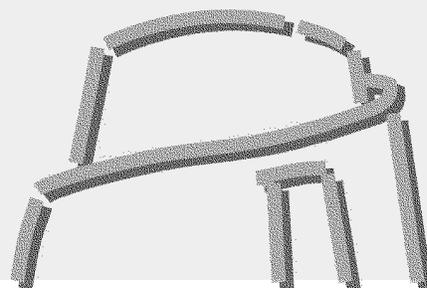


CEPAL 2000



Equidad, desarrollo y ciudadanía

VERSIÓN DEFINITIVA



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
RESUMEN EJECUTIVO	13
Los legados y los desafíos	14
Equidad, derechos y desarrollo integral	15
Política social universal, solidaria y eficiente	16
Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible	18
Ciudadanía y sociedad	20
 PARTE I. LA VISIÓN GLOBAL.	 21
 CAPÍTULO 1	
EL LEGADO DE LOS AÑOS NOVENTA	23
1. Comportamiento macroeconómico, inserción externa y transformación productiva	24
2. Fragilidad de las tendencias sociales	35
3. Avances incompletos y nuevos desafíos en las esferas de la equidad de género, el desarrollo sostenible, la democracia y la ciudadanía	39
 CAPÍTULO 2	
EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA: UNA VISIÓN GLOBAL	43
1. Los legados y los desafíos	43
2. El contexto mundial: la globalización	46
3. El marco ético: derechos humanos y equidad	48
4. El carácter integral del desarrollo	50
5. Política social universal, solidaria y eficiente	52
6. Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible.	58
7. Ciudadanía y sociedad	65
 PARTE II POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL, SOLIDARIA Y EFICIENTE.	 69
 CAPÍTULO 3	
PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	71
1. De la segmentación a la cohesión	71
2. Los principios rectores.	73
3. Las responsabilidades y la gestión públicas	80
4. El derecho a una vida digna: la prioridad en la lucha contra la pobreza.	82

CAPÍTULO 4

EDUCACIÓN PARA LA EQUIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y LA CIUDADANÍA	93
1. Avances, rezagos y desafíos	93
2. Ámbitos de la reforma educacional y elementos de una nueva institucionalidad	96
3. El papel de la educación frente a la reproducción intergeneracional de la pobreza	101
4. El desafío de la equidad	104
5. El desafío de la competitividad	111
6. La formación de la ciudadanía y la dimensión cultural de la transformación educativa	116
7. La profesión y condición docentes.	117

CAPÍTULO 5

EMPLEO: EQUIDAD E INSTITUCIONALIDAD	123
1. El empleo como factor de cohesión social.	123
2. Mayor concordancia entre la demanda y la oferta de trabajo	126
3. Institución de un marco de relaciones laborales que potencie los intereses comunes	132
4. Institucionalidad laboral que contribuya a la estabilidad y la equidad	134
5. Superación de las segmentaciones del mercado de trabajo y promoción del acceso equitativo al empleo	139

CAPÍTULO 6

REFORMAS Y EQUIDAD EN LA SEGURIDAD SOCIAL	143
1. La naturaleza de las reformas de la seguridad social	143
2. Los sistemas de salud	144
3. Los sistemas de pensiones	148
4. Una evaluación general	155

CAPÍTULO 7

GASTO SOCIAL Y RETOS DE COBERTURA	157
1. El gasto público y su aporte a la equidad	157
2. Lecciones y retos de la descentralización de los servicios sociales	165
3. Desafíos en materia de la cobertura de los servicios sociales	169

PARTE III UN DESARROLLO MÁS ESTABLE, DINÁMICO, INTEGRADOR Y SOSTENIBLE 183

CAPÍTULO 8

UNA MACROECONOMÍA MÁS ESTABLE.	185
1. El significado de estabilidad y de equilibrio macroeconómicos.	185
2. Manejo macroeconómico procíclico e inestabilidad macroeconómica	188
3. Política macroeconómica para enfrentar la volatilidad	191
4. El régimen cambiario	198
5. El “Pacto Fiscal”	200

CAPÍTULO 9

UN CRECIMIENTO MÁS DINÁMICO.	205
1. Las fuentes del crecimiento económico	205
2. Ahorro, inversión y financiamiento	208
3. La dinámica de las estructuras productivas	216
4. Reformas, dinámica estructural e inversión	220

CAPÍTULO 10

POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA	225
1. “Hechos estilizados” del escenario productivo y la agenda de políticas de transformación productiva	225
2. Promoción de la competencia	227
3. Políticas de innovación, complementariedades estratégicas y desarrollo institucional	229
4. Apoyo a las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales	237

CAPÍTULO 11

LAS ECONOMÍAS MÁS PEQUEÑAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESPECIFICIDADES Y DESAFÍOS	247
1. ¿Es importante el tamaño?	247
2. Principales características económicas de las economías pequeñas de la región	248
3. El futuro: desafíos y oportunidades	258

CAPÍTULO 12

REDUCIR EL DÉFICIT REGULATORIO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS	261
1. Avances y lecciones de los procesos regulatorios	261
2. La instrumentación de la regulación: por contratos o por instrumentos generales	264
3. La regulación de estructuras o de conductas.	265
4. La regulación de estructuras: aspectos relevantes	266
5. La regulación de conductas: principios básicos	269
6. La necesidad de regulación sobreviniente a contratos y actividades en ejecución	271
7. Los subsidios.	272
8. La institucionalidad regulatoria	274

CAPÍTULO 13

CONSOLIDAR LOS ESPACIOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	279
1. El contexto del desarrollo sostenible	279
2. La reinterpretación de la globalización a partir de los fundamentos ético-políticos del desarrollo sostenible	281
3. La convergencia entre crecimiento económico, equidad y desarrollo sostenible	283
4. La incorporación de consideraciones ambientales y distributivas en el comercio internacional y los esquemas de integración.	286
5. La redefinición de las ventajas comparativas de los países de la región: el caso de la biodiversidad, el cambio climático y el turismo.	288
6. Instituciones e instrumentos de gestión ambiental para el desarrollo sostenible	293
7. El surgimiento de un nuevo pacto ciudadano	299

CAPÍTULO 14

CIUDADANÍA, IGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL: LA ECUACIÓN PENDIENTE	301
1. Nuevas formas de ciudadanía	301
2. Equidad, igualdad compleja y ciudadanía	302
3. Ciudadanía y nuevo orden democrático	304
4. Ciudadanía, exigibilidad de derechos y participación	305
5. Cohesión, igualdad social y seguridad ciudadana	308
6. La igualdad y la diferencia: el caso de los grupos étnicos.	313
7. Conclusión	315

BIBLIOGRAFÍA	317
------------------------	-----

		<i>Página</i>
ÍNDICE DE CUADROS		
Cuadro 1.1	Composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe, 1988 y 1998.	30
Cuadro 4.1	Tasas de escolaridad brutas por nivel de enseñanza, 1996	95
Cuadro 4.2	Gasto público en el sector educativo	98
Cuadro 4.3	Años de educación necesarios para tener buenas probabilidades de no caer en la pobreza	106
Cuadro 4.4	Rendimiento promedio según nivel socioeconómico (cuarto año de educación básica)	108
Cuadro 4.5	Distribución porcentual de los alumnos según nivel socioeconómico y cuartil de rendimiento total.	108
Cuadro 4.6	Valor presente de los programas compensatorios de educación de adultos (equivalentes a educación secundaria) en comparación con el valor de cuatro años de educación secundaria convencional	110
Cuadro 4.7	Tasa de escolarización en educación secundaria y terciaria, 1985 a 1995	112
Cuadro 4.8	Formación de recursos humanos: perfil educativo en 1996.	112
Cuadro 4.9	América Latina (ocho países): remuneración promedio efectiva y estandarizada, horas trabajadas y número de años de educación de los profesores, los profesionales y técnicos y la población asalariada total y del sector público.	120
Cuadro 4.10	América Latina (nueve países): incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad entre los profesores, los profesionales y técnicos y el total de los asalariados	121
Cuadro 5.1	América Latina: tasa de desempleo, 1990-1997.	136
Cuadro 5.2	Ingresos medios a línea de pobreza no profesionales ni técnicos. Sectores formal e informal	140
Cuadro 5.3	Porcentaje de mujeres en edad activa ocupadas según nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas 1990-1997	141
Cuadro 6.1	Modelos y características de las reformas de la seguridad social en materia de salud	145
Cuadro 6.2	Chile: distribución porcentual de la población según sistema de previsión, edad e ingreso, 1996	147
Cuadro 6.3	Principales características de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones . .	150
Cuadro 6.4	Tasas de cobertura en los pilares de capitalización, 1999.	152
Cuadro 6.5	Composición y rentabilidad de la cartera de inversiones de los fondos de pensiones . .	154
Cuadro 6.6	Comparación internacional de comisiones	154
Cuadro 7.1	América Latina y el Caribe (17 países): evolución de la relación entre el gasto social y el PIB, por sectores.	158
Cuadro 7.2	América Latina y el Caribe (13 países): gasto per cápita en servicios sociales básicos (SSB) y recursos adicionales necesarios para lograr la cobertura universal . . .	161
Cuadro 7.3	América Latina (8 países): efecto distributivo del gasto público social.	163
Cuadro 7.4	América Latina (8 países): impacto del gasto público social en el ingreso familiar	164
Cuadro 7.5	América Latina y el Caribe (31 países y territorios): cobertura de servicios de educación y salud en el decenio de 1990, por grupos de países según categoría de transición demográfica	170
Cuadro 7.6	América Latina y el Caribe (31 países y territorios): población total (años 2010 y 2025), tasas de crecimiento medio (períodos 2000-2010 y 2010-2025) por grupos de países según categoría de transición demográfica	173
Cuadro 7.7	América Latina y el Caribe (31 países y territorios): tasas de crecimiento medio anual de la población en edad escolar, por grupos de países, según categoría de transición demográfica. Períodos 2000-2010 y 2010-2025	178

	<i>Página</i>	
Cuadro 9.1	América Latina (ocho países): fases de la inversión y coeficientes de inversión con respecto al PIB	222
Cuadro 11.1	América Latina y el Caribe: crecimiento y tamaño del país, 1980-1999	249
Cuadro 11.2	América Latina y el Caribe: diversificación de las exportaciones y concentración por tamaño del país, 1995	253
Cuadro 11.3	Grupos de países con arreglo al índice de vulnerabilidad del Commonwealth	256
Cuadro 14.1	América Latina, 1997: presencia de factores de riesgo de violencia urbana	311
Cuadro 14.2	América Latina y el Caribe, 1984-1994: tasas de homicidios por cada 100 000 habitantes	312

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 3.1	Transparencia en la política social	77
Recuadro 3.2	Salud: bienestar, capacidades humanas y encadenamientos económicos	79
Recuadro 3.3	Crecimiento económico y empleo: bases para superar la pobreza	87
Recuadro 3.4	La política de vivienda social	91
Recuadro 4.1	Programas para mejorar la calidad de la educación	99
Recuadro 4.2	Educación bilingüe e intercultural.	100
Recuadro 4.3	La informatización en la educación formal: ejemplos nacionales.	115
Recuadro 4.4	Fortalecimiento de la labor docente: programas nacionales.	119
Recuadro 5.1	Algunos rasgos básicos de los sistemas de seguro de desempleo en países de la OCDE y América Latina	137
Recuadro 7.1	La heterogeneidad del cambio demográfico en América Latina y el Caribe	174
Recuadro 8.1	Imposición de restricciones al ingreso de capital en Colombia y Chile.	197
Recuadro 8.2	Compromisos fiscales plurianuales en Argentina	201
Recuadro 10.1	Buenas prácticas en materia de políticas de apoyo a las PYMES.	240
Recuadro 10.2	Umbral mínimo de nivelación de oportunidades para los habitantes rurales	245
Recuadro 13.1	La equidad intergeneracional y la tasa social de descuento	285
Recuadro 13.2	El efecto invernadero y sus posibles impactos	290
Recuadro 13.3	El protocolo de Kyoto	292
Recuadro 13.4	El ordenamiento territorial como instrumento para reducir la vulnerabilidad ambiental	295
Recuadro 13.5	Reforma fiscal y medio ambiente	296
Recuadro 14.1	El reparto social desde la perspectiva de la igualdad compleja y los derechos Ciudadanos	307
Recuadro 14.2	Políticas lingüísticas en América Latina	316

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1	Crecimiento promedio del producto interno bruto	25
Gráfico 1.2	Inversión en capital fijo como porcentaje del producto interno bruto.	26
Gráfico 1.3	Tasa de inversión en capital fijo, balanza comercial y crecimiento económico	27
Gráfico 1.4	Crecimiento de las economías más dinámicas	28
Gráfico 1.5	Productividad laboral	34
Gráfico 1.6	Producto interno bruto per cápita comparado con el gasto social.	36
Gráfico 1.7	Evolución de la pobreza y del ingreso.	38
Gráfico 3.1	Evolución de indicadores de pobreza en los años noventa	85

	<i>Página</i>
Gráfico 4.1	12 años de estudio: un capital educativo mínimo para acceder al bienestar 102
Gráfico 4.2	Las desigualdades educacionales se transmiten de padres a hijos: jóvenes de 20 a 24 años de edad que completaron al menos 9, al menos 12 y al menos 14 años de estudio, según nivel educacional de sus padres 103
Gráfico 5.1	América Latina: estructura del empleo urbano 125
Gráfico 7.1	Gasto social como porcentaje del PIB en función del ingreso por habitante 159
Gráfico 7.2	América Latina y el Caribe: evolución del índice de dependencia total (IDT) e indicadores demográficos básicos, por categorías de transición demográfica y para el total de la región 172
Gráfico 7.3	América Latina y el Caribe: transición demográfica e indicadores de cobertura de servicios sociales por países y grupos, según PIB per cápita, años noventa 175
Gráfico 8.1	América Latina: estabilidad macroeconómica, 1990-1998 186
Gráfico 9.1	Crecimiento económico, ahorro e inversión en las economías más dinámicas de América Latina 210
Gráfico 11.1	América Latina y el Caribe: variabilidad del tipo de cambio real y tamaño del país, 1989-1999 255
Gráfico 13.1	Volumen exportado de productos provenientes de industrias sucias 287

Presentación



El vigesimotavo período de sesiones de la CEPAL, realizado en México en abril de 2000, coincide con el inicio de una nueva década y un nuevo siglo. Esta circunstancia llevó a la Secretaría a preparar un documento, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, que presenta en forma integral el pensamiento de la institución sobre los retos del desarrollo de la región en el mundo de hoy. La presente publicación es la versión definitiva de ese informe.

El informe consta de cuatro partes. La inicial tiene dos capítulos. El primero analiza, en forma sucinta, el legado de la década de los noventa. El segundo resume el conjunto del documento, proporcionando al mismo tiempo una visión global y un cierto grado de detalle sobre las propuestas que se presentan. La segunda parte aborda temas relativos a la equidad: los principios de la política social y la lucha contra la pobreza; el desarrollo educativo, el empleo y la seguridad social; el gasto público social y las metas en materia de cobertura de servicios sociales. La tercera trata temas económicos, considerando sus dimensiones sociales y de desarrollo sostenible. Aborda sucesivamente la estabilidad y el crecimiento económico, el desarrollo productivo, los problemas específicos de las economías más pequeñas, la regulación de servicios públicos y la consolidación de los espacios para el desarrollo sostenible. La última parte contiene, en un único capítulo, reflexiones sobre ciudadanía y cohesión social. Los capítulos han sido elaborados para ser independientes entre sí y pueden, por lo tanto, leerse individualmente.

Resumen Ejecutivo



El mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquéllos de carácter nacional o regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo —sus raíces históricas son profundas— los cambios dramáticos en los espacios y los tiempos generados por la revolución en las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.

Este proceso ofrece, sin duda, oportunidades. Los países de la región han entendido, con razón, que las estrategias de desarrollo deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y de los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Al mismo tiempo, este proceso representa también riesgos: nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como, especialmente, financiera, y riesgos de exclusión para aquellos países y sectores sociales no adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo de hoy. Muchos de estos riesgos están asociados a dos características preocupantes de la globalización. La primera es la globalización incompleta de los mercados, ya que, junto a la movilidad de los capitales y de los bienes y servicios, existen fuertes restricciones a la libre movilidad de mano de obra. Uno de sus reflejos es el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional que acompaña a la globalización; ésta no incluye, por ejemplo, temas

relativos a la movilidad laboral, ni al establecimiento de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, ni acuerdos internacionales para lograr una adecuada tributación de capital, ni acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas que genera la globalización, tanto entre países como al interior de ellos. Estas carencias, a su vez, reflejan un problema aún más inquietante: la ausencia de una gobernabilidad adecuada para el mundo de hoy, no sólo económica —como se ha hecho particularmente evidente en el mundo financiero— sino también en muchos otros terrenos, reflejo del enorme contraste entre los problemas de alcance mundial y los procesos políticos, que siguen teniendo como marco las naciones e incluso, crecientemente, los espacios locales.

Una de las dimensiones del proceso de globalización —y no la que suele destacarse más cuando se habla del tema— es la gradual generalización de ideas

y valores globales, como los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Nadie encarna mejor este aspecto del proceso de globalización que las Naciones Unidas, en cuya carta constitutiva y en cuyas cumbres mundiales, precisamente, han quedado establecidos. Este documento parte del pleno reconocimiento de la trascendencia de estos valores globales y, edesarrollo con especial,

presenta los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, como marco ético para diseñar una política de desarrollo para el mundo de hoy. Ellos expresan, en un plano de principios de organización social, la idea más cara a la historia de la CEPAL como institución: la del mo un proceso integral.

Los legados y los desafíos

La región enfrenta hoy este complejo mundo con logros no despreciables en diversos frentes económicos, sociales y políticos, pero también con un conjunto de temas pendientes asociados a las recientes transformaciones, al peso no plenamente superado de la crisis de la deuda, y a problemas estructurales profundamente enraizados en su historia.

El balance de la década que termina es ciertamente mixto. Muy sucintamente, indica que, en el terreno económico, ha habido avances importantes en la corrección de los desequilibrios fiscales, en la reducción de la inflación, en la aceleración del crecimiento de las exportaciones, en el rescate y puesta en marcha de nuevos procesos de integración regional, en la atracción de flujos importantes de inversión extranjera directa y en restablecimiento del crecimiento económico. Ha habido también un significativo progreso en el desarrollo de una institucionalidad macroeconómica fuerte; y, con cierto rezago, se han venido enfrentando los nuevos retos institucionales en otros campos, como la regulación de los mercados financieros, el fomento de prácticas competitivas y la regulación de los servicios públicos y sociales. Ha aumentado el gasto público social y se ha reducido la proporción de la población en estado de pobreza, aunque no en grado suficiente. Entre otros avances, no exentos de fragilidades, se deben mencionar el renacimiento de la vida local, la extensión de los sistemas democráticos, la conquista de derechos, visibilidad y reconocimiento relacionados con la contribución de las mujeres a la sociedad, y la incorporación gradual de la agenda del desarrollo sostenible.

Por el lado negativo, el crecimiento económico y el aumento de la productividad han sido frustrantes durante la última década. De hecho, sólo tres países de la región

alcanzaron en ambas variables registros iguales o superiores a los de los tres decenios anteriores a la crisis de la deuda. La inestabilidad del crecimiento económico y la frecuencia de las crisis financieras indican que no se han eliminado todas las causas de inestabilidad, y que algunas pueden incluso ser hoy más acentuadas. La heterogeneidad estructural de los sectores productivos ha aumentado: hoy en día la región tiene más empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero también muchas empresas, especialmente medianas y pequeñas, que no han logrado adaptarse al nuevo contexto. Como consecuencia, el mercado de trabajo ha experimentado un deterioro en muchos países, lo que en varios de ellos se refleja en un aumento del desempleo abierto o de la informalidad. Junto a la mayor heterogeneidad de las estructuras productivas y al aumento en la diferencia entre las remuneraciones de los trabajadores con educación universitaria y el resto, este hecho ha afectado en forma adversa la distribución del ingreso, que en su conjunto muestra un deterioro de largo plazo en muchos países de la región, como parte de una tendencia por lo demás universal. Este hecho está, sin duda, tras los problemas de cohesión social que afectan crecientemente a muchos países de la región, como asimismo los problemas de gobernabilidad.

La CEPAL comparte la idea de que es necesario construir sobre los logros en materia de reducción de los déficit fiscales y de la inflación, inserción en la economía mundial, mayor participación del sector privado y avances en la eficiencia del Estado, pero igualmente considera que no existen soluciones universales en estos campos. No hay en realidad un único modelo de manejo macroeconómico que garantice estos resultados, ni una forma única de integrarse a la economía internacional, ni una sola forma de

combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado. En el desarrollo de la región, la diversidad de las respuestas a los temas incluidos en este consenso mínimo comienza a ser muchas veces más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”. Más aún: la CEPAL considera que en algunos casos las reformas de “primera”, e incluso quizás las de “segunda” generación, son la causa de algunos de los problemas que enfrentamos, por lo que en algunos casos puede ser necesario “reformular las reformas”.

Los ajustes a las reformas pueden ser incluso esenciales para que fructifiquen sus objetivos. Estas acciones públicas, estatales y/o privadas —como las orientadas a crear, completar y regular mercados— están lejos de ser contrarias al desarrollo del mercado; más bien permiten potenciar sus posibilidades. Entre ellas se cuentan las destinadas a proporcionar información para que los mercados funcionen, ayudar a crear segmentos que no se desarrollan automáticamente, producir o

fomentar la producción de bienes y servicios de valor social o ambiental, y establecer regulaciones adecuadas para el buen funcionamiento de mercados no competitivos. El enfoque de políticas públicas activas, correctamente aplicado, puede armonizar mejor con el mercado que los enfoques alternativos predominantes durante la primera fase de las reformas. En este contexto, son “políticas públicas” todas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y no solamente las estatales. El documento reconoce de este modo la necesidad de visualizar “lo público” en un sentido amplio, que involucra múltiples instancias de la sociedad civil. Esta visión de lo público encaja, además, con las necesidades de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de avanzar en la resolución de una crisis de los Estados no plenamente superada, de corregir tanto “fallas del mercado” como “fallas del gobierno” y, más en general, de construir y reconstruir instituciones, sin duda una de las tareas más complejas que enfrenta la región.

Equidad, derechos y desarrollo integral

Más allá de ello, la CEPAL considera que se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Esta es, si se quiere, la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo. El objetivo no puede ni debe ser otro cuando se habla en general de los países con las peores distribuciones de ingreso del mundo. Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ello, competitivo, se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales. Por último, pero no por ello menos importante, lo anterior debe estar acompañado de esfuerzos sustanciales por construir tejidos sociales que permitan desarrollar sociedades más integradas. Se trata de objetivos más amplios y, sobre todo, de prioridades diferentes a las que enmarcaron la fase de estabilización macroeconómica y liberalización de las economías, e implican, en cualquier caso, mantener los resultados positivos de estos últimos procesos. No se trata, por supuesto, de retos simples, ni exentos de múltiples restricciones y conflictos entre sí. Y, por ello, y porque estamos convencidos de que tal construcción no puede

realizarse sino en el marco de sociedades más democráticas, con una ciudadanía fortalecida, las soluciones serán diferentes en los distintos contextos nacionales.

Debe quedar en claro, sin embargo, que la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa; es propia de la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina y, en menor medida, en el Caribe de habla inglesa. Refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas que se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples canales. Por lo tanto, el eje de este esfuerzo debe ser romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad —el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico— y las barreras de la discriminación por género y etnia, que agravan sus efectos.

Al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y se resaltan, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos. La vigencia de los

DESC ha de ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el “pacto fiscal” que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. La equidad, en este sentido, debe entenderse en relación con el establecimiento de metas que la sociedad sea capaz efectivamente de alcanzar en estas áreas, tomando en cuenta su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable. El valor de los DESC estriba entonces en que fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades.

El objetivo central, alcanzar mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población, no se logrará sin avanzar significativamente en la consolidación de

economías dinámicas y competitivas. La equidad y el desarrollo económico, con su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social; tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar objetivos sociales sin tomar en cuenta cómo se construye la política social. El ejercicio ciudadano es, por su parte, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar, sino también el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. Esta visión integral del desarrollo implica algo más que la mera complementariedad entre políticas sociales, económicas, ambientales y de ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía. Debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo.

Política social universal, solidaria y eficiente

La búsqueda de mayor equidad requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Para ello, la política social debe orientarse con sentido integrador, mediante instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. La aplicación de estos principios en el diseño, financiación, provisión y regulación de los servicios sociales, además de indispensable, no está exenta de importantes dilemas, cuyas soluciones no son únicas, particularmente cuando se considera la participación de agentes privados. Para aplicarlos en forma simultánea se debe, por lo tanto, ponderar su relevancia en el marco de las aspiraciones sociales, del desarrollo alcanzado y de los propósitos de las reformas. Así, la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse sólo en los términos del ámbito

microeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos. Independientemente del grado y tipo de participación privada, el Estado mantiene responsabilidades indelegables, que tienen por finalidad garantizar los derechos de la población y evitar que los proveedores concentren la oferta de sus recursos en grupos sociales de mayores ingresos o de menores riesgos.

La política social tiene una responsabilidad principal con los sectores pobres de la población. A la luz de las consideraciones anteriores, la superación de la pobreza constituye un reto ético y político. La experiencia enseña que los programas más apropiados para ello son aquellos de carácter integral y multidimensional, de larga duración, centrados en romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza en los hogares estructuralmente afectados por ella, sin dejar de lado otros dedicados a enfrentar problemas temporales, fruto de condiciones económicas o naturales de carácter transitorio.

Sin perder de vista el carácter integral de la política social misma ni las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género que tiene la desigualdad, en las actuales condiciones de la región los retos que plantea el desarrollo integral deben tener dos puntales fundamentales, dos “llaves maestras”:

educación y empleo. La educación permite incidir simultáneamente en la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Exige, por lo tanto, la máxima prioridad en la política social y en la asignación del gasto público, orientada hacia una mayor continuidad dentro del sistema educacional y hacia mejoras sustanciales en la calidad de la oferta educativa. Las políticas deben desarrollar esquemas diversos, que combinen acciones sobre los ambientes familiares y comunitarios donde se forman los niños antes de llegar a la escuela (entre ellas una mayor cobertura de la educación preescolar), con avances en los contenidos y modelos de aprendizaje dentro del propio sistema y con el mejoramiento de las oportunidades para la inserción laboral una vez terminado el ciclo educativo. Los estudios de la CEPAL indican que se requieren 11 o 12 años de educación, es decir, educación secundaria completa, para alcanzar una alta probabilidad de no caer en la pobreza. Este debe ser, por lo tanto, el objetivo de cobertura universal al cual deben aproximarse gradual pero aceleradamente, y de acuerdo con su grado de desarrollo, los distintos países de la región. Por otra parte, en una era caracterizada por el constante cambio, el objetivo esencial de la educación debe ser entregar, además de contenido académico tradicional, las capacidades y habilidades para “aprender a aprender”. Junto con ello, debe capacitar para manejar los nuevos instrumentos que ofrecen la comunicación, la información y la industria cultural, y debe promover los valores democráticos, de tolerancia y de convivencia social. También el sistema universitario enfrenta el reto central de integrarse plenamente en los sistemas nacionales de innovación. Las reformas deben abordar todos estos desafíos y, en particular, a medida que continúan enfrentando los cambios organizacionales y financieros del sector, dar énfasis a aquellos relativos a la calidad y la interrelación entre el sistema educativo y el resto de la sociedad.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el “talón de Aquiles” del proceso de reformas. La generación estable de empleos que cuenten con una adecuada protección social debe convertirse, así, en foco fundamental de preocupación del “diálogo social” al más alto nivel, y en una preocupación ineludible de la política macroeconómica. Debe hacerse con un gran pragmatismo, abordando, en el marco del diálogo social, los problemas de demanda laboral y de adecuación de la oferta de mano de obra a la demanda; los marcos de relaciones laborales para potenciar los intereses comunes; los mecanismos para evitar los riesgos propios del ciclo económico, y la superación de las

inequidades en el acceso al mercado de trabajo. En la primera de estas materias, no hay soluciones simples. El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo a una mayor demanda de mano de obra, pero no garantiza automáticamente este resultado. Un elemento esencial que debe acompañar este proceso es una política ambiciosa de apoyo a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas, que generan el grueso del empleo en la región. La flexibilización de la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda de trabajo y, ante todo, resulta excesivo esperar que ella pueda revertir los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica que resulta en un crecimiento económico inestable o insuficiente. Los mayores espacios de flexibilidad de contratación que exige un mundo de grandes cambios implican el desarrollo de mecanismos adecuados de protección social. Deben promoverse, además, acuerdos entre empresarios y trabajadores para crear formas alternativas de flexibilidad para propiciar una mayor adaptabilidad de las empresas y de sus trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico.

En general, las reformas de la seguridad social han permitido una mayor presencia del sector privado en su gestión, la libertad de elección de los afiliados y, por ende, la competencia entre las entidades prestadoras de servicios. La reforma de las entidades públicas correspondientes es esencial, ya que en todas ellas el Estado mantiene una presencia considerable. En conjunto, todos estos elementos pueden redundar en una mayor eficiencia. Ha habido también mejoras en la estructura institucional, mayor transparencia del gasto público y mayor viabilidad fiscal en el caso de los sistemas previsionales. Sin embargo, los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son todavía incipientes, y las mejoras en la gestión han encontrado limitaciones en las características de los respectivos mercados. Aún más importante, el marcado énfasis en el criterio de equivalencia al nivel individual implica serios conflictos con el principio de solidaridad, y desplaza la función solidaria de los propios sistemas de seguridad social hacia el presupuesto público, por lo cual las reformas no han reducido la presión fiscal. Por este motivo, resultan más convenientes aquellos sistemas, ya sean previsionales o de salud, que mantienen un destacado componente de solidaridad interno a los regímenes contributivos. Este componente sirve al mismo tiempo para que los recursos tributarios puedan destinarse en mayor medida a la ampliación de la cobertura de los sistemas, hasta lograr su universalidad.

Entre los países de la región existe gran disparidad en cuanto a las prioridades que se otorgan al gasto público

social, especialmente en capital humano, lo que llama la atención sobre la necesidad de aumentar el esfuerzo de aquéllos relativamente rezagados en este campo. La prioridad otorgada al gasto social debe ser, en cualquier caso, consistente con una sana política fiscal. El esfuerzo debe recaer, en primera instancia, sobre la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, priorizando las áreas de gasto público de mayor efecto redistributivo: educación primaria y secundaria, salud y nutrición. Sin embargo, esto puede ser insuficiente, dados los bajos ingresos públicos, ya

que los niveles de tributación de varios países de la región, especialmente de América Latina, se encuentran por debajo de estándares internacionales. Existe, por lo tanto, en estos países la posibilidad de aumentar el gasto público en el largo plazo ampliando la base tributaria. No sólo en razón de este hecho, sino del impacto distributivo global del gasto público, preocupa la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina (no así del Caribe de habla inglesa) en impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiene carácter regresivo.

Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible

Uno de los logros más importantes de la última década es, sin duda, la mayor credibilidad en las autoridades macroeconómicas. Esta confianza es un activo, un “capital público” nada despreciable, que debe mantenerse, junto con las ganancias significativas en materia de reducción de la inflación, y con el continuo desarrollo y consolidación de “pactos fiscales” viables. Sin embargo, el estilo macroeconómico predominante ha tendido a mantener al mismo tiempo la inestabilidad, si ésta se define en términos de las variables reales —es decir, el ritmo de crecimiento económico y el empleo. En un contexto externo caracterizado por la volatilidad de los flujos de capital, esto es particularmente importante. Es preciso entonces superar la definición restringida de “estabilidad macroeconómica” que se ha impuesto gradualmente en los debates, y volver a incluir dentro de este concepto las metas reales del manejo macroeconómico.

Los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, especialmente las que tienen un alto impacto social. Ello implica que es necesario extender el horizonte temporal de la política macroeconómica, en dos sentidos diferentes: en primer lugar, tener en cuenta el conjunto del ciclo económico, desarrollando políticas anticíclicas activas; y, en segundo lugar, incorporar el crecimiento de largo plazo como objetivo explícito de las políticas.

El manejo de la política macroeconómica con políticas anticíclicas activas no es fácil. La globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada.

Por este motivo, puede ser necesario que dicho manejo vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad, tales como fondos de estabilización de ingresos públicos y bancos centrales autónomos con responsabilidad política. La experiencia regional y de otros países en desarrollo indica que el manejo de la volatilidad de la cuenta de capitales exige una combinación de tres elementos de políticas, cuyo peso relativo variará de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país. En primer término, se requiere una gestión macroeconómica consistente y flexible, orientada a evitar sobreendeudamiento de los agentes públicos y privados y desajustes en los precios macroeconómicos más importantes (las tasas de cambio e interés) y en los precios de los activos fijos y financieros. El segundo elemento es la adopción de normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con claro contenido anticíclico, lo que implica que la regulación prudencial debe reforzarse durante los períodos de auge, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos”, destinada a inducir un perfil temporal adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa, que debe prevenir en particular la entrada de capitales volátiles durante los períodos de bonanza financiera.

Como se ha señalado, las políticas macroeconómicas deben, además, incorporar como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo, a ritmos del 6% anual o más. Desde el punto de vista macroeconómico, dicho objetivo descansa fundamentalmente sobre el trípede compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de

interés reales moderadas y tipos de cambio competitivos. En efecto, esta combinación permite evitar desequilibrios entre los sectores transables y no transables y minimizar los sobresaltos que afectan a las decisiones de inversión. Un elemento esencial de este esfuerzo es el aumento de la inversión productiva a niveles muy superiores a los registrados en los años noventa, lo que implica medidas orientadas a compensar los mayores riesgos e incertidumbres que genera el nuevo contexto económico. En primer término, medidas para reducir la volatilidad del crecimiento económico, a las cuales ya hemos aludido. En segundo lugar, una reorientación de los recursos financieros hacia el largo plazo, lo que exige el desarrollo de regulaciones e instituciones adecuadas, e instrumentos rentables, líquidos y de riesgo apropiado; en esta materia, pese a la explosión del desarrollo financiero en muchos países, hay escaso avance, e incluso se registran retrocesos. En tercer lugar, estrategias y políticas activas de desarrollo productivo. En este informe las denominamos “estrategias de cambio estructural”, resaltando que su objetivo fundamental es facilitar el relevo dinámico de actividades productivas.

Esto último destaca la estrecha relación que existe, para un buen desempeño en términos de crecimiento económico, entre los fenómenos de carácter macroeconómico y la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales éstas se enmarcan. Por ello, a juicio de la CEPAL, incluso una buena macroeconomía, que logre reducir la volatilidad de las variables reales, no es suficiente; es necesario complementarla con un conjunto de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva.

En el marco de las tendencias que ha venido experimentando el aparato productivo de la región, estas políticas son de tres tipos. El primero abarca las dirigidas a resguardar la competencia y desarrollar mecanismos de regulación pública de estructuras de mercado no competitivas o con fuertes externalidades. Los retos regulatorios más importantes incluyen las actividades financieras, los servicios públicos domiciliarios, los sectores sociales donde coexisten agentes públicos y privados, y las actividades con externalidades ambientales. El segundo tipo incluye la corrección de fallas que caracterizan los mercados de factores —acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados, tierra. Aparte de los temas relativos al desarrollo de un mercado financiero de largo plazo, el tema esencial que plantea este informe es el acceso a dichos mercados por parte de las pequeñas empresas, urbanas y rurales. La doble circunstancia de que las empresas más pequeñas son las que enfrentan las

mayores dificultades para acceder a los mercados de factores y son, al mismo tiempo, las principales generadoras de empleo en la economía, exige la puesta en marcha de una ambiciosa política de apoyo a la pequeña empresa, con miras a lograr su participación dinámica en el desarrollo de tramas productivas competitivas. El tercer tipo de políticas comprende las dirigidas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas. Esta estrategia incluye el fomento de actividades innovadoras, especialmente tecnológicas (transferencia, investigación y desarrollo) y exportadoras (fomento a la conquista de nuevos mercados externos, a la diversificación de la oferta exportadora y al desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras). Incluye, además, el desarrollo de sinergias y complementariedades estratégicas que determinan, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, el grado de competitividad sistémica de los sectores productivos. Ello exige promover la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente la formación de conglomerados productivos (*clusters*).

