una tercera parte de los países considerados en el Cuadro 1, el crecimiento promedio del producto por habitante tiende disminuir en lo que va de la

presente década en comparación con la de los años 90. Este grupo incluye a Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En México este indicador se ha estabilizado en torno a un promedio sumamente bajo desde 1990. En Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela el ritmo de aumento del producto por habitante registra una tendencia al alza en el año 2000, pero luego de dos décadas de retracción o estancamiento, según el caso. Ante el riesgo de desaceleración de los principales países industrializados como el que se avizora en 2008, es muy alta la probabilidad de que los actuales promedios de crecimiento de América Latina sigan disminuyendo en lo que resta de la década en la mayoría de los casos. Es de recordar que ha sido una norma general en los últimos 30

años que las caídas de la coyuntura internacional sean compensadas en todos los países con estrategias procíclicas (restricción del gasto), que magnifican los impactos negativos en el crecimiento interno del producto.

Los resultados contractivos de esta estrategia se han convertido en un rasgo estilizado de la modalidad de desarrollo de las economías latinoamericanas, que se vincula con el esquema predominante de política económica. El sesgo procíclico de la política económica es uno de los factores que explican la existencia de otro componente del entorno que afecta negativamente el desempeño de los ámbitos territoriales de la región y su empeño para llevar a cabo políticas de cohesión social: la volatilidad del crecimiento. Esta característica indica las dificultades que enfrenta la mayoría de las economías nacionales para sostener ciclos de crecimiento prolongados en cuyo curso los agentes económicos y sociales puedan experimentar procesos acumulativos de desarrollo y bienestar.

Hay abierto un intenso debate acerca de los factores que explican las tendencias decepcionantes del crecimiento económico latinoamericano. No es este el lugar para hacer referencia a los términos de dicha discusión. Lo que interesa señalar son las consecuencias territoriales de este entorno de crecimiento económico bajo y volátil que es característico del estilo de desarrollo vigente en la región desde hace al menos 20 años. Varios estudios demuestran que el menor dinamismo económico general aumentó la dispersión del crecimiento tanto en el terreno interregional como en el intrarregional de los países. En la mayoría de los casos nacionales sobre los que se cuenta con información, se comprueba la interrupción de procesos - por incipientes que hayan sido - de convergencia regional aparecidos en el período

anterior a la crítica década de los años 80, así como la profundización de dinámicas de “distanciamiento” o polarización territorial.³

Una ilustración estadística de la dinámica de la desigualdad territorial a la que se ha hecho alusión se encuentra en el Cuadro 2, donde se presenta, para un grupo de países de los que se dispone de información comparable, la relación entre los productos por habitante más alto y más bajo por jurisdicción nacional. Se observa que, con la excepción de Uruguay, que tiene el mejor indicador de equidad al respecto, las brechas entre las jurisdicciones territoriales ricas y las pobres es muy grande en todos los países. Como indica Cetrángolo (2006), este dato señala la complejidad general del objetivo estratégico de mejorar la cohesión social, y en particular, de hacerlo mediante políticas descentralizadas.

La experiencia del desarrollo regional en las últimas dos décadas parece indicar, en efecto, que la posibilidad de movimientos de convergencia territorial, que son fundamentales para la prosecución exitosa de políticas de cohesión social, está estrechamente asociada con la existencia de un ambiente de crecimiento fuerte y sostenido en cada país. Esa experiencia también parece revalidar la impresión sobre la menor capacidad de resistencia de las entidades territoriales más pobres ante el conjunto de factores que determinó el cambio de las condiciones generales del desarrollo económico de cada uno de los países latinoamericanos desde los años 80: recesiones económicas recurrentes, choques monetarios y financieros, cambio del marco institucional y legislativo, modificación del sistema de incentivos y señales que influyen en las decisiones de los agentes (en especial la apertura comercial y la liberalización económica).

³| Véase una ilustración de este hecho en los países centroamericanos, caribeños y México en el estudio que realicé para la CEPAL (2004 a).

Cuadro 2 Relación entre el producto por habitante de las jurisdicciones más ricas y más pobres en países seleccionados <i>circa 2005</i>		
País	Nivel de gobierno	Relación
Argentina	Provincias	8.6
Brasil	Estados	6.5
Chile	Regiones	4.1
Guatemala	Departamentos	6.4
México	Estados	6.2
Perú	Departamentos	7.7
Uruguay	Municipios	2.4

Fuente: Cetrángolo (2006).