Dichas estrategias y las políticas que se adopten a partir de ellas deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno, cumpliendo con cuatro consideraciones básicas. En primer término, el énfasis debe recaer fundamentalmente sobre la articulación de las economías de la región a la economía mundial. En segundo lugar, debe existir un adecuado equilibrio entre la iniciativa individual de los agentes, que es decisiva para generar un proceso dinámico de innovaciones, y el desarrollo de sistemas de coordinación e incentivos públicos, vinculados al desempeño. Tercero, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales; al contrario, es deseable desarrollar un variado abanico de combinaciones público-privadas que cada país debe explorar a partir de su propio sendero evolutivo. Por último, como lo hemos señalado, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero que contribuya a la inversión productiva.

La fragilidad de las estructuras productivas que se sigue apreciando en nuestra región es atribuible en gran medida al descuido e incluso el abierto rechazo a gran parte de esta agenda de políticas. La destrucción de instituciones diseñadas para hacer frente a muchos de estos problemas no ha estado acompañada por esfuerzos igualmente activos para crear las instituciones apropiadas para el nuevo contexto. El hecho de que no son incompatibles sino incluso necesarias para el buen desarrollo de los mercados se constata en el mundo industrializado, donde en todos estos frentes existen instituciones fuertes.

La posibilidad de que el patrón de desarrollo económico genere mayor integración social dependerá de su capacidad para crear empleos productivos; para superar los problemas que enfrentan las microempresas, y las empresas pequeñas y medianas, en su acceso a factores de producción—capital, tierra y conocimiento— y a canales apropiados de comercialización; y para lograr una “nivelación de oportunidades” en materia de acceso a infraestructura y otros servicios modernos destinados a los pequeños productores rurales. Sus efectos benéficos sobre la distribución del ingreso, a través de las mejores oportunidades laborales y patrimoniales, permitirán, asimismo, aprovechar plenamente los beneficios de una política social más activa, especialmente los esfuerzos por acrecentar el capital humano.

El desarrollo regional debe, además, dar un paso definitivo hacia la incorporación de la agenda de desarrollo sostenible. Esto significa mucho más que la simple conservación de la base de recursos naturales. En esencia, dicha agenda está asociada a la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en

donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio: humano, físico y natural. En esta materia, la región debe adoptar una política proactiva y no reactiva, proponiéndose contribuir a los objetivos globales del desarrollo sostenible mediante el avance hacia una competitividad basada en la sostenibilidad, dentro del principio internacional de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Debe, además, reconocer el potencial que ofrece dicha agenda en relación con las ventajas comparativas regionales en cuanto a mitigar y reducir las emisiones de carbono, a utilizar su riqueza en biodiversidad y a canalizar de manera sostenible nuevas preferencias de los consumidores, especialmente la demanda de turismo. Para lograr estos avances y aprovechar sus potencialidades, la región debe fortalecer las instituciones ambientales y los instrumentos directos y económicos; asignar mayores recursos públicos a estos ámbitos; lograr una efectiva participación empresarial, y desarrollar una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de una actitud de denuncia a otra de responsabilidad compartida.

Ciudadanía y sociedad

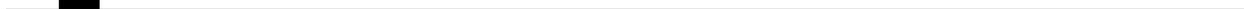
Desde una perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y las personas. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación política y brindar, en forma consistente con el desarrollo económico, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Las segundas deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo. En este sentido, la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de “bienes públicos” y “bienes de valor social”.

El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los

asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar los lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa que “lo público” debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como “lo estatal”. Se trata, en otras palabras, de alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas, pero también de desarrollar múltiples mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos, y que permitan, ante todo, fortalecer una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

Parte I

La visión global



Capítulo 1

El legado de los años noventa



El proceso de reformas estructurales orientado a abrir las economías a la competencia externa y dar una mayor participación en el desarrollo al sector privado se inició en unos pocos países de América Latina en los años setenta, pero se desaceleró en el primer lustro de la década siguiente. Posteriormente, a partir de mediados de los años ochenta, tomó nuevo impulso y se generalizó a toda la región. De esta manera, puede considerarse que en la década de 1990 este proceso se consolidó, aunque avanzado a ritmo desigual en los distintos países de la región en las áreas comercial, financiera, laboral y de la seguridad social, y de la reforma del Estado (Stallings y Peres, 2000).¹ Desde mediados de la década de 1980, estuvo acompañado de esfuerzos tendientes a restablecer los equilibrios macroeconómicos internos. No obstante, las reformas estructurales y los procesos de estabilización macroeconómica no agotan el legado que recibe la región a comienzos del siglo XXI. Éste incluye también factores estructurales profundamente enraizados en la historia misma, además de efectos de la crisis de la deuda que no han sido plenamente superados, y otros procesos sociales y políticos. Por otra parte, todos estos factores están presentes en una región que de por sí es heterogénea en tamaños, estructuras y grados de desarrollo, así como en la solidez o fragilidad de sus instituciones económicas, políticas y sociales.

Como introducción a los análisis que siguen, en este capítulo se hace una breve recapitulación sobre el legado de los años noventa, con la que se resumen una evaluación más extensa de dicha década realizada recientemente por la CEPAL (CEPAL, 2000a) y algunos de los resultados de una investigación de largo aliento

sobre los efectos de las reformas estructurales en América Latina y el Caribe (Stallings y Peres, 2000; Moguillansky y Bielschowsky, 2000; Katz, 2000a; Morley, 2000 y Weller, 2000). En el capítulo se abordan inicialmente los temas del comportamiento macroeconómico, la inserción externa y la

1 Véase una comparación cuantitativa del grado de avance de las reformas en Lora (1998) y Morley, Machado y Pettinato (1999).

transformación productiva; a continuación se hace un análisis de la fragilidad de las tendencias sociales, para concluir con unas breves consideraciones sobre los

temas emergentes de la equidad de género y el desarrollo sostenible y sobre los avances aún incompletos en la esfera de la democracia y la ciudadanía.

1. Comportamiento macroeconómico, inserción externa y transformación productiva

a) Comportamiento macroeconómico

Sin duda, el hecho económico más destacado de los años noventa ha sido la renovación del crecimiento, en un contexto de mayor preocupación por los desequilibrios macroeconómicos internos. Lo primero ha sido mucho más evidente en América Latina, donde el ritmo promedio de expansión del producto interno bruto (PIB) supera el de la década pasada (3.3% anual entre 1990 y 2000 frente a 1.0% en la década de 1980, ó 1.6% frente a -0.9% en términos de crecimiento del PIB per cápita) y se aprecia una aceleración en el grueso de los países. En el Caribe se observa un aumento similar, pero el ritmo promedio de crecimiento ha seguido siendo más bajo (2.0% durante la presente década frente a 0.1% durante la pasada) y se registra una desaceleración en un conjunto más amplio de países. Por otra parte, la mayor preocupación de las autoridades nacionales por los desequilibrios macroeconómicos internos se refleja no sólo en la persistente disminución del déficit fiscal a un rango promedio entre 1% y 2% del PIB —con algunas excepciones y un aumento durante la crisis reciente— sino también en la estabilización de la inflación de América Latina en los niveles más bajos en medio siglo, que alcanzaron al 10% o menos desde 1997 y cifras de un dígito a partir de entonces en la mayoría de los países. A la luz de los grandes desequilibrios fiscales que caracterizaron la economía latinoamericana desde fines de los años setenta y de la larga historia inflacionaria de varios países, sobre todo los sudamericanos, estos logros son decididamente sobresalientes. Ellos se han traducido en una mayor confianza en las autoridades

macroeconómicas de la región, aunque no han redundado en una estabilidad de las corrientes de capitales.

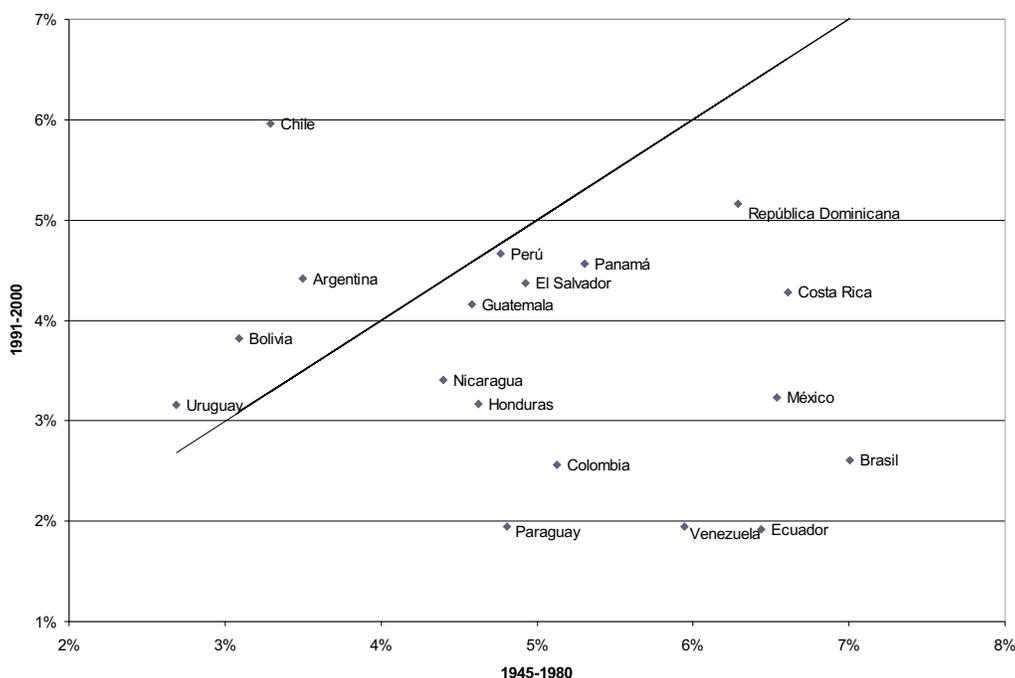
No obstante, el crecimiento promedio de la región sigue siendo inferior no sólo a lo que hace falta para cerrar la brecha que nos separa de los países más desarrollados sino también a lo que la CEPAL ha considerado deseable y necesario para superar los graves problemas de pobreza que aquejan a la región. Asimismo, ha sido significativamente inferior a los ritmos que experimentó América Latina entre 1945 y 1980: 5.5% por año ó 2.7% per cápita; esto es cierto aun si la comparación se hace con promedios simples (4.9% y 2.1%, respectivamente), para aislar el efecto de los dos países más grandes de la región, Brasil y México, cuyo crecimiento económico en los años noventa fue muy inferior a su patrón histórico.² El patrón de menor crecimiento con relación a las tres décadas y media anteriores a la crisis de la deuda ha caracterizado, además, a la mayoría de los países latinoamericanos; de hecho, las únicas excepciones coinciden con aquellos países cuyo desempeño fue relativamente pobre durante dicha época (véase el gráfico 1.1).

Por sí sola, la menor expansión respecto de los patrones anteriores a la crisis de la deuda pone en tela de juicio los fuertes efectos positivos que, de acuerdo con algunos analistas, han tenido las reformas sobre el crecimiento económico. Un estudio reciente de la CEPAL señala que dichos efectos fueron positivos, pero leves (Stallings y Peres, 2000).³ En cualquier caso, la heterogeneidad de las experiencias, en términos de intensidad de las reformas, de las distintas

2 Los promedios simples del ritmo de crecimiento del PIB y el PIB per cápita de América Latina en los años noventa fueron 3.4% y 1.3%, respectivamente.

3 De acuerdo con este estudio, es imposible diferenciar el impacto de las reformas de aquél de los procesos de estabilización macroeconómica y de los cambios en el contexto externo. Sobre los efectos de la reforma en la inversión, véase Moguillansky y Bielschowsky (2000) y sobre la productividad, Katz (2000a). Estas conclusiones difieren de las de estudios previos (entre ellos, en relación con América Latina, BID, 1997). UNCTAD (1999a) y Rodrik (1999) plantean igualmente dudas sobre los efectos de las reformas.

Gráfico 1.1
CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: CEPAL.

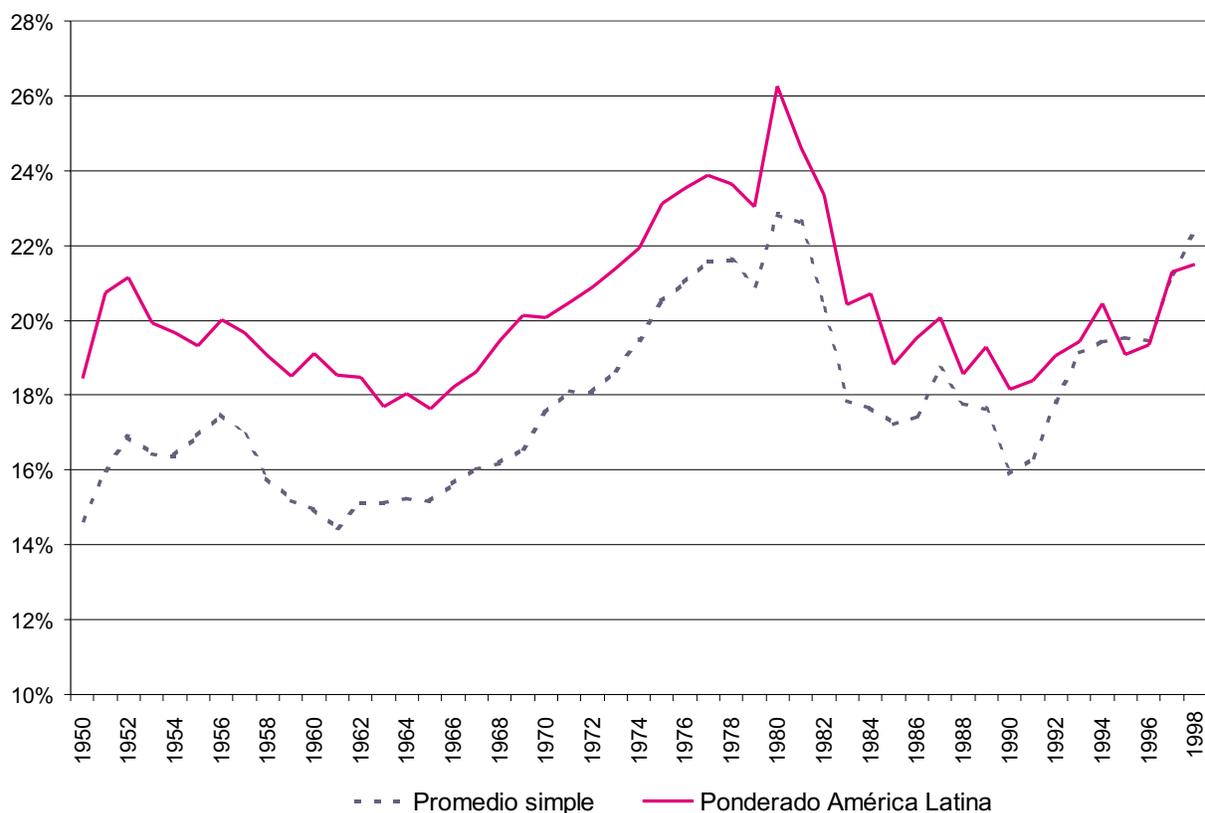
políticas macroeconómicas que las acompañaron y de los resultados conjuntos de dichas políticas, indica que no es fácil hacer inferencias simples sobre dichos efectos.

La evolución de la tasa de inversión corrobora las observaciones anteriores. Aunque la tasa de inversión ha tendido a recuperarse, sólo en 1997 y 1998 alcanzó registros similares a los de la década de 1970 en el caso del promedio simple de dicha tasa, que capta mejor el mayor vigor relativo de la acumulación de capital en los países de menor tamaño (véase el gráfico 1.2). La tasa de inversión ponderada se mantuvo, sin embargo, en niveles inferiores a los de la década de 1970. Más aún, la relación incremental capital-producto ha sido muy superior en los años noventa que en los años setenta (6.6 comparada con 4.8), lo que demuestra que los ritmos de inversión han sido menos eficaces en términos de jalonar el crecimiento económico (véase la parte A del gráfico 1.3).⁴

El comportamiento de la actividad económica refleja, además, un patrón de dependencia acentuada frente a los altibajos del financiamiento externo. A la luz de la evolución de los flujos de capital, es posible diferenciar dos etapas enteramente diferentes en la última década. En la primera se observó un incremento notable de los flujos de capital hacia la región, que facilitó la adopción de programas antiinflacionarios exitosos en varios países y la puesta en marcha de los procesos de reforma estructural. El repunte de los flujos y el éxito de los programas antiinflacionarios, unidos a la capacidad productiva subutilizada que existía inicialmente, contribuyeron a la rápida reactivación del crecimiento experimentado por la región en la primera parte de la década (4.1% en 1990-1994). La gran inestabilidad de los flujos de capital a partir del efecto “tequila” dio lugar, por su parte, a un período de menor crecimiento del PIB (2.8% anual en 1994-2000, aun

4 Nótese que, de acuerdo con el mismo gráfico, en los años noventa la tasa de inversión fue similar o superior a la de los años cincuenta o sesenta, tanto en el caso del promedio simple como del ponderado. Sin embargo, la comparación en términos de relaciones marginales capital-producto es entonces mucho más desventajosa, porque en aquellas décadas los niveles inferiores de inversión estuvieron acompañados de mayores ritmos de crecimiento económico.

Gráfico 1.2
INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: CEPAL.

previendo una recuperación en este último año) y fuerte inestabilidad en los ritmos de crecimiento. Otras manifestaciones de esta dependencia del financiamiento externo son la notoria sensibilidad de la balanza comercial ante el nivel de actividad económica y la tendencia a sustituir ahorro interno por ahorro externo que caracteriza las fases de reactivación del crecimiento asociada al ingreso de capitales. Una manifestación interna importante ha sido la frecuencia de las crisis financieras nacionales en la década de 1990, como parte de un patrón por lo demás universal (FMI, 1998). Estas crisis han absorbido considerables recursos fiscales y cuasifiscales en muchos países y han afectado el funcionamiento mismo de los sistemas financieros por períodos ocasionalmente largos.

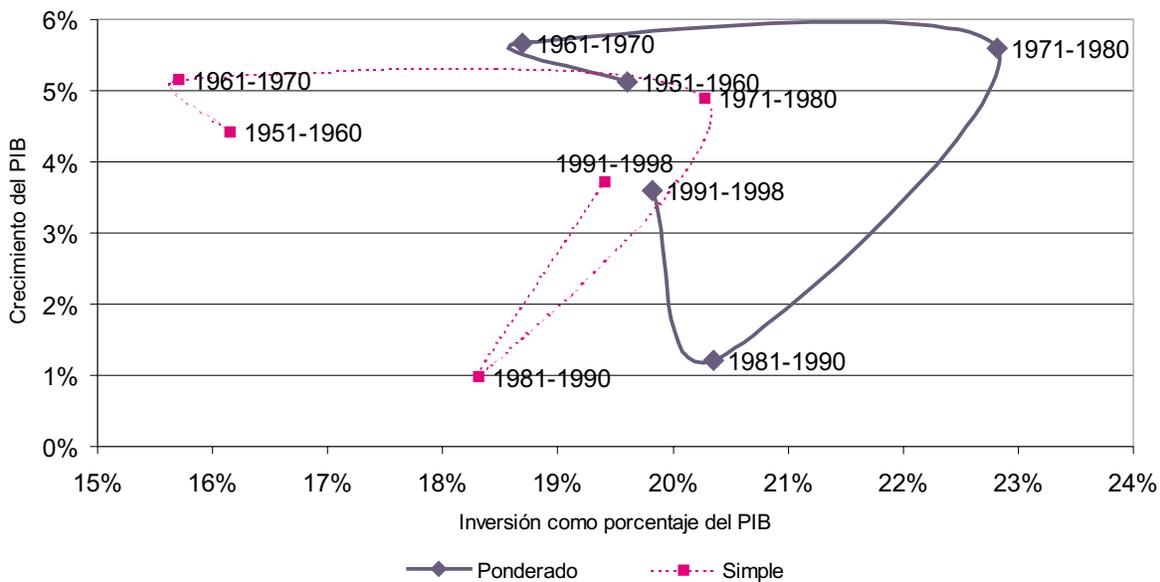
Por otra parte, el rápido crecimiento que se registró en algunos países en los primeros años de la década actual se ha ido erosionando. Este es el caso de Argentina, Chile, El Salvador, Guyana, Panamá y Perú,

los seis países que anotaron crecimientos superiores al 5% anual entre 1990 y 1994; de ellos, sólo Chile, que en los años noventa logró tasas notablemente altas de formación de capital, ha mantenido un ritmo ligeramente superior a dicho registro desde la crisis del “tequila”. Por el contrario, sólo dos países, República Dominicana y Nicaragua, han acelerado su ritmo de crecimiento desde entonces, por encima del 5% por año (véase el gráfico 1.4).

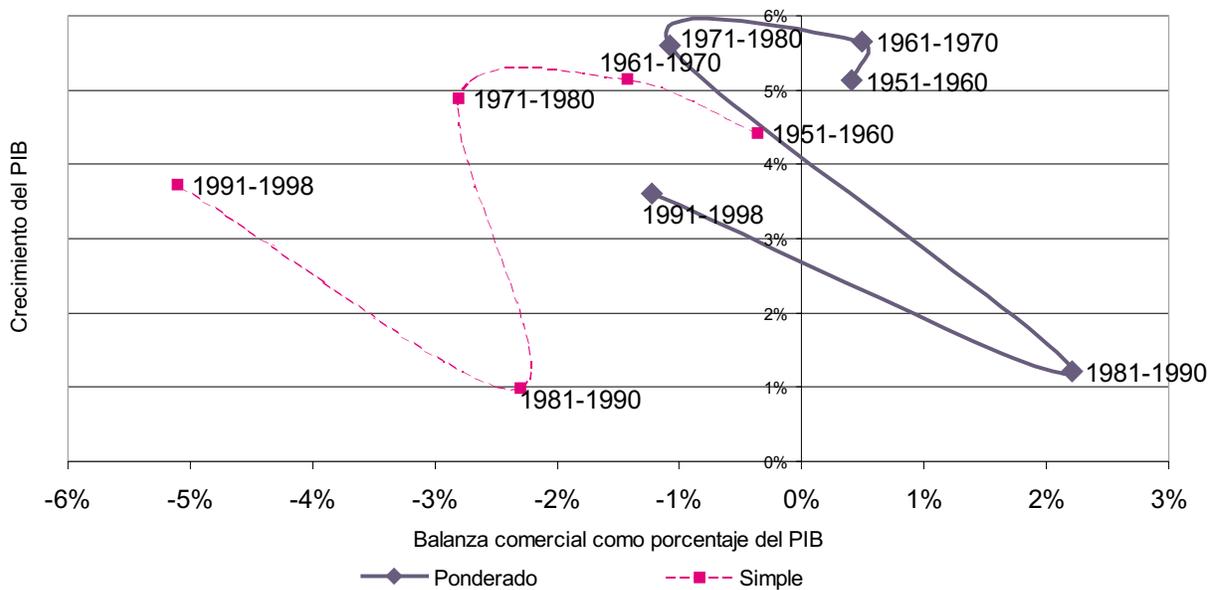
Cabe agregar que el tipo de manejo macroeconómico no ha sido ajeno a esta sensibilidad del crecimiento económico a los flujos de capital, a la propensión a las crisis financieras nacionales y a los problemas de reestructuración de los sectores productivos a los que aludiremos a continuación, lo que revela la existencia de contradicciones entre los distintos objetivos e instrumentos de la política económica. En particular, el fuerte sesgo en favor de la revaluación cambiaria que ha caracterizado los períodos de auge

Gráfico 1.3
TASA DE INVERSIÓN EN CAPITAL FIJO, BALANZA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

A. Tasa de inversión en capital fijo y crecimiento económico



B. Balanza comercial y crecimiento económico



Fuente: CEPAL.

durante los años noventa ha sido responsable de los serios problemas de ajuste que han enfrentado los sectores productores de bienes y servicios comercializables en varios países, así como de eventuales ataques especulativos que han acentuado la inestabilidad y los riesgos de crisis financieras. Asimismo, la tendencia a adoptar políticas monetarias y crediticias procíclicas, que permiten auges crediticios y fuertes disminuciones de las tasas de interés durante los períodos de expansión y marcadas contracciones monetarias y altas tasas de interés durante las crisis, ha sido en muchos países la causa básica de las crisis financieras nacionales y de la inestabilidad del crecimiento económico.

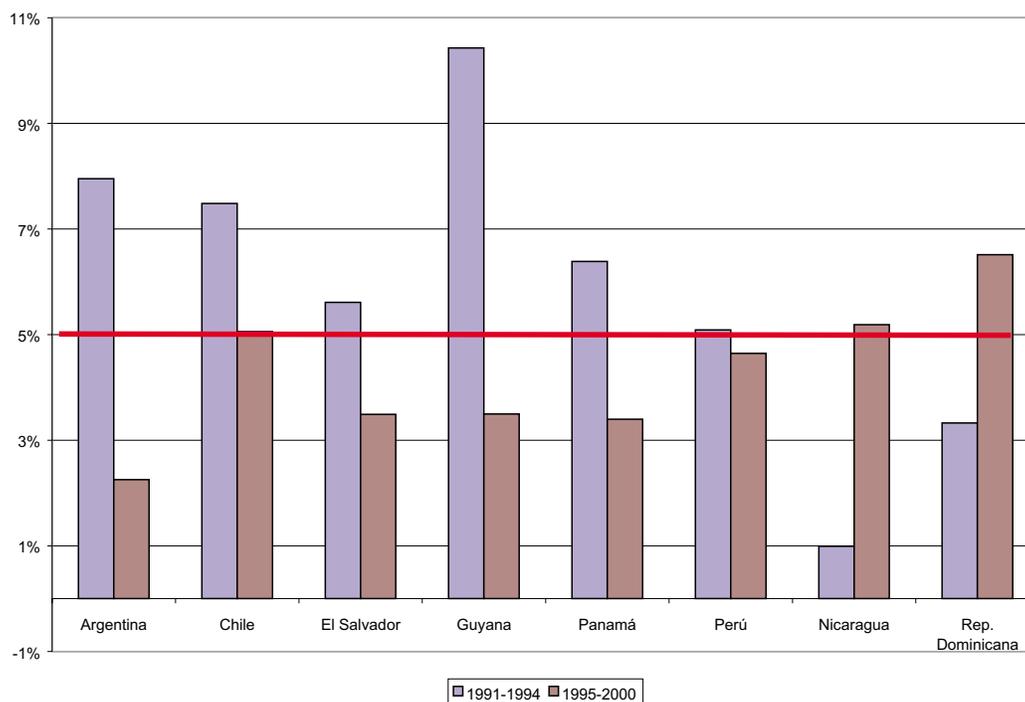
b) Inserción externa

Durante la década de 1990 se registraron avances importantes en la incorporación de las economías latinoamericanas y caribeñas a la economía mundial. Dicha década culminará con el crecimiento más rápido

del volumen de las exportaciones reales de la historia regional (8.9% anual entre 1990 y 1999), superior, además, al que alcanzó el comercio mundial. La profunda expansión de las exportaciones mexicanas (13.7% anual) explica gran parte de este dinamismo. De hecho, en 1999 dicho país concentró cerca de la mitad de las exportaciones latinoamericanas de bienes. En cambio, Brasil se destaca por el crecimiento relativamente lento de sus exportaciones (3.2% anual), inferior no sólo en relación con el promedio regional de la década de 1990, sino con su propia historia desde los años sesenta. El resto de los países muestra, sin embargo, un crecimiento dinámico, cercano al 8% por año. Aun así, la participación de América Latina y el Caribe en el total de exportaciones mundiales sigue siendo muy baja, sólo ligeramente superior al 5%.

La diversificación de las exportaciones ha avanzado a ritmos muy diferentes en los distintos países y subregiones. El elemento más destacado es, nuevamente, el rápido cambio de la composición de las exportaciones mexicanas, aunque también la importante

Gráfico 1.4
CRECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS MÁS DINÁMICAS



Fuente: CEPAL.

diversificación de las de Centroamérica y República Dominicana (véase el cuadro 1.1). En lo que respecta a México, refleja el auge de las exportaciones industriales hacia Estados Unidos, que abarca un amplio conjunto de productos, incluidos aquellos asociados a actividades de ensamble (maquila). En los países más pequeños, dicha diversificación se vincula más estrechamente al desarrollo de una industria ensambladora orientada hacia el mercado de los Estados Unidos, e incluye tanto manufacturas tradicionales (confecciones, en particular) como, crecientemente, productos electrónicos. Debido al peso creciente de las actividades de ensamblaje, en términos del valor agregado de las exportaciones, tanto el ritmo de crecimiento como su diversificación han sido menos intensos. El cambio en la composición de las exportaciones ha sido mucho más lento en Brasil —que igualmente mantiene una estructura exportadora muy diversificada— y, sobre todo, en el resto de Sudamérica, donde se sigue observando una alta participación de las exportaciones de bienes primarios, así como de las manufacturas de uso intensivo de recursos naturales o tradicionales. El Caribe de habla inglesa tampoco experimentó un cambio importante en la composición de las exportaciones durante la década. Así las cosas, en la mayoría de los países el crecimiento exportador ha estado acompañado de una diversificación todavía inadecuada de la base exportadora, tanto en términos de productos como de mercados de destino (CEPAL, 1998d). Estos patrones de especialización han implicado que, mientras México y algunos países centroamericanos y caribeños han venido ampliando sus exportaciones en renglones que son dinámicos dentro del conjunto de las importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) —aunque, nuevamente, con un peso importante de las actividades de ensamble—,⁵ los países sudamericanos han hecho lo propio en bienes que tienden a perder participación en las compras de los países desarrollados.

Un elemento importante de la expansión y diversificación de las exportaciones ha sido el avance significativo del comercio intrarregional, asociado al fortalecimiento de antiguos acuerdos de integración económica y libre comercio o a la formación de nuevos. El crecimiento del intercambio comercial fue particularmente dinámico al interior de los dos principales acuerdos subregionales sudamericanos, el Mercado

Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina, entre 1990 y 1998 (22% y 19% anual, respectivamente). En lo referente al Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM), el crecimiento ha sido mucho menos dinámico y, en el primer caso, se concentró en la primera parte de la década de 1990. Una característica destacada del comercio intrarregional ha sido su mayor intensidad en cuanto a las exportaciones manufactureras no tradicionales e incluso su creciente diversificación. De hecho, si se excluye dicho comercio, las exportaciones sudamericanas muestran un peso cada vez mayor de los productos primarios (véase nuevamente el cuadro 1.1). En consecuencia, uno de los costos más desafortunados de la crisis reciente ha sido la marcada disminución de los flujos comerciales al interior de los procesos de integración sudamericanos, que fue particularmente aguda en 1999 (cercana al 30%).

En términos de la reestructuración productiva en función de los mercados internacionales, la región ha venido generando, así, dos patrones básicos de especialización. El primero se distingue por el dinamismo de las exportaciones manufactureras con altos componentes de insumos importados, orientadas primordialmente hacia los Estados Unidos. Este patrón predomina en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe, y se combina con mayores encadenamientos nacionales en el caso de las ramas no maquiladoras de México, con exportaciones agrícolas tradicionales o en proceso de diversificación en Centroamérica y con sectores de exportación de servicios (muy especialmente turismo) en el Caribe. El segundo patrón combina el predominio de exportaciones primarias o industriales de uso intensivo de recursos naturales hacia fuera de la región, con un comercio intrarregional mucho más diversificado. Este es el modelo que impera en los países sudamericanos y se combina, en el caso de Brasil, con algunas exportaciones de uso intensivo de tecnología y, en éste y varios otros países, con exportaciones manufactureras de uso intensivo de mano de obra y con una importante producción industrial destinada a los mercados internos. Existe además un tercer patrón de especialización, que se encuentra sobre todo en Panamá y algunas economías pequeñas de la Cuenca del Caribe, caracterizado por el predominio de la exportación de servicios (financieros, turísticos y de transporte).

La apertura y el acceso renovado al financiamiento externo han redundado en un crecimiento aún más rápido

5 En orden de importancia en términos de crecimientos absolutos, la participación en las importaciones de la OCDE de productos dinámicos ha aumentado en las confecciones (México, República Dominicana, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Jamaica), la industria automotriz (México), la maquinaria no eléctrica (México y Brasil), la maquinaria eléctrica y el equipo electrónico (México, República Dominicana y Costa Rica), las computadoras (México) y la industria químico-farmacéutica (México).

Cuadro 1.1
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,^a
1988 Y 1998
(En porcentajes)

Categorías	México ^b		Brasil		Sudamé- rica sin Brasil		Centro- américa ^c		Caribe de habla inglesa ^h		América Latina y el Caribe		Exporta- ciones intra- regiona- les		Exportacio- nes extra- regionales sudameri- canas	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1997	1988	1998 ^e	1988	1998	1988	1998
Bienes primarios	42.9	10.0	18.8	19.6	44.0	40.4	63.8	41.7	27.8	28.2	35.5	22.9	20.2	15.5	33.4	38.8
Agrícolas	10.7	4.1	12.2	12.4	20.9	20.3	63.2	41.0	10.4	7.7	17.2	12.3	8.0	8.6	17.5	19.9
Mineros	2.8	0.4	6.5	7.2	5.2	4.2	0.1	0.2	3.6	9.8	4.9	3.0	3.9	1.5	6.0	7.0
Energéticos	29.4	5.5	0.0	0.0	17.9	15.8	0.4	0.5	13.8	10.6	13.4	7.6	8.4	5.3	9.9	11.9
Bienes																
industrializados	56.7	89.9	80.1	79.2	55.6	57.8	35.7	58.2	72.0	70.2	63.9	76.2	79.4	84.3	65.9	60.1
Tradicionales	10.8	20.0	29.2	28.9	20.0	21.3	23.6	31.1	19.1	21.0	21.3	22.6	17.4	26.4	25.5	23.7
Alimentos, bebidas y tabaco	3.9	2.3	16.6	16.3	11.8	12.3	12.3	13.0	10.7	11.8	11.8	8.7	6.5	12.1	15.1	14.4
Otros tradicionales	6.8	17.7	12.6	12.6	8.1	9.0	11.3	18.1	8.3	9.3	9.5	13.9	11.0	14.4	10.4	9.3
Intensivos en recursos naturales y elevadas economías de escala ^f	20.6	8.3	31.5	24.1	33.1	27.6	6.9	8.9	50.4	47.3	29.5	18.1	40.7	28.2	31.3	26.7
Duraderos de uso final ^g	10.2	24.0	8.7	10.7	0.8	5.1	0.2	1.1	0.3	0.1	5.4	14.2	8.7	15.4	3.9	3.2
Difusores de progreso técnico ^h	15.1	37.6	10.8	15.5	1.8	3.8	5.2	17.0	2.2	1.7	7.7	21.4	12.5	14.3	5.2	6.4
Otros bienes	0.3	0.1	0.8	1.2	0.4	1.8	0.5	0.1	0.2	1.7	0.5	0.9	0.3	0.2	0.7	1.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. La clasificación empleada se explica con detalle en CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996 (LC/G.1941), Santiago de Chile, 2 de diciembre, pp. 217 a 225; y Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998 (LC/G.2038-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N de venta: S.99.II.G.3, p. 190.

^a Comprende a los siguientes 25 países: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

^b Desde 1992 México incluye maquila en los registros de bienes. Antes de esta fecha los registraba en el comercio de servicios. Por este motivo los datos de 1988 y 1998 no son comparables.

^c Comprende a los siguientes cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

^d Comprende a los siguientes ocho países: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^e En el caso de Barbados, Belice, Dominica, Granada, Paraguay y Suriname, por falta de datos para 1998, se tomaron los correspondientes a 1997.

^f Comprende, entre otros, productos petroquímicos, papel, cemento y metales básicos.