El entorno que en cada país resultó de este conjunto de factores favoreció el despliegue de nuevas combinaciones sectorregionales, así como la profundización de algunas preexistentes. Por regla general, este estilo de desarrollo tendió a revalorar a las zonas metropolitanas. En tanto *locus* de la nueva economía abierta, las ciudades latinoamericanas adquirieron una gran preponderancia en las últimas dos décadas debido a su mayor dotación relativa de infraestructura y recursos humanos calificados. En contraste, se redujo la importancia de las áreas rurales, tanto en la utilización de sus recursos productivos como en la construcción de nueva infraestructura, generándose un negativo círculo de causación acumulativa descendente en virtud del cual los recursos del desarrollo, y por tanto el crecimiento, tienden a concentrarse en las grandes zonas metropolitanas de la región. Este proceso está en la base de la incontrolable hipertrofia urbana (y todas las secuelas indeseables que ello implica en términos de bienestar y progreso social) que padecen varios países latinoamericanos.

La falta de dinamismo económico y la volatilidad del crecimiento significan un gran obstáculo del progreso social en América La-

tina. Su persistencia en un período que ya resulta prolongado ha dificultado enormemente la reducción de la pobreza y de su origen básico, la desigualdad.⁴ El menor crecimiento económico de este período es consustancial a la reconcentración de la riqueza y el ingreso a escala social, factorial y territorial. También es consustancial a la operación de los mercados laborales y su reducida capacidad de absorción de la fuerza de trabajo, así como a la fragilidad fiscal de prácticamente todos los países y por ende de las administraciones locales.

3. Mercado de trabajo

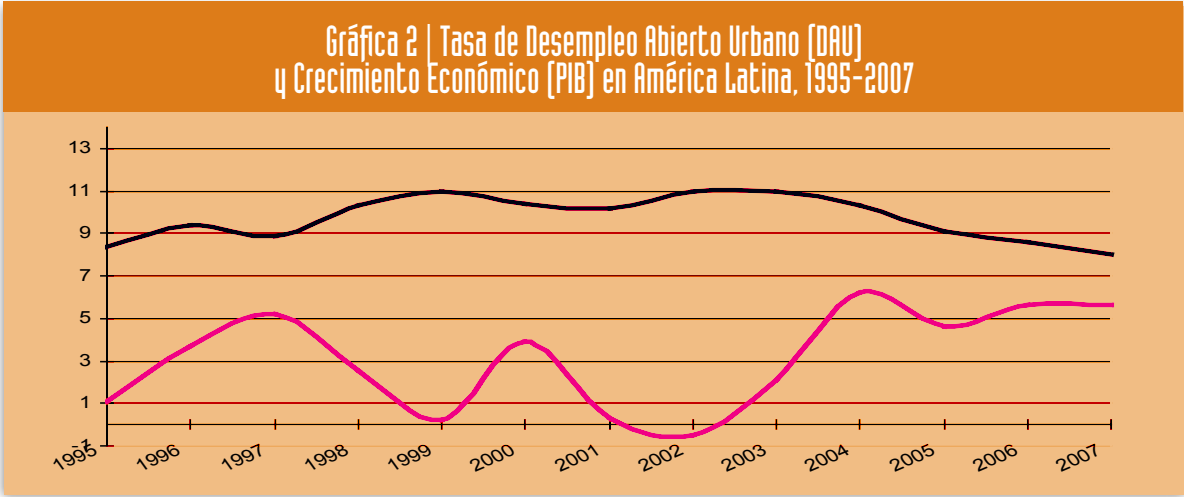
El empleo es el mecanismo más elemental y al mismo tiempo más efectivo de inclusión social. Son bien conocidos los costos individuales y sociales del desempleo. No se trata únicamente de los costos económicos y materiales, que ya de por sí mismo son de gran importancia, sino de los costos simbólicos que entraña esta situación en términos de autoestima, reconocimiento y ejercicio efectivo de derechos y de la ciudadanía.

En grados que varían de caso en caso, el mercado laboral de los países latinoamericanos se caracteriza, como ya se señaló, por una baja tasa de absorción de la población económicamente activa. Esto se manifiesta en tasas comparativamente elevadas de desempleo abierto, un generalizado subempleo de masas (u ocupación de la fuerza de trabajo en actividades de baja o nula productividad y escasa remuneración) y, en un gran número de países, un creciente flujo migratorio internacional en busca de oportunidades de empleo y mejores ingresos laborales.