^g Comprende básicamente artículos electrodomésticos y vehículos (y sus partes). Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

^h Comprende básicamente maquinaria, instrumentos y química fina. Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

de las importaciones. Por este motivo, el déficit comercial ha tendido a ampliarse, alcanzando niveles similares a los de la década de 1970 (superiores si se estiman como promedios simples). Este hecho es motivo de especial preocupación, dado que tales déficits coinciden con ritmos de crecimiento económico dos o más puntos porcentuales inferiores a los que se registraban en los años setenta (véase la parte B del gráfico 1.3). Refleja así un deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, que obedece tanto a los cambios estructurales generados por la apertura económica como a la tendencia a la revaluación real que ha caracterizado la década de 1990.⁶

El auge de la inversión extranjera directa es una segunda manifestación del avance que ha experimentado la región en su integración a la economía mundial. Este auge responde a diferentes fuerzas: la desregulación de sectores de uso intensivo de recursos naturales, la privatización de sectores tradicionalmente reservados al Estado, el aprovechamiento de acuerdos de libre comercio o de preferencias comerciales otorgadas por países o regiones más industrializadas (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, en particular) y la reestructuración de los sectores productivos en el marco del proceso de integración regional.⁷ Dada la inestabilidad que han acusado los flujos financieros hacia la región, la inversión extranjera directa se ha constituido, además, en la fuente fundamental del retorno a una situación de transferencias netas de recursos positivas desde el exterior, revirtiendo de esta manera la transferencia negativa propia de la “década perdida”. Sin embargo, en 1999 la región tuvo, por primera vez en casi una década, una transferencia neta de recursos ligeramente negativa (CEPAL, 1999b).

El auge de la inversión extranjera directa no se ha traducido en su totalidad en la ampliación de la capacidad productiva, ya que su componente más dinámico han sido las fusiones y adquisiciones de activos existentes, primero públicos (privatizaciones) y más recientemente privados. En los últimos años (1997-1999), en particular, los flujos asociados a las fusiones y adquisiciones han representado alrededor del

40% de la inversión extranjera directa. El rápido crecimiento de dicha inversión ha redundado en un aumento acelerado de la participación de las empresas extranjeras en la producción y las ventas, especialmente desde mediados de la década.⁸ Un fenómeno novedoso, aunque de menor cuantía, ha sido la aparición de activas inversiones directas intrarregionales, acompañadas de fusiones y adquisiciones y de una oleada de alianzas estratégicas entre las grandes empresas nacionales, quizás en transición hacia empresas multinacionales de carácter subregional o regional.

c) Transformación productiva

La debilidad del crecimiento económico promedio de la región revela problemas tanto macroeconómicos como sectoriales y microeconómicos. A nivel agregado refleja, como hemos visto, el deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, la insuficiente recuperación de las tasas de inversión y desfavorables relaciones marginales capital-producto. A nivel sectorial refleja la incapacidad de los distintos sectores de enfrentar la competencia externa y la ruptura de cadenas productivas, especialmente en el sector manufacturero. A nivel microeconómico refleja el predominio de estrategias “defensivas” de adaptación de las empresas al nuevo contexto (reestructuraciones organizativas, productivas y de estrategia de comercialización con baja inversión) en vez de estrategias “ofensivas” (en que se combinan las reestructuraciones anteriores con aumentos importantes de la inversión en nuevos equipos y tecnologías y alianzas estratégicas de todo tipo). En términos de la metáfora schumpeteriana de la “destrucción creativa” típica de los procesos de reestructuración productiva, el proceso de reforma se ha caracterizado por un peso relativamente fuerte de los elementos “destructivos” y una relativa debilidad de los “creativos”.

En el plano sectorial, la historia ha sido muy diversa (CEPAL, 2000a; Stallings y Peres, 2000; Katz, 2000a; Moguillansky y Bielschowsky, 2000; David, 2000; Ocampo, 2000). Una de las grandes paradojas del proceso de apertura externa es que los sectores más

6 Este deterioro aparece también si las cuentas externas se miden a través de la cuenta corriente o de la transferencia neta de recursos desde el exterior. Además, es aún más marcado en relación con las décadas de 1950 y 1960, cuando de hecho las economías de la región crecieron a ritmos más rápidos que en la década de 1990, generando superávit comerciales. Véase un análisis similar en UNCTAD (1999a), donde se muestra que este deterioro ha sido una característica del mundo en desarrollo en general, con la excepción de China y parcialmente de otros países dinámicos de Asia.

7 Véase un análisis de estas tendencias en CEPAL (1998b).

8 De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL (2000b), dentro de las ventas de las 500 mayores empresas, aquéllas correspondientes a empresas extranjeras han aumentado del 26.6% en 1990-1992 al 29.5% en 1995 y 38.7% en 1998.

dinámicos han sido los productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, en tanto que los productores de bienes transables han perdido participación dentro de la actividad económica global. En términos relativos, los sectores del transporte, las comunicaciones, la energía y los servicios financieros han sido dinámicos, al igual que la construcción, durante los períodos de auge. Entre los sectores de bienes transables, la industria manufacturera ha sido, en general, la más afectada en relación con su propia historia, especialmente las industrias más tradicionales de uso intensivo de mano de obra (confecciones, calzado y manufacturas de cuero, muebles, etc.), con excepción en este último caso de aquellas asociadas a la maquila. Entre los sectores industriales que han tenido un buen desempeño se destacan precisamente la maquila, la industria automotriz, favorecida en México por el acceso al mercado de los Estados Unidos y en Sudamérica por mecanismos especiales de protección en el marco de los procesos de integración, algunas industrias procesadoras de recursos naturales y ramas orientadas al mercado interno durante los períodos de auge de la demanda (materiales de construcción, bebidas, algunos alimentos, etc.).

La agricultura también ha crecido por debajo de su ritmo anterior a la crisis de la deuda, aunque en este caso las experiencias regionales son muy heterogéneas. Además, sus patrones de transformación estructural siguen tendencias de largo plazo, parcialmente independientes de los procesos de reforma. En los países del Caribe inglés, la erosión de las preferencias comerciales con que han contado tradicionalmente se ha reflejado en una severa crisis de sus sectores agropecuarios. La minería ha tendido a crecer a ritmos rápidos, especialmente la extracción de minerales más que las actividades de mayor valor agregado (refinación).

Este sector, al igual que el de las comunicaciones y, en menor medida, el energético, ha sido favorecido por los cambios institucionales orientados a abrir mayores espacios a la participación privada y a la inversión extranjera, que incluyen, en el caso de la minería y de la inversión extranjera, una mayor protección a los derechos de propiedad. Entre los cambios institucionales, que resultan ventajosos también para algunas actividades e inversionistas extranjeros, se cuenta también la mayor protección a la propiedad intelectual.

El ambiente más competitivo y la ampliación de los espacios para la actividad privada han generado, además,

progresos en términos de eficiencia y disputabilidad (*contestability*) de los mercados, para beneficio de los usuarios y de la asignación de recursos. No obstante, la creciente concentración económica ha provocado presiones en el sentido contrario, aun en sectores productores de bienes comercializables internacionalmente, cuando la mayor protección a la propiedad intelectual ha producido aumentos de precios (por ejemplo, en algunos productos farmacéuticos). El problema es aún más complejo en los sectores de servicios de infraestructura, particularmente en los casos en que la política de apertura a la inversión privada no se ha orientado explícitamente a aumentar la competencia, e incluso ha sustituido monopolios públicos por monopolios privados, al menos temporales y, más en general, cuando la formulación de los marcos regulatorios ha tendido a rezagarse —un patrón que ha sido bastante difundido. Más aún, si los procesos de privatización han sido mal diseñados y no ha existido un proceso regulatorio previo, las privatizaciones han suscitado transferencias de riqueza. En los servicios sociales se han producido problemas de otra naturaleza, según veremos más adelante. Estos resultados reflejan, por lo tanto, los problemas que ha originado el rezago que ha venido experimentando la región en términos de normas de competencia y de la formulación de esquemas regulatorios apropiados para el nuevo marco del desarrollo.

Una de las manifestaciones más importantes del dinamismo relativamente lento es el insuficiente desempeño de las economías latinoamericanas y caribeñas en cuanto al crecimiento de la productividad. Aun en sectores donde la productividad ha aumentado, en la mayoría de los países la brecha correspondiente en relación con las economías industrializadas —Estados Unidos, especialmente— ha tendido a ensancharse en la década de 1990. Este es, en particular, el caso de la industria manufacturera. De hecho, en un gran número de países y subsectores manufactureros, el cierre de la brecha de la productividad en relación con la economía norteamericana fue más rápido en los años setenta y ochenta que en los noventa, e incluso tendió a ampliarse en esta última década, como reflejo del cambio técnico acelerado que se produjo en los Estados Unidos. A nivel subsectorial, el cierre de la brecha tecnológica tiene que ver mucho más con los ritmos de crecimiento económico de los subsectores correspondientes que con los ajustes generados por el proceso de reforma.⁹ En el sector agropecuario ha habido un aumento sostenido de la

9 Véase un análisis extenso de la evolución de la productividad en la industria manufacturera en Katz (2000a).

productividad, que obedece en realidad a una tendencia de largo plazo, de la cual no existe evidencia de quiebres generalizados durante los años noventa (Dirven, 1997; Ocampo, 2000). Los sectores de las telecomunicaciones, la minería y, en algunos casos, la energía son quizás aquéllos en los cuales existen pruebas más firmes de aceleración de los aumentos de la productividad en los años noventa, como resultado de los procesos de privatización y la participación creciente de empresas multinacionales en su desarrollo (CEPAL, 2000a; Stallings y Peres, 2000).

En términos más generales, las tendencias de la productividad reflejan la enorme asimetría entre una evolución positiva de dicha variable en un grupo de empresas y sectores exitosos y su pobre desempeño a nivel agregado. Este contraste demuestra que la mano de obra, el capital, las capacidades tecnológicas y, a veces, la tierra, desplazados de los sectores y empresas afectados por los procesos de reestructuración productiva, no se han reasignado adecuadamente hacia los sectores en expansión. En efecto, el aumento de la productividad laboral media en la década de 1990 ha sido inferior al que experimentaron las economías de la región entre 1950 y 1980, con excepción de los tres países del Cono Sur —Argentina, Chile y Uruguay (véase el gráfico 1.5). El aumento de la productividad total de los factores durante la década actual ha sido de 1.3% anual, cifra que se compara desfavorablemente con el 2.1% alcanzado en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda (Hofman, 1999).

Este patrón heterogéneo de aumento de la productividad revela una de las características más destacadas de los procesos de reestructuración productiva que se han desarrollado en la región: el aumento de la heterogeneidad interna de los sectores productivos, de la “heterogeneidad estructural”, como la ha denominado tradicionalmente la CEPAL. Esto indica que las reestructuraciones no han sido “neutrales” en términos de sus efectos sobre los distintos agentes económicos. Las principales ganadoras han sido las empresas multinacionales y algunas grandes empresas nacionales, dando lugar a un proceso de concentración económica que, acorde con el patrón internacional, es evidente en casi todos los países, en tanto que la historia de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, es mucho más diversa y se ha caracterizado en varios países por altas tasas de mortalidad.¹⁰

d) La transformación del marco institucional

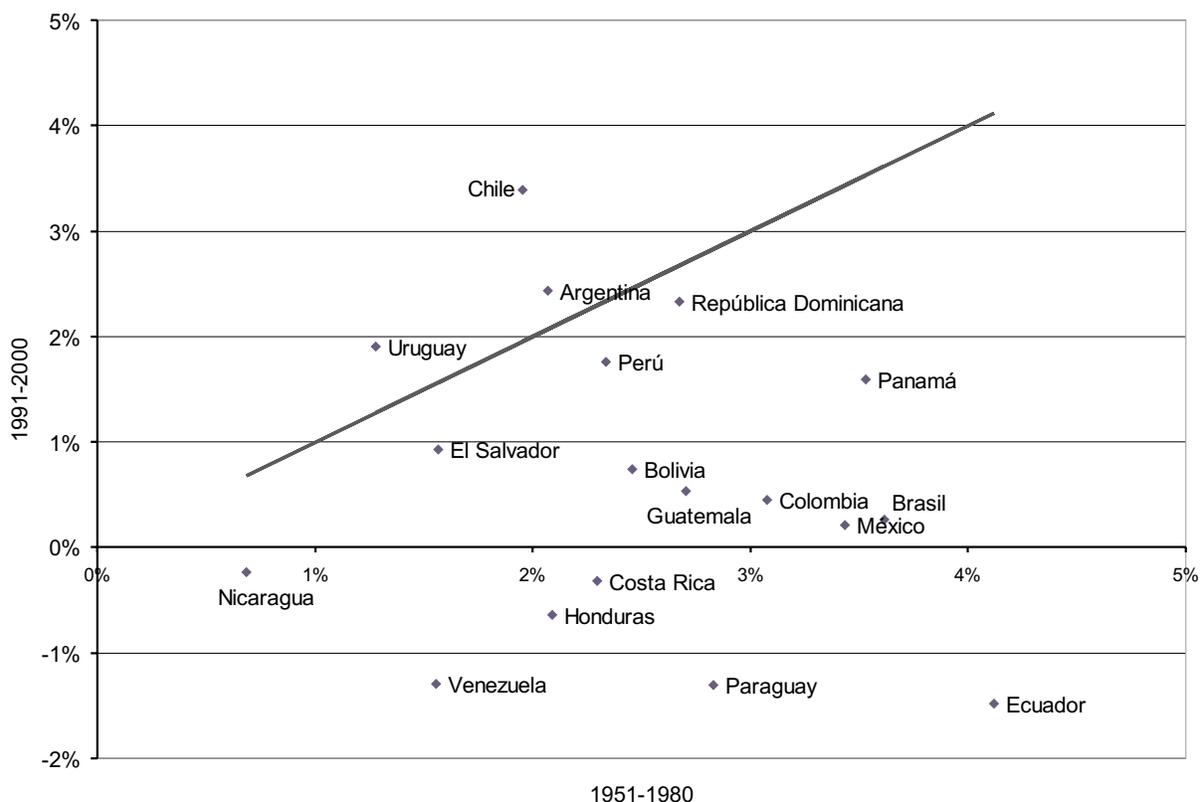
La redefinición de la combinación público–privada permeó varios de los cambios experimentados por las políticas públicas a lo largo de los años noventa. Así, la liberalización de los mercados significó una redefinición del ámbito de lo público. Los países de la región debieron encarar, por consiguiente, el desafío de la modernización institucional del sector público, tanto en sus dimensiones organizativas como en términos de redefinición de las reglas del juego (políticas, normas jurídicas y patrones de comportamiento). En efecto, ambos componentes han probado ser fundamentales una vez que las reformas ingresaron en una cierta fase de madurez. Como demuestra la experiencia de varios países, algunos aspectos del cambio institucional —en particular, un marco de supervisión y regulación adecuado en el sector financiero— jugaron, de hecho, un papel fundamental en la determinación de los costos de transición de los procesos de liberalización económica.

Si bien este es un campo en el que la mayoría de los países de la región tiene todavía un largo camino por recorrer, se han puesto de manifiesto algunos progresos importantes. En el nivel macroeconómico, los cambios apuntaron a sustituir controles múltiples y discrecionales por reglas generales: menores en número, “más amigables” con la operación del mercado, pero más rigurosas en cuanto a su cumplimiento. Junto con ello, se propendió a una más nítida distribución de funciones, —entre las autoridades fiscales y monetarias, entre otros casos— apuntando a establecer un sistema de controles recíprocos. En general, los cambios introducidos lograron fortalecer la confianza de los agentes económicos en la gestión macroeconómica, hecho que se puso en evidencia en las crisis de 1994–1995 y 1997–1999.

Otros cambios institucionales y organizativos provinieron de sectores en los que se establecieron con mayor fuerza nuevas modalidades de cooperación pública y privada. Uno de ellos fue la provisión de servicios de infraestructura, en los que la acción pública se orientó primordialmente a promover la inversión privada y la competencia y, de manera complementaria, a controlar la acción distorsionante de los monopolios. El importante esfuerzo desplegado se plasmó en nuevas capacidades institucionales para la promoción de la competencia, la regulación de mercados específicos y, en menor medida, la protección del consumidor.

10 Véase un análisis extenso de este tema en CEPAL (2000a), Stallings y Peres (2000), Peres (1998) y Peres y Stumpo (1999).

Gráfico 1.5
PRODUCTIVIDAD LABORAL
(Crecimiento promedio del producto interno bruto por trabajador activo)



Fuente: CEPAL.

Paralelamente, en este ámbito se aprecia una separación de funciones antes subsumidas en la operación de monopolios públicos integrados. Entre otras cosas, se diferenciaron las funciones de definición de las políticas de desarrollo propias de los sectores correspondientes, la provisión de los servicios y su regulación. En ciertos casos, también se crearon esquemas novedosos para el financiamiento de los

servicios. En el ámbito de los servicios sociales se desarrollaron transformaciones similares (véase la sección 2.b).

Aunque el aprendizaje institucional y social en todos estos campos ha sido importante, los logros fueron tan sólo modestos en comparación con la magnitud de los desafíos, como se desprende del análisis presentado en los siguientes capítulos.

2. Fragilidad de las tendencias sociales

a) Debilidad de los mercados de trabajo

El desempeño de los mercados de trabajo ha sido uno de los reflejos de esta creciente heterogeneidad interna y, de modo más general, de los débiles encadenamientos sociales de la recuperación del crecimiento económico y la reestructuración productiva en los años noventa (OIT, 1999a; CEPAL, 1999b; Weller, 2000). Pese a dicha recuperación, el desempleo abierto aumentó cerca de tres puntos porcentuales durante la década y se elevó súbitamente en algunos países, en particular durante las crisis del tequila y asiática. Los indicadores de deterioro de la calidad del empleo son aún más generalizados, según se aprecia en el aumento relativo del empleo en sectores de baja productividad, principalmente del sector informal —donde se han generado siete de cada diez puestos de trabajo en las zonas urbanas durante la década que termina. Dicho deterioro se observa igualmente en el incremento relativo del empleo temporal y de personas que trabajan sin contrato en varios países (Tokman y Martínez, 1999). Existen, por supuesto, excepciones importantes a estas tendencias adversas, tanto de países que han experimentado avances en varios indicadores laborales (Chile, Panamá, República Dominicana y Uruguay) como de sectores que han dinamizado la creación de empleo a lo largo de la década en diversos países. En esta materia, es evidente que el tipo de especialización internacional que ha venido surgiendo en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe es de uso más intensivo de mano de obra (en muchos casos, sin embargo, de baja calificación), en tanto que el sudamericano es, en general, de uso más intensivo de capital y recursos naturales.

La débil generación de empleo y su concentración en trabajos de baja productividad, factores a los que se atribuye el desempeño insatisfactorio que ha mostrado la productividad laboral en los años noventa, indican que América Latina está desaprovechando las oportunidades que brinda la actual etapa de la transición demográfica, caracterizada por un crecimiento relativamente rápido de la población en edad de trabajar y la reducción de las tasas de dependencia familiar, lo que ha favorecido la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esto se refleja en el hecho de que, mientras el crecimiento demográfico se ha reducido de 2.7% anual en 1950-1980 a 1.7% en la década de 1990, la población

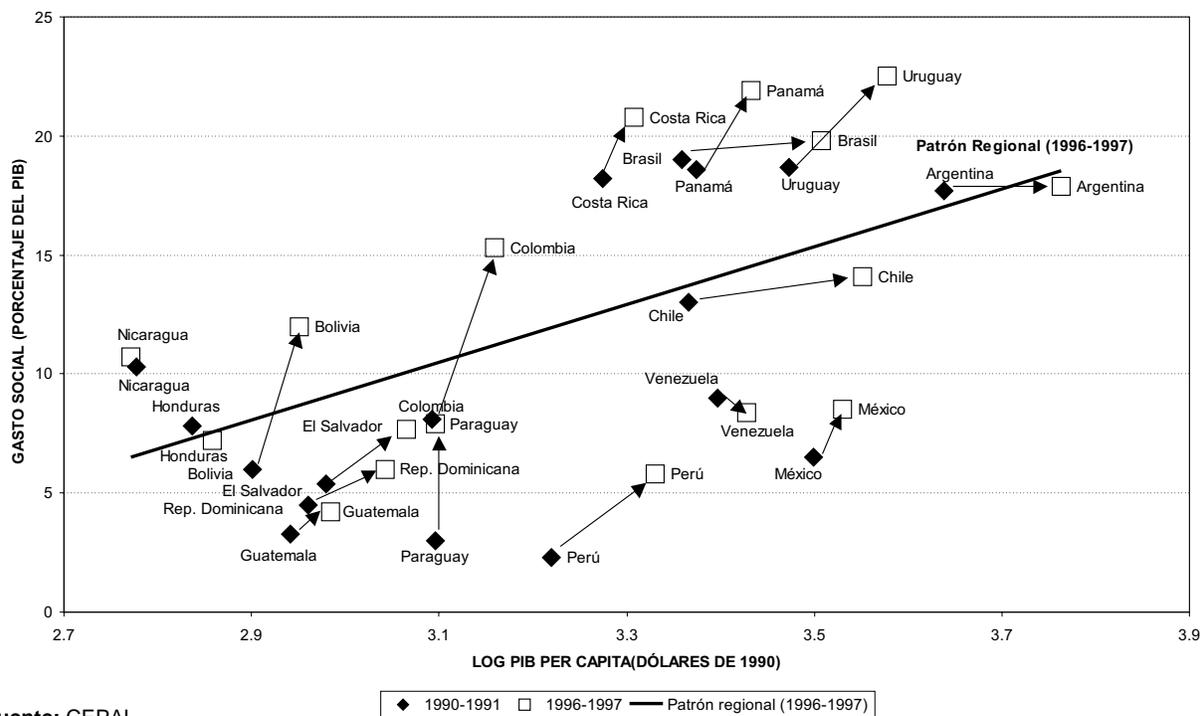
económicamente activa ha crecido a un ritmo similar (2.7% y 2.6%, respectivamente). Esto permitiría lograr tasas muy superiores de crecimiento de la producción por habitante, un patrón inverso al que se ha venido registrando, y señala que la captura de este “bono demográfico” no es, por lo tanto, automática.

La considerable ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados —que se ha acrecentado entre el 18% y el 24% en promedio para la región— ha sido un proceso aún más extendido que el lento crecimiento del empleo, básicamente como resultado del aumento de la brecha de ingresos entre trabajadores con educación universitaria y el resto (CEPAL, 1997b; Morley, 2000). Esta tendencia obedece a la creciente heterogeneidad estructural y a los elevados premios a la calificación laboral que genera el actual contexto de apertura y globalización. Por consiguiente, la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo es el único patrón favorable que caracteriza la evolución laboral en forma generalizada. Ha sido acompañado en varios países de una reducción de las brechas de remuneraciones por género que, aun así, se han mantenido en niveles altos.

b) Gasto y reestructuración de los servicios sociales

En el frente social, el avance más importante ha sido la creciente canalización de recursos públicos hacia el gasto social, que aumentó del 10.1% del PIB en 1990-1991 al 12.5% en 1996-1997 en América Latina, alcanzando de hecho los niveles más altos de la historia de la región (véase el gráfico 1.6) (CEPAL, 1999d; Ganuza, León y Sauma, 1999). Esta situación es más evidente en América Latina que en el Caribe, que ha tenido y continúa teniendo niveles de gasto social más elevados, pero con tendencias menos favorables a lo largo de la última década (CEPAL, 1998d). Además, el aumento ha tendido a ser más rápido en los países de menores ingresos por habitante, donde dicho gasto suele ser más bajo, fundamentalmente como reflejo del menor desarrollo relativo de la seguridad social. Costa Rica, Panamá y Uruguay han ampliado aún más su liderazgo en tales campos, y Bolivia y Colombia han pasado de cifras de gasto público social relativamente bajas a cifras superiores al promedio, dado su nivel de ingreso. En algunos países, sin embargo, el esfuerzo en materia de gasto social es todavía insuficiente, si se compara con el propio patrón regional.

Gráfico 1.6
PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA COMPARADO CON EL GASTO SOCIAL



Fuente: CEPAL.

El aumento del gasto ha estado acompañado por la aplicación de criterios de asignación más selectivos, que reconocen, al menos en parte, las notables diferencias en el impacto distributivo que tienen distintos tipos de gasto (CEPAL, 1998d). Se constatan, además, como vimos, cambios en la forma de asignar los recursos públicos, a través de sistemas más descentralizados, y en la introducción, todavía incipiente, de contratos de gestión con las entidades públicas que prestan directamente los servicios y de criterios de desempeño para evaluarlos. No obstante, los problemas de eficiencia y calidad de los servicios sociales continúan siendo significativos. Más aún, al tiempo que se reducen los problemas de equidad en el acceso a algunos servicios sociales, aumentan aquellos relativos a la calidad muy dispar de los servicios que reciben los distintos sectores sociales.

En varios países el aumento del gasto también ha traído consigo el desarrollo de esquemas de participación privada en la provisión de algunos servicios sociales. Ello ha implicado progresos en términos de eficiencia, incluida la aplicación de criterios de equivalencia entre el pago de contribuciones y los beneficios recibidos. Sin embargo, en algunos casos

estos cambios han estado acompañados de la concentración de la oferta privada en los sectores de mayores ingresos y/o con menores riesgos, y del debilitamiento de los principios de universalidad y solidaridad que caracterizan los sistemas tradicionales de seguridad social. No obstante, cabe anotar que, la mayoría de las veces, dichos principios no se habían aplicado correctamente en la región, según se reflejaba (y se continúa reflejando) en la cobertura parcial y segmentada de dichos sistemas y en la proliferación de esquemas especiales que benefician a determinados grupos de la población. Algunos de estos esquemas preferenciales, sobre todo las jubilaciones prematuras financiadas con fondos públicos generales, tienen un elevado costo fiscal y social, en la medida en que obstaculizan la ampliación de servicios hacia sectores más pobres.

c) Pobreza y distribución del ingreso

Otro avance importante en el frente social ha sido la reducción gradual de los elevados niveles de pobreza heredados de la "década perdida": del 41% de los

hogares en 1990 al 36% en 1997 (CEPAL, 1999b). Sin embargo, el número de pobres se mantuvo ligeramente por encima de los 200 millones de personas hasta 1997 y aumentó a 224 millones durante la crisis reciente. Este aumento se concentró en los países sudamericanos, que fueron golpeados más duramente por la crisis asiática; en cambio, en los países que lograron sortearla en forma mucho más favorable, como Costa Rica, México y República Dominicana, se lograron avances en la lucha contra la pobreza en años recientes. La década culminará, en todo caso, con niveles relativos de pobreza superiores a los de 1980. Además, los fenómenos de “pobreza dura” se han reflejado en los grandes problemas que enfrentan los países, aun los más exitosos en materia de reducción de la pobreza, para atacar la indigencia, especialmente en las zonas rurales.

La evolución de la pobreza ha sido heterogénea en la región. En cualquier caso, existen algunos países donde la pobreza es superior a la de 1990 (véase el gráfico 1.7) y muchos otros donde ésta supera los niveles vigentes antes de la crisis de la deuda. El factor que ha incidido en forma más apreciable en el resultado agregado ha sido el crecimiento económico. Por este motivo Chile, la economía más dinámica de la región durante la década, ha registrado los mayores avances en este frente (15 puntos porcentuales entre 1990 y 1998). No ha habido, empero, una relación mecánica entre alto crecimiento y reducción de la pobreza. Esta relación sólo ha sido fuerte cuando el crecimiento ha estado acompañado por una creación dinámica de empleo de calidad —patrón que, según hemos visto, ha estado ausente en la mayoría de los países de la región. Por esta razón, en varios países el crecimiento económico no se ha traducido en una reducción proporcional de la pobreza.

Ciertos países han logrado avanzar en la reducción de la pobreza gracias a una eficaz canalización de transferencias monetarias provenientes del sector público hacia los hogares pobres y al freno a los procesos de hiperinflación, que a comienzos de la década golpeaban duramente a la población de menores ingresos de algunos países. El caso más destacado es Brasil, donde la combinación de estos dos factores provocó una caída de la pobreza de 12 puntos porcentuales entre 1990 y 1996. En Perú y, en menor medida, Argentina, el freno a la hiperinflación actuó también como un factor favorable. Los análisis existentes indican que el fin de la hiperinflación tuvo

efectos positivos no sólo sobre la pobreza, sino también sobre la distribución del ingreso.¹¹

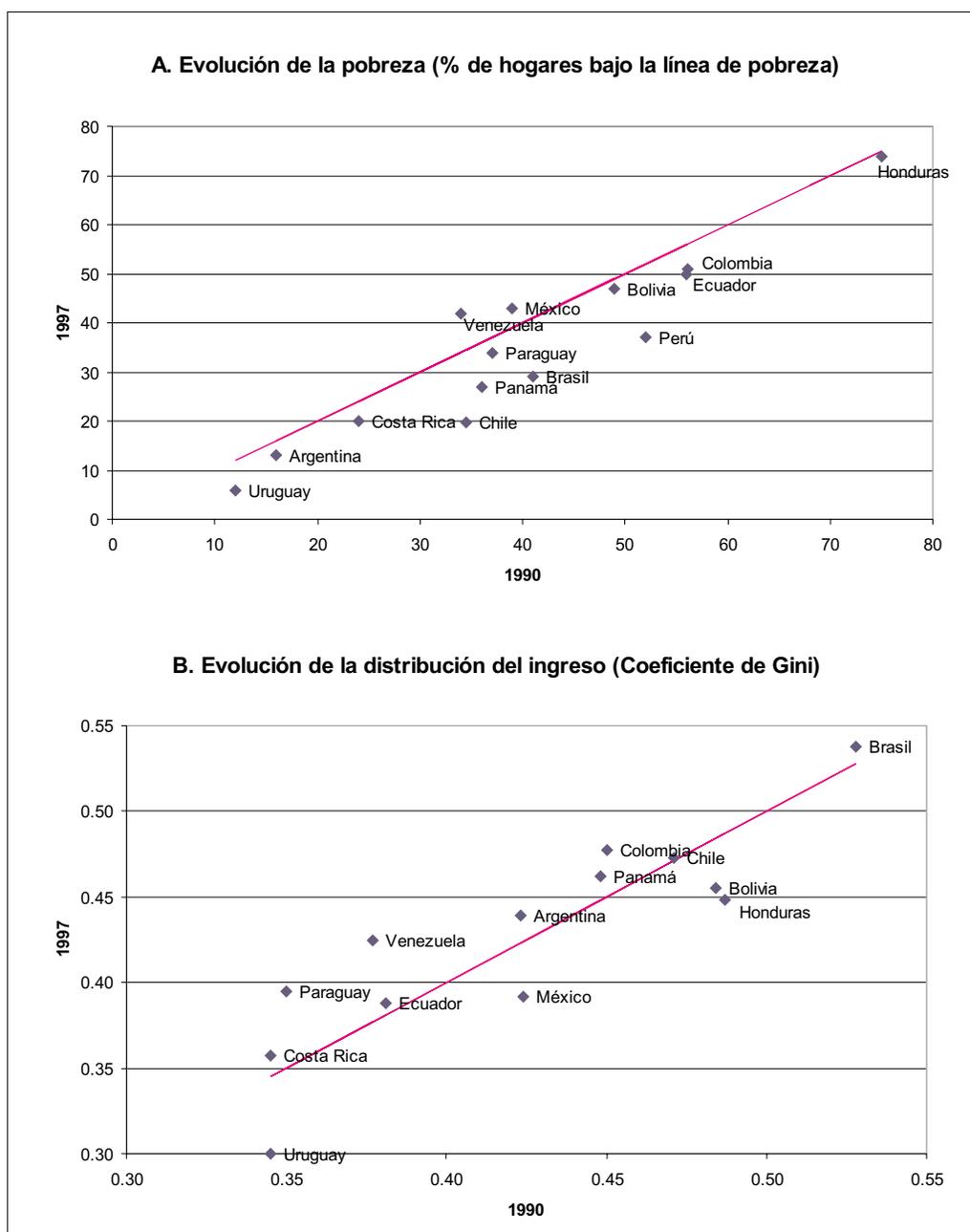
A diferencia de la pobreza, la evolución de la distribución del ingreso ha sido muy heterogénea en la región y no muestra, además, ninguna tendencia sostenida a la mejoría (véase nuevamente el gráfico 1.7). De hecho, aunque la comparación de los datos sobre la distribución del ingreso durante largos períodos de tiempo es compleja, posiblemente no existe ningún país de la región donde se hayan reducido los niveles de desigualdad en relación con los imperantes hace tres décadas (cuando ya se contaba con mediciones para un número importante de países) y para muchos la desigualdad es mayor que entonces. En términos generales, sin embargo, el Caribe de habla inglesa muestra menores niveles de desigualdad que América Latina. Entre los países latinoamericanos, Uruguay es quizás el único donde se observan disminuciones de los niveles de pobreza acompañadas por una distribución del ingreso relativamente equitativa para los patrones internacionales, pero aun en este país la distribución no ha alcanzado todavía los niveles históricamente favorables que tuvo hasta hace tres décadas. Por su parte, Cuba ha mantenido la distribución del ingreso más equitativa de la región, pese a las tensiones que generó la profunda crisis económica que experimentó a comienzos de la década y el posterior proceso de reestructuración, aunque no pudo evitar caídas importantes en los niveles de consumo por habitante.

Cabe señalar que las causas del deterioro de los indicadores distributivos y el momento en el cual se produjo en los distintos países son objeto de controversia. Los diversos análisis otorgan un peso relativo diferente a las explicaciones relacionadas con los procesos de reforma estructural, la crisis de la deuda o las tendencias de carácter más mundial vinculadas con el proceso mismo de la globalización.¹² Debe agregarse, además, que en América Latina y el Caribe esta tendencia desfavorable de la distribución del ingreso se suma a una situación distributiva adversa heredada de etapas anteriores de desarrollo. Por lo tanto, la falta de equidad no es una característica exclusiva del actual modelo (o modelos) de desarrollo, sino que también se encontraba en los que lo antecedieron, reflejo de severos problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de generación en generación (CEPAL, 1998b).

11 Sobre este tema, véase Morley (2000).

12 Véanse, por ejemplo, Altimir (1997), Berry (1998) Morley (1995 y 2000), BID (1997 y 1999), CEPAL (1997b).

Gráfico 1.7
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL INGRESO



Fuente: CEPAL.

Los análisis realizados por la CEPAL demuestran que las desigualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, demográficos, ocupacionales y patrimoniales. En cuanto a los dos primeros tipos, en la década de 1990 hubo algún avance, ciertamente

insuficiente en el caso de la educación, dadas las demandas crecientes de calificación que exige el nuevo contexto regional e internacional. Una de las manifestaciones es, según hemos visto, la creciente brecha de remuneraciones entre los trabajadores con educación universitaria y sin ella,

que desde el punto de vista distributivo ha contrarrestado los efectos favorables de la mejora en los niveles educativos medios de la población. En varios países se advierte, además, una tendencia a la menor disparidad entre los ingresos de trabajadores con educación primaria y secundaria, que tiene efectos positivos sobre las medidas tradicionales de distribución del ingreso, pero al mismo tiempo se registra una dispersión de los ingresos de los trabajadores con educación universitaria, cuyos efectos distributivos adversos son quizás más significativos (Morley, 2000).

Por otra parte, debido a la creciente demanda de educación en todos los oficios, aun los avances significativos en los niveles de educación a través del tiempo —tres años y medio en promedio para los jóvenes de 20 a 24 años, en comparación con la educación de sus padres— resultan insuficientes para mejorar las oportunidades laborales y de generación de ingreso. Esa “devaluación” (rendimientos decrecientes) de la educación desde el punto de vista del mercado de trabajo, ha implicado que sólo un 47% de los jóvenes que habitan en zonas urbanas y 28% de los que residen en zonas rurales hayan mejorado su nivel educativo en relación con el de sus padres en mayor grado del que han aumentado las exigencias del mercado de trabajo, de tal forma que tienen efectivamente mejores perspectivas ocupacionales que sus progenitores. Esta situación es consistente con lo que señalan las encuestas, en el sentido de que sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos se consideran con mejores oportunidades que sus padres (CEPAL, 1998b).

En materia poblacional, el elevado número de niños en hogares pobres ha disminuido en el largo plazo, aunque continúa siendo un factor importante, especialmente en países donde existen rezagos significativos en la transición demográfica. En cambio, en el frente ocupacional se observa un retroceso, según se indicó en

una sección anterior. La persistente integración de la mujer en el mercado laboral ha sido uno de los factores que han afectado favorablemente la distribución del ingreso en varios países de la región, con efectos por lo demás positivos sobre otras dimensiones del desarrollo. Poco conocemos acerca de lo que ha acontecido con los factores patrimoniales, pero no se puede descartar la hipótesis de que también en este frente haya habido retrocesos.