El rasgo más característico del desempleo abierto en América Latina es su persistencia. La Gráfica 2 muestra cómo durante casi tres lustros (1995-2007) el nivel de la tasa regional de desempleo abierto urbano fluctuó siempre por arriba de 8%, promediando entre 1998 y 2004 tasas ligeramente superiores a 10%. En parte, su nivel ha permanecido en esta banda de valores como resultado de la fuerte volatilidad del crecimiento económico regional, cuya inestabilidad y carácter fluctuante también se reflejan en la gráfica.

Ahora bien, con toda su importancia, el desempleo abierto no expresa plenamente un problema de fondo del modo de operación de los mercados de trabajo en los países de América Latina. Sin minimizar su importancia como indicador económico y social, puede decirse que el desempleo abierto es sólo un pálido reflejo de la realidad laboral de la región. En consonancia con las mutaciones registradas en el modelo de desarrollo, la dinámica laboral de la región en los últimos años se caracteriza por la interrelación funcional de dos grandes segmentos. Uno se encuentra asociado a la economía formal, con escasa capacidad de inclusión. El otro, informal, constituye un verdadero reducto tanto de los contingentes de la población que el primer sector no absorbe del todo como de los que excluye o expulsa periódicamente, al vaivén de la volatilidad del crecimiento económico.

Este segundo sector laboral está lejos de permanecer estático y sus numerosos integrantes despliegan estrategias de supervivencia que, en su conjunto y debido su extensión



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004 y 2007).

⁵ En este sentido, el concepto de informalidad es utilizado aquí para designar una práctica masiva de subsistencia en la que los agentes tienen escasas o nulas posibilidades de acumulación y de crecimiento, o lo que es equivalente, de reproducir de manera ampliada sus operaciones económicas. A esta definición básica se añade que los ocupados en actividades informales y sus familias están totalmente al margen de las redes institucionales de protección.

creciente, configuran un verdadero fenómeno de “autoempleo de masas”.⁵ En las economías latinoamericanas sólo una parte de la población está realmente integrada a la economía bajo una lógica plena de acumulación, en tanto que el resto se encuentra sometida a dos problemas típicos de la exclusión social y económica: la ausencia de oportunidades de empleo en las actividades dinámicas y la pobreza. Para enfrentar estos problemas están obligados a emprender una serie de actividades económicas que se realizan al margen del mercado formalmente constituido a fin de generar ingresos con qué satisfacer necesidades inmediatas de consumo, por lo que se trata de una práctica de subsistencia y no de acumulación.

Esta lógica de subsistencia es propia de la fuerza de trabajo excedente, es decir, de aquella parte de la población en edad de trabajar que no es empleada por la economía formal. Por su naturaleza, dicha lógica es un producto del desempleo, y su dimensión es directamente proporcional a la de éste. De ahí que, como es el caso en la región, cuando el trabajo informal es elevado y las tasas de desempleo bajas, la representatividad de éstas sea un tanto limitada para reflejar esta importante faceta de la realidad ocupacional de la mayoría de las economías de América Latina. Es probable que sea el caso en los últimos tres años, cuando el promedio de la tasa de desempleo abierto urbano tendió a caer, como ya se observó, con respecto a 1998-2004.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en la década de los años 90, siete de cada diez personas ocupadas en la región lo estaban en el sector informal. Se estima que este sector brinda ocupación a cerca de 47% de la fuerza de trabajo latinoamericana y caribeña (CEPAL 2007).

Para los fines de estas notas conviene distinguir tres formas diferentes de inserción en

la lógica de supervivencia propia de la economía informal. En primer lugar, la del servicio doméstico, que en los países de la región involucra a una fracción de la población económicamente activa urbana (PEA) que fluctúa alrededor de 6%, con extremos de 11.1% en Paraguay y 1.9% en Venezuela. Aunque las cifras del Cuadro 3 (en el que se consignan los datos del sector informal) son de alrededor de 2005, la dimensión relativa de este segmento presenta en todos los casos una estabilidad estadística a lo largo del tiempo.