La difusión desigual del crecimiento económico sobre el bienestar social se ha tornado cada vez más compleja, en un mundo donde la apertura comunicacional se ha incrementado a ritmos acelerados, como producto de los adelantos tecnológicos de carácter universal, de la globalización explosiva de la industria cultural, de la dinámica generada por la apertura económica y de la propia apertura de nuevos espacios para el ejercicio de la ciudadanía. Así, al tiempo que el floreciente complejo cultural industrial parece prometer nuevos ímpetus de “integración simbólica”, dicha tendencia tropieza con las notables diferencias de ingresos entre las economías desarrolladas y en desarrollo y la falta de equidad en la distribución de bienes, servicios, activos y conocimientos en nuestra región. Además, el abaratamiento de nuevos bienes y servicios de la industria cultural y su ductilidad para penetrar en distintos ambientes socioculturales chocan contra una nueva forma de analfabetismo funcional, el analfabetismo cibernético, que se cierne como una amenaza sobre amplios contingentes de niños y jóvenes latinoamericanos y caribeños que no acceden a ninguna forma de informatización, y de adultos para quienes tal deficiencia se suma a otras desventajas heredadas del pasado. Sin duda, la tensión entre la concentración del ingreso y la apertura comercial y comunicacional alcanza en América Latina y el Caribe uno de los niveles más elevados del mundo.

3. Avances incompletos y nuevos desafíos en las esferas de la equidad de género, el desarrollo sostenible, la democracia y la ciudadanía

Algunos de los principales progresos que ha alcanzado América Latina y el Caribe se sitúan fuera del terreno económico. Dos de ellos se relacionan con temas que, si bien han pasado a tener una posición más importante en la agenda pública, han avanzado en la

práctica de manera todavía parcial: la equidad de género y el desarrollo sostenible. Asimismo, uno de los elementos más decisivos de los años noventa ha sido el avance y la extensión de los sistemas democráticos —avance que no está exento tampoco de fragilidades y

problemas— y el surgimiento de nuevos espacios en el ejercicio de la ciudadanía.

a) Progreso incompleto en materia de equidad de género

La agenda de la equidad de género ha logrado avances importantes, no exentos, sin embargo, de contradicciones y resistencias. Como respuesta a la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1976, comenzaron a crearse los primeros mecanismos gubernamentales orientados específicamente a mejorar la situación de las mujeres. En la actualidad, todos los países de la región han integrado en su aparato estatal un organismo a cargo de las políticas y programas para las mujeres. Ello ha implicado avances en el diseño y la formulación de políticas y programas con un enfoque integrado del desarrollo y la transversalidad de la perspectiva de género, cuyas principales manifestaciones han sido los planes de igualdad de oportunidades, los planes de acción y los planes nacionales para las mujeres. Por su parte, todos los países de la región han ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y se han producido otras reformas legales de importancia tendientes a eliminar la discriminación. Empero, aun en el marco de la institucionalidad pública, estos avances muestran deficiencias relacionadas con la fragilidad institucional que caracteriza los mecanismos para el adelanto de las mujeres al interior de los aparatos estatales y la discontinuidad de sus equipos técnicos, así como resistencias al cambio de carácter ideológico y conflictos propios de la gestión pública. Además, el aumento cuantitativo de la participación política de las mujeres y su acceso a las instancias públicas, aunque sostenido, sigue siendo muy limitado y persisten todavía marcadas diferencias entre hombres y mujeres.

Paralelamente a estos avances incompletos en la gestión pública, en las últimas décadas se han consolidado los progresos en la situación educativa de las mujeres que, incluso en términos de matrícula escolar y logros educativos, exhiben mejoras superiores a las de los hombres. Este hecho es particularmente importante, dadas las consecuencias positivas sobre el clima educacional y la salud de los hogares. La participación laboral femenina se ha incrementado, en especial la de las mujeres entre 25 y 45 años; este fenómeno es evidente en todos los estratos de ingreso, tanto en áreas urbanas como rurales. Según hemos visto, se trata de uno de los factores que ha tenido efectos favorables sobre la distribución del ingreso en algunos países. También se

han registrado avances en el reconocimiento de la importancia de la salud integral de las mujeres, aunque la mortalidad por factores relacionados con el embarazo y el parto continúa figurando entre las primeras causas de muerte de las mujeres en edad reproductiva en la región y siguen existiendo temas pendientes en materia de salud ocupacional.

Una de las deficiencias de estos procesos es que la conquista de los derechos, visibilidad y reconocimiento de las mujeres se enfrenta con diversas formas de exclusión y discriminación. En efecto, los considerables avances en materia educativa no han tenido su correlato en el tipo de inserción laboral de las mujeres ni en su participación en los procesos de adopción de decisiones y de poder. Aunque la brecha de ingresos entre mujeres y hombres se ha estrechado en el grueso de los países, sigue siendo muy profunda y se mantiene en el caso de los jóvenes de 20 a 24 años que ingresan al mercado laboral, incluso con diferenciales educativos favorables a las mujeres. Este hecho refleja una subvaloración del trabajo femenino, agravada por una fuerte segmentación ocupacional, que es horizontal, al asignar diferentes tipos de ocupaciones tanto a hombres como a mujeres, y vertical, al otorgar menores salarios, prestigio, posibilidades de ascenso y poder a las mujeres y, por lo tanto, a las ocupaciones en que se desempeñan. La mayoría de los empleos creados son mayoritariamente informales o inestables dentro del sector formal y se caracterizan por su precariedad en cuanto a estabilidad, condiciones y cobertura de la protección social. La flexibilización de la segregación de los roles por género es aún más incipiente en los hogares. La asignación prácticamente exclusiva del trabajo doméstico a las mujeres, sumada a la casi inexistente red de servicios de apoyo para los quehaceres del hogar, inclusive el cuidado de niños y enfermos, siguen siendo algunos de los obstáculos para el desarrollo de las mujeres. A esto se agrega la persistente falta de valoración social de este tipo de tareas.

b) La apertura parcial de los espacios para el desarrollo sostenible

Por su parte, la década de 1990 se inició con grandes cambios en la agenda ambiental internacional, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, que sentó las bases para una nueva visión mundial del desarrollo sostenible, y de las convenciones ambientales globales en torno a temas emergentes como la diversidad biológica y el cambio climático. A ellos se agregó la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo

Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, celebrada en Barbados en 1994, en cuya promoción desempeñaron un papel central los países del Caribe, y que incluye temas relativos a la sostenibilidad ambiental de dichos Estados, en el contexto de sus estrategias generales de desarrollo. Como parte de estos procesos, la conciencia sobre los aspectos ambientales del desarrollo, históricamente escasa o incluso ausente en el desarrollo regional, ha penetrado gradualmente en las políticas públicas y en las prácticas económicas y sociales de América Latina y el Caribe.

Esto se refleja en la creación de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales para la promoción del desarrollo sostenible, aunque manteniendo en general una gran dispersión institucional en el manejo de los temas ambientales, comerciales, productivos y tecnológicos relevantes dentro de los aparatos públicos. Por otra parte, el concepto de desarrollo sostenible se ha internado paulatinamente en el sistema educativo, en la cultura, en los medios de comunicación y en las prácticas empresariales, sobre todo en el caso de grandes empresas nacionales y transnacionales. Esto último se expresa, en particular, en el avance de la certificación voluntaria ISO 14000, al registrarse un aumento significativo de las empresas certificadas —de sólo 15 en 1996 a unas 250 en 1999—, hecho de gran relevancia, dado que en los próximos años dicha certificación podría convertirse en un requisito para participar en el comercio con países industrializados. Los progresos han redundado también en la creciente participación de actores no estatales en el debate, la negociación y la formulación de políticas de sostenibilidad y, en general, en la transformación del tema ambiental en una causa ciudadana con gran capacidad para convocar grupos voluntarios en los niveles local, nacional, regional y global. A pesar de estos avances, muchos sectores de la región siguen visualizando los principios de protección ambiental y desarrollo sostenible como una restricción al desarrollo económico. En consecuencia, la sostenibilidad ambiental todavía ocupa un papel secundario en la economía política de la mayoría de los países de la región.

Por ello, pese a los avances institucionales, la capacidad pública para detener el creciente deterioro ambiental de ecosistemas críticos y para controlar la contaminación ha sido limitada. El grueso de las políticas ambientales explícitas existentes, así como los instrumentos de regulación directa e indirecta en la región, son de carácter reactivo, es decir, tienen por

objeto mitigar los efectos negativos que se derivan de la contaminación producida por la expansión urbana e industrial, la deforestación, la erosión de los suelos, el deterioro de los recursos del mar y la actividad minera (Gligo, 1997). Las políticas ambientales de carácter preventivo y de fomento, tendientes a incrementar la excelencia ambiental vinculada a la competitividad productiva, han recibido una atención mucho menor. Más aún, en lo relativo a temas emergentes como la bioseguridad y el comercio de organismos modificados genéticamente, la dispersión institucional es particularmente grave y se enfrenta a empresas transnacionales muy bien agrupadas para defender sus intereses.

Asimismo, la capacidad de las instituciones ambientales para hacer operativas las metas trazadas en términos de políticas transectoriales efectivas continúa siendo incipiente. En efecto, de acuerdo con los datos existentes, no hay todavía señales claras de la detención de los procesos de deterioro ambiental en la región. Aproximadamente en la mitad de los países, las tasas anuales de pérdida de bosque natural han aumentado entre 1980-1990 y 1990-1995, en tanto que en la otra mitad continúan a ritmos similares o un poco más lentos. Otros indicadores sobre degradación de los suelos y sobreexplotación de los recursos marinos son también de signo negativo (PNUMA, 1999a). Más de 300 millones de hectáreas están afectadas por procesos de degradación en la región; en la mayor parte de los casos se trata de procesos de erosión del suelo por deforestación y sobrepastoreo y, en menor medida, por degradación química. Más del 80% de las reservas comercializables de pescado en el Atlántico sudoccidental y el 40% en el Pacífico sudoriental están explotadas, sobreexplotadas o agotadas. Al vincular los impactos ambientales con la estructura exportadora y las estrategias económicas de los países de América Latina y el Caribe, se pone de manifiesto que las ramas manufactureras basadas en recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios altamente estandarizados (productos básicos industriales), han logrado un buen desempeño exportador durante las últimas décadas. Se trata de industrias que forman parte de las consideradas “ambientalmente sensibles”.¹³

c) Avance parcial de la democracia

Los años noventa fueron, por su parte, escenario de un proceso democratizador amplio en la región,

13 Nos referimos a industrias como las del hierro y el acero, productos petroquímicos, minerales no ferrosos, celulosa y papel, cobre y aluminio. Véase, al respecto, Schaper (1999). Véase la clasificación de las industrias de acuerdo con su sostenibilidad ambiental en Low y Yeats (1992).

caracterizado por la aceptación del pluralismo, el avance en el respeto de los derechos civiles y políticos y la elección de las autoridades como base del funcionamiento del sistema político. Uno de sus reflejos ha sido el considerable número de reformas destinadas a perfeccionar o desarrollar las instituciones, entre las que se incluyen reformas constitucionales, procesos de descentralización que han potenciado la vida local, cambios en la administración de la justicia y procesos de modernización del Estado orientados a mejorar la transparencia y el servicio al ciudadano. El progreso ya anotado en la asignación de recursos al gasto social ha sido, sin duda, una manifestación de dicha tendencia. Sin embargo, los logros alcanzados no están exentos de obstáculos y fragilidades que son comunes a los sistemas democráticos del mundo, así como a la propia historia política de la región.

Como se sabe, la democracia contemporánea está sometida a fuertes tensiones resultantes del proceso de globalización y de la revolución de la información. La pérdida de poder de los Estados que caracteriza el primero de estos procesos se ha convertido en fuente de debilidad de los sistemas políticos, en la medida en que ha mermado la capacidad de los elegidos de responder a

las demandas de los electores. A su vez, aunque la preponderancia de los medios de comunicación masiva contribuye decididamente a la transparencia en la gestión pública, puede transformarse también en fuente menos justificada de cuestionamiento de las instituciones que tradicionalmente han constituido la esencia de la vida democrática —los partidos políticos, el parlamento y la relación entre electores y elegidos.

En América Latina y el Caribe, esos problemas se agravan por las desigualdades sociales, los altos niveles de pobreza y la falta de densidad democrática y de mecanismos de regulación del disenso en muchos países. A ellos se suman fenómenos de corrupción y violencia y la extensión de una economía criminal ligada al narcotráfico. Por su parte, algunos avances, como el fortalecimiento de la vida local, se han enfrentado, en varios países, con problemas fiscales no despreciables, que reflejan la consolidación incompleta de los pactos fiscales que se requieren para la estabilidad de sistemas gubernamentales descentralizados (CEPAL, 1998d), y con las dificultades que han experimentado algunas regiones y localidades para adecuarse al nuevo contexto de desarrollo.

Capítulo 2

Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global

1. Los legados y los desafíos

Los legados, ciertamente mixtos, de la década que termina (véase el capítulo 1), han dado origen a una intensa polémica con respecto a las consecuencias de las reformas económicas, sobre todo en los ámbitos social y político. En el primero, en toda América Latina y el Caribe se escuchan voces de inconformidad con sus resultados y de inseguridad ante el futuro. Ello repercute, como es obvio, en el terreno político, donde se comienza a manifestar, además, el descontento con el propio sistema político, que muestra grandes dificultades para articular las demandas de la ciudadanía y responder a ellas.

En términos estrictos, sin embargo, dichos legados —tanto en sus aspectos positivos como negativos— no pueden atribuirse exclusivamente a los impactos de las reformas, ya que reflejan también efectos asociados al contexto internacional, a otros procesos en marcha en la región, a secuelas no plenamente superadas de la crisis de la deuda y a factores estructurales profundos que se remontan a la historia misma de nuestra región, tales como la alta concentración de la riqueza y el ingreso y la marcada segmentación social que la acompaña.

En el curso de las controversias suscitadas en torno de estos resultados, la terminología del debate se ha vuelto confusa. Se habla mucho de que para superar los problemas que han experimentado las economías de la región se necesita complementar la primera generación de reformas con una segunda y, ahora, para algunos, con una tercera. Las fronteras entre las distintas “generaciones” de reformas se han desdibujado progresivamente. Incluso las primeras, asociadas al llamado Consenso de Washington, se han prestado a distintas interpretaciones (Williamson, 1990 y 1998) y

sobre su contenido existen diferencias en los énfasis y amplias polémicas.¹ La “segunda” generación de reformas ya tiene tantos significados como interpretaciones posibles de lo que es un adecuado “desarrollo institucional”, foco de atención de quienes la propugnan.² La necesidad de mejorar los resultados de los estilos de desarrollo predominantes en términos de equidad puede presentarse como un llamado a una “tercera” generación de reformas, que sitúe la equidad en el centro de la agenda de políticas. Pero ésta no es la manera más apropiada de formular la necesidad de esta reorientación. De hecho, el concepto de “generaciones” de reformas lleva implícita la visión de que se trata de procesos lineales y universales, en los que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos sobre los cuales se construyen los nuevos pisos del edificio. Sin embargo, esta afirmación resulta inapropiada cuando —como es el caso— la fragilidad de algunos de los cimientos da lugar a problemas que luego se trata de resolver en etapas posteriores.

La misma confusión terminológica afecta la idea de que es necesario “consolidar las reformas”. Hay un sustrato mínimo en torno del cual existe un cierto grado de consenso (aunque también voces discordantes): consolidación de los logros en materia macroeconómica, sobre todo con respecto a la reducción del déficit fiscal y la inflación, la apertura a las oportunidades que ofrece la economía internacional, la mayor participación del sector privado en el desarrollo y la necesidad de contar con estados más eficientes. Más allá de ello surgen, en realidad, discrepancias profundas en cuanto al contenido de todos estos términos. De hecho, no hay un solo modelo de manejo macroeconómico que garantice los resultados señalados, ni una única forma de integrarse a la economía internacional, o de combinar los esfuerzos de los sectores público y privado. Estas diferencias se reflejan, por lo demás, en el desarrollo de la región, en la que la diversidad de soluciones a los temas propuestos en este consenso mínimo muchas veces comienza a ser más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”.³

La CEPAL ciertamente comparte la formulación más general de los elementos de este consenso, es decir, la necesidad de construir sobre los logros en materia de reducción de los déficit fiscales y de la inflación, el fortalecimiento de la inserción en la economía mundial,

la mayor participación del sector privado y la mejoría de la eficiencia del Estado, pero no la idea de que existen soluciones únicas y universales en estos campos. Más aún, considera que en algunos casos las reformas de “primera”, e incluso quizás las de “segunda” generación, son la causa de algunos de los problemas que se enfrentan y que allí será necesario, por lo tanto, “reformular las reformas”. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los esquemas de política social han dejado de lado los principios de universalidad y solidaridad, cuando los modelos de gestión macroeconómica han dado lugar a manejos procíclicos que acentúan los riesgos que encaran los inversionistas, los sistemas financieros nacionales y los sectores sociales más vulnerables, o cuando los resultados de la ausencia de instituciones y mecanismos apropiados para apoyar a los sectores productivos no han sido “neutros”, ya que han discriminado en contra de agentes que, por falta de acceso a capital o a tecnología, no están bien preparados para enfrentar el cambio, de agentes y sectores más dependientes de las complementariedades que les ofrece el entorno y de actividades sujetas a más altos niveles de incertidumbre.

En estos casos, los ajustes de las reformas pueden ser incluso esenciales para que fructifiquen sus objetivos. De hecho, las acciones, públicas y privadas, tendientes a crear y completar mercados mediante el establecimiento de esquemas institucionales específicamente dirigidos a tal fin lejos de ser contrarias al mercado, permiten potenciar sus posibilidades (*market enhancement*). Esto acontece cuando estas acciones permiten que se proporcione información para que los mercados funcionen, ayudan a desarrollar segmentos de la cadena de producción de bienes y servicios que el mercado no crea automáticamente, establecen entidades y empresas especializadas para ofrecer esos bienes y servicios “olvidados” por el mercado, o generan incentivos para que se produzcan bienes y servicios de valor social o ambiental en las cantidades deseables o para que no se produzcan aquellos que originan externalidades negativas. Lo mismo sucede con aquellas acciones cuya finalidad es simular mercados, mediante normas regulatorias que, en ausencia de competencia, permitan reproducir los resultados que de ella se esperan. Correctamente aplicado, este enfoque, que conjuga políticas públicas

1 Véanse, por ejemplo, Stiglitz (1998), French-Davis (1999) y Ocampo (1998b).

2 Véase, por ejemplo, Burki y Perry (1998).

3 La idea de que, más allá de la homogeneidad existen diferentes “capitalismos” ha estado implícita en las críticas al Consenso de Washington. Responde, por lo demás, a la controversia planteada hace unos años por Albert (1992) y al llamado reciente de Rodrik (1999) en el sentido de que el sistema internacional permita el desarrollo de diferentes variedades de capitalismo.

activas con una participación privada en todas las tareas correspondientes, puede ser más “amigable con el mercado” que los enfoques pasivos alternativos que tendieron a predominar durante la primera fase de las reformas.

En este contexto debe entenderse que “políticas públicas” significa acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo y, por lo tanto, no es un sinónimo de políticas estatales. Así, en este documento se reconoce la necesidad de visualizar lo “público” en un sentido amplio, que envuelve múltiples instancias de la sociedad civil. Esta visión de lo público concuerda, además, con la necesidad de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de avanzar en la resolución de una crisis de los estados no plenamente superada, de corregir tanto “fallas del mercado” como “fallas del gobierno” y, más en general, de construir y reconstruir instituciones, sin duda una de las tareas más complejas que enfrenta la región.⁴ En este plano es evidente que el efecto conjunto de la crisis de la deuda y la primera fase de las reformas económicas fue, en muchos países, una importante destrucción o debilitamiento de instituciones, especialmente públicas, pero también privadas, sin que se diera un esfuerzo similar por crear nuevas instituciones, aquellas que son funcionales o incluso necesarias para el pleno funcionamiento de los mecanismos de mercado. Una excepción notable fue el establecimiento de instituciones fuertes en el frente macroeconómico, lo que quizás agudizó las asimetrías con respecto a los avances institucionales en el sector social, los servicios de infraestructura, las entidades de desarrollo productivo o los incipientes órganos de promoción del desarrollo sostenible.

Este enfoque resalta, por lo tanto, la importancia de crear una institucionalidad fuerte (es decir, de alcanzar una alta “densidad institucional”), con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía (una alta “densidad democrática”). Además, abre espacios tanto a instituciones estatales o de la sociedad civil a nivel nacional, como a entidades locales y subregionales o regionales, como un reflejo de la profunda reestructuración de los espacios de la acción pública que ha tenido lugar en las últimas décadas: el debilitamiento de los estados nacionales y el fortalecimiento paralelo de la vida local y los ámbitos supranacionales.

Más allá de ello, la CEPAL considera que se requiere reorientar los patrones regionales de desarrollo, en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. No puede ni debe ser otro su objetivo cuando se trata en general —en América Latina más que en el Caribe de habla inglesa— de los países con mayores niveles de desigualdad del mundo. Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que se debe buscar simultáneamente un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ende, competitivo, y un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en el plano ambiental. Por último, pero no por ello menos importante, lo anterior debe ir acompañado de decididos esfuerzos por construir tejidos sociales que permitan gestar sociedades más integradas. Se trata de objetivos más amplios y, sobre todo, prioridades diferentes de las que enmarcaron la fase de estabilización macroeconómica y liberalización de las economías, pero manteniendo, en cualquier caso, los resultados positivos de estos últimos procesos. No son, por supuesto, retos simples, ni exentos de restricciones y conflictos entre sí. Por ello, y porque estamos convencidos de que tal construcción no puede realizarse sino en el marco de sociedades más democráticas, con una ciudadanía fortalecida, las soluciones diferirán según los contextos nacionales. Así, la diversidad debe verse como una virtud y, por el contrario, el deseo de imponer modelos únicos, de validez universal, es quizás su característica menos deseable. Esta diversidad es, además, tanto más importante si se considera que nuestra propia región es heterogénea en tamaños y grados de desarrollo, así como en la fortaleza o debilidad de sus instituciones económicas, políticas y sociales.

Equidad, desarrollo económico y ciudadanía son, por lo tanto, los tres elementos que resumen los complejos retos que enfrenta la región. De ellos trata este informe, cuyas principales conclusiones se resumen en este capítulo. En las secciones siguientes se describen los dos contextos en los cuales tiene lugar el debate: el marco externo, constituido por el proceso de globalización, y el marco ético, configurado por los derechos humanos, en su acepción más amplia, que abarca los derechos económicos, sociales y culturales. Este último debate deriva, como es obvio, hacia los temas relacionados con el carácter integral del desarrollo. En las secciones

4 En este documento el concepto de “instituciones” se utiliza en un sentido más tradicional y amplio que el que se le ha estado dando en la literatura más reciente. Comprende tanto las organizaciones —tales como las empresas, las asociaciones de productores o las entidades estatales— como las políticas, las normas constitucionales, legales y reglamentarias, y factores intangibles tales como las tradiciones y las convenciones.

siguientes se resumen los aportes propuestos en este documento en cuanto a políticas en materia de equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de

sostenibilidad ambiental. El capítulo se cierra con algunas reflexiones sobre ciudadanía, gobernabilidad y cohesión social.

2. El contexto mundial: la globalización

El concepto de globalización tiene significados diversos, pero todos ellos apuntan a la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de alcance mundial sobre aquéllos de carácter nacional o regional. No se trata, por supuesto, de un proceso nuevo, ya que tiene raíces históricas profundas. Los radicales cambios en los espacios y los tiempos que ha generado la revolución de las comunicaciones y la información tienden a darle nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.⁵ La modificación de los balances de poder ocasionada por el fin de la guerra fría le confieren también algunas particularidades.

Una de las dimensiones más importantes de este proceso, que suele dejarse de lado en muchas interpretaciones, es la extensión gradual de ideas y valores globales, como los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la protección del medio ambiente y otros consagrados en las Cumbres Mundiales de las Naciones Unidas. La configuración de esta amplia agenda social y ambiental no ha ido acompañada, sin embargo, de su contrapartida en términos de los flujos de recursos internacionales necesarios para apoyarla, de una institucionalidad mundial que le sea propicia ni tampoco del compromiso de los países signatarios de traducirla efectivamente en políticas nacionales consistentes con sus principios.

En el terreno económico, su dimensión más relevante es la globalización incompleta de los mercados (CEPAL, 1996a). Este proceso es el resultado de los cambios tecnológicos mencionados, de la planeación crecientemente global de la producción y el mercado por parte de las grandes empresas transnacionales, de la reestructuración de los procesos productivos (la ruptura de las “cadenas de valor”, que permite hoy realizar en sitios muy diversos fases de procesos antes localizados en un mismo sitio), y de la

interacción de todos estos elementos con los cambios institucionales que los han acompañado. Entre estos últimos se cuentan la apertura comercial y financiera que, en grados muy diversos, han puesto en práctica todos los países, y el fortalecimiento de mecanismos multilaterales de comercio con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que extendió los principios de liberalización del comercio de bienes al de servicios y definió normas internacionales básicas en materia de propiedad intelectual. La apertura de los mercados de capitales, también amplia, no cuenta aún con normativas multilaterales similares. Ha habido igualmente algún grado de internacionalización de los mercados de trabajo de mano de obra calificada, pero la gran excepción a la tendencia a la globalización de los mercados ha sido, sin duda, el mantenimiento de fuertes restricciones nacionales a la libre movilidad de la mano de obra.

En el ámbito tecnológico, como en el del comercio de bienes y servicios, la globalización de los mercados ofrece ciertamente, para los países en desarrollo, oportunidades que permiten hoy diseñar estrategias de crecimiento basadas en las posibilidades que ofrece una mayor integración con la economía mundial. En esta perspectiva, el crecimiento persistente del comercio internacional y el fortalecimiento de las reglas multilaterales y de los mecanismos de solución de controversias, en el marco de la OMC, son elementos propicios. También lo es el regionalismo, si se entiende en los términos positivos en que lo ha propuesto la CEPAL, como regionalismo abierto (CEPAL, 1994a). Estos procesos favorables se enfrentan, sin embargo, a la apertura incompleta de las economías industrializadas, reflejo de no pocas prácticas proteccionistas que continúan predominando en el mundo entero, así como a la sobreoferta de algunos bienes en el comercio internacional, especialmente de materias primas. Los países en desarrollo encaran, además, el reto de adecuar

5 Castells (1996) ofrece, sin duda, una de las visiones más completa de estas tendencias globales.

sus políticas de desarrollo y de establecer los mecanismos institucionales que exige la OMC, tareas que no han resultado fáciles de llevar a cabo y pueden ser incluso más restrictivas de lo que sería conveniente.

La explosión del desarrollo financiero a nivel mundial ha abierto también oportunidades de financiamiento y cobertura de riesgos financieros, pero al mismo tiempo ha vuelto evidentes los inmensos problemas que provoca la asimetría entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan.⁶ La coexistencia de la globalización financiera con políticas macroeconómicas nacionales, que aún se diseñan en función de intereses y contextos internos, origina no pocas tensiones para los países en desarrollo, que están sujetos a incertidumbres que generan las políticas macroeconómicas adoptadas por los países industrializados, los cuales no “internalizan” adecuadamente sus efectos sobre el resto del mundo y carecen de mecanismos de coordinación para garantizar su coherencia global. A ello se agregan los problemas propios del mercado financiero, en especial la volatilidad y los fenómenos de “contagio”, que han golpeado duramente a los países latinoamericanos y caribeños en la década de 1990. Estos últimos fenómenos se refieren a la incapacidad del mercado para discriminar apropiadamente entre distintos grupos de prestatarios, lo que conduce, a su vez, a los efectos de “manada” que caracterizan el comportamiento del mercado financiero, tanto durante las bonanzas como, especialmente, durante las crisis.

La inestabilidad financiera es la manifestación más evidente, pero no la única, de la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la ausencia de una gobernabilidad económica adecuada, característica del mundo de hoy. También lo es la fuerte concentración económica que se viene observando en el mundo entero, así como las múltiples tensiones distributivas que genera el proceso de globalización, entre países y al interior de ellos.⁷ Este hecho refleja, entre otros fenómenos, los elevados requisitos de educación y conocimiento que exigen las tecnologías y los mercados globales, lo que hace surgir la amenaza de dejar de lado a aquellos que no estén plenamente preparados y de concentrar aún más, en unos pocos países, grupos sociales y empresas, la disponibilidad de dichas tecnologías y la creación de nuevos conocimientos. Este proceso forma parte de tradicionales y nuevos peligros para la seguridad humana, los que se enfrentan en una situación de debilitamiento de

los sistemas de protección, desde aquellos a nivel familiar hasta los que son de responsabilidad de los estados.

La forma como se ha venido dando esta globalización de los mercados muestra, además, el carácter incompleto y asimétrico de la agenda de políticas que la ha acompañado, reflejo, sin duda, de las disparidades que existen, a su vez, en la organización de los diversos actores internacionales ante los debates en curso. Se observan fuertes impulsos en ciertas direcciones: hacia el libre comercio (con deficiencias en muchas áreas), la libre movilidad de capitales, y la protección jurídica de la propiedad intelectual y la inversión. Pero otros de igual trascendencia están ausentes: la creación de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, la movilidad internacional de la mano de obra, los acuerdos internacionales para garantizar una adecuada tributación del capital o para evitar la evasión de impuestos, la movilización de recursos para compensar a los países y a los sectores sociales que tienden a quedarse rezagados en el proceso de globalización, así como el establecimiento de normas antimonopólicas a nivel mundial y de códigos que regulen la conducta de las empresas transnacionales. En los términos utilizados en los debates financieros de los últimos años, todo ello subraya la necesidad de una nueva “arquitectura” económica internacional, apta para la era de la globalización, basada en una agenda amplia y en un proceso de negociación representativo.

Los problemas internacionales de gobernabilidad abarcan, como es obvio, no sólo los temas económicos, sino también los sociales y ambientales, y reflejan un conflicto más profundo: el contraste entre problemas globales y procesos políticos locales. Esta discrepancia implica, en particular, que no existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que permitan que los intereses de los países y de los sectores sociales menos poderosos estén adecuadamente representados en las resoluciones que se adopten. Esta situación no sólo está generando tensiones que son evidentes, sino que significa, a su vez, que los espacios para la ciudadanía y la democracia siguen siendo nacionales y (quizás crecientemente), locales.⁸ De hecho, este es el sentido más importante que aún conserva el concepto de nación en el mundo de hoy. Al mismo tiempo, sin embargo, la globalización acentúa las tensiones que enfrenta la nación entre las demandas de la ciudadanía, acrecentadas por la democracia, y las restricciones a sus márgenes de

6 Sobre este tema, véase Naciones Unidas (1999a), CEPAL (1998a), UNCTAD (1998) y Ocampo (1999a).

7 Véanse, por ejemplo, UNCTAD (1997), PNUD (1999), *Cornia (1999a)* y Rodrik (1997).

acción derivadas de la globalización. Esta tensión se suma a otras que actualmente caracterizan el mundo y alcanzan grados muy altos en nuestra región, especialmente la que existe entre la apertura comunicacional, que ofrece la promesa de una integración “simbólica” al mundo global, y las limitaciones a la integración “material”, es decir, la exclusión de las oportunidades que generan los patrones de desarrollo nacionales e internacional.

En este informe no se analizan los procesos globales como tales, sino en cuanto oportunidades e, igualmente, en cuanto restricciones y fuentes potenciales de riesgo. De esta manera, se examina la forma en que las políticas

públicas nacionales y locales y, en algunos casos, regionales o subregionales, pueden aprovechar mejor tales oportunidades y, al mismo tiempo, enfrentar los riesgos que implica el proceso de globalización.⁹ Se tiene en cuenta también las restricciones que imponen el contexto externo y las normas establecidas en los nuevos acuerdos multilaterales a la efectividad de ciertas políticas. Tales restricciones, sin embargo, no deben tomarse como dato, sino como un llamado a la acción concertada de los gobiernos y los sectores sociales de los países de la región para influir en la tendencia de dichas normas y para adoptar aquellas de carácter regional o subregional que se consideren deseables.

3. El marco ético: derechos humanos y equidad

Pese a los grandes esfuerzos realizados por los países de la región, los resultados de los nuevos “patrones de desarrollo” son insatisfactorios en términos económicos y, aún más, sociales y ambientales. Esta situación va acompañada, para una gran parte de la población, de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos, que en el terreno jurídico y político se manifiesta en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y una escasa participación en las decisiones políticas, en tanto que en las esferas económica y social se traduce en disparidad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social, particularmente para las mujeres, desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión frente al infortunio. De allí que el principal desafío que enfrenta la región al iniciarse el nuevo siglo es el de construir sociedades más equitativas. Esta es, si se quiere, la vara fundamental con que debe medirse la calidad del desarrollo.

Debe quedar en claro, sin embargo, que la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa, ya que ha estado presente en la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina y, en menor medida, en el Caribe de habla inglesa.

Refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas, que se reproducen intergeneracionalmente por múltiples canales. A las tradicionales estructuras distributivas, marcadamente desiguales, se han agregado en las últimas décadas varios factores: los efectos de los programas de ajuste macroeconómico, especialmente durante la crisis de la deuda, que ocasionaron un deterioro distributivo en algunos países; la agudización de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos como resultado de las reformas, y las crecientes demandas educativas que impone la era de la globalización y el conocimiento, ante las cuales nuestra región muestra evidentes rezagos.

La superación de los grandes problemas de equidad exige concentrar los esfuerzos en romper las estructuras de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, mediante acciones que apunten a los cuatro canales fundamentales que las determinan —el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico— y a las barreras erigidas por la discriminación según género y etnia, que agravan esta situación. Educación y empleo son, en este contexto, las dos “llaves maestras” de este esfuerzo. El acceso a la educación y, más en general, al conocimiento y la

8 Hay, sin duda, espacios en que emerge una “ciudadanía global”, que se manifiesta en la participación de la sociedad civil en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, en los debates globales sobre el medio ambiente o sobre temas comerciales, como se mostró claramente en el encuentro de la sociedad civil que tuvo lugar en torno de la Reunión Ministerial de Comercio del Área de Libre Comercio de las Américas (Toronto, 1999), y en los hechos conflictivos que rodearon la Conferencia Ministerial de la OMC (Seattle, 1999).

9 En términos de una obra publicada hace una década, mira al desarrollo “desde dentro” (Sunkel, 1991).

información, proporciona la mejor posibilidad de construir ámbitos más equitativos, desde los cuales superar la desigualdad en subsistemas más estratificados, como el mercado de trabajo y la participación en el poder. El empleo es, por su parte, el principal medio de generación de ingresos del grueso de los hogares y, además, un mecanismo de integración social y realización personal.

También es importante actuar sobre los canales patrimoniales que determinan la desigualdad, en particular mediante el fomento del acceso de los hogares más pobres a la vivienda —que junto con el capital humano de sus miembros constituyen sus principales activos— y el de las pequeñas empresas y microempresas, urbanas y rurales, a los mercados de factores de producción —crédito, tecnología, capacitación laboral y gerencial, tierra. En el caso de las rurales, también habría que facilitarles condiciones de infraestructura comparables con las de las empresas urbanas. Es necesario, además, consolidar la reducción de la dependencia demográfica, que todavía es alta en los hogares más pobres de aquellos países más rezagados en el proceso de transición demográfica.

En sociedades altamente desiguales, como las nuestras, es necesario intervenir, en primer término, para garantizar una mayor igualdad de oportunidades, lo que de por sí resulta complejo. En efecto, las personas que están en situación de desventaja no han llegado a ella por obra de una sola carencia, sino de una combinación de ellas. Por lo tanto, un programa que busque remediar sólo alguna de esas insuficiencias (por ejemplo, dando educación pública gratuita) puede no cumplir siquiera su objetivo sectorial, porque las demás carencias impiden a los individuos aprovechar plenamente las oportunidades que se les ofrecen. De allí que igualar las oportunidades requiera integralidad y un tratamiento diferenciado para quienes son distintos o están en situaciones disímiles. Además, la equidad en cuanto a oportunidades no es algo que, logrado una vez, no requiera cuidados posteriores. En efecto, el mérito como factor de movilidad da lugar a ascensos y descensos sociales y, a la larga, genera desigualdad de oportunidades. Por otra parte, en la medida en que la sociedad no ofreció oportunidades adecuadas a un amplio contingente de la población en etapas tempranas de su vida, se produjo una pérdida que es en alto grado irrecuperable, aun si se lograra romper de ahí en adelante los canales de transmisión intergeneracional que afectan a las oportunidades de sus hijos. De allí la necesidad de contar con políticas que compensen la desigualdad de trayectorias y no sólo de oportunidades. Y aún más: la equidad y, por ello, la menor segmentación social según niveles de ingreso,

género, etnia u otro factor, debe ser vista como un objetivo en sí mismo, como la verdadera expresión de los propósitos colectivos que animan a la sociedad, dentro de la cual los esquemas de organización económica (tanto la actividad privada y el mercado como la intervención estatal) son sólo instrumentos para lograr metas sociales más amplias.