Las otras dos categorías (“trabajadores por su cuenta” y “microempresas”) tienden a representar conjuntamente fracciones muy elevadas de la ocupación de la fuerza de trabajo. La más abultada es la de los “trabajadores por cuenta propia” (que incluye a “familiares no remunerados”). En promedio regional, esta fuente de ocupación informal involucra al 29% de la PEA urbana, porcentaje que en Bolivia alcanza un máximo de 44% y en Chile un mínimo de 16%. La segunda categoría ocupa un promedio de 13% de la PEA urbana de la región, con un máximo de casi 17% en Bolivia y un mínimo de 7.1% en Chile.

Hay diferencias importantes entre estas dos categorías de la ocupación informal, y se resumen en dos aspectos fundamentales. El primero es que los propietarios de las microempresas realizan una serie de funciones de gestión, principalmente la contratación de recursos humanos, que pueden ser asalariados o no, ocasionales o permanentes, y están a cargo de ellos. El segundo aspecto es que la microempresa es una unidad económica, y como tal posee recursos físicos estables, de los que, la mayoría de las veces, carecen los trabajadores por cuenta propia. A su vez, la microempresa informal se diferencia de las empresas formales por operar con una lógica de reproducción simple y no de acumulación: posee una baja relación capital-trabajo; es intensiva en mano

de obra no calificada; se caracteriza por bajos y en muchas ocasiones nulos niveles de productividad; los ingresos que genera son utilizados en el consumo inmediato; no lleva registros de actividad; su nivel tecnológico es por regla general rudimentario y sus relaciones con el mercado de insumos y productos son mínimas (véase OIT, 2001).

El examen de la información del Cuadro 3 refleja una situación muy contundente con respecto al funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina: en el transcurso de las últimas dos décadas y media la ocupación en el sector no agrícola de la economía se tornó ampliamente informal. En la actualidad, un promedio de 47 de cada 100 personas ocupa-

das en el medio urbano de la región lo están en condiciones de informalidad. En Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú más de la mitad de la PEA urbana está ocupada en actividades informales.

Puede decirse que la informalidad ha dejado de ser en la región una mera anomalía del sistema económico y productivo, convirtiéndose en un rasgo característico de su funcionamiento. Con la excepción muy relativa de pocos países (Argentina, Chile, Costa Rica y México), la extensión del trabajo informal se asienta en todos los demás preferentemente en el autoempleo, que abarca entre una y dos quintas partes de la ocupación no agrícola total de la región.

Cuadro 3 Porcentajes de la Población Económicamente Activa Urbana ocupada en el sector informal, por género y tipo de inserción <i>circa 2005</i>												
País	Establecimientos de hasta 5 personas ("microempresas")			Empleo doméstico			Trabajo por cuenta propia y familiares no remunerados			Porcentajes Totales		
	Total	Masc	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.
Argentina	13.2	16.4	8.9	7.2	0.7	16.1	16.7	19.0	13.6	37.1	36.1	38.6
Bolivia	16.7	23.0	8.6	4.6	0.2	10.0	44.1	33.5	57.0	65.4	56.7	75.6
Brasil	9.4	10.7	7.7	8.5	0.8	18.7	22.6	23.8	20.9	40.5	35.3	47.6
Chile	7.1	7.6	6.4	6.5	0.2	16.3	14.9	17.8	10.5	28.5	25.6	33.2
Colombia	...	...	...	5.1	0.3	11.1	37.5	38.1	36.8	42.6	38.4	47.9
Costa Rica	11.4	12.6	9.4	4.9	0.4	12.0	16.1	15.0	17.9	32.4	28.0	39.3
Ecuador	15.1	18.6	10.0	5.2	0.9	11.5	31.6	27.8	37.3	51.9	47.3	58.8
El Salvador	13.2	17.6	8.4	3.9	0.5	7.7	32.5	23.1	43.0	49.6	41.2	59.1
Guatemala	13.1	16.3	8.8	4.0	0.1	4.2	34.5	27.6	43.9	51.6	44.0	61.9
Honduras	13.4	18.0	7.5	4.1	0.5	8.7	36.8	33.1	41.6	54.3	51.6	57.8
México	15.5	17.9	12.0	4.5	0.7	10.1	18.8	15.9	23.3	38.8	34.5	45.4
Nicaragua	15.8	21.5	8.0	4.4	0.1	10.3	35.3	28.6	44.5	55.5	50.2	62.8
Panamá	8.7	9.9	6.9	6.8	1.2	14.9	21.5	23.4	18.8	37.0	34.5	40.6
Paraguay	15.2	21.6	7.2	11.1	1.5	23.0	29.4	26.3	33.3	55.7	49.4	63.5
Perú	12.4	15.9	8.1	5.6	0.8	11.5	42.0	35.8	49.7	60.0	52.5	69.3
Uruguay	13.7	13.3	14.1	7.2	1.1	14.8	20.3	23.0	16.8	41.2	37.4	45.7
Venezuela	10.2	12.8	6.1	1.9	0.1	5.0	35.3	34.5	36.6	47.4	47.4	47.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la CEPAL (2006).