Al definir la construcción de sociedades más equitativas como el propósito esencial del desarrollo se coloca en primer plano la vigencia de los derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Resalta, además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos (véase el capítulo 14). Si bien los derechos civiles y políticos y los DESC pueden regirse por estatutos jurídicos diversos en cuanto a su carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, todos ellos forman parte de una visión integral de los derechos fundamentales de las personas. De esta manera, si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos, tan difícilmente alcanzados, tienden a perder sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información. Pobreza y ausencia del ejercicio de la ciudadanía van muchas veces de la mano. Ambos conjuntos de derechos configuran, por lo tanto, un verdadero marco ético para las políticas económicas y sociales y el ordenamiento político.

Dado el avance significativo en materia de derechos civiles y políticos durante la última década y su estrecha relación con la equidad, la región vive un momento oportuno para priorizar el tema de la ciudadanía social. Existen hoy, en América Latina y el Caribe, democracias políticas en proceso de consolidación, como también una cultura democrática que se va extendiendo y que incluye el respeto a los derechos civiles y políticos. De este modo, “no es extraño (...) que la atención tienda a trasladarse hacia las garantías a los derechos de equidad dirigidos a lograr una ciudadanía extendida en la que además del respeto a los derechos civiles y políticos, los ciudadanos puedan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales” (CEPAL-IIDH, 1997).

Si bien la visión de estos derechos como un todo indivisible aparece como objeto de amplio consenso por parte de la comunidad internacional, su indivisibilidad es mucho más compleja cuando se pasa al plano de su aplicación. Garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales ha resultado tan

intrincado como evitar la violación de los derechos civiles y políticos de las personas y las comunidades. Asegurar el cumplimiento del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) sobrepasa el dominio ético, cultural, político e institucional de una sociedad y entra de lleno en el terreno económico, ya que se trata de la generación de una masa de recursos suficientes y de su adecuada asignación. Como es evidente, la sola declaración política de reconocimiento de los DESC no permite crear riqueza o repartir lo inexistente. Su instrumentación debe ser compatible, en particular, con el nivel de desarrollo alcanzado y con el Pacto Fiscal imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar en estas áreas, considerando su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable.

El valor de los DESC, estriba así en que implantan un ordenamiento jurídico-institucional, que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones

económicas y políticas que permitan superar las carencias y disminuir las desigualdades. El reconocimiento de los DESC permitirá, en definitiva, garantizar a los ciudadanos de cada uno de los países de la región el logro de un determinado nivel de capacidades que posibilite su acceso, con niveles también determinados de competitividad, a las redes de intercambio de otros bienes, así como su integración a una moderna ciudadanía, para constituirse en actores sociales con posibilidades de autodeterminación, habilitados para representar intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos.

Cabe agregar que en las últimas décadas ha surgido también el concepto de la protección del medio ambiente como un derecho, y así ha sido incorporado en las constituciones de varios países de la región. En este sentido, la idea de justicia ambiental tuvo una evolución significativa durante los años noventa, bajo el criterio de que las políticas y programas ambientales deben compensar diferencias sustantivas en el grado en que los impactos sobre el medio afectan a los distintos grupos sociales, por lo que han llegado incluso a contener elementos retroactivos de compensación por daños atribuibles a contaminantes vertidos en el pasado. En igual sentido, en algunos países se ha establecido el principio de que se debe consultar a las comunidades potencialmente afectadas sobre actividades económicas que puedan repercutir en el medio ambiente en el que viven.

4. El carácter integral del desarrollo

El objetivo central de elevar los niveles de bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado. Equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden por sí solos asegurar el logro de objetivos sociales, independientemente de la manera en que se construye la política social. La generación de empleo e ingreso; la estabilidad de ambos; la superación de heterogeneidades productivas heredadas y de reciente creación mediante

políticas que permitan potenciar la contribución de las pequeñas empresas al desarrollo, y la posibilidad de canalizar una mayor proporción de recursos para el mejoramiento del capital humano, la protección social o programas integrales de lucha contra la pobreza, en forma consistente con una sana política fiscal, son algunos de los elementos que conectan el desarrollo económico con el social. En todos estos planos, los patrones de desarrollo económico no son “neutrales” en términos sociales y es posible, por lo tanto, encontrar y promover encadenamientos sociales más eficaces, los que, además, incrementan el impacto de la política social. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación de toda forma de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo económico,

como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de múltiples formas de “capital social”, que favorecen la competitividad sistémica de las economías en un mundo globalizado.

Los temas relativos al desarrollo económico y social se entrecruzan, por otra parte, con aquellos asociados al desarrollo sostenible. Este último plantea, antes de nada, problemas de equidad y, muy especialmente de equidad intergeneracional, en un contexto en el cual los intereses de las generaciones futuras no están adecuadamente representados en las decisiones públicas. Pero también hay aspectos de equidad intrageneracional que no deben pasarse por alto. En efecto, los sectores de menores recursos frecuentemente son los que sufren en mayor medida las consecuencias negativas de la contaminación, ya que carecen de los medios económicos para defenderse de ella; los campesinos pobres deben laborar en los ecosistemas rurales más degradados, y la pobreza misma es, en muchos países, uno de los principales factores que inducen la expansión de la frontera agraria, que genera considerables pérdidas ambientales. El desarrollo sostenible presenta, por otra parte, problemas de eficiencia económica, especialmente porque, a largo plazo, la prevención es muchas veces la forma económicamente más eficiente de preservar el medio ambiente. Muchos daños ambientales son, además, irreparables y constituyen, por lo tanto, pérdidas insustituibles de capital natural.

El ejercicio de la ciudadanía es, además, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar de las personas, sino también el medio más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. De esta manera, contribuye a la configuración de un marco social y político de estabilidad, que favorece el propio desarrollo económico. De hecho, la cohesión social y la estabilidad política son vistas cada vez más, en un mundo globalizado, como una fuente de competitividad internacional.

Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo. En otras palabras, un desarrollo integrado no puede sacrificar a las personas o su hábitat natural en aras del crecimiento económico. Por el contrario, progreso y crecimiento deben traducirse en una satisfacción cada vez más amplia de sus necesidades. Esto significa que el desarrollo no debe apuntar sólo a responder a las crecientes ansias de consumo de las personas, que, por legítimas que sean, no agotan las aspiraciones respecto de la calidad de vida. El desarrollo también debe tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participación de las personas en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad; tomar forma en proyectos colectivos en que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven; y buscar la protección y mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán en el futuro. Este conjunto de procesos virtuosos es la materia que da forma integral al desarrollo.

El concepto de desarrollo integral ha constituido el núcleo de las propuestas de la CEPAL a lo largo de su historia y fue igualmente el punto de partida de aquellas que formulara a comienzos de la década de 1990 (CEPAL, 1990; CEPAL, 1992a, 1992b y 1994b). Cada vez entendemos más la relevancia de este concepto, que por lo demás ha sido expresado desde hace largo tiempo en muchas visiones del desarrollo afines con las que ha propuesto nuestra institución,¹⁰ tales como el concepto de desarrollo humano (PNUD, 1994) o el más reciente del “desarrollo como libertad” (Sen, 1999).

10 Una de las expresiones más tempranas fue la distinción entre crecimiento y desarrollo, que impregnó los debates regionales durante mucho tiempo.

5. Política social universal, solidaria y eficiente

El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales debe materializarse en la provisión de “bienes de valor social”.¹¹ La utilidad de dichos bienes es tanto individual como colectiva, en tanto permiten la participación de todos los ciudadanos en los beneficios del desarrollo. Por este mismo motivo, su exposición a los mecanismos de mercado requiere de regulación pública (véase el capítulo 3).

El desarrollo y las políticas sociales en América Latina y el Caribe no han llevado a un “Estado de bienestar”, pues no se han alcanzado los niveles esperados de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Los desafíos del futuro exigen, por lo tanto, una política social más integrada, capaz de conjugar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, articulada con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, y que supere a la vez la centralidad estatal. La integralidad de la política social enfrenta conflictos entre lo deseable y lo posible, entre objetivos sociales y económicos, entre prioridades intertemporales, y entre óptimos sociales y eficiencia microeconómica. Esto hace que la política social sea un asunto esencial y simultáneamente político y económico. Además del compromiso prioritario con los sectores más desfavorecidos, la política social apunta al objetivo más amplio de construir sociedades más cohesionadas y equitativas, así como con mayor confianza colectiva en el futuro.

a) Los principios de la política social

El principio de universalidad implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permite el nivel de desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos en cada uno de ellos. La universalidad no es incompatible con la opción de adoptar criterios de selectividad que establezcan la prioridad de la población pobre para acceder a los recursos públicos requeridos para disponer de servicios o garantías sociales. La selectividad no es una política social, sino una condición para hacer más

eficaz la universalización, teniendo en cuenta la escasez de los recursos públicos. Es más importante cuando la pobreza está muy concentrada en grupos de población o en espacios geográficos; por el contrario, cuando la pobreza es más generalizada, las políticas de carácter global resultan más idóneas.

La solidaridad implica una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sea diferenciada, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas. Así, el acceso de los más pobres se logra a través de la progresividad del gasto público y de la estructura tributaria y, en el caso de las contribuciones obligatorias, de subsidios cruzados entre diferentes estratos de ingresos y grupos de riesgo. Por este motivo, debe preferirse el criterio de equivalencia de carácter colectivo entre contribuciones y beneficios recibidos, o sistemas que combinen la aplicación de este criterio a nivel individual con mecanismos de subsidios cruzados. La eficacia y legitimidad de la solidaridad serán mayores cuanto más universal sea el acceso a las prestaciones.

La eficiencia debe orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar los principios de universalidad y solidaridad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados. La eficiencia entra en juego en las esferas macroeconómica, social y política, cuando se definen las estructuras y mecanismos de financiamiento y distribución de los recursos, de incentivos, de acceso y transparencia. Para mejorar la eficiencia se debe contar con autoridades especializadas, e independizar las responsabilidades de planeación, regulación, financiamiento y provisión de servicios, cualquiera sea la participación de agentes públicos y privados, con o sin ánimo de lucro. Esto genera una dinámica de competencia de intereses y propicia la evaluación de los resultados de las acciones de los distintos agentes participantes. Para lograr mayor eficiencia en la prestación pública de servicios, es preciso dotar a los prestadores públicos de más autonomía en el uso de recursos y en la gestión administrativa, así como transformar las formas de asignación de modo que

11 El concepto de “bienes de valor social” que aquí se utiliza corresponde en inglés al de “*merit goods*”, que se ha traducido también al español como “bienes meritorios” o “bienes de interés social”.

reflejen el desempeño. La eficiencia demanda una adecuada transparencia y una continua evaluación de resultados.

La aplicación de estos principios en el diseño, financiamiento, provisión y regulación de los servicios sociales, además de indispensable, no está exenta de importantes dilemas, cuyas soluciones no son únicas, particularmente cuando se considera la participación de agentes privados. En la búsqueda de la aplicación simultánea de estos tres principios se debe, por lo tanto, ponderar su relevancia en el marco de las aspiraciones sociales, el desarrollo alcanzado y los propósitos de las reformas. Así, la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no puede implantarse en niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser congruentes con las exigencias de la integración social y con la estructura de distribución del ingreso; la eficiencia no puede interpretarse sólo en términos de eficiencia microeconómica sino, finalmente, como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos.

La política social se puede construir con una diversidad de combinaciones entre lo público y lo privado. Independientemente del grado y tipo de la participación privada, el Estado mantiene responsabilidades indelegables con el fin de garantizar los derechos, mejorar las condiciones de información y de competencia en los mercados regulados, evitar problemas de selección de riesgos por parte de oferentes y usuarios, asegurar la protección de estos últimos y el arbitraje ante eventuales conflictos de responsabilidades. En sistemas mixtos, la regulación no debe establecer diferencias entre los agentes públicos y privados.

La transformación de los sistemas de aseguramiento y provisión de servicios sociales, así como la libertad de los usuarios para elegir entre diferentes proveedores, han promovido un cambio en la asignación de subsidios. Un sistema puro de subsidios a la demanda exige la existencia de una adecuada oferta de servicios de calidad para todos los grupos sociales, homogeneidad de los servicios ofrecidos y niveles satisfactorios de información a los beneficiarios, incluso sobre la calidad de los servicios que se les proporcionan, condiciones que sólo en muy pocos casos cumplen los servicios sociales. Esto significa que el Estado tiene también una responsabilidad con respecto a la oferta de dichos servicios, ya sea garantizándola directamente, cuando el sector privado no la proporciona (por ejemplo, a ciertos grupos sociales o en algunas localidades) o asignando subsidios a la oferta, pública o privada, sobre la base de

la demanda (es decir, en función de los grupos sociales que se desea amparar). La prestación directa de servicios por parte del Estado puede resultar también deseable, en tanto represente un referente necesario con respecto a la prestación privada, impida que se establezcan posiciones monopólicas, evite escaladas de costos y promueva una mayor simetría en la información a los beneficiarios.

La primera responsabilidad de la política social son los sectores pobres de la población. Las políticas y los programas para superar la pobreza deben guiarse por los criterios de integralidad, oportunidad, eficiencia, densidad y viabilidad operativa. La experiencia enseña que los programas más eficaces son aquellos de carácter integral/multidimensional, de larga duración, dirigidos a grupos que se encuentran en condiciones estructurales de pobreza, sin dejar de lado aquellos cuyo propósito es enfrentar problemas temporales, producto de condiciones económicas o naturales transitorias.

Los programas de corte estructural deben centrarse en la ruptura de los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza, en especial por medio del mejoramiento de las condiciones educativas de los hogares, así como de la oferta de capacitación para quienes ya han abandonado el sistema escolar. El logro de estos objetivos es, además, la base para mejorar las condiciones laborales, en conjunto con programas que den acceso a otros factores de producción (capital, tecnología, conocimiento gerencial) y que promuevan diferentes formas de asociación entre quienes operan como microempresarios. Aunque se debe dar prioridad a interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, no tiene que perderse de vista la responsabilidad social respecto de personas con carencias estructurales que envejecen, o quienes se enfrentan a condiciones coyunturales críticas, asociadas a crisis económicas o desastres naturales.

b) Las dos llaves maestras: educación y empleo

Sin perder de vista el carácter integral de la política social misma, ni las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género de la desigualdad, en las actuales condiciones de la región los retos que plantea el desarrollo integral tienen dos puntales fundamentales, dos llaves maestras: educación y empleo.

La educación es una llave maestra para incidir simultáneamente sobre la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Es crucial, en primer término, para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Su efecto en este ámbito es amplio: mejora el ambiente educacional de los hogares futuros y, con

ello, el rendimiento educativo de las próximas generaciones; mejora las condiciones de salud del hogar, y permite una mayor movilidad socio-ocupacional ascendente a quienes egresan del sistema educativo, proporcionándoles, además, herramientas esenciales de la vida moderna que eviten la marginalidad sociocultural (véase el capítulo 4).

El sistema educativo de la región ha alcanzado niveles de cobertura en la educación primaria ya elevados (con déficit en algunos países); existe, por el contrario un gran rezago, incluso en aumento, en la educación secundaria y superior, en comparación con los países industrializados o los países asiáticos de rápida industrialización. La altísima tasa de repetición de los estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos, desde los primeros grados, impide que avancen dentro del sistema. El acceso a una educación de calidad sigue estando, además, muy segmentado según estratos socioeconómicos. En muchos países existen, asimismo, marcadas diferencias interregionales, tanto en cobertura como en calidad, con un rezago considerable de la educación rural.

El doble desafío que se plantea es, por lo tanto, avanzar hacia una mayor continuidad educativa dentro del sistema educacional y mejorar sustancialmente la calidad de la oferta educativa. Las políticas orientadas a lograr estos propósitos deben establecer esquemas diversos, que combinen acciones orientadas a los ambientes familiares y comunitarios en que se forman los niños antes de llegar a la escuela —entre ellas un aumento de la cobertura de la educación preescolar—, con otras encaminadas a mejorar los contenidos y modelos de aprendizaje dentro del propio sistema, así como a ampliar las oportunidades de inserción laboral una vez terminado el ciclo educativo.

A mayor promedio de escolaridad del conjunto de la sociedad, mayores son las exigencias educativas y de capacitación para acceder al empleo y para lograr los mismos niveles de ingreso. Esta “devaluación educativa” ha tendido a agudizarse con las demandas de competitividad que caracterizan el mundo de hoy. Los estudios de la CEPAL indican que se requieren 11 ó 12 años de educación, es decir, educación secundaria completa, para tener una alta probabilidad de no caer en la pobreza. Este debe ser, por lo tanto, el objetivo de cobertura universal al cual los países de la región deben aproximarse en forma gradual, si bien con la mayor rapidez posible, y de acuerdo con su grado de desarrollo. En una era caracterizada por el constante cambio, además del contenido académico tradicional, el propósito esencial de esta educación debe ser el desarrollo de habilidades para “aprender a aprender”.

Requiere también enseñar a manejar los nuevos instrumentos que ofrecen las comunicaciones, la información y la industria cultural.

En un mundo en el que los crecientes desafíos de la competitividad son un rasgo dominante, mejorar la calidad y pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria es particularmente importante. Dado que la mayor parte de la población joven que ingresa al mercado laboral es absorbida por empresas pequeñas y medianas, también es necesario transmitir destrezas, ya sea a través del sistema educacional o de programas de capacitación, que sirvan para elevar la productividad de las PYMEs. En el caso de la educación superior, es preciso, además, garantizar una participación dinámica del estamento universitario en los sistemas nacionales de innovación y estrechar los vínculos con el sector empresarial. Asimismo, se deben superar los dualismos existentes en los sistemas educacionales y crear interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre el sistema productivo y el educacional.

La consolidación de la democracia como sistema político plantea, por otra parte, el reto de construir una cultura ciudadana con vocación democrática. La educación debe reforzar, por ello, valores como los derechos humanos, la democracia, la solidaridad y cohesión social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la sostenibilidad ambiental y la afirmación de memorias y proyectos históricos. Importa, pues, educar con un estilo que induzca a los sujetos a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento, a estar más dispuestos a participar en debates y trabajos de grupo, y a tomar mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son a largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán en ausencia de una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el principal “talón de Aquiles” de las reformas. La generación de empleos permanentes, que cuenten con una adecuada protección social, debe convertirse, así, en el foco central de preocupación del “diálogo social” al más alto nivel y de la política macroeconómica. Esto ha de hacerse, además, con un gran pragmatismo, explorando soluciones alternativas a los problemas de demanda laboral, adecuación de la oferta de mano de obra a la demanda, diseño de marcos de relaciones laborales que potencien los intereses comunes, establecimiento de mecanismos para hacer frente a los riesgos que conlleva el ciclo económico y superación de las inequidades en el acceso al mercado de trabajo.

En cuanto a la primera de estas materias, no hay soluciones simples. El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo para que aumente la demanda de mano de obra. De allí que sea primordial crear un entorno macroeconómico que promueva niveles de inversión y de crecimiento adecuados y evitar distorsiones de los precios relativos que afecten a la demanda laboral, especialmente aquellas que genera la sobrevaluación cambiaria. Sin embargo, como lo ilustra la experiencia de muchos países, dentro y fuera de la región, el crecimiento no siempre se traduce en una buena evolución de la demanda de mano de obra. Por este motivo, se debe favorecer aquellas políticas que ayuden a lograr una mayor coincidencia entre las estructuras de demanda y oferta de trabajo, y que apoyen aquellas actividades y empresas que contribuyen a generar más empleo. La realización de esfuerzos ambiciosos en materia de capacitación laboral, incluyendo programas de aprendices, merece una atención mucho mayor por parte de los gobiernos de la región. A este respecto, se requiere una interacción estrecha entre los centros de formación y el sector productivo, así como de unos y otro con el sistema educacional. La mejor organización de la información en los mercados laborales cumple igual papel.

Flexibilizar la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda laboral y, ante todo, resulta excesivo esperar que pueda contrarrestar los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica cuyo resultado es un crecimiento económico inestable o insuficiente. En estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se indica, además, que esta opción, por sí sola, puede traducirse en un deterioro acelerado de la calidad del empleo (Tokman y Martínez, 1999). La existencia de rigideces marcadas en algunos subsegmentos del mercado de trabajo hace conveniente, en cualquier caso, negociar mayores espacios de flexibilidad en la contratación, que faciliten los ajustes en un contexto caracterizado por constantes cambios tecnológicos y necesidades de reestructuración de los sectores productivos y del Estado. En estos casos, sin embargo, esos mayores espacios deben acompañarse de la institución de mecanismos adecuados de protección social.¹² Además hay que promover, a nivel microeconómico, acuerdos entre empresarios y trabajadores que contemplen formas alternativas de flexibilidad, propicias a una mayor adaptabilidad de las

empresas y sus trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico. Por otra parte, la mayor uniformidad de los regímenes prestacionales facilita la movilidad laboral, así como la puesta en práctica de modalidades de educación y capacitación laboral que enseñen habilidades polivalentes.

El diálogo social debe fomentar, por su parte, el establecimiento de un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente, que potencie intereses comunes y permita dar soluciones justas y transparentes a los conflictos, y que genere un ambiente propicio al crecimiento del empleo. En tal sentido, resulta crucial adoptar medidas que favorezcan la sindicalización y la creación de mecanismos apropiados de negociación colectiva, pero en un entorno que auspicie la competitividad de acuerdo con las cambiantes condiciones tecnológicas y productivas. Las políticas de salario mínimo deben compensar las asimetrías en la capacidad de negociación salarial, especialmente en el caso de los grupos menos organizados, pero es preciso reducir sus posibles efectos negativos sobre la demanda laboral y procurar que no incentiven la informalidad.

Además, es necesario que el Estado desarrolle mecanismos que contrarresten la desprotección resultante de episodios de desempleo, combinando, para distintos grupos de trabajadores, sistemas obligatorios y solidarios de seguro de desempleo, programas especiales de empleo de emergencia y de capacitación, y sistemas que garanticen niveles mínimos de protección social (continuidad del acceso a los servicios de salud y permanencia de los hijos en el sistema escolar, cobertura de las cotizaciones previsionales de los desempleados y seguros para el pago de sus deudas de vivienda). Asimismo, se debería intentar amparar a los crónicamente desempleados (desempleo estructural), mediante programas especiales de capacitación o, alternativamente, subsidios temporales a las empresas que los ocupen, durante el lapso en que dichos trabajadores adquieren experiencia y así construyen un capital humano mínimo.

Por último, hay que procurar que todas las personas tengan un acceso equitativo al mercado de trabajo, lo que supone atacar las segmentaciones e inequidades que impiden a ciertos grupos incorporarse adecuadamente a la actividad económica. En el caso de las mujeres de bajos ingresos, cabe aplicar políticas que permitan armonizar las tareas familiares con el mundo del trabajo,

12 Los niveles de protección social correspondientes deben incluir derechos laborales, como el previsional de pensión y salud, un sistema de compensación por desempleo, y el acceso a sistemas de capacitación que favorezcan la reinserción laboral.

que impliquen mayor responsabilidad de los varones en las tareas reproductivas y ofrezcan más y mejores alternativas institucionales para las labores de cuidado. En relación con los jóvenes, son vitales los programas orientados a elevar su calificación y a evitar su ingreso prematuro al mercado de trabajo. En grupos que sufren una crítica exclusión, como los pueblos indígenas, deben llevarse adelante programas educativos interculturales bilingües, acordes con su cultura, y actividades específicas de capacitación productiva.

c) Equidad ante los riesgos de enfermedad y vejez: la reforma de los sistemas de seguridad social

Las reformas de los sistemas de seguridad social han estado orientadas a lograr mayor transparencia y equilibrios financieros, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos e incorporar nuevos mecanismos para ampliar la cobertura de dichos sistemas y adaptarlos a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población. Con estos propósitos, se han modificado las reglas de contribución y beneficios, y de participación de agentes públicos y privados. Como parte de este proceso, se han separado claramente las funciones de regulación, financiamiento y provisión de los servicios. Una revisión de la experiencia regional indica que no hay un modelo único: se han adoptado varios diseños en que se combina la participación pública y privada, con diferencias importantes en las formas de conciliar eficiencia y solidaridad (véase el capítulo 6).

Las reformas en el ámbito de la salud han incorporado distintas modalidades de competencia y administración privada, pero con diferencias fundamentales en las combinaciones de seguros públicos solidarios y seguros privados de riesgo ligados a las cotizaciones individuales, así como en la estructura de financiamiento, acceso y beneficios. Los tres modelos básicos que han surgido se pueden resumir en: i) un sistema con participación privada, que introduce criterios de equivalencia a nivel individual, sin principios de solidaridad económica; ii) un sistema con participación privada pero con principios de equivalencia aplicados a nivel colectivo, que permiten introducir criterios plenos de solidaridad, y iii) un sistema público universal reorganizado, que introduce cuasimercados para mejorar su eficiencia (separación de funciones, contratos de prestación de servicios, competencia entre prestadores públicos, evaluación y presupuestación prospectivas basadas en el desempeño). Un elemento común de las reformas es la introducción de la competencia en la prestación de servicios (entre

entidades públicas y privadas en los dos primeros modelos, y entre entidades públicas en el último), independiente de la competencia en la actividad aseguradora misma, que sólo caracteriza a los modelos con participación privada.

La experiencia indica que el primero de estos sistemas incentiva el “descrime del mercado” por parte de los agentes privados, por lo que el aseguramiento de los riesgos y la oferta de servicios de salud para los grupos de población de menores ingresos y mayores riesgos (asociados muy especialmente al envejecimiento) siguen concentrados en el sector público, incrementando las presiones sobre el gasto gubernamental. Estos problemas se solucionan parcialmente en el segundo sistema. En todos, el sector público continúa teniendo una presencia considerable. De ahí la importancia decisiva que tiene mejorar la gestión de la prestación pública de servicios, que es el objetivo central del tercer esquema. En su conjunto, las reformas han mostrado logros en materia de eficiencia en la prestación de servicios y mejor gestión de los recursos públicos, aunque con serios problemas en términos de solidaridad en el primer esquema. La regulación es todavía un campo de desarrollo incipiente.

En los sistemas de pensiones, el cambio fundamental ha sido la introducción de sistemas de capitalización individual—que establecen principios de equivalencia plena entre aportes y beneficios a nivel individual— y las modificaciones de las tasas de cotización y de reemplazo y de la edad de retiro, incluyendo la eliminación de jubilaciones a temprana edad, con el propósito de mejorar el balance financiero del sistema y, por ende, su sostenibilidad fiscal. Los modelos seguidos se pueden agrupar en tres tipos, que difieren en la forma de conciliar equivalencia y solidaridad, de combinar entidades públicas y privadas y en la libertad de los afiliados para elegir entre sistemas. El modelo puro de capitalización individual o sustitutivo del sistema de reparto privilegia el criterio de equivalencia a nivel individual. El Estado mantiene la obligación de pagar a los pensionados antiguos y ofrece una garantía de pensión mínima, con cargo a recursos fiscales generales, que constituye el único elemento de solidaridad. En el modelo paralelo o dual, coexisten el nuevo modelo de capitalización individual y el anterior reformado, con libertad del asegurado para elegir entre ambos sistemas. En el modelo mixto coexisten ambos modelos en forma complementaria: un sistema público, que reconoce una pensión básica, y el de capitalización individual, que otorga una pensión complementaria.

La capitalización individual, administrada por empresas privadas y con libertad de elección, evita el

riesgo del uso político del ahorro, pero traslada la totalidad del riesgo financiero al afiliado. En los modelos paralelos, la diferencia de incentivos condiciona los beneficios que pudiera tener la libertad de elección, sesgando las decisiones en favor de alguna de las alternativas, lo que maximiza el riesgo fiscal cuando no existe límite a la movilidad. En los modelos mixtos está explícita la decisión de combinar ambos riesgos. Por otra parte, los dos últimos modelos limitan el espacio para la capitalización, pero alivian la presión fiscal. De hecho, la transición hacia modelos de capitalización individual deja explícita la deuda previsional —o, más precisamente, el contrato intergeneracional que establecía el régimen previsional anterior. Así pues, la constitución de las reservas para los trabajadores tiene como contrapartida el pago explícito de dicha deuda, a cargo del Estado, lo que puede resultar altamente costoso en términos fiscales y de equidad si para ello deben reducirse otros gastos sociales durante las tres primeras décadas de la transición.

La implantación de las reformas es demasiado reciente para anticipar conclusiones definitivas, dado que no se han pagado las pensiones de una generación completa. Los elementos de inquietud se originan en la insuficiente ampliación de la cobertura, especialmente para los trabajadores de menores ingresos; en los altos costos fiscales de la transición; en su escaso impacto sobre el ahorro nacional, en contra de las fuertes expectativas en tal sentido; en los altos costos administrativos del sistema, y en la ampliación de la brecha entre las expectativas y las realidades previsionales, que mantienen un persistente debate político sobre la estructura de beneficios.

En general, las reformas de la seguridad social han permitido una mayor presencia del sector privado en su gestión, la libertad de elección de los afiliados y, por ende, la competencia entre las entidades prestadoras de servicios. La reforma de los sistemas públicos correspondientes es esencial, ya que en todos ellos el Estado mantiene una presencia considerable. En conjunto, todos estos elementos pueden redundar en una mayor eficiencia. Ha habido también mejoras en la estructura institucional, mayor transparencia del gasto público y mayor viabilidad fiscal en el caso de los sistemas previsionales. Sin embargo, los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son todavía incipientes, y las mejoras en la gestión han encontrado limitaciones en las características de los respectivos mercados. Aún más importante, el marcado énfasis en el criterio de equivalencia al nivel individual implica serios conflictos con el principio de solidaridad, desplazando la función solidaria de los propios sistemas

de seguridad social hacia el presupuesto público, por lo cual las reformas no han reducido la presión fiscal. Por este motivo, resultan más convenientes aquellos sistemas que mantienen un destacado componente de solidaridad interno en el propio sistema contributivo —ya sea previsional o especialmente de salud—, que debe servir al mismo tiempo para que los recursos tributarios puedan destinarse en mayor medida a la ampliación de la cobertura de los sistemas, hasta lograr su universalidad.

d) Equidad y gasto público

El gasto público social es el principal instrumento a través del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso. En efecto, hay claros indicios de que el gasto tiene un significativo impacto en la distribución secundaria del ingreso. A largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en algunos factores estructurales que afectan la distribución primaria del ingreso. Dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes (véase el capítulo 7).

En relación con la magnitud del gasto, se observan grandes disparidades en la prioridad que los países de la región otorgan al gasto en capital humano (educación y salud); de allí la necesidad de aumentar los esfuerzos de varios países para superar los rezagos en este campo. Tales esfuerzos deben recaer, en primera instancia, sobre la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, priorizando las múltiples demandas que éste enfrenta. No obstante, esto puede resultar insuficiente, dados los bajos volúmenes de ingresos públicos, ya que los niveles de tributación de varios países de la región, sobre todo de América Latina, se encuentran por debajo de los estándares internacionales. Por lo tanto, en estos países existe la posibilidad de aumentar el gasto público en el largo plazo ampliando la base tributaria. En cualquier caso, la prioridad otorgada al gasto social debe ser consistente con una sana política fiscal.

En términos sectoriales, las asignaciones más progresivas —es decir, aquellas cuyos beneficios se concentran proporcionalmente más en los hogares de más bajos ingresos— son las de la educación primaria y secundaria y la salud y la nutrición; las menos progresivas son las correspondientes a la seguridad social y la educación universitaria; los programas de vivienda social se encuentran en una situación intermedia. Como se señaló en un documento anterior de la CEPAL (CEPAL, 1998b), el impacto distributivo

neto dependerá también de la forma en que se financie el gasto público. En esta materia, es motivo de preocupación la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina en los impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiende a ser regresiva, hecho que no ocurre en el Caribe de habla inglesa.

Es importante resaltar también el carácter procíclico del gasto social, que resulta contradictorio con las mayores necesidades sociales que se generan durante los períodos de crisis. Por otra parte, los niveles de eficiencia del gasto social pueden aumentar todavía en forma considerable en la región. Los dos instrumentos que se han utilizado con mayor frecuencia son la introducción de cuasimercados en la prestación de servicios sociales y la descentralización. El primero ofrece posibilidades muy interesantes, que han comenzado a aprovecharse en varios países. El segundo también tiene ventajas, pero ha tropezado con diversos problemas, relacionados con la falta de claridad en la definición de las funciones de los distintos niveles de gobierno, la excesiva dependencia del financiamiento del gobierno central, la falta de flexibilidad en la asignación de personal, la inadecuada descentralización hacia las entidades prestadoras de

servicios y, en algunos casos, la tendencia a aumentar las diferencias regionales.

La conjunción de las demandas que genera la transición demográfica con los niveles alcanzados en materia de cobertura de servicios, ambos altamente correlacionados con el nivel de ingreso por habitante, indica que en los próximos años la región registrará tendencias dispares entre dos grupos de países. Los de menores ingresos enfrentarán los problemas tradicionales de ampliación de las coberturas de los servicios básicos. Los de mayores ingresos pueden aspirar a coberturas universales en varios servicios, aunque con problemas marginales crecientes en algunos de ellos (la ampliación de la cobertura de la seguridad social), por lo cual podrán concentrar mayor atención relativa en la calidad de dichos servicios, al tiempo que encararán retos mucho mayores vinculados al envejecimiento de la población, tanto en términos de demanda de ingresos para la población de edad como de los cambios correspondientes en los patrones de demanda de los servicios de salud. Los países de ingreso medio se hallarán en una situación intermedia. Asimismo, la presión sobre el mercado de trabajo será mayor en los países de ingreso medio y bajo.

6. Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible

La visión que ha predominado durante el proceso de reformas ha sido que el retorno y posterior mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos internos, conjuntamente con la apertura externa y la reestructuración del sector público, garantizarían un crecimiento económico estable y dinámico. Esto no ha acontecido en la mayor parte de los países de la región. El avance significativo en términos de estabilidad de precios y reducción de los déficit fiscales no ha estado acompañado de una estabilidad del ritmo de crecimiento económico y se han agregado nuevos focos de inestabilidad, especialmente la mayor frecuencia de crisis financieras internas. Aun incorporando la recuperación esperada en el año 2000, el ritmo de crecimiento económico regional, que asciende al 3.3% anual, resulta bajo, no sólo en relación con lo deseable para reducir la brecha que nos separa de los países más

desarrollados, sino también con la propia historia regional antes de la crisis de la deuda. En términos de estructura productiva, el resultado ha sido una mayor heterogeneidad de los agentes productivos y una mayor concentración económica. Además, estos procesos no han sido neutros en términos sociales, porque los agentes estaban y están desigualmente preparados para el cambio.

a) Una macroeconomía más estable

Uno de los logros más importantes de la última década es, sin duda, la mayor credibilidad de las autoridades macroeconómicas. Esta confianza es un activo, un “capital público” nada despreciable. Las ganancias significativas en materia de reducción de la inflación y control del déficit fiscal deben mantenerse.

Esto resalta la importancia de desarrollar y consolidar “pactos fiscales” viables.¹³ Sin embargo, el estilo macroeconómico que ha venido predominando ha tendido a sostener al mismo tiempo la inestabilidad macroeconómica, si ésta se define en términos de las variables reales —es decir, inestabilidad del ritmo de crecimiento económico y del empleo. Este hecho se ha tornado particularmente importante en un contexto externo caracterizado por la volatilidad de los flujos de capitales. Este contraste revela los problemas de utilizar la definición restringida de estabilidad macroeconómica, que ha conquistado gradualmente los debates económicos, y la conveniencia de ampliar el uso de este concepto, para captar las múltiples acepciones del término y, por ende, incorporar claramente en el debate la importancia de las variables reales como objetivos del manejo macroeconómico (véase el capítulo 8).

Vistos en estos términos, algunos de los patrones de manejo macroeconómico que se han venido difundiendo en la región son claramente procíclicos. De hecho, la tendencia a adoptar metas fiscales invariables con el ciclo económico transmite al gasto público la inestabilidad de los ingresos tributarios. Las políticas monetarias y cambiarias han tendido a transmitir los ciclos del financiamiento externo al crédito interno y al tipo de cambio. Este tipo de manejo macroeconómico no sólo se traduce en fuertes ciclos de crecimiento sino también en mayores riesgos de los sistemas financieros nacionales. Los costos de esta inestabilidad de las variables económicas reales son elevados: aumentan la incertidumbre que enfrentan los agentes económicos y los inclinan, por lo tanto, hacia estrategias microeconómicas defensivas, que tienden a reducir las inversiones en capital fijo, con efectos adversos sobre la generación de empleo y el crecimiento económico; reducen el horizonte temporal, lo que se refleja también en los sistemas financieros, que en estas condiciones son renuentes a facilitar recursos de largo plazo; aumentan los riesgos financieros que, si se traducen en crisis, tienen elevados costos fiscales y cuasifiscales; generan durante las crisis pérdidas en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso, que son muchas veces abruptas y cuya recuperación, en cambio, tarda o es incompleta.¹⁴

Los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, especialmente las que tienen un alto impacto social. Ello implica que es necesario extender el horizonte temporal de la política macroeconómica, en dos sentidos diferentes. En primer lugar, el horizonte del manejo macroeconómico de corto plazo debe extenderse al conjunto del ciclo económico, formulando políticas anticíclicas activas. En segundo lugar, el crecimiento de largo plazo debe incorporarse como objetivo explícito de las políticas.

El manejo de la política macroeconómica con políticas anticíclicas activas no es fácil, ya que la globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada. Por este motivo, quizá sea preciso que dicho manejo vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad, entre ellos los fondos de estabilización fiscal, y un mayor equilibrio de poderes en el manejo de la política macroeconómica, como el que pueden representar bancos centrales autónomos con responsabilidad política. Sin embargo, en contextos de fuerte cambio estructural y conmociones periódicas provenientes del exterior, los instrumentos no pueden actuar como “pilotos automáticos” y deben depender, por lo tanto, del buen juicio de las autoridades, basado en su propio aprendizaje. Además, las autoridades deben otorgar especial atención al manejo de las bonanzas y, en particular, a evitar auges económicos insostenibles, que incuban crisis económicas y costosas crisis de los sistemas financieros nacionales. El manejo adecuado de los auges es, pues, la mejor política de prevención de crisis. Los márgenes de acción son obviamente más restringidos en las economías más pequeñas y pueden exigir apoyo multilateral para que este tipo de manejo sea posible.¹⁵

La experiencia de los países en desarrollo indica que, para hacer frente a la volatilidad de la cuenta de capitales, es preciso aplicar una combinación de tres tipos de políticas. El peso relativo de los distintos

13 De acuerdo con un documento anterior de la CEPAL (1998b), cinco elementos fundamentales de dichos “pactos” son: la consolidación de los avances en materia de ajuste fiscal; la transparencia del gasto público; la necesidad de aumentar su productividad; la importancia que debe otorgarse a la equidad en su asignación, y la contribución de los arreglos fiscales al fortalecimiento de una institucionalidad democrática.

14 Hay pérdidas irreparables de capital humano: niños que abandonan la escuela para nunca regresar, personas que pierden experiencia y relaciones laborales como resultado de períodos prolongados de desempleo o subempleo. Hay también pérdidas patrimoniales de alto contenido social: pequeños productores que pierden su patrimonio y nunca lo recuperan, familias que pierden su vivienda.

15 Los temas específicos de las economías más pequeñas se examinan en el capítulo 11.

instrumentos variará de acuerdo con las características estructurales y la tradición macroeconómica de cada país. En primer término, se requiere una gestión macroeconómica consistente y flexible. Esta gestión debe estar orientada a impedir que los agentes públicos o privados acumulen deudas insostenibles por su magnitud y evitar, asimismo, desequilibrios de los precios más importantes, sobre todo del tipo de cambio y de los precios de los activos nacionales (financieros y bienes raíces). En la esfera fiscal, la atención debe centrarse en la sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento público a lo largo del ciclo económico, lo que exige en las épocas de bonanza un fortalecimiento fiscal que otorgue la libertad necesaria para mitigar las restricciones fiscales en la fase descendente posterior.¹⁶ Por otra parte, en términos monetarios y cambiarios, las políticas deben estar dirigidas a prevenir que los auges coyunturales se traduzcan en aumentos excesivamente rápidos del crédito y en revaluaciones insostenibles del tipo de cambio. La efectividad de estas medidas será mayor si están acompañadas de regulaciones sobre la entrada de capitales. Además, durante las crisis, la experiencia de las economías de Asia y América Latina en los últimos años demuestra que es contraproducente hacer excesivo hincapié en las tasas de interés como mecanismo de estabilización, frenando los ajustes del tipo de cambio.¹⁷

El segundo elemento es la adopción de normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Estas normas cumplen un papel trascendental para impedir la asunción de riesgos excesivos de los sistemas financieros y deben tomar en cuenta, además de los riesgos microeconómicos, los riesgos macroeconómicos característicos de los países en desarrollo, especialmente aquellos asociados a variaciones de la tasa de interés y del tipo de cambio. Por este motivo, la regulación prudencial debe reforzarse durante los períodos de euforia, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros.

El tercer elemento es una “política de pasivos”, destinada a inducir un perfil temporal adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa. Las regulaciones sobre la entrada de capitales cumplen un papel fundamental en este sentido. Otorgan, además, márgenes de acción a las autoridades macroeconómicas para adoptar políticas monetarias restrictivas durante los

auges y evitar revaluaciones insostenibles del tipo de cambio. Los encajes o impuestos a la entrada de capitales son el instrumento más interesante al respecto, aunque aquellos países sin tradición regulatoria fuerte pueden preferir instrumentos más simples (como la prohibición de cierto tipo de endeudamiento externo durante los auges). Los instrumentos permanentes de regulación, cuyo grado de rigor se acentúe o se reduzca a lo largo del ciclo, son preferibles a alternar entre la libre entrada de capitales y los controles cuantitativos en las épocas de crisis. De hecho este último sistema puede ser absolutamente ineficaz si se aplica en forma improvisada durante las crisis, por lo que puede conducir a una evasión o elusión masiva de los controles. Una alternativa al uso de la regulación sobre la entrada de capitales es una combinación de instrumentos de regulación prudencial de los intermediarios financieros, que generen incentivos para prevenir el endeudamiento excesivo, sobre todo de corto plazo, durante los períodos de auge, y mecanismos tributarios que desincentiven el endeudamiento externo por parte de agentes no financieros. La flexibilidad del tipo de cambio desalienta los flujos de corto plazo y, en este sentido, actúa también parcialmente como “política de pasivos”, pero su efecto es limitado en este ámbito, dada la escasa probabilidad de mitigar los ciclos de financiamiento de mediano plazo.

Como se ha señalado, las políticas macroeconómicas deben, además, incorporar como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo que, desde el punto de vista agregado, descansa fundamentalmente sobre el trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio competitivos. En efecto, esta combinación permite evitar desequilibrios entre los sectores transables y no transables y minimizar los sobresaltos que provocan incertidumbre, factor que afecta a las decisiones de inversión.

Por lo demás, estas consideraciones indican que, en las circunstancias actuales, el régimen cambiario es objeto de dos demandas contradictorias, que no son fáciles de conciliar: por una parte, sus objetivos de largo plazo reclaman competitividad e incentivos estables a la especialización internacional; por otra, los de corto plazo exigen flexibilidad para que la política cambiaria contribuya a acomodar choques externos fuertes. Los regímenes extremos, de convertibilidad (dolarización) o

16 Los instrumentos anticíclicos más adecuados son los fondos de estabilización de ingresos públicos —tanto tributarios como de ingresos provenientes de materias primas, cuando proceda— y las redes de protección social, que aumentan coyunturalmente los gastos durante las crisis, sobre la base de ingresos que se ahorran durante los auges, y que pueden provenir de los fondos de estabilización mencionados.

17 Véase un análisis del caso latinoamericano y caribeño en CEPAL (1999a).

flexibilidad total, resuelven este dilema renunciando a uno u otro objetivo. Por este motivo, dichos extremos no son los más aconsejables. Debido a sus deficiencias, lo más conveniente son regímenes intermedios, de “flexibilidad administrada”, que buscan conciliar ambos objetivos. Los regímenes correspondientes incluyen la flotación sucia, las bandas cambiarias y la paridad móvil (*crawling peg*).

b) Macroeconomía y política de desarrollo productivo para el crecimiento

El crecimiento económico es el resultado conjunto de diversas dinámicas: la acumulación de capital, la acumulación de conocimientos aplicados a la producción (y adquiridos por la vía de su creación o de su aprendizaje), el cambio estructural y el desarrollo institucional. Además, es el producto de la interacción entre las dinámicas macroeconómicas, las dinámicas microeconómicas y aquéllas que afectan a los sectores productivos, los mercados de factores y las instituciones en las cuales se enmarcan, que aquí denominamos mesoeconómicas. La combinación de las dinámicas en el frente macroeconómico y en el del desarrollo productivo es esencial para promover impulsos sostenibles al crecimiento, es decir, nuevos patrones de acumulación de capital y no meramente recuperaciones cíclicas (véase el capítulo 9).

Desde el punto de vista agregado, un crecimiento del ingreso por habitante de 4–5% anual sería deseable para reducir la brecha con los países desarrollados a ritmo adecuado. De acuerdo con la especificidad demográfica de los distintos países, ello exigiría crecimientos del PIB de 5.5–6.5%, tasas de inversión promedio del 26–28% del PIB y, para evitar las vulnerabilidades asociadas a elevados montos de ahorro externo, tasas de ahorro nacional del 23–25%, es decir, entre cuatro y seis puntos porcentuales más altas que las alcanzadas en promedio en la región en la década que termina.¹⁸ Por otra parte, para prevenir niveles de endeudamiento externo que generen vulnerabilidad frente a quiebres en el mercado internacional de capitales, se requieren ritmos elevados de expansión de las exportaciones reales, entre 10% y 12%, superiores al dinámico crecimiento que experimentaron en la década de 1990.

Un elemento esencial de este esfuerzo de elevación de la inversión productiva es la reorientación de los recursos

financieros hacia el largo plazo. Ello supone, en primer término, el establecimiento de un razonable grado de estabilidad de los principales precios macroeconómicos (tasa de interés, tipo de cambio e inflación), así como la presencia de regulaciones e instituciones apropiadas, e instrumentos rentables, líquidos y de un nivel de riesgo aceptable, que cuenten con una adecuada protección contra la inflación. La creación de este segmento de mercado es, por lo tanto, una responsabilidad central de la política pública, que exige esfuerzos en diferentes frentes: mecanismos atractivos de ahorro institucional; fondos de capital de riesgo y de garantía; instrumentos que permitan canalizar los recursos de estas y otras instituciones hacia el financiamiento de largo plazo; mercados secundarios de títulos de deuda de largo plazo, que le otorguen liquidez y, por ende, agentes que actúen como “creadores” de dicho mercado (bancos de inversión u otros intermediarios financieros que operen sistemáticamente en él). Ninguna de estas características surge espontáneamente de la acción del mercado, sino como resultado deliberado de políticas públicas, en estrecha relación con el sector privado.

Tal como hemos señalado, el desempeño de las economías en términos de crecimiento económico está asociado tanto a fenómenos de carácter macroeconómico y al desarrollo financiero como a la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales se enmarcan. Por ello, es necesario complementar una buena macroeconomía, que logre reducir la volatilidad de las variables reales, con un conjunto completo de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva (véase el capítulo 10). En el marco de las tendencias que ha venido experimentando el aparato productivo latinoamericano, estas políticas son de tres tipos.

La primera abarca el resguardo de la competencia y la regulación pública de estructuras de mercado no competitivas. Incluye, en primer término, la formulación de una política antimonopolio (*antitrust*) activa, orientada a impedir prácticas anticompetitivas por parte de agentes que tengan poder de mercado, reducir barreras a la entrada en mercados relevantes y, en general, servir de instrumento activo de promoción de la competencia y defensa del consumidor. Comprende, además, la realización de un amplio conjunto de actividades regulatorias, incluyendo aquéllas dirigidas a los sectores sociales y al sector financiero, así como a los servicios públicos y a las actividades con significativas

18 En el caso del ahorro, esto exige, en particular, elevar el ahorro público y empresarial. Este último ha sido clave en todas las experiencias de rápido crecimiento económico. Por su parte, el ahorro de los hogares es mucho más sensible a mecanismos de ahorro forzoso, especialmente previsional, pero también a ahorros previos asociados al crédito de vivienda, fondos de cesantía, etc.

externalidades ambientales (sobre estos últimos temas, véanse los capítulos 12 y 13).

La segunda incluye la corrección de las fallas que caracterizan a los mercados de factores, como el acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados, tierra. Aparte de los temas relativos a la creación de un mercado financiero de largo plazo, el tema esencial que plantea este informe es el acceso de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, a dichos mercados, que garantice su participación dinámica en el desarrollo de tramas productivas competitivas. Estas últimas deben estar basadas en el acceso a la tecnología y al crédito, a la capacitación laboral y gerencial y a canales adecuados de información y, en las zonas rurales, también en el acceso de los pequeños productores a la tierra y un conjunto más amplio de medidas de desarrollo rural, que permita a la población de menores ingresos acceder a servicios sociales básicos y a niveles mínimos de infraestructura (es decir, una nivelación de oportunidades con los productores urbanos). Las mejores prácticas en cuanto a políticas orientadas a apoyar a las pequeñas empresas indican que éstas deben constar de cuatro elementos: la creación de empresas o entidades que ofrezcan servicios especializados para ellas, teniendo en cuenta, además, su heterogeneidad; el fomento a todas las formas de asociación de pequeños empresarios; el carácter local de la infraestructura y tejido institucional que se establezcan para apoyarlos, y la participación activa de los empresarios en todos estos esfuerzos. Estas políticas son particularmente importantes en las economías más pequeñas donde, de hecho, el tejido productivo está representado básicamente por tales firmas.

La tercera área abarca aquellas políticas dirigidas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas. En tal sentido, la dinámica de las estructuras productivas puede visualizarse en torno a la interacción entre dos fuerzas básicas: i) las innovaciones, entendidas en un sentido amplio, como un conjunto de actividades nuevas que generan cambios en los sectores productivos (introducción de nuevos bienes y servicios, métodos de producción o comercialización, nuevas fuentes de materias primas o estructuras de mercado) y ii) las complementariedades entre empresas y sectores productivos vinculadas a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios de diverso grado de especialización, de canales de comercialización establecidos y de instituciones que sirven como medio

de información y coordinación entre los agentes. La existencia de estas complementariedades determina, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, la competitividad sistémica de los sectores productivos.

Dada la debilidad del crecimiento económico, es necesario rescatar las estrategias de desarrollo productivo como elemento esencial de la política de desarrollo económico. En este informe las denominamos estrategias de cambio estructural, resaltando que su objetivo principal es facilitar el relevo dinámico de actividades productivas. Según sus determinantes fundamentales, tales estrategias incluyen el fomento de actividades innovadoras, especialmente tecnológicas y exportadoras, y el desarrollo de sinergias y complementariedades estratégicas que permitan profundizar (densificar) el tejido productivo y promover la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco; como contrapartida, es preciso facilitar la reestructuración ordenada de las actividades que tienden a ser desplazadas, para propiciar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores.

La puesta en marcha de esta estrategia de política incluye tres elementos básicos. El primero es las políticas de promoción de la transferencia, desarrollo e investigación tecnológica, que incluyan la mayor canalización de recursos, públicos y privados, a estas actividades, y el fomento a la interacción entre los agentes de los sistemas nacionales de innovación.¹⁹ Los instrumentos de esta política son conocidos —subvenciones públicas, incentivos tributarios, capital semilla para la creación de nuevas empresas de base tecnológica, parques tecnológicos, incubadoras de empresas, etc.— y forman parte ya del escenario regional, pero su alcance es todavía limitado. El segundo es las políticas para impulsar la conquista de nuevos mercados externos, la diversificación de la oferta exportadora y el desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras; estas últimas se han tornado cada vez más importantes, dada la notable destrucción de cadenas productivas ocurrida en los últimos años. Dichas políticas deben incluir el fomento a la integración regional, cuyos efectos favorables sobre la estructura productiva han sido ampliamente analizados. El tercer componente es propiciar la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente el fomento a la formación de conglomerados productivos (*clusters*). Algunas de las actividades específicas que requieren atención en este frente son la promoción de

19 Estos agentes son los gobiernos nacionales, provinciales (estadales) y locales, los laboratorios o institutos públicos y privados de ciencia y tecnología, las universidades, las empresas productoras de bienes y servicios, y las organizaciones de productores.

conglomerados de empresas tecnológicas o actividades productivas con contenido tecnológico y de complejos productivos construidos en torno a los sectores de recursos naturales donde existen fuertes ventajas comparativas y, en las economías más pequeñas, complejos que permitan aprovechar mejor las oportunidades que brindan sus ventajas comparativas naturales (incluyendo el turismo), actividades dinámicas de ensamble y actividades de mayor valor agregado que contribuyan a superar las desventajas que implica el menor tamaño.²⁰

Tales estrategias y las políticas que se adopten a partir de ellas deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno, cumpliendo con cuatro consideraciones básicas. En primer término, el énfasis debe recaer fundamentalmente sobre la articulación de las economías de la región a la economía mundial y, por ende, sobre el desarrollo exportador, pero incluyendo tanto el establecimiento de cadenas y complejos productivos subregionales y regionales, en el marco de procesos de integración, como la generación de actividades complementarias con las exportadoras, que permitan elevar el valor agregado de las exportaciones de bienes y servicios y su capacidad para arrastrar otras actividades productivas. En segundo lugar, debe existir un adecuado equilibrio entre la iniciativa individual de los agentes, decisiva para alcanzar un proceso dinámico de innovaciones, y el desarrollo de sistemas de coordinación e incentivos públicos, vinculados al desempeño. Tercero, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales; al contrario, es conveniente combinar de variadas maneras la participación pública y privada, para que cada país opte a partir de su propio sendero evolutivo. Por último, como hemos señalado, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero funcional a la inversión productiva.

La fragilidad de las estructuras productivas que ha seguido acumulando nuestra región es en gran medida atribuible al descuido e incluso al abierto rechazo de parte importante de esta agenda de políticas. La destrucción de instituciones diseñadas para hacer frente a muchos de estos problemas no ha estado acompañada de esfuerzos igualmente activos para crear las instituciones apropiadas para el nuevo contexto. El hecho de que no son

incompatibles sino incluso necesarias para el buen desarrollo de los mercados se constata en el mundo industrializado, donde en todos estos frentes existen instituciones fuertes. Las instituciones correspondientes pueden ser nacionales o locales o enmarcarse en procesos de integración cada vez más profundos.²¹

El carácter integrador, en términos sociales, del patrón de desarrollo productivo dependerá de su capacidad para generar empleos productivos, superar los problemas que enfrentan las microempresas, y las empresas pequeñas y medianas en su acceso a factores de producción y a canales apropiados de comercialización, y lograr una nivelación de oportunidades para los pequeños productores rurales. Un patrón de desarrollo productivo integrador tiene efectos benéficos sobre la distribución del ingreso por dos vías diferentes: la mejora de las oportunidades laborales y de la distribución patrimonial que resulta del acceso de los pequeños productores al capital, a la tierra y al conocimiento. Permite, además, aprovechar plenamente los beneficios de una política social más activa, especialmente los esfuerzos por acrecentar el capital humano.

c) Consolidación de los espacios para el desarrollo sostenible

La región debe incorporar efectivamente la agenda del desarrollo sostenible, cuya penetración en las políticas públicas y en las preocupaciones ciudadanas no se ha traducido todavía en la contención de los procesos de deterioro ambiental ni en la elaboración de concepciones que valoren tal sostenibilidad no como un costo sino como una oportunidad. En consecuencia, se advierte una cierta fragilidad e inestabilidad de las instituciones abocadas al desarrollo sostenible, que cuentan con escasos recursos para hacer frente a sus grandes responsabilidades. El trípode de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía comprende, por lo tanto, la dimensión de sostenibilidad, intrínseca a un desarrollo integral (véase el capítulo 13).

Entre los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobada en la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992,

20 Este tema se analiza con detenimiento en el capítulo 11. Como allí se señala, la alta calidad del capital humano puede ser, en última instancia, el factor más importante para romper las desventajas asociadas al menor tamaño de las economías. Algunos adelantos tecnológicos pueden también estar contribuyendo a superarlas.

21 Entre las nuevas actividades que pueden abordar *los procesos de integración* se encuentran, de acuerdo con el análisis de este documento: la coordinación de políticas macroeconómicas, particularmente en economías pequeñas; sistemas únicos de regulación de la competencia, de los servicios públicos y, quizás, de los sectores financieros; apoyo a conglomerados sectoriales fronterizos, y redes tecnológicas comunes. A ellos se podría agregar el establecimiento de regímenes mínimos o comunes de protección social, la incorporación de la agenda de desarrollo sostenible en los procesos de integración y la creación de redes comunes de infraestructura.

conviene resaltar cuatro. El primero, “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, establece implícitamente la deuda ambiental de los países desarrollados y, por ello, su mayor responsabilidad relativa en el avance en la agenda internacional correspondiente. El segundo, el “principio precautorio”, señala que la falta de certeza científica absoluta en caso de peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. El tercero, “quien contamina paga”, dispone claramente cómo deben distribuirse los costos de la protección ambiental. El cuarto, el “derecho a saber”, establece el derecho de las comunidades a contar con información precisa sobre los riesgos ambientales que enfrentan.

La aplicación cabal de la agenda de desarrollo sostenible está estrechamente relacionada con el patrón de inversión de una sociedad y, por ende, con la trayectoria de su acervo de capital en un sentido amplio: humano, natural y físico. Esto significa mucho más que la simple conservación de la base de capital natural. En esencia, está asociada al éxito en la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen métodos de producción limpia. Se vincula, por lo tanto, con la innovación tecnológica, la capacitación y sistemas de gestión que incorporen claramente la dimensión de sostenibilidad.

El hecho de que los patrones de apertura comercial hayan profundizado en muchos países las modalidades de especialización basadas en recursos naturales y en industrias ambientalmente sensibles representa un gran desafío en este campo. No cabe la menor duda de que los países de la región deberán ir ajustándose en estos y otros sectores a la penetración de normas ambientales en el comercio internacional. La región debe adoptar una política proactiva al respecto, proponiendo maneras de contribuir a los objetivos globales en materia de desarrollo sostenible.

Los países de la región tienen, por su parte, oportunidades inéditas para diversificar sus ventajas comparativas en función de la agenda ambiental internacional. Tres áreas son particularmente importantes. La primera es el reconocimiento del potencial que ofrece la región para mitigar y reducir las emisiones de carbono dentro de los arreglos internacionales orientados a valorar y establecer mecanismos concretos para comercializar los servicios ambientales globales (en especial los que se derivan del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). La segunda es el reconocimiento de que la región es rica en biodiversidad, lo que plantea el reto de captar los

beneficios económicos derivados del uso de este recurso, tanto en términos de conocimiento científico y desarrollo tecnológico como de su utilización comercial. La tercera es la oportunidad de canalizar las nuevas preferencias de los consumidores, especialmente la demanda de turismo, hacia modalidades sostenibles de dicho servicio, incluyendo algunas con rico contenido ambiental (ecoturismo).

Emprender el rumbo hacia el desarrollo sostenible requiere una adecuada valoración económica y social de los recursos naturales, de los procesos ecológicos y de los servicios ambientales, e implica la asignación, por parte de los mercados, de precios que incorporen correctamente las externalidades positivas o negativas en materia ambiental, así como una distribución equitativa de los costos y beneficios correspondientes. En esta materia, es esencial tener en cuenta los temas de vulnerabilidad ambiental, que se han hecho evidentes en la secuencia de graves desastres naturales que han afectado a la región y demuestran la necesidad de adoptar una posición más preventiva en este campo.

Esto exige, en primer término, fortalecer las instituciones ambientales, de carácter nacional tanto como local y subregional, en este último caso como parte del activo proceso de incorporación del medio ambiente en las distintas agendas de integración subregional, que ya se ha iniciado. La experiencia indica que los instrumentos de regulación directa (de índole reactiva, como la reducción de la contaminación, y preventiva, como el ordenamiento ecológico del territorio y las evaluaciones de impacto ambiental) son complementarios de los nuevos instrumentos económicos (impuestos y subsidios “verdes”, es decir, establecidos en función de sus externalidades negativas o positivas). Un tema que amerita particular atención es la activa promoción de una agenda de investigación, desarrollo y transferencia de tecnologías limpias, que involucre sobre todo a la pequeña y mediana empresa. Dada la penuria de recursos que enfrenta el sector en casi todos los países de la región, debe considerarse la posibilidad de entregarle con destinación específica recursos fiscales provenientes de los impuestos verdes o de un pequeño impuesto al patrimonio. La puesta en marcha de todos estos instrumentos exige una amplia participación del sector privado, a través de consejos empresariales especializados en el tema, de centros de producción limpia y de uso cada vez más amplio de los mecanismos voluntarios de certificación ambiental (especialmente ISO 14000, al cual ya se han incorporado más de 300 empresas en la región).

Por último, es esencial lograr una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de la denuncia a la responsabilidad compartida. Esta

nueva civilidad, complementada con un Estado que se ocupe de los aspectos de valoración ambiental que no puede rectificar el mercado, y con un mercado moderno,

con capacidad de innovación tecnológica y orientado hacia la producción limpia, debe constituir la base de un nuevo pacto social en torno al desarrollo sostenible.

7. Ciudadanía y sociedad

La ciudadanía, concebida como la titularidad de derechos, suele visualizarse en términos de exigibilidad y no de participación. En este sentido, se entiende que el ciudadano recibe de parte del Estado el apoyo que le permite ejercer derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y reclama al Estado por la falta de éstos o la coacción que le impide gozar plenamente de su libertad. Sin desmerecer la vigencia de este concepto de ciudadanía, es importante incorporar la tradición republicana, según la cual el ejercicio ciudadano se centra en el compromiso activo de las personas con el destino de la sociedad. Para construir sociedades más participativas y solidarias, no basta un Estado garante de derechos; es igualmente necesario contar con actores sociales que se preocupen por los diversos aspectos del desarrollo y por la ampliación de espacios deliberativos en los que se pueda concertar acuerdos y tomar decisiones que incidan en la vida de la comunidad. Más ciudadanía significa, en este sentido, más sociedad: una comunidad de personas que no se restringen a sus actividades privadas, sino que además concurren en el espacio y el debate públicos para participar en proyectos y en decisiones compartidas.

Según este concepto, el ciudadano no es sólo receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos; también se interesa por los asuntos públicos y participa en múltiples instancias comunitarias y sociales. En procura de su bienestar, forma parte de proyectos colectivos y de iniciativas en que otros ciudadanos también concurren y se involucra en la gestión de satisfactores y en las redes de apoyo mutuo. Es ciudadano al ejercer el legítimo derecho de presentar sus demandas y también como beneficiario de la acción pública del Estado; pero lo es también al interesarse en los problemas locales, regionales, nacionales y, ahora,

globales, y al fortalecer las redes sociales que integra (véase el capítulo 14).

Desde esta perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación en la política y brindar, en la medida que el desarrollo lo permita, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Los segundos deben ejercer su capacidad de presión para que el Estado cumpla los compromisos recién indicados, pero a la vez deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo.

En esta visión general, la promoción de la ciudadanía significa, en primer término, el desarrollo de la ciudadanía civil, entendida básicamente como el respeto a la autonomía de las personas. En segundo lugar, significa el desarrollo de la ciudadanía política, es decir, la extensión de la gama de agentes de la sociedad que participan en los procesos deliberantes y decisorios. Es, en tercer lugar, la promoción de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los límites de las posibilidades de cada sociedad. En las sociedades de información de hoy, es también, la capacidad de los ciudadanos de disponer de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actores en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización. Finalmente, en el sentido más republicano, es la promoción de la capacidad de los Estados y los sistemas políticos de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social²² que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando. En este sentido, implica ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga

22 El capital social se entiende como el conjunto de recursos sociales y culturales de un grupo humano, imprescindible para la concreción de ciertos beneficios para el grupo que no se darían sin ello. Se nutre de valores culturales de reciprocidad y respeto por normas, así como de relaciones sociales de parentesco, y se plasma en instituciones sociales de cooperación y de manejo de recursos comunes.

que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, es decir, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto del sistema, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de bienes públicos y bienes de valor social.

Un elemento esencial de este proceso es el desarrollo de modalidades de búsqueda de acuerdos y de solución de conflictos, es decir de procesos políticos que garanticen una apropiada gobernabilidad de la sociedad. Esta última debe entenderse, por lo tanto como el proceso a través del cual se armonizan intereses conflictivos o divergentes, lo que da paso a acciones cooperativas. El desarrollo de una gobernabilidad adecuada depende tanto de la existencia de grandes acuerdos políticos y sociales, en torno a un conjunto de objetivos y a modalidades preestablecidas de resolución de conflictos, como de formas institucionalizadas de ejercer el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo. Visto en términos positivos, es más un requisito para el adecuado ejercicio de la democracia y, por ende, una contribución a éste, que una de sus limitaciones.

La gobernabilidad económica y social en democracia ²³ está asociada, en primer lugar, a la capacidad para lograr acuerdos de largo plazo entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la estrategia de desarrollo y a la secuencia de políticas e innovaciones institucionales que son necesarias de acuerdo a las distintas realidades nacionales. Llegar a acuerdos de este tipo es posible, como lo prueban múltiples experiencias nacionales en distintos períodos de desarrollo, pero requiere un aprendizaje social, una maduración democrática para superar situaciones de confrontación interna, cuando éstas son severas. Al dar voz a los agentes, los mecanismos de participación necesarios para llegar a estos acuerdos promueven el interés en el sistema, aumentan el grado de aprovechamiento de los beneficios que éste genera y fomentan el desarrollo del capital social, entendido como la capacidad de cooperación existente en una sociedad. Para que estos mecanismos puedan funcionar en forma apropiada es necesario, sin embargo, aprender a compatibilizar la demanda creciente de acciones rápidas del Estado que requiere el mundo de hoy con los procesos más lentos que exige la participación democrática.

Los acuerdos sobre la agenda pública deben ir acompañados del desarrollo de reglas del juego claras, transparentes y equilibradas. El establecimiento de reglas e instituciones que creen un marco transparente y predecible para las acciones públicas es necesario para promover acciones públicas responsables y combatir la corrupción. Ello exige, como contrapartida, el desarrollo de sistemas de información sobre reglas, prácticas y decisiones gubernamentales, y una justicia pronta y eficaz. Para ser legítimas, además de claras y transparentes, las reglas deben ser equilibradas desde el punto de vista de los sectores sociales. Si alguno de ellos, en particular los sectores más débiles, percibe desequilibrios persistentes, ello erosionará uno de los fundamentos de la gobernabilidad.

Una adecuada gobernabilidad socioeconómica exige asimismo acciones gubernamentales de alta calidad, y mecanismos apropiados de evaluación de la gestión pública y de rendición de cuentas. La calidad de la gestión pública es esencial para mantener su legitimidad frente a una ciudadanía cada vez más exigente y menos propensa a tolerar procedimientos administrativos y poco transparentes, que crean oportunidades de corrupción y despilfarro. El desarrollo de una buena gestión pública y una adecuada rendición de cuentas está asociada al establecimiento de mecanismos institucionales para determinar los objetivos específicos de cada área de la gestión pública, los estándares que debe cumplir y los indicadores que deben ser utilizados para evaluarla.

Por otra parte, cabe anotar que el fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. La explosión de violencia en muchos países es tal vez la manifestación más evidente de este fenómeno. La sensación de debilitamiento de las redes de protección social tradicionales —la familia, la comunidad, la iglesia— se ha sumado a la sensación de debilitamiento de las propias redes de protección social del Estado. Esta pérdida de capital social, y no sólo los problemas de corrupción y de ineficacia de la seguridad y la justicia, están, sin duda, relacionados con el cuestionamiento de la legitimidad política que afecta crecientemente a los sistemas democráticos de la región.

23 Para un desarrollo detallado de los temas que siguen, véase Lahera y Cabezas (2000) y, sobre sus dimensiones fiscales, CEPAL (1998d).

Este hecho destaca la importancia de fomentar los lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa, como hemos señalado en este documento, que “lo público” debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como “lo estatal”. Se trata, en otras palabras, de alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas, pero también de desarrollar múltiples mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos, y que permitan, ante todo, afianzar una cultura de convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

Uno de los interrogantes básicos que se plantean en torno a este tema es: ¿en qué sentido el nuevo estilo de desarrollo alienta o desalienta este proceso?, ¿en qué medida, en otras palabras, la penetración de las reglas de mercado y la creciente penetración del concepto del esfuerzo individual, como guía básica del ordenamiento

social, pueden terminar por erosionar el capital social que el propio modelo económico (y, obviamente, cualquier ordenamiento social) requiere?²⁴ Esta es, sin duda, la disyuntiva más paradójica que enfrentan nuestras sociedades hoy, una de las “paradojas de la modernización”, como se señalara en un trabajo reciente.²⁵ En ella subyace una gran controversia, posiblemente la más importante de comienzos del nuevo siglo: aquélla que opone una visión de los elementos del desarrollo humano —la educación, la salud, el trabajo— como derechos, consagrados por lo demás como tales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la concepción de quienes los visualizan como bienes o mercancías que cada individuo debe adquirir con el fruto de su esfuerzo. ¿Hasta dónde llega el mundo de las mercancías y dónde comienza el de los derechos? ¿Hasta dónde, en otras palabras, llega el mundo de los consumidores y dónde comienza el de los ciudadanos? Sin duda, este es uno de los dilemas esenciales que deben dirimir actualmente las sociedades de nuestra región y del mundo entero.

24 La clásica obra de Polanyi (1957) sigue siendo la referencia obligada para este tipo de análisis. Una de las contribuciones recientes más interesantes a este debate ha sido la de Soros (1998).

25 Véase, al respecto, el reciente informe del PNUD (1998). En este informe se constata que, aparte de los problemas de distribución desigual de los indicadores de desarrollo o seguridad humana, existe “una importante brecha o asintonía entre los logros objetivos y la percepción subjetiva de seguridad de las personas”, así como “un posible déficit de los mecanismos específicos por medio de los cuales la sociedad chilena ha pretendido asegurar la integración social” (p. 21) Estas reflexiones, referidas al país que ha tenido mayor éxito con las reformas económicas, no dejan de ser relevantes.

Parte II

Política social universal, solidaria y eficiente



Capítulo 3

Principios de la política social y lucha contra la pobreza

1. De la segmentación a la cohesión

En América Latina y el Caribe, el diferente origen socioeconómico, étnico, territorial y de género de los ciudadanos ha condicionado una distribución desigual de sus capacidades y oportunidades efectivas y potenciales, expresadas en activos, capital humano y acceso al consumo. Esta disparidad se refuerza mediante desigualdades absolutas y relativas en sus factores determinantes a lo largo de las etapas del ciclo vital, y se transmite de una generación a otra.

El desarrollo y la política sociales en los países de América Latina y el Caribe no han logrado históricamente las características del Estado de bienestar, en tanto no se han alcanzado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad esperados. La inequidad y la segmentación social han estado siempre presentes en el desarrollo de la región. El acceso a la protección social ha sido excluyente y segmentado por grupos de población, y generalmente ha beneficiado a los grupos con capacidad de organización y representación pública. Así, los regímenes de protección han sido segmentados y relativamente regresivos, al no beneficiar a los sectores más pobres, castigando los objetivos de equidad.

Las responsabilidades de la política social en la región, además, han estado centradas en forma

predominante en el Estado, cuya administración central ha ejercido las funciones de diseño, financiación, recaudación, aseguramiento, compra, provisión y supervisión. En la mayor parte de los casos, no ha habido una diferenciación de dichas funciones que han sido realizadas por el mismo organismo, lo cual ha impedido establecer controles de la eficiencia (Walsh, 1995). Esta situación, sumada a los escasos mecanismos de competencia y a las prácticas clientelistas y corporativistas, no ha generado los incentivos para que los agentes públicos puedan expandir y universalizar la provisión de servicios sociales y mejorar su calidad, mientras los usuarios no han encontrado más opción que aceptar o rechazar la oferta pública.