El “entorno laboral” de las economías latinoamericanas está marcado por la expansión creciente del trabajo informal. Esta tendencia es consustancial al sesgo de exclusión productiva y social implícito en el estilo de desarrollo vigente en la región, pero no sería exacto decir que es un producto exclusivo de él. Al inicio de los años 80 el peso de la ocupación informal ya era demasiado alto en la mayoría de las economías de la región de acuerdo con estándares internacionales. Se trata de una deformación estructural heredada del antiguo modelo de desarrollo (el de sustitución de importaciones), incubada y desarrollada en éste, que la nueva estrategia económica, en lugar de atenuar o detener, parece haber contribuido a profundizar directa e indirectamente en el marco del dilema entre estabilidad macroeconómica y crecimiento estable y sostenido. Un dilema que se resuelve permanentemente a favor del primero de los términos, utilizando como variable de ajuste a la producción y al empleo.

Es con referencia a este contexto estructural que los gobiernos locales ejecutan sus políticas de fomento del empleo, que son un componente central e indispensable de toda estrategia a favor de la cohesión social. Por más efectivas y eficientes que sean esas políticas (y en la región hay una variedad de casos que resultan aleccionadores al respecto), su alcance no puede ser más que limitado. Se sabe que el empleo depende de una variedad de acciones y circunstancias: creación de infraestructuras básicas, densidad y desarrollo empresarial, innovación, educación, calificación de la fuerza de trabajo, financiamiento competitivo de la inversión y otras más. También se sabe que las competencias legales y las capacidades efectivas de las entidades locales y regionales de gobierno en estas materias, además de diferenciadas, son en términos generales reducidas.

Como quiera que sea, la preocupación por el empleo tiene un lugar preponderante en las agendas de gobierno de las administraciones locales y regionales, que son la instancia administrativa que tiene el contacto más inmediato y acuciante con este problema. Esta preocupación no es una casualidad. Como ya se dijo, las implicaciones sociales del desempleo y de la ocupación informal son numerosas. Su carga material y simbólica en términos de exclusión social es muy elevada, y sus manifestaciones específicas se concretan en el plano territorial y sin excepción afectan con mayor fuerza a los sectores más vulnerables. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, los datos del mismo Cuadro 3: el porcentaje de las mujeres en edad de trabajar confinadas en ocupaciones informales es en todos los países mayor al de los hombres. En el caso particular del empleo doméstico, que probablemente constituye una de las ocupaciones informales más precarias y peor remuneradas en la región, labora al menos una de cada diez mujeres integrantes de la PEA urbana femenina de América Latina (esta proporción alcanza sus mayores rangos en Paraguay, con 23% de la PEA femenina total, en Brasil con 19%, Chile con 16% y Uruguay con 15%).

La emigración internacional de la fuerza de trabajo es otra dimensión del problema estructural de empleo en América Latina, que afecta de manera directa la dinámica social de las localidades en un número elevado de países. El deterioro de las condiciones generales de vida y la cancelación de expectativas en torno a una inserción dinámica y productiva en el proceso económico constituyen el telón de fondo en que este fenómeno se profundizó y adquirió una nueva dimensión cuantitativa y cualitativa en la región.

La identificación de las causas demográficas y de sus enlaces con las dinámicas del empleo, el análisis de los factores institucionales y

la desigualdad social y económica que influyen en la emigración internacional de la fuerza de trabajo, así como la investigación de los mecanismos que aseguran la vinculación con la demanda laboral de los países de inmigración, también son aspectos cuya consideración rebasa los objetivos de estas notas. Baste señalar como fuerzas generales de expulsión de la mano de obra hacia el mercado internacional, la ruptura del frágil equilibrio del empleo y los ingresos salariales que se había logrado alcanzar en la región antes de la crisis de los años 80, y la estrechez y rigidez laborales inherentes al estilo de desarrollo que se instauró ulteriormente. A su vez, como fuerzas de atracción en los países receptores, destaca la expectativa de los trabajadores emigrados de escalar hacia estándares de bienestar más elevados y el funcionamiento específico de los mercados de trabajo de los países de destino.