El cambio de orientación de las políticas públicas que conoció la región desde los años ochenta se caracterizó por la crítica a la visión universalista y a la responsabilidad exclusiva del sector público, al proponer la reducción del papel del Estado, la mayor participación de actores privados, la selectividad de las políticas hacia los sectores más pobres y el impulso de procesos de descentralización (Franco, 1996), aunados al convencimiento de que el crecimiento económico automáticamente redundaría en un beneficio social, que se debería acompañar de esfuerzos asistencialistas. La experiencia ha demostrado el poco éxito que ha tenido esta orientación en alcanzar sociedades más equitativas. En efecto, como se analiza a lo largo de este documento, con las reformas se han logrado algunos avances en materia de eficiencia, al tiempo que mediante la recuperación del gasto público se ha podido canalizar mayores recursos hacia los sectores sociales, pero no se han obtenido progresos importantes en materia de cobertura y calidad ni en la reducción de la pobreza. Más aún, en algunos casos se han desarrollado esquemas que se alejan abiertamente del principio de solidaridad propio de la política social.

Frente a los desafíos del futuro en materia de derechos y desarrollo humano, convivencia y crecimiento económico, es preciso concebir la política social en forma más integrada, de modo que conjugue los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en forma acorde con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, superando a la vez la visión de que el Estado debe desempeñar un papel central.

Con tal fin, la política social debe reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas mejoren sus vidas, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan.¹

El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales ha cambiado el escenario de la política social. Los bienes y servicios sociales tienen una connotación diferente de otros; son también derechos y bienes de valor social (*merit goods*),² su utilidad es individual y social y se expresa en variados horizontes temporales, generan y se ven afectados por externalidades especiales, y no son susceptibles de

circular económicamente de manera independiente de las personas (con la excepción de las transferencias en dinero y los activos físicos como la vivienda). En esa medida, y en tanto resultan esenciales para la vida de las personas o de la sociedad, su exposición a mecanismos de mercado requiere de grados elevados de regulación pública.

En un marco de equidad e integración social, la política social debe influir sobre las personas con el fin de facilitar la convergencia entre sus intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad; para ello, se debe basar en principios que constituyen los fundamentos éticos de una sociedad democrática, vale decir, la universalidad y la solidaridad, sin dejar de lado la eficiencia, que constituye un principio económico básico e imprescindible. Así, el contenido y la organización de la política social expresarán la manera en que se conciba y se aplique la equidad. La búsqueda simultánea y constante de estos tres principios puede entrar en conflicto cuando se pretende incorporar alguno de ellos en forma separada de los otros. Su aplicación debe estar presente en los diferentes momentos y mecanismos de la política y de los servicios, a saber, el diseño, el financiamiento, el acceso y la provisión, y en las formas de garantizarlos.

El consenso universal sobre el objetivo de alcanzar y asegurar niveles de bienestar, o de vida segura y sostenible, para el conjunto de la población implica —y se logra esencialmente— con el acceso universal a los servicios y bienes básicos de valor social (educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), así como con condiciones dignas de trabajo, lo que en conjunto significa el logro de las capacidades y habilidades necesarias para la plena participación social, económica y política de las personas.

La política social no es el resultado de entusiastas planteamientos voluntaristas. Por el contrario, es la expresión fundamental de los propósitos de la sociedad y de las posibilidades económicas para alcanzarlos, que obviamente son realidades inseparables. Para que la política social sea tanto un asunto de principios como de prioridades y de gestión, es preciso discutir y establecer públicamente los logros deseables y alcanzables. Ciertos temas, como el acceso progresivo a la protección social en determinado período, la definición de los contenidos

1 En la discusión contemporánea sobre los principios de la política social se destacan las visiones de derecho del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas), de justicia de Rawls (1971 y 1988) y de capacidades, realización y desarrollo como libertad de Sen (1992, 1994 y 1999).

2 Entre los más interesantes escritos sobre bienes de valor social (*merit goods*), cabe mencionar a Rawls (1971), Sen (1977), Musgrave (1958), Colm (1965), Harsanyi (1955) y OCDE (1985).

de la protección universal o selectiva, la relación con los recursos disponibles y la organización institucional (reglas y entidades), deben figurar en la agenda política, con el fin de alcanzar los consensos necesarios en torno de lo que es deseable, necesario y posible.

En la mayoría de los casos, las políticas públicas, especialmente las económicas relativas a la competitividad y el crecimiento, no toman en cuenta las relaciones inequitativas de género o se plantean como neutrales frente a ellas. Ocultan así las repercusiones que tienen para las mujeres. Por ello, resulta indispensable explicitar las consecuencias que tienen las decisiones públicas en los campos económico y social sobre la equidad de género, con el fin de allanar el camino de la igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, la equidad de género debe constituir tanto un objetivo como un elemento integral e integrador de las políticas para la equidad, y se debe evitar su asociación con programas asistenciales de corto plazo y de efectos limitados. En este sentido, la consideración de las mujeres como grupo vulnerable debe ceder su lugar a las políticas que enfrentan la pobreza estructural y contemplan medidas eficaces para combatir la discriminación en las oportunidades y los resultados tanto a nivel de las relaciones productivas como en las responsabilidades familiares (Naciones Unidas, 1979).

La política social debe concebirse dentro de las posibilidades del desarrollo económico, en tanto los beneficios sociales, para que sean reales, tienen un costo que debe financiarse adecuadamente. De allí la

necesidad de encontrar los equilibrios políticos, sociales y económicos que permitan obtener la mejor protección social en un marco de equidad y desarrollo. Al respecto, las naciones latinoamericanas y caribeñas deben plantearse sus necesidades y posibilidades, así como los plazos en que pueden alcanzarse los objetivos sociales. Por lo demás, la concepción y el contenido (umbrales) de la protección social son evolutivos, varían en el tiempo y en las distintas organizaciones sociales o situaciones nacionales; así, los objetivos pueden ser distintos en términos de los requerimientos educativos, las enfermedades atendidas y los procedimientos médicos y terapéuticos garantizados, y los niveles de pensión mínima, atendiendo a circunstancias como el potencial económico, los niveles de protección ya alcanzados, la realidad demográfica y los perfiles epidemiológicos. Resulta entonces de enorme importancia la discusión y los acuerdos nacionales sobre el rango y la calidad de los servicios y protecciones sociales que se garantizan en forma universal y los que se asignan en forma selectiva.

Habida cuenta de las reflexiones anteriores, la formulación e integralidad de la política social enfrenta grandes dificultades que se originan en los conflictos entre lo deseable y lo posible, entre objetivos sociales y económicos, entre prioridades intertemporales, y entre óptimos sociales y eficiencia microeconómica. Esto hace que la política social sea, ante todo, un tema esencial y simultáneamente político y económico.

2. Los principios rectores

a) La universalidad

La universalidad, como principio ético básico, consiste en garantizar a todos los ciudadanos —todos los miembros de la sociedad— precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios (derechos) fundamentales asociados con ciertas características (cantidad y calidad), que se consideran necesarios para que sus perceptores participen plenamente en la sociedad en que viven. El principio de universalidad busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado. Este hecho genera

cohesión social y sentido de pertenencia, indispensables para la construcción de una propuesta colectiva y compartida. El principio de universalidad se ha hecho realidad en procesos políticos de inclusión gradual de la población, tanto en términos de cobertura o umbrales mínimos de prestaciones como de calidad de las mismas.

Con el propósito de generar sistemas sociales integrados y no excluyentes, deben ser explícitas las definiciones y la organización del régimen de garantía universal de la protección social a las personas, a fin de que no haya exclusiones por niveles de ingreso, género, tipo de vinculación laboral o niveles de riesgo (salud, desempleo, etc.). La garantía de universalidad, sin embargo, deja las puertas abiertas para que quienes cuenten con los recursos suficientes y consideren que

pueden costearse autónomamente su protección, incluso más allá de lo socialmente establecido, lo puedan hacer, sin perjuicio de las obligaciones de solidaridad que se establezcan.

Si bien el principio de universalidad apunta a asegurar la protección para quien no pueda autónomamente acceder a ella, en forma definitiva, parcial o temporal, por razones involuntarias, ello no necesariamente significa que la protección se deba otorgar siempre de manera enteramente gratuita o automática, sin que medie una contribución específica, el pago de impuestos generales o una prueba de medios. La universalidad está íntimamente vinculada con el principio de solidaridad, que postula la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con la capacidad económica de cada quien. Así, la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad.³ Además, ante la escasez de recursos públicos, en particular durante las crisis y los ajustes económicos y en economías poco desarrolladas, se impone la selectividad como forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

La mayor capacidad para concentrar beneficios en los pobres no siempre ha redundado en una mayor disminución de la pobreza, entre otras cosas, porque es reducida la viabilidad de establecer programas selectivos aislados de los servicios sociales básicos y universales. En general, existe una interacción benéfica entre las políticas universales e integrales y las selectivas y diferenciadas, para atender el carácter multifacético y heterogéneo de la pobreza. En esta materia, se debe subrayar que la superación de la pobreza es un objetivo que sobrepasa ampliamente la selectividad y, como se ha señalado, la política social persigue otros objetivos además de la lucha contra la pobreza, ya que abarca el objetivo más amplio de construir sociedades con mayor cohesión social, equidad y confianza en el futuro.

El objetivo de la universalidad de las políticas sociales y de sus beneficios ha encontrado los mayores obstáculos en la restricción de recursos, en la falta de acuerdos sociales sobre su prioridad y en dificultades instrumentales para su ejecución. Como la falta de universalidad afecta principalmente a los más pobres, la selectividad debe entenderse como el instrumento, o conjunto de instrumentos, que permiten orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios, para que la población carente pueda acceder a los

servicios y garantías sociales. Por ello, la focalización o la selectividad no es una política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales. Que el principio de universalidad se traduzca en priorizar el acceso de los pobres a las protecciones básicas no significa que la selectividad, como instrumento, se convierta y represente “la” política social. Priorizar la asignación de subsidios en la población más pobre, esencial para la equidad, no contradice el principio de universalidad, a menos que éste se conciba como una asignación homogénea de subsidios públicos, independientemente de la capacidad económica de las familias.

El énfasis en políticas sociales integrales, sectoriales o selectivas debe estar determinado por la profundidad y naturaleza específicas de la pobreza en cada país o comunidad. La selectividad es más importante cuando la pobreza (o uno de sus aspectos) está muy concentrada en ciertos grupos de población o espacios geográficos, y cuando la capacidad de ejecución es buena. Los programas selectivos son particularmente útiles cuando se trata de proveer beneficios para personas y familias que están en la pobreza extrema, o a título excepcional para personas que no están cubiertas por los sistemas de protección y seguridad social en forma regular. En algunos casos, especialmente ante la escasez de recursos, la protección se otorga a partir de mecanismos de selección, sobre la base de niveles de ingresos y condiciones de vida (pruebas de medios), con el fin de reducir filtraciones y disminuir el fenómeno del polizón. Por el contrario, cuando la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es deficiente, los programas sociales básicos y universales y los logros macroeconómicos producen un mayor impacto en los objetivos sociales.

Para que las políticas selectivas sean eficaces requieren institucionalidad y recursos específicos. De existir fuertes limitaciones para ejecutar y evaluar —sean de infraestructura, personal capacitado o presupuesto—, conviene adoptar una selectividad indirecta. Al optar por cualquier instrumento de selección es fundamental considerar su costo, complejidad y efectividad; la adecuación de sus variables y su capacidad de síntesis respecto de las vulnerabilidades que se desean atender; su sensibilidad para captar cambios en la situación del beneficiario, y la oportunidad de la información requerida por la dinámica de necesidades y por la gestión específica de los programas (CEPAL, 1994a).

3 Sobre los temas de universalidad, focalización y selectividad, pueden consultarse los textos de Atkinson (1995), Grosh (1992), Sarmiento y Arteaga (1998), Sen (1995), Sojo (1990, 1999a) y Van de Walle y Nead (1995).

Con la selectividad directa se elige a cada uno de los beneficiarios y, por tanto, se requiere información específica, detallada y actualizada sobre individuos, hogares o grupos, y una evaluación individual de los resultados. Por su parte, la selección indirecta se vale de informaciones generales sobre los potenciales beneficiarios para obtener una identificación grupal de éstos y de sus carencias, según características específicas y diferentes manifestaciones, como la inserción productiva (empleo), el riesgo biomédico, etc.

b) La solidaridad

La solidaridad es el principio que postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas. Así, la solidaridad coadyuva a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, dadas las circunstancias que determinan las diferencias en las condiciones económicas o en los riesgos (particularmente en materia de salud y empleo).

El principio de solidaridad asume también que, dadas las externalidades del bienestar individual, existe una estrecha interrelación entre el bienestar individual y el bienestar social. Reconoce que la sociedad y los individuos no pueden renunciar voluntariamente a los servicios y protecciones que constituyen sus derechos económicos y sociales; éstos no pueden dejar de ser consumidos o, al menos, de consumir sus externalidades, a menos que abandonen la comunidad que los provee (Hirschman, 1977). Así, la vida de las personas y el desarrollo de las sociedades están de hecho afectadas por la amplitud y la calidad de los servicios y las protecciones sociales.

De allí que las externalidades del bienestar individual o la presencia de bienes de valor social determinen que el acceso al bienestar no debe depender exclusivamente de la capacidad de pago de las personas y de sus diferencias de riesgo, sino que debe garantizarse mediante la solidaridad del financiamiento.

La solidaridad se estructura fundamentalmente en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones, mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad (aporte en proporción a la capacidad económica), mientras las prestaciones sociales (servicios, beneficios o garantías) se reciben en forma obligatoria (educación) o según necesidades diferenciadas (salud), dentro de límites económicos y condiciones de calidad socialmente fijados.

En virtud del principio de la solidaridad se establecen mecanismos para subsidiar el acceso de los

más pobres a los servicios y protecciones sociales básicos. La solidaridad se instrumenta, por un lado, a través del gasto público; en particular, el financiamiento que proviene de impuestos (directos e indirectos) asegura la solidaridad con quienes no pueden costear con sus propios recursos el acceso a los servicios y protecciones sociales. Para que se logren los objetivos deseados, es conveniente no sólo que el gasto público sino también que la estructura tributaria sea progresiva (véase, al respecto, el Capítulo 7 de este informe). Este es el mecanismo más común en los servicios de educación, nutrición, vivienda y redes de protección social durante las crisis económicas, catástrofes naturales y defensoría pública. Por otro lado, en la protección financiada con contribuciones específicas (seguridad social en el ámbito de la salud, pensiones y desempleo, y acceso a servicios públicos esenciales), la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo. En estos últimos casos, con cierta frecuencia también se encuentran esquemas de financiación total o parcial a partir de impuestos generales.

Un sistema de protección universal, con solidaridad por grupos de riesgo, permite que todas las personas tengan la certeza de los compromisos y beneficios a lo largo del ciclo vital o económico. Así, los aportes durante los períodos de menor riesgo representan, individual y colectivamente, un ahorro para las etapas de mayor riesgo y mayores costos.

Ahora bien, las estructuras de solidaridad pueden variar en intensidad y extensión; su eficacia y legitimidad serán mayores cuanto más universal sea el acceso del conjunto de la población a las protecciones y prestaciones sociales. Los sistemas demasiado fragmentados plantean un gran riesgo para la consolidación y legitimidad de la estructura social de financiación y acceso; un énfasis en la solidaridad, que desligue en forma muy significativa el valor de las prestaciones del de las contribuciones, puede inducir a la evasión. Este riesgo es particularmente importante en las sociedades con desigualdades de ingreso muy marcadas, donde quienes más tienen pueden considerar que los beneficios individuales y sociales no se ajustan a sus expectativas. De allí la búsqueda del criterio de equivalencia entre contribuciones y beneficios en las reformas a los sectores sociales (véase la sección 2.d).

c) La eficiencia

La eficiencia, en términos generales, indica el logro de los mejores resultados posibles, en cuanto cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos. Para que la equidad sea mayor y sustantiva, el uso de los

recursos públicos debe ser eficiente. El principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la política social resulta también intrínseco a la equidad en la medida que permite potenciar, sin contraponerse, los principios de universalidad y solidaridad. El derroche, desaprovechamiento o uso no prioritario de los recursos, característicos de la ineficiencia, erosionan el propósito de la equidad, ya que impiden que los beneficios sean mayores para la sociedad en su conjunto y para los pobres en particular y, por ende, generan la insatisfacción de los potenciales beneficiarios así como de los contribuyentes.

La búsqueda de eficiencia significa, pues, mucho más que un ajuste riguroso de los sistemas internos de las organizaciones individuales; se refiere también a la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales para asegurar los principios de universalidad y solidaridad —y por lo tanto, la equidad— y determinados estándares de calidad, y para que globalmente los costos se minimicen y se maximicen los resultados.

La eficiencia, en cuanto se trata de objetivos sociales y recursos públicos, se pone en juego permanentemente en la esfera macroeconómica, social y política, cuando se determinan las cantidades, financiación y distribución de los recursos disponibles (proporción del PIB y del gasto público); se distribuyen los recursos de la política social entre sus diferentes componentes y se invierte en el bienestar social presente e intertemporal; se definen incentivos y mecanismos de financiamiento y de otorgamiento de beneficios, y sus relaciones con aspectos como el empleo, el ingreso disponible y el ahorro de los hogares, y se establecen mecanismos y condiciones de acceso; se cambian los precios relativos de los bienes y servicios sociales. Asimismo, se pone en juego en la transparencia de la administración de los recursos asignados.

Además, la búsqueda de la eficiencia implica que se establezca una estructura de incentivos que permita el mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades; que el interés de los actores de maximizar sus beneficios coadyuve al cumplimiento de los objetivos y a maximizar la eficiencia global de la estructura de los sistemas de protección; y, finalmente, que los beneficios que se logren en cada área tengan las menores consecuencias perversas sobre otras esferas del desarrollo social o económico.

Para el logro de la eficiencia, en una perspectiva integral, debe tenerse en cuenta la posibilidad de incentivos perversos. Por ejemplo, se debe evitar que las garantías universales inciten a los beneficiarios a provocar la eventualidad (enfermedad, desempleo, licencia, retiro

anticipado) que los haga acreedores al beneficio de la garantía (riesgo moral). Asimismo, los inadecuados diseños de transferencias de ingreso pueden derivar en bajos niveles de ahorro y aseguramiento, al crear incentivos perversos hacia el trabajo y la cotización. En otros casos, cuando las protecciones mínimas garantizadas no satisfacen las expectativas de quienes contribuyen, se presentan tendencias a evadir o eludir el pago.

En materia de eficiencia, es importante que los diferentes programas de la política social cuenten con autoridades especializadas y que se independicen las responsabilidades de financiamiento y compra de servicios, de provisión y regulación, cualquiera sea la participación de agentes públicos y privados en los servicios y prestaciones sociales. Esto hace posible una dinámica de competencia de intereses, así como la evaluación del desempeño de las diferentes funciones (Walsh, 1995; Ferlie y otros, 1996). La necesaria separación obedece tanto a la búsqueda de transparencia como al hecho de que se administran protecciones o riesgos de diferente naturaleza, que exigen la identificación de distintas fuentes y mecanismos de financiación, provisión y regulación de los servicios.

Como la eficiencia económica (microeconómica), que en principio asegura el mercado, no permite autónomamente el logro de los objetivos de equidad, algunos países, antes que introducir a ultranza la participación privada, han optado por la transformación de las estructuras públicas de servicios sociales. Para ello, la búsqueda de la eficiencia ha implicado, frente a la organización tradicional, transformar el diseño, la conformación y el funcionamiento de sus organizaciones e instituciones.

Con el fin de avanzar en el objetivo de la eficiencia en la organización pública de la prestación de servicios, cuando esta responsabilidad es total o parcialmente estatal, se deben estructurar mecanismos que simulen relaciones de mercado y competencia (cuasimercados), que hagan posible comparar los desempeños y contar con incentivos y exigencias relacionados con los resultados y con el rendimiento de cuentas, al tiempo que los agentes responden a los objetivos centrales (Bartlett y Le Grand, 1993 y Le Grand, 1999).

El primer mecanismo para promover la eficiencia en la prestación pública de servicios, al nivel agregado e individual, es establecer la posibilidad de libre elección de los usuarios entre distintos proveedores públicos, cuando esto resulta posible y conveniente. Este mecanismo exige que los prestadores públicos cuenten con flexibilidades presupuestarias y que los usuarios dispongan de información apropiada para realizar su elección.

Para ello, un mecanismo importante es la transformación de las tradicionales asignaciones históricas de

presupuesto. Durante los periodos de transición, y con el fin de no dismantelar o alterar en forma indeseable la organización del sistema público, se puede avanzar en la asignación de presupuestos como pagos prospectivos o anticipados, basados en la producción, el rendimiento, la cobertura, la calidad y la satisfacción de los usuarios (Ibern, 1999). En materia presupuestaria también resulta conveniente establecer mecanismos de competencia entre los diferentes prestadores públicos, para acceder a presupuestos públicos básicos o complementarios.

En todos los casos, pero particularmente cuando se establecen mecanismos de competencia entre proveedores públicos y privados, resulta esencial modificar algunas normas de las instituciones públicas, otorgándoles mayor autonomía en el uso de los recursos financieros, en la gestión administrativa y en la estructuración interna de los incentivos institucionales y de remuneración. Se debe permitir que las instituciones se acojan a elementos del derecho y la contratación privados (Sojo, 1999b; Garnier y Mora, 1999).

No se puede desconocer que las relaciones laborales con los servidores públicos constituyen una esfera de particular inquietud en la gestión pública, con miras a lograr mayor eficiencia y compromiso. En este campo resulta aconsejable promover el acceso y la permanencia de los funcionarios por concurso; contar con mecanismos diferenciados de contratación de personal que permitan atender a las variaciones de la demanda y los cambios legales y regulatorios, respetando, por supuesto, las normas laborales y los derechos a la protección social de

los trabajadores; tener un sistema de remuneraciones con componentes de incentivos vinculados con el desempeño, la demanda de los usuarios y la calidad de la prestación, y fijar y difundir estándares éticos sobre probidad funcionaria, acompañados de incentivos y sanciones claras y expeditas, para asegurar que el comportamiento de los funcionarios sea consistente con los principios del bien común.

Con diferentes niveles de éxito, los convenios o contratos de desempeño interinstitucionales han servido para apuntalar el logro efectivo de objetivos y compromisos, mediante el establecimiento de metas específicas, pero que permiten una evaluación más integral de los objetivos propuestos. Sin embargo, en muchos casos no han generado los resultados esperados, particularmente cuando estos convenios no cuentan con los mecanismos necesarios de incentivo o sanción, o cuando no son suficientemente conocidos y compartidos por todos los actores del proceso. Análogamente, con el fin de estimular la sana competencia entre instituciones, se deben aplicar y divulgar las evaluaciones de los distintos prestadores públicos, conforme a los objetivos comprometidos y al desempeño.

La eficiencia requiere una adecuada transparencia y una evaluación efectiva (véase el recuadro 3.1). Para ello, la contratación de servicios, entre agentes públicos o entre éstos y proveedores privados, debe especificar muy bien los productos, al tiempo que se deben establecer y divulgar las obligaciones y relaciones recíprocas entre los proveedores de servicios y los usuarios. Las evaluaciones

Recuadro 3.1

TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA SOCIAL

Cuanto más transparente sea la política social, más fácil será conseguir los compromisos sociales, así como obtener y evaluar los resultados que de ella se esperan. Para lograr tal transparencia, es necesario establecer explícita y públicamente, tanto para el corto plazo como para plazos mayores:

- Los objetivos y metas específicos de los programas y de la política social en su conjunto;
- Los medios con los que se alcanzarán los objetivos y metas. Esto entraña crear mecanismos de financiación que aseguren su garantía y

estabilidad y delimitar los subsidios necesarios para garantizar el cumplimiento de la solidaridad y la sustentabilidad financiera, precisando su origen y destino, para que sea explícita la relación entre el esfuerzo de financiamiento realizado por los afiliados o contribuyentes y las prestaciones o garantías recibidas;

- Las relaciones entre los diferentes agentes y sus responsabilidades, y contar con "contratos" explícitos;
- Los mecanismos de realización y difusión de evaluaciones,

mediante información e indicadores oportunos y regulares sobre recursos, insumos y resultados, y análisis de desempeño de sistemas y organizaciones, en el marco de los objetivos generales o sectoriales, tanto para actividades simples como para resultados complejos, y con una continuidad que permita consolidar los cambios deseados;

- El suministro y la difusión regulares de información que brinde elementos para la rendición de cuentas.

deben tener en cuenta comparaciones homogéneas y, por lo tanto, el control de normas de calidad, para que el proveedor no reduzca los costos en desmedro de esta. Finalmente, las evaluaciones deben considerar la satisfacción de los usuarios y estar orientadas a detectar y corregir prácticas inadecuadas. Los resultados de las evaluaciones deben fortalecer la capacidad de elección de los usuarios.

La eficiencia en la prestación de servicios públicos requiere, además, contar con sistemas con una clara diferenciación de responsabilidades entre la nación y las entidades territoriales, y mecanismos de transferencias que coadyuven igualmente a este propósito. Este tema se analiza en el Capítulo 7 de este informe.

d) El criterio de equivalencia

Si bien la separación de programas y la identificación de sus fuentes y mecanismos de financiamiento y provisión contribuyen a la transparencia, es necesario que se afiance el vínculo entre contribuciones y beneficios, tanto en el ámbito de los programas generales como de los mecanismos de aseguramiento. Hacer explícito este criterio de equivalencia en los sistemas o contratos permite mayor eficiencia y transparencia en la política social.

Así, en los sistemas de oferta o garantía públicas, los gastos deben ser genuinamente financiados para la oferta de servicios y, en el caso de los créditos, particularmente para la vivienda o la educación, las deudas deben poder cobrarse de acuerdo con las posibilidades económicas de los beneficiarios. En la mayor parte de estos casos, cuando los programas están financiados con recursos públicos provenientes de impuestos generales, el grado de solidaridad estará en función, como ya se señaló, de la progresividad del sistema impositivo y del régimen de acceso por parte de la población más pobre.

En el caso de los sistemas de aseguramiento, las primas deben guardar relación con los riesgos que se cubren y la aplicación del criterio de equivalencia variará con el grado y la forma que adopte la solidaridad. De esta manera, en un sistema de aseguramiento independiente de la financiación por medio de impuestos generales, la equivalencia entre las primas y los beneficios puede ser colectiva o individual. Cuando el aseguramiento y la equivalencia son colectivos, se genera solidaridad entre quienes poseen diferentes riesgos, la que se suma a la solidaridad económica por pagos diferenciales asociados a niveles de ingreso. Cuando la equivalencia entre contribuciones y protecciones es individual, se pierde la solidaridad por ingresos, mientras la solidaridad por riesgos queda circunscrita a los distintos grupos de afiliados.

En los sistemas de pensiones, los beneficios deben reflejar los esfuerzos de ahorro realizados a lo largo de toda la vida del asegurado y el criterio de equivalencia debe garantizar que a iguales niveles de esfuerzo se obtendrán protecciones similares o proporcionales. Cuando estos sistemas contemplan la capitalización individual, no se plantean mecanismos de solidaridad intrínsecos.

e) El carácter integral de la política social

Existen por lo menos dos dimensiones de la integralidad de la política social que resultan definitivas para el éxito de su formulación y ejecución: su relación con la política económica y las relaciones entre los sectores que conforman la política social.

Los logros en materia de desarrollo social no descansan exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden asegurar objetivos sociales en forma aislada de cómo se construye la política social (CEPAL, 1992a; Ocampo, 1998a). No es posible alcanzar y garantizar los derechos económicos y sociales independientemente de la situación económica. No son sólo razones éticas y políticas las que fundamentan la necesidad de acabar con las desigualdades sociales; la articulación del desarrollo económico y social y el pleno respeto de los derechos humanos permiten varias sinergias favorables: el desarrollo económico condiciona las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano y desarrollo social, así como la mayor equidad, crean condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y económica.

En el mismo sentido, el crecimiento económico y la política macroeconómica son determinantes en la generación de empleo y en la estructura de oportunidades laborales y, por ende, en las posibilidades de ingresos y de superación de la pobreza. De allí que el patrón de crecimiento resulte generalmente de mayor impacto que las mismas políticas laborales, más aún cuando los sistemas de protección social están ligados a la condición de asalariados formales.

Además, la inversión social debe ser consistente con una política macroeconómica sana y estable; sus objetivos deben presentarse en un marco macroeconómico comprensivo y coherente; debe estar sujeta a los principios de buenas prácticas fiscales (CEPAL, 1998c), y debe hacer explícitos los supuestos económicos y los parámetros básicos que la condicionan (régimen tributario y parafiscal, costos y posibilidades de provisión, etc.).

La segunda dimensión del carácter integral de la política social apunta a destacar las relaciones virtuosas de la conjunción de los diferentes beneficios sociales

(educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), procurando, con escasos recursos y necesidades diversas, una adecuada priorización en términos de énfasis y temporalidad. Frente a diferentes perfiles de la pobreza, de la población y de posibilidades económicas, se requieren definiciones sobre la prioridad temporal y la intensidad con la que se avanza en determinados sectores, considerando la urgencia social, el impacto económico o las realidades sociopolíticas. Estas consideraciones no excluyen el imperativo de reconocer su carácter integral necesario en el mediano plazo. La primera prioridad, en

términos de derechos humanos y equidad, es la protección y promoción de la población pobre. El puesto privilegiado que ha ocupado la educación debe mantenerse, y acompañarse del refuerzo de otras políticas, ya que los esfuerzos y el impacto de la educación han resultado insuficientes, debido al largo tiempo de maduración de los impactos y al incremento simultáneo de las exigencias educativas en la economía globalizada. Los beneficios de la inversión en la promoción de la salud y atención a la enfermedad son innegables, tanto en términos del bienestar de la población como de sus encadenamientos socioeconómicos (véase el recuadro 3.2). Finalmente, el

Recuadro 3.2

SALUD: BIENESTAR, CAPACIDADES HUMANAS Y ENCADENAMIENTOS ECONÓMICOS

La inversión en salud en la región presenta una rentabilidad social y económica muy alta porque, además de los factores mencionados, hay grandes posibilidades de alcanzar progresos con costos menores que en otros países, lo que constituye una ventaja competitiva, que se refuerza con la evolución relativamente favorable de los perfiles sociodemográficos y epidemiológicos de los países de la región en los próximos años. Estas ventajas podrían no aprovecharse si los costos de salud se elevan exponencial e incontroladamente.

Se trata de un sector dinámico de la economía, que tiene un alto potencial de crecimiento. En general, a medida que los países crecen, aumenta su participación en el PIB. Al tiempo que representa entre 6% y 7% del PIB de los países de la región, también participa en la economía en la producción de bienes y servicios muy complejos, y en el desarrollo e integración de conocimientos e innovaciones científico-tecnológicas, tanto en las instituciones de salud como en áreas con las cuales se articula por sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás: insumos farmacéuticos, equipos e indumentaria, y servicios de informática, hotelería, alimentación, construcción y transporte.

El sector tiene efectos muy positivos en el empleo, ya que se caracteriza por el uso intensivo de trabajo directo. Su creciente complejidad tecnológica no reduce necesariamente la intensidad de dicho uso. Por ello, el empleo en el área de la salud tiende a expandirse, y en algunos países de la región alcanza al 5% de la población ocupada. Además, el sector genera empleo de todos los segmentos de calificación y ocupa a un gran número de mujeres (que representan más del 90% de los servicios de enfermería, y en varios países más del 50% de los estudiantes de medicina).

Disfrutar de buenas condiciones básicas de salud es un derecho fundamental, cuyo logro para toda la población debe ser un objetivo prioritario de las políticas públicas. La salud es un ámbito especialmente adecuado para mejorar la equidad. La extensión del acceso a los servicios de salud influye en la distribución del ingreso y eleva el nivel de vida de los pobres a costos inferiores que los que suponen otras inversiones (por ejemplo, vivienda) y en un plazo más breve que la educación. Además, la mayor equidad en materia de salud es percibida claramente por los beneficiarios como un acceso más justo a mejores condiciones de vida.

Mejorar la salud de la población, asegurando una atención oportuna y de

buen calidad, la prevención de enfermedades y el fomento de la salud, influye positivamente en la productividad laboral y total de los factores, ya que permite disminuir los días perdidos de trabajo y lograr un mejor desempeño.

La atención de salud también contribuye al desarrollo integral y aprovechamiento de los recursos humanos, y potencia la rentabilidad social de la inversión en capital humano, dado que la reducción de la morbilidad y la desnutrición infantiles redundan en un notorio incremento del rendimiento escolar y evita deficiencias permanentes que atentan contra el aprovechamiento de la educación y la capacidad futura de trabajo.

La combinación adecuada de la atención a las personas y de intervenciones que influyen en las condiciones de vida de las comunidades reforzará la eficacia de las acciones de salud pública. La adopción de hábitos sanos de vida (en el hogar, el trabajo, la vida comunitaria; buenas prácticas alimentarias y de ejercicio, moderación en el consumo de alcohol y tabaco) y la reducción de riesgos sanitarios, en algunos casos con costos muy reducidos (cloración del agua, inmunizaciones), aumentan la capacidad de las personas y la comunidad de lograr mejores desempeños individuales y colectivos, en todas las áreas de actividad social.

empleo, por su carácter encadenador, por estar en el centro de la integración social y ser la principal fuente de ingresos de las familias y fuente de varias protecciones sociales,

debe figurar siempre entre las primeras prioridades de las políticas públicas, tanto en el ámbito social como económico.

3. Las responsabilidades y la gestión públicas

a) Las responsabilidades públicas

Independientemente del grado de participación privada en la política social, el Estado, por su naturaleza, mantiene responsabilidades indelegables y, en consecuencia, actúa en diferentes espacios y funciones, con el fin particular de garantizar los derechos. Así, el Estado es responsable de:

- Formular la política social en el marco constitucional y por las vías y mecanismos democráticos establecidos, lo que se plasma en normas públicas, planes y programas de largo plazo para alcanzar los objetivos propuestos, y prioridades intra e intersectoriales e intertemporales;
- Definir los medios o recursos para financiar las actividades e instrumentar la solidaridad, mediante transferencias o subsidios, y el acceso, mediante las fuentes de recursos y la magnitud, volumen y naturaleza (en dinero, en especie) de los subsidios;
- Establecer la organización institucional y la coordinación para promover las relaciones complementarias;
- Regular los servicios, en aspectos como la calidad de la oferta y, eventualmente, las tarifas, y el carácter de la demanda individual (obligatoriedad, compromisos de financiación y pago);
- En diversos casos, ser proveedor directo de bienes y servicios;
- Establecer los criterios y mecanismos de selección de beneficiarios;
- Supervisar el funcionamiento de los sistemas, desarrollar mecanismos de protección del usuario y aplicación de sanciones en caso de incumplimiento, y
- Promover y difundir los contenidos e instrumentos que aseguran la ejecución de la política social.

En el caso de que algunas de estas responsabilidades estén a cargo de organizaciones privadas, particularmente el manejo de recursos y la prestación de servicios, es

preciso contar con la debida supervisión pública. Para ello, debe existir un acuerdo básico explícito respecto de las responsabilidades que debe asumir cada uno de los actores públicos y privados, de las obligaciones que contrae respecto de los usuarios y de la forma en que sus respectivas acciones se complementan e interactúan en torno a los objetivos de cada sector.

b) Regulación y participación privada en los sectores sociales

La regulación se plantea a partir de la necesidad de garantizar la equidad, la transparencia y el control social (público) en el funcionamiento de los sectores sociales, de manera que se cuente con los instrumentos para desarrollar los principios plasmados en las normas superiores (Constitución o leyes), y de prevenir, corregir o sancionar las malas prácticas. Los propósitos de la regulación, en términos generales, son la protección de los usuarios, el arbitraje frente a eventuales conflictos de responsabilidades y el mejoramiento de las condiciones de información y estructura de los mercados regulados.