Tales son, en términos muy generales, los elementos de las fuerzas de expulsión y atracción que subyacen en los grandes flujos de migración laboral que, con modalidades, intensidades e implicaciones muy diferentes entre sí, se localizan en la región.⁶ En muchos casos el flujo de emigrantes tiene raíces históricas, aunque ha adquirido nuevas dimensiones que no sólo atañen al incremento de los volúmenes tradicionales del movimiento transfronterizo de fuerza de trabajo, sino sobre todo al significado económico y social de este fenómeno en la configuración del estilo vigente de desarrollo regional. En el ámbito territorial, el fenómeno de la migración internacional de la fuerza de trabajo tiene diversas implicaciones en materia de política pública para los gobiernos locales, que incluyen no sólo la pérdida de una parte en ocasiones significativa del capital humano de

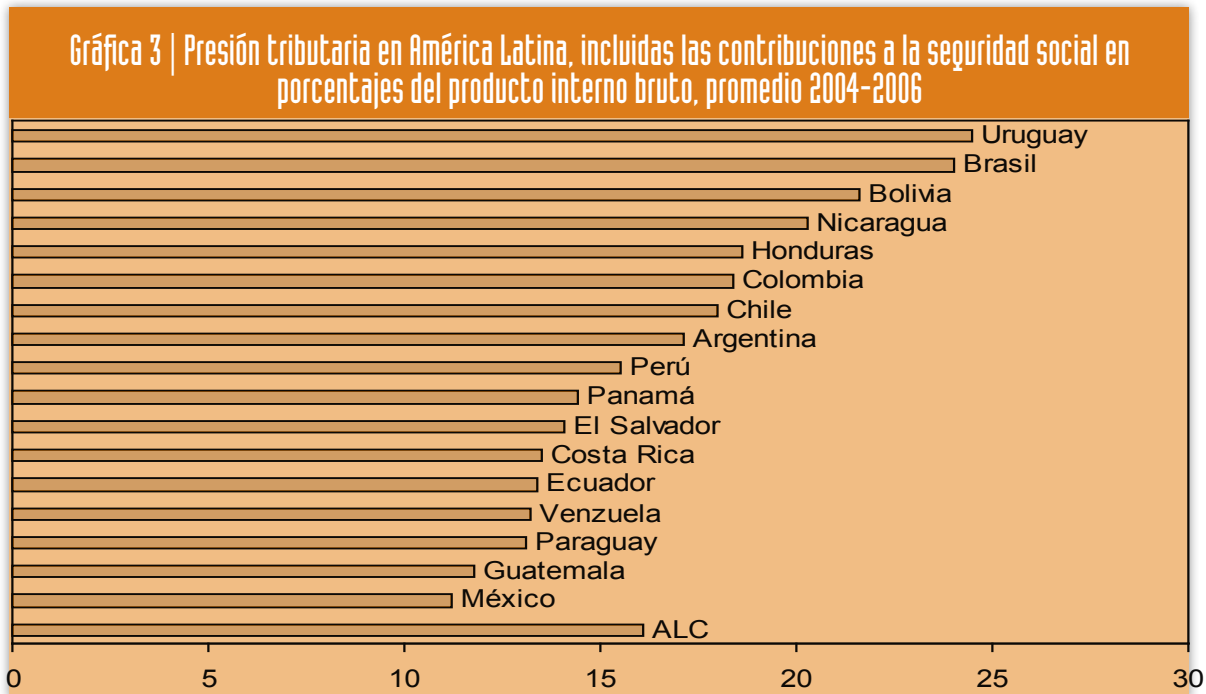
la localidad sino enfrentar las secuelas sociales del desmembramiento familiar que produce la migración o de fenómenos como la “feminización” de las jefaturas de las familias, entre otros más que podrían señalarse y que impactan en las dinámicas comunitarias de cohesión social.

4. Fiscalidad y descentralización

El proceso de descentralización en América Latina, entendido como una verdadera redistribución territorial del poder político, corre desde hace tiempo el riesgo de quedar encerrado en un *impasse*. La reasignación de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos subnacionales locales es desigual, ambigua e incompleta en la mayoría de los casos, y ello genera tensiones y disputas políticas al interior de las unidades territoriales y entre éstas y los gobiernos centrales. El reconocimiento patente y pleno de los grados de competencia de las administraciones locales para actuar con autonomía con respecto de otros niveles de gobierno es un reclamo que sigue vigente en casi toda la región latinoamericana, a pesar de los avances comprobables del proceso de descentralización. Habrá que reconocer, y así lo hacen ya muchos expertos y no pocos de los mismos promotores originales del proceso, que durante todos estos años ha prevalecido, aunque parezca paradójico, una concepción centralista de la descentralización, y que sus pesadas inercias no serán doblegadas sin el fortalecimiento institucional de las unidades territoriales.

Uno de los ejes en torno a los cuales gira el proceso de descentralización, tanto en lo que hace a sus virtudes como a sus defectos,

⁶ | Hay flujos intrarregionales, como los de los nicaragüenses a Costa Rica, de haitianos a la República Dominicana, bolivianos y peruanos a Chile, paraguayos a Argentina, guatemaltecos y centroamericanos a México; hay flujos extrarregionales: de mexicanos, centroamericanos y caribeños a Estados Unidos, o de nacionales de los países andinos a España.



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la CEPAL (2006).

es el de la fiscalidad. En efecto, es alrededor de la descentralización de los recursos fiscales que se lleva un tramo muy significativo de la discusión política entre los gobiernos centrales y locales de la región. Los términos de esta discusión están dados, de un lado, por el hecho de que la descentralización traslada a los gobiernos locales un conjunto de nuevas responsabilidades, y por otro lado, porque no siempre hay correspondencia entre estas nuevas responsabilidades y los recursos fiscales que se transfieren (incluyendo los recursos humanos e institucionales con que efectivamente cuentan las administraciones locales). Esta brecha entre responsabilidades y recursos tiene muchas aristas analíticas, pero no cabe duda que en sí misma configura un entorno, el entorno fiscal de la descentralización, que también condiciona de varias maneras la capacidad de los gobiernos locales para llevar a cabo sus políticas generales, y en particular sus políticas de cohesión social.

Las consideraciones generales que siguen parten de una premisa elemental pero necesaria. La política social de los gobiernos (cualquiera sea la escala territorial a la que nos estemos refiriendo) exige cierta capacidad de gasto público, y esta capacidad, a su vez, supone la existencia de mecanismos efectivos y sustentables de financiación. En otras palabras, para sustentar las políticas públicas de cohesión social es indispensable contar con una sólida base tributaria.

Es ampliamente conocido que un rasgo del sistema fiscal latinoamericano es su fragilidad. Así lo pone de manifiesto la presión tributaria (Gráfica 3). La región en su conjunto y cada uno de los países considerados en lo particular tienen una escasa capacidad de cobrar impuestos. Con una presión tributaria regional que entre 2004 y 2006 promedió 16.1% del PIB y tuvo promedios nacionales que se ubican entre un máximo de 24.5% en Uruguay y un

mínimo de 11.2% en México, es evidente que la imposición fiscal en América Latina no sólo es menor a la que priva en otros países y regiones con grados de desarrollo comparables, sino que en muchos casos se encuentra entre las más reducidas del mundo.

Esta situación indica la existencia de una clara limitación del gasto de las administraciones públicas, lo que significa una restricción al financiamiento de programas indispensables para la promoción de la cohesión social. Como lo señala Cetrángolo (2006), esta situación también limita el nivel del gasto susceptible de apoyar los

procesos de descentralización, además de hacer más restrictiva la política fiscal (que en parte explica la estrategia procíclica de dicha política, que ya fue evocada anteriormente, cuando las economías enfrentan choques externos).

El Cuadro 4 muestra la información disponible más reciente sobre las tendencias del gasto público social en la región. La información que se presenta se refiere al nivel *per capita* de dicho gasto. Más allá de las enormes disparidades que este indicador registra de un país a otro y dado el nivel económico de la región (que es, recuérdese, una región más injusta y

Cuadro 4 Gasto público social y sus componentes circa 2003 (dólares de 2000)				
País y cobertura (A)	Total	Educación	Salud	Asistencia Social
Argentina (SPNF) (B)	1283	279	291	642
Bolivia (GC)	136	66	16	51
Brasil (SPNF consolidado) (C)	676	128	102	444
Chile (GC)	676	209	155	390
Colombia (SPNF)	293	104	72	87
Costa Rica (SPNF consolidado)	774	235	236	232
Ecuador (GC) (D)	76	36	15	23
El Salvador (GC)	149	67	34	29
Guatemala (GC)	109	44	17	20
Honduras (GC)	126	70	34	5
México (GC)	600	233	136	144
Nicaragua (GC)	68	32	24	...
Panamá (SPNF)	683	185	236	218
Paraguay (GC presupuestario)	114	55	16	38
Perú (GC presupuestario)	170	50	...	65
Uruguay (GC)	1071	173	125	754
Venezuela (GC presupuestario)	488	213	67	170

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la CEPAL (2006).

(A) SPNF: sector público no financiero; GG: gobierno general, GC: gobierno central.

(B) Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de los gobiernos municipales.

(C) Estimación del gasto consolidado que incluye el gasto federal, el estatal y el municipal.

(D) Incluye los egresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que no forma parte del presupuesto del gobierno central.

desigual que pobre), resulta claro que es insuficiente para sustentar en el largo plazo políticas de cohesión social.

En un ámbito como la educación, que es crucial para el desarrollo económico y para garantizar la inclusión social y desarrollar el sentido de pertenencia de los individuos, los países que mantienen el mayor nivel de gasto público (Argentina, Costa Rica, México y Venezuela) erogan menos de 80 centavos de dólar diarios por persona. En los países que se encuentran en el otro extremo, es decir, los que mantienen un menor nivel de gasto público en este rubro (Ecuador, Paraguay, Perú, Bolivia, Honduras) la erogación diaria por persona no rebasa los 20 centavos de dólar.

Resulta difícil imaginar en el futuro avances sustantivos en los programas públicos de impacto sobre la cohesión social de los países latinoamericanos sin una transformación a fondo del sistema tributario. Prácticamente en todos los países los agentes económicos y sociales más representativos tienden a coincidir sobre la necesidad de una reforma fiscal y tributaria integral, pero en la práctica sigue sin concretarse debido a la inevitable alteración que ello supone de la estructura del poder económico y político. En este sentido, la reforma fiscal es in-

separable de la Reforma del Estado, cuyo curso ha sido igualmente lento una vez concluida la ronda democratizadora de los años 80 y 90 en la región. Lo cierto es que hay una fuerte interacción entre la fiscalidad y la cohesión social, que en la fase actual de desarrollo de América Latina exige la construcción nuevos arreglos sociales y políticos que permitan superar el riesgo de impasse en el que se encuentran varios procesos y programas públicos cuya continuidad y eficiencia son cruciales para el desarrollo, como la descentralización y el gasto público social.

Así descritos los factores generales que configuran el “entorno fiscal” que enmarca las acciones de las administraciones locales de América Latina (ellas mismas frágiles y con muchas restricciones fiscales), no es complicado percibir que enfrenten fuertes limitaciones para emprender programas sustentables de cohesión social. Nuevamente aquí los casos ejemplares al respecto, que también los hay, son muy ilustrativos. Y lo son en dos sentidos: como ejemplo de las dinámicas y sinergias sociales que la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática locales pueden suscitar en contextos de escasez de recursos; y como ejemplo, también, de la vulnerabilidad y los alcances relativamente reducidos de las políticas sociales a escala local.

Referencias bibliográficas

CEPAL (1999). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago de Chile, diciembre.

----- (2004). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004*. Santiago de Chile, diciembre.

----- (2004 a),

----- (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile.

----- (2007). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile, diciembre.

Cetrángolo, Óscar (2006). “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”. *Seminario Internacional Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria*

de algunas de sus dimensiones. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Gobierno de la República de Panamá, Ciudad de Panamá, 7 y 8 de septiembre.

Godínez, Víctor (2007). *Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana*. O. C. D., Estudios de Investigación, n.º 2.

Machinea, José Luis, Alicia Bárcena y Arturo León (2005). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, CEPAL, LC/G.2331-P.

OIT (2001). *El sector informal de la economía: características de la micro y pequeña empresa en Costa Rica*, San José.