Desde una perspectiva de equidad, la regulación del mercado se justifica en tanto se trata de bienes de valor social (en que la soberanía del consumidor se enfrenta a la naturaleza de derecho) y de bienes con importantes efectos externos (cuando los beneficios y costos privados no coinciden con los sociales, como los programas de vacunación gratuita). Se aplica igualmente cuando alguno de los actores maneja información privilegiada (relación entre médico y paciente o entre administradoras de fondos de pensiones y asegurados), cuando se carece de información perfecta sobre algún riesgo (seguros de salud o desempleo) o cuando uno de los actores tiene poder sobre la determinación de los precios (monopolios) o sobre las decisiones de demanda de sus clientes (poder de discriminación por razones ajenas al ingreso) (Barr, 1993).

El desarrollo regulador no debe establecer diferencias sustantivas entre los agentes públicos y

privados cuando ambos participan en los programas al nivel de aseguramiento o prestación. La introducción de mecanismos de competencia y mercado debe contribuir a la eficiencia en el uso de recursos y debe favorecer, y no impedir, el logro de la equidad. En efecto, dadas las condiciones desiguales de acceso por problemas de financiamiento e información, el mercado no garantiza por sí solo la equidad, e incluso puede agudizar la desigualdad. Para que la competencia y la participación privada en la provisión de servicios no vulneren los principios de universalidad y solidaridad, éstos deben estar asegurados mediante una garantía pública de financiación, acceso y regulación.

El espectro de los servicios y protecciones sociales se puede construir combinando de diversas maneras la participación pública y privada, según la naturaleza y organización de la protección o servicio. La experiencia enseña que, si al combinar tales participaciones se aplica un diseño inapropiado, surgen importantes problemas de acceso, al permitir, por ejemplo, que los aseguradores, afiliadores o proveedores discriminen por riesgos y/o ingresos, excluyendo a ciertos usuarios de la protección. En este sentido, la búsqueda de la universalidad, y en particular la protección para los más desfavorecidos, en un diseño con participación de agentes privados, obliga a considerar en forma anticipada cómo evitar sistemas o mecanismos en los cuales aparezca este tipo de prácticas de selección de riesgos, condición que atenta contra el disfrute universal de un derecho social y genera exclusiones. Esto ocurre especialmente en los seguros privados de salud.

Las materias en las cuales se deben desarrollar las normas y actividades reguladoras comprenden, en primer lugar, la protección del acceso de las personas a los servicios sociales, es decir, garantizar la cobertura efectiva de los servicios, en cantidad, calidad y oportunidad, lo que implica prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación, y garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos. En segundo lugar, la regulación debe establecer las normas de calidad y contenidos de los servicios, tales como el uso de protocolos de atención clínica y los contenidos curriculares de la educación escolar. En tercer lugar, debe promover la eficiencia en la gestión, mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas para fijar tarifas. En cuarto lugar, la regulación debe permitir asegurar, conforme a los diferentes esquemas, las condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas indeseables como la competencia desleal o monopólica y el establecimiento de barreras de entrada, tales como formas de integración

vertical u horizontal no deseables. En quinto lugar, se debe asegurar y promover la producción, disponibilidad y acceso a información veraz y oportuna sobre los recursos, metas e impacto de los diversos servicios sociales, como coberturas efectivas, costos unitarios, evaluación de logros académicos, índices de morbimortalidad y desnutrición, condiciones de hacinamiento, etc. Finalmente, la organización de la regulación debe permitir que se diriman los conflictos sobre la asignación y distribución de responsabilidades entre los diferentes agentes, sean públicos o privados, y contar con los mecanismos contenciosos y las debidas reparaciones e indemnizaciones, tanto entre instituciones como entre éstas y los usuarios.

Para asegurar la independencia respecto de los compromisos y decisiones que se asumen en otras funciones de la política social, la regulación debe estar a cargo de instancias o entes especializados, que en algunos casos pueden ser autónomos, sin perjuicio de la responsabilidad pública global, y para ello se deben fortalecer los entes que cumplen tareas normativas, reguladoras y de supervisión.

Además, sin perjuicio de la indispensable autonomía de la función reguladora, su organización debe contemplar instancias de participación y de opinión en las que estén representados los actores (prestadores de los servicios, usuarios, voces independientes de la academia y de expertos), para conocer y considerar sus opiniones.

Se debe asegurar una oportuna y adecuada financiación de la función reguladora, que permita garantizar la idoneidad del personal involucrado y la independencia de sus miembros. Normalmente, dada la gran magnitud financiera que puede estar comprometida en los servicios que se han de regular —educación, salud, agua potable, previsión social, vivienda— según las diversas combinaciones entre la participación pública y la privada, es posible establecer cotizaciones de los actores regulados, fijadas en una norma general, que contribuyan a asegurar parcial o totalmente el funcionamiento del ente regulador.

c) **La prestación de los servicios y la asignación de subsidios**

La transformación de la organización de los sistemas de aseguramiento y prestación de los servicios y las protecciones, simultáneamente con la libre elección de los usuarios entre los diferentes proveedores, han provocado igualmente la transformación de los mecanismos de asignación de los subsidios.

En muchos casos se ha tendido a privilegiar la asignación de subsidios directamente a los beneficiarios,

ya sea en dinero o con documentos descontables ante las autoridades públicas (vales o bonos). Estos subsidios individuales a la demanda generalmente se han utilizado para la selección entre proveedores privados, pero también para escoger entre proveedores públicos, o entre públicos y privados. Este mecanismo de asignación de subsidios resulta muy exigente en términos de transparencia, de la información e identificación individual de los beneficiarios y del conocimiento que éstos deben tener sobre las características de lo que se provee; cuando estas condiciones no se cumplen, los subsidios individuales a la demanda pueden resultar ineficaces para asegurar la protección y su nivel de calidad.

El establecimiento de los mecanismos de subsidio a la demanda supone, además, la existencia y el desarrollo de la oferta de los servicios sociales. Sin embargo, en diferentes situaciones (sectores de actividad, servicios específicos, zonas geográficas) ha resultado prácticamente imposible contar con una oferta privada de servicios. Es más, cuando existen fuertes disparidades distributivas, la oferta privada de servicios, especialmente la de mayor calidad y costo, se orienta hacia los sectores de altos ingresos, menores riesgos o con posibilidades de mayor rentabilidad por razones de costos o de economías de escala. En estos casos el Estado debe generar directamente la oferta, para garantizar la prestación del servicio y el acceso universal de la población. En tal circunstancia, la prestación pública de servicios debe guiarse por criterios de eficiencia (sección 2.c de este capítulo).

Por lo anterior, con el fin de avanzar simultáneamente en los objetivos de eficiencia, transparencia, libre elección y aseguramiento de la calidad, en muchos casos es necesaria la asignación de subsidios a la oferta, pública o privada, con criterios de demanda, es decir, asignar el subsidio al ente proveedor del servicio en función de la demanda que se

desee efectivamente atraer o atender (Ocampo, 1996). Según esta modalidad, se puede asegurar la prestación de los servicios, concentrados en grupos específicos de población, en escalas adecuadas y con mayor viabilidad para los controles de calidad de los servicios ofrecidos.

Por otro lado, hay situaciones en que la prestación de servicios, pública o privada, tiene costos adicionales. Es el caso en zonas apartadas, donde no existen economías de escala por razones de baja demanda, o donde hay aversión a localizarse (por ejemplo, por motivos de conflicto). En este caso, y conforme a criterios de transparencia públicos, resulta indispensable que se asignen subsidios explícitos, que permitan la prestación de los servicios, sin que se pretenda generar mayores márgenes de beneficio o compensar las ineficiencias de empresas privadas o de organizaciones públicas.

Por otra parte, esta presencia estatal puede resultar deseable, incluso en espacios donde es posible la participación privada sin subsidios explícitos, en tanto represente un referente esencial en el mercado frente a la prestación privada, impida que se generen posiciones monopólicas, evite escaladas de costos y promueva menores asimetrías de información que inhiben la elección más racional de los usuarios.

Por todo lo anterior, la participación privada en los sistemas de servicios y protección social no resulta suficiente para sustituir la participación del sector público en la prestación de servicios. En consonancia con los principios conducentes a la equidad, la gestión pública en la prestación de servicios también debe estar sujeta a la eficiencia y sus criterios conexos de transparencia y equivalencia, tal como se han presentado en la sección 2.c y 2.d de este capítulo. En este marco, la reforma de la gestión pública trasciende la orientación estrecha que se centra en temas estrictamente financieros y fiscalistas, o en la simple determinación de metas de cobertura.

4. El derecho a una vida digna: la prioridad en la lucha contra la pobreza

a) Naturaleza y medición de la pobreza

La principal responsabilidad de la política social se centra en los sectores pobres de la población. A la luz de las consideraciones anteriores, la superación de la pobreza constituye ante todo un reto ético. La

concepción de la pobreza y su medición también expresan un contenido normativo. Por ello, además de los límites y posibilidades derivados de las capacidades económicas, el esfuerzo por reducir y superar la pobreza debe reflejar la voluntad política de lograrlo.

La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales.

Las políticas públicas de desarrollo social tienen entre sus objetivos principales el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en particular de la más pobre. Este propósito requiere de una intervención pública definida, orientada a garantizar mínimos de consumo y de calidad de vida y, complementariamente, a disminuir las brechas entre los grupos altos o medios con respecto a los rezagados. La superación de la pobreza ha estado explícitamente en la agenda de los países de la región por lo menos durante las dos últimas décadas. A pesar de haberse logrado importantes avances hacia metas cuantitativas y desarrollos programáticos, es indudable que el desafío permanece vigente, demostrando así su complejidad.

En términos monetarios, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico.⁴ Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual éstos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. Otras evaluaciones de la pobreza privilegian medidas relativas: el nivel del ingreso en relación con un monto de referencia (por ejemplo, la mitad del ingreso medio), o la relación entre los ingresos de los grupos de población que captan los mayores y los menores montos.⁵ Sin embargo, el análisis por nivel de ingresos no da razón directamente del acceso efectivo a los bienes y servicios fundamentales, ni de las elecciones que realiza el consumidor y, por ello, revela sólo parcialmente el impacto de la disponibilidad monetaria sobre el bienestar, aunque se supone que el ingreso permite satisfacer las necesidades fundamentales. Dado que la disponibilidad de ingresos de la mayor parte de la población está directamente relacionada con los activos que posee y, en particular, con el capital humano remunerado, incluso si el ingreso no proviene del pago de salarios en el caso de los empleos por cuenta propia, la ausencia de ingresos suficientes está asociada a la

carencia del capital humano necesario para acceder a ciertos empleos, o de capital financiero, tierra y conocimientos gerenciales y tecnológicos para desarrollar una actividad empresarial.

Alternativamente, la pobreza también ha sido evaluada sobre la base de la satisfacción de las necesidades fundamentales, consideradas relativamente universales, enfoque que se origina en una visión de los derechos humanos y la justicia social. Las necesidades básicas comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestuario, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes. En este caso, la pobreza y su magnitud dependen del número y las características de las necesidades básicas consideradas. Contrariamente a la evaluación de la pobreza según los ingresos, lo que permite medir su intensidad (es decir, la distancia entre los ingresos de las familias y la línea de pobreza), los índices de necesidades básicas, por su carácter generalmente discreto, presentan limitaciones para estimar la dispersión de la pobreza, porque tienden a igualar a quien está apenas cerca del límite con quien se encuentra mucho más alejado.

En los trabajos de Amartya Sen (1982, 1992) se cuestiona el uso de los umbrales para medir la extensión de la pobreza; el análisis se funda en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos para desarrollar una vida digna, e incorpora los vacíos en los procesos de distribución y de acceso a los recursos privados y colectivos. Según este enfoque, el bienestar no se identifica con los bienes y servicios, ni con el ingreso, sino con la adecuación de los medios económicos con respecto a la propensión de las personas a convertirlos en capacidades para funcionar en ambientes sociales, económicos y culturales particulares. La pobreza es definida, entonces, no como una carencia de bienes frente a las necesidades fundamentales, sino de acuerdo con la realización de ciertas funciones básicas y la adquisición de las capacidades correspondientes. Luchar contra la pobreza consistiría entonces en ofrecer las posibilidades para emanciparse de ella.

Por otra parte, la pobreza asume formas muy diferentes según el grado de integración o percepción de los lazos sociales. De allí que también se identifique la pobreza como un fenómeno de exclusión social, cuyo origen radica más bien en el funcionamiento social que

4 La CEPAL estima periódicamente las líneas de pobreza e indigencia según ingresos para los países de la región. Las estimaciones más recientes se presentan en el *capítulo 1* de este documento. Un análisis más extenso puede verse en CEPAL (1999c).

5 Todas estas definiciones deben considerar, en principio, los subsidios no monetarios y la valoración de la producción para el autoconsumo.

en las situaciones individuales. La noción de exclusión remite a dimensiones sociales, económicas, políticas y simbólicas, articuladas, en el marco de cuatro grandes sistemas de integración social: el sistema democrático y jurídico, el mercado de trabajo, el sistema de protección social, y la familia y la comunidad. La exclusión se plasma en trayectorias individuales en las que se acumulan y refuerzan privaciones y rupturas, acompañadas de mecanismos de rechazo, que en muchos casos son comunes a grupos de personas que comparten cierta característica (de género, étnica, religiosa). Esto se expresa, por ejemplo, en barreras para el desempeño de ciertos oficios, en el confinamiento a empleos que no favorecen la movilidad social, o en la discriminación en otros aspectos de la vida cotidiana.

El Informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) ha impulsado la aplicación de enfoques multidimensionales, que miden la pobreza a partir de los recursos colectivos y un conjunto de condiciones de vida y desventajas que identifican las posibilidades fundamentales de las personas para integrarse y hacer su aporte a la sociedad. El Índice de Pobreza Humana (IPH), se basa en carencias fundamentales que afectan a la vida humana: escasa longevidad y falta de educación básica y de acceso a servicios básicos, evaluadas, respectivamente, por los porcentajes de individuos en riesgo de morir antes de los 40 años, de adultos analfabetos, de personas sin acceso a los servicios de salud y de agua potable y de niños menores de cinco años víctimas de desnutrición.⁶ En el mismo Informe se incluyen otros indicadores complementarios, tales como niveles de ingreso y condiciones de acceso al trabajo y a la protección social.

Sin perjuicio de la necesidad teórica y práctica de profundizar en estos enfoques, ellos revelan que la pobreza es un fenómeno con múltiples dimensiones y causas, que se entrelazan en cada situación particular. Es por eso que una imagen completa de la pobreza difícilmente se percibe con un solo indicador. Por lo demás, no existe siempre una correlación sistemática entre los índices de pobreza; así, en términos relativos, puede haber sociedades con altos índices de pobreza monetaria y bajos índices de pobreza humana, además de que es posible que ambos indicadores evolucionen en el mismo sentido o en sentido contrario. Sin embargo, la

pobreza tiende a ser un fenómeno integral a nivel tanto de los individuos como de las sociedades, y en este sentido las diversas carencias se refuerzan. Por ello, la evolución de los distintos indicadores debe mostrar tendencias similares, especialmente en el largo plazo. Así ha ocurrido en casi todos los países de la región. En el gráfico 3.1 se comparan las trayectorias del indicador de pobreza según ingresos y del IPH, elaborados por la CEPAL y el PNUD, respectivamente. En cualquier caso, este gráfico revela que países individuales tienen mayores avances (o rezagos) relativos en uno u otro indicador.

Por otra parte, los diversos indicadores de la pobreza muestran diferentes grados de sensibilidad a los cambios de corto plazo en la situación económica. Así, los que evalúan variables de flujo, como los ingresos, son más sensibles a las condiciones coyunturales y al ciclo económico, mientras que los que evalúan acervos o situaciones acumuladas (como escolaridad media de la población y esperanza de vida) tienen una tendencia más inercial y sólo responden a los cambios en el mediano y largo plazos. Los indicadores que miden aspectos como el acceso a servicios y protecciones sociales, por depender simultáneamente de la estructura económica y de las condiciones fiscales, captan también el efecto de estas últimas.

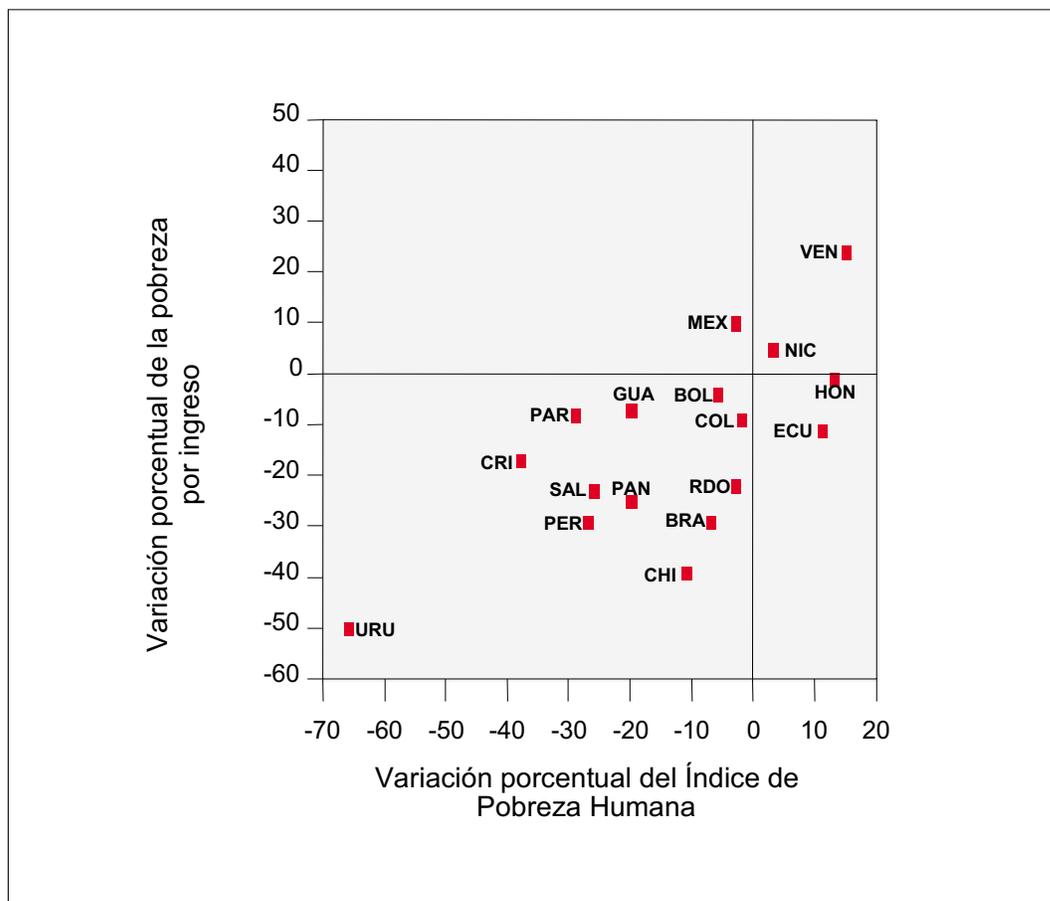
La medición de la pobreza basada en diversos criterios, umbrales e indicadores, permite formarse una idea de la magnitud y la naturaleza de las políticas y esfuerzos que es necesario realizar. Por otra parte, la disponibilidad y seguimiento de los indicadores hace posible evaluar los costos e impactos de los diversos programas. Las distintas características de la pobreza en cada país, en cuanto a magnitud, profundidad y dispersión, dan lugar a diferentes políticas y programas, así como a impactos diferenciados por su aplicación.⁷

La amplia discusión teórica que suscitan las concepciones y mediciones de la pobreza, y las diferencias que revelan los análisis empíricos, llevan a reconocer que la magnitud de la pobreza se encuentra indisolublemente vinculada a los niveles y la estructura del crecimiento de las economías nacionales y a la orientación del gasto público, al tiempo que individual y colectivamente refleja factores educativos, ocupacionales, patrimoniales, demográficos y adscriptivos. Así,

6 El IPH de los países industrializados, a diferencia del de los demás, fija el parámetro de longevidad en 60 años, la pobreza económica se evalúa en forma relativa a partir de la proporción de personas cuyo ingreso individual disponible es inferior a la mitad de la mediana nacional, y se agrega la exclusión, medida por el porcentaje de desempleados de larga duración (12 meses o más), lo que tiene su origen en la consideración de que el trabajo constituye el principal factor de integración social y económica.

7 Así, por ejemplo, cuando el ingreso medio de los pobres está más alejado de la línea de pobreza y las desigualdades entre los pobres son importantes, la magnitud de la pobreza disminuye más lentamente por el efecto del crecimiento económico (Salama, 2000).

Gráfico 3.1
EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE POBREZA EN LOS AÑOS NOVENTA



Fuente: Pobreza por ingreso: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4; Índice de Pobreza Humana (IPH): Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de Desarrollo Humano, 1999*, Nueva York, 1999.

tienen mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza las personas que cuentan con menores e insuficientes activos educativos, niveles precarios de empleo y remuneración, o desempleo, patrimonio más reducido, familias más numerosas, y acceso limitado a los sistemas de protección y servicios sociales. Además, la probabilidad de ser pobre es más alta entre los jóvenes y los mayores de 60 años, las mujeres, quienes pertenecen a hogares monoparentales y a minorías étnicas, y los

residentes en zonas rurales o en sitios alejados de los centros económicos y urbanos.

Por otra parte, a pesar de las transformaciones sociales y económicas que han tenido lugar en la región, la estructura y la amplitud de la pobreza han tendido a reproducirse entre generaciones. Así, por ejemplo, los pobres provienen mayoritariamente de hogares cuyos padres tienen escasa o nula instrucción, con familias más numerosas y un patrimonio incipiente o nulo. La combinación de políticas debe expresar los énfasis

relativos en los objetivos tanto de mejorar la situación presente como de generar condiciones más favorables a las generaciones futuras. Asimismo, en el diseño de políticas para superar la pobreza se tiene que considerar que sus características varían entre grupos afectados por condiciones estructurales o permanentes de pobreza y grupos que enfrentan situaciones de pobreza más bien temporales o coyunturales, fruto de situaciones económicas o naturales transitorias.

Tomando en cuenta lo anterior, la superación de la pobreza exige un conjunto integral de intervenciones públicas, que comprende políticas y programas sociales orientados a mejorar y potenciar la capacidad productiva de los pobres y a protegerlos en épocas de crisis, así como a proteger a quienes no pueden trabajar; también tiene que incluir los ámbitos más generales de las políticas macroeconómicas y mesoeconómicas que favorezcan la generación de empleo (véase el recuadro 3.3).

A continuación se presentan algunos criterios que deben guiar el diseño y selección de programas orientados a la superación de la pobreza, así como los principales componentes de una estrategia que permita mejorar la inclusión social y productiva de los pobres en forma permanente, y también evitar la profundización o ampliación de la pobreza ante situaciones de crisis.

b) Algunos criterios para formular programas contra la pobreza

Las distintas manifestaciones de la pobreza exigen que las políticas y los programas públicos se complementen entre sí. El énfasis relativo que se otorgue a alguna de las formas y perspectivas de la pobreza conducirá a diferentes diseños de políticas y a evaluaciones alternativas de su impacto en el tiempo (Bourguignon y Fields, 1990). Así, en el corto plazo, los programas de generación de ingresos o de transferencias directas son los que inciden más positivamente sobre la reducción de la pobreza medida en términos de ingresos o de su distribución; por su parte, la inversión en infraestructura habitacional (vivienda—véase el recuadro 3.4—, agua potable, energía) y en servicios sociales (educación, salud) generan mayor impacto sobre la pobreza evaluada según necesidades básicas y mejoramiento de las capacidades.

Ahora bien, independientemente de estos énfasis, las políticas y los programas para superar las condiciones de pobreza deben guiarse por ciertos criterios que permitan maximizar sus resultados: integralidad, oportunidad, eficiencia, densidad y viabilidad operativa y política. Estos criterios son complementarios con los

principios de la política social ya expuestos en este capítulo.

En primer lugar, dada la naturaleza integral y multidimensional de la pobreza (en general, no se es pobre sólo por una característica, en una única forma o aisladamente del grupo al que se pertenece), las políticas tendientes a superar la pobreza deben asumir igualmente un carácter integral, lo que significa complementar diferentes acciones de acuerdo con las distintas causas, proveer los servicios o protecciones a grupos con características comunes, y potenciar las externalidades. Así, por ejemplo, serán mejores los programas centrados en un barrio o en la población escolar (lo que influye en el clima familiar), los que benefician a la familia en su conjunto, y los que integren y condicionen transferencias que alivien la restricción de recursos corrientes y, a la vez, induzcan a mantener a los hijos en la escuela o a acudir a los controles básicos de salud.

Buscar efectos combinados y condicionados, que los hogares que sufren la situación de pobreza aprecien altamente en forma inmediata, es un criterio que ha permitido potenciar el impacto de los programas encaminados a mitigar y superar condiciones de pobreza. Uno de los programas más característicos, por sus efectos combinados y positivamente redundantes, es el de apoyo nutricional en el ámbito escolar, que permite simultáneamente mejorar las condiciones de aprendizaje, incentivar la retención escolar y compensar deficiencias nutricionales en los hogares. Otro caso son los programas para el cuidado de menores que, por una parte, mejoran sus condiciones de salud, nutrición y aprestamiento escolar y, de otra, favorecen la participación laboral de las madres y la continuidad educativa de los hijos mayores. Otro diseño exitoso es el de los programas que se insertan en estrategias generales de desarrollo social y que, a la vez, ayudan a generar o sostener la recuperación económica, como los de apoyo alimentario focalizados en la población en extrema pobreza o riesgo, que hacen posible paliar la falta de ingresos, evitar deterioros severos de la salud, incentivar la producción agropecuaria y orientar la actividad de los hogares hacia tareas productivas. En el mismo sentido, los programas de vivienda social y autoconstrucción favorecen simultáneamente el empleo, la generación de ingresos y la calidad de vida de los más pobres, además de dar lugar a encadenamientos virtuosos con otros sectores económicos; al igual que la construcción y el mejoramiento de redes de acueducto y alcantarillado, que mejoran la calidad de vida y la salud del hogar, alivian las tareas domésticas y generan empleo poco calificado. A su vez, los programas que proveen transferencias monetarias directas a los pobres tienden

Recuadro 3.3

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO: BASES PARA SUPERAR LA POBREZA

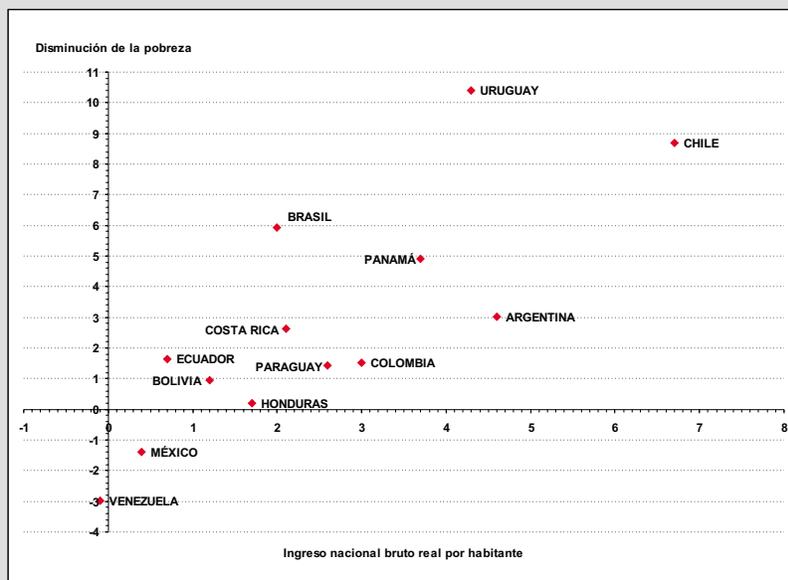
La superación de las condiciones estructurales de la pobreza exige políticas permanentes que se centren, en primer lugar, en el crecimiento económico como forma privilegiada de generar mayor riqueza distribuible. El crecimiento resulta necesario por sus efectos en la generación de empleo, la productividad y los ingresos; su efectividad para disminuir la pobreza depende, por una parte, de su amplitud, continuidad y estructura y, por la otra, de la magnitud, composición e intensidad de la pobreza. Sin embargo, si la distribución del ingreso no experimentara variaciones importantes, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aun en condiciones de crecimiento sostenido;^a es más, si la distribución del ingreso se deteriora, como ha sucedido en la región durante las últimas décadas, se reduce el potencial del crecimiento para disminuir la pobreza.

La volatilidad del crecimiento, especialmente por sus repercusiones sobre el empleo, hace que los indicadores de pobreza según ingresos sean igualmente volátiles, con severas consecuencias para los pobres, en particular para aquellos que se encuentran en torno del umbral de pobreza. Las fluctuaciones permanentes del crecimiento económico tienen consecuencias perversas por cuanto los descensos de los niveles de pobreza son más lentos durante los periodos de recuperación, mientras que sus incrementos son rápidos durante las épocas de crisis. Estos efectos son más intensos cuando se presentan en un contexto de procesos inflacionarios agudos, que no permiten un ajuste positivo de los salarios reales y de los ingresos de los pobres. Así, para disminuir la pobreza y las desigualdades se precisa una acción más decidida, que incorpore políticas redistributivas del

ingreso, de generación de empleo e ingresos y, en general, de apoyo directo a los sectores más desfavorecidos en materia de educación y protección social.

En los análisis económicos se han abordado las relaciones y causalidades entre crecimiento, desigualdades y carencias (Birdsall y Londoño, 1998; Londoño y Székely, 1998; Bourguignon, 1998; Morley, 1995 y 1998). Si bien se han encontrado relaciones positivas entre crecimiento y disminución de la pobreza, generalmente no ocurre lo mismo entre crecimiento y distribución del ingreso. El gráfico ilustra la relación entre crecimiento económico per cápita y nivel de pobreza por ingresos en la región durante los años 90. No obstante, aun la relación entre crecimiento y pobreza dista de ser unívoca, ya que refleja la influencia de otras variables que inciden en ella, tales como la cantidad y calidad de los empleos que

DISMINUCIÓN DE LA POBREZA E INGRESO NACIONAL BRUTO REAL POR HABITANTE, 1990-1997*
(Tasa media anual de variación, en porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial suministrada por los países y de tabulaciones especiales de las respectivas encuestas de hogares.

* El período considerado en el caso de cada país corresponde a la información disponible más próxima a los años 1990 y 1997, véase CEPAL (1999c, cuadro 2).

Recuadro 3.3 (conclusión)

se generan para los sectores de menores recursos o la naturaleza de las transferencias públicas hacia los grupos más pobres. Ahora bien, es claro que, para generar simultáneamente dinámicas positivas de crecimiento y reducción de la pobreza se precisan determinados comportamientos de la estructura y las políticas económicas. Así, se debe reconocer que lograr sociedades en que se superen las condiciones de pobreza y extrema desigualdad es un objetivo que, además de ético, puede tener implicaciones positivas para el desarrollo económico, por lo que se justifica en sí mismo, más allá de sus causas o repercusiones en el crecimiento económico.

La capacidad de trabajar es el activo esencial que posee la mayoría de las personas; por ello, la obtención de un empleo y un ingreso constituye el principal medio para acceder a la alimentación y a otros satisfactores. Esto es aún más cierto cuando no existe un sistema de seguridad social que pueda proteger o sustituir esta capacidad, sobre todo en el caso de los grupos más vulnerables. Desafortunadamente, en la mayor parte de los países de la región el crecimiento económico no ha favorecido la generación de empleo, particularmente para los trabajadores menos calificados, ya que las reformas recientes y las políticas macroeconómicas conexas aceleraron las transformaciones tecnológicas,

modificaron adversamente estructuras y cadenas de producción con uso intensivo de trabajo directo, se aplicaron con un sesgo de sobrevaluación cambiaria que redujo la competitividad internacional de la producción de bienes y servicios transables intensivos en trabajo, abarataron el precio relativo de los bienes de capital e impulsaron la demanda de trabajadores calificados (véase el capítulo 2). Dada la estrecha relación entre empleo y pobreza, para acelerar la reducción de esta última el crecimiento económico debe promover el uso extendido e intensivo del trabajo. Por ello, la superación de la pobreza pasa por la creciente generación de empleo y el desarrollo de los mecanismos de protección social.

^a Sobre la base de una proyección de las actuales estructuras, a tasas de crecimiento anual de 3% por habitante se tardaría entre 50 años y más de un siglo —según el país— en lograr la meta de que ninguna persona viva con menos de dos dólares al día. Si se tratara de superar los umbrales o líneas de pobreza específicas de cada país, podría tomar incluso más de 400 años (Lustig, 1998).

a tener dos ventajas: un impacto más efectivo y oportuno en la desigualdad de ingresos y menores costos de administración, pero también son ampliamente criticados porque no se asegura el destino de los recursos y pueden generar dependencia por parte de los hogares.

Otra de las condiciones esenciales es que las acciones públicas en este campo se realicen con oportunidad. La pobreza, además de sus causas estructurales, puede responder a condiciones singulares e imprevisibles por las personas o las sociedades, y requiere una acción pública prácticamente inmediata. Así, en el caso de crisis económicas o sociales, generales o particulares, resulta fundamental la oportunidad de acciones compensatorias que permitan preservar las capacidades existentes para no reproducir la pobreza o caer en ella. En el caso de catástrofes naturales, desplazamientos por conflictos armados o circunstancias familiares críticas, las personas afectadas necesitan apoyos humanitarios y económicos relativamente inmediatos, de modo que no resulten afectadas las posibilidades individuales y familiares de acceder a servicios o consumos esenciales para

mantener su capacidad de generar ingresos presentes y futuros.

Otro principio de la acción pública en política social es que debe realizarse en un marco de eficiencia, lo que en este caso significa maximizar los resultados, evitar el exceso de gastos administrativos e impedir la filtración de beneficios hacia quienes no requieren la protección. La búsqueda de la eficiencia, en una perspectiva integral, necesita tener en cuenta los efectos colaterales, como la participación de los beneficiarios en otros programas y los cambios en la oferta de trabajo, el esquema de transferencias privadas, los mercados y las finanzas públicas. Cuando se trata de programas de protección específicos, y no universales como los ya mencionados en secciones anteriores de este capítulo, para lograr eficiencia hay que seleccionar o priorizar adecuadamente a los grupos beneficiarios, de acuerdo con características reconocidas —como los pequeños agricultores, los hogares urbanos con baja escolaridad y los hogares monoparentales. Ahora bien, la selectividad no siempre significa que los programas sean reducidos o temporales. Es más, para que estas acciones realmente incidan en la magnitud de la pobreza crítica deben llegar al mayor número posible de beneficiarios afectados por esta

situación. En este sentido, tendrán más impacto y eficiencia los programas que alcancen mayores escalas y una densidad acorde con la magnitud de la población que sufre la carencia que se pretende enfrentar, especialmente cuando se trata de generar una oferta permanente de algún servicio o protección.

Las experiencias también muestran que la viabilidad operativa y política de los programas para superar condiciones de pobreza es un factor clave en su éxito, incluso más importante que la refinación de sus contenidos o la rigurosidad técnica de su diseño, en especial cuando los recursos comprometidos alcanzan montos importantes. En este sentido, la identificación de procedimientos institucionales adecuados para programas específicos es decisiva (Grosh, 1995). Por lo tanto, uno de los factores de éxito de estas acciones será el respaldo de un compromiso público amplio y continuo, cuya consecución exige contar con mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan que la sociedad conozca la magnitud de los esfuerzos y los logros en este campo.

Finalmente, el análisis de las características de la pobreza y de sus causas debe conducir a una combinación de programas locales y nacionales que respondan a tales condiciones, tanto en su diseño como en su gestión.

c) Mejorar y potenciar la integración económica y social de los pobres

En las teorías sobre el capital humano se destacan dos elementos fundamentales que han de considerarse en la lucha contra la pobreza: primero, que las diferencias en los logros educativos constituyen el factor más determinante de las desigualdades y del acceso al bienestar, y segundo, que la satisfacción de las necesidades básicas tienen un enorme potencial productivo individual y social, en la medida en que acrecienta las capacidades de las personas para contribuir al crecimiento económico y satisfacer sus propias necesidades.

El empleo y sus condiciones definen en gran medida los vínculos sociales y económicos de las personas, por lo cual ocupan el centro del análisis de la pobreza y la exclusión. De allí que la primera y privilegiada área de intervención sea la inversión pública destinada a mejorar la inserción productiva de los pobres, mediante el mejoramiento de su capacidad productiva (capital humano) y sus condiciones de vida (necesidades básicas y protección social). Aumentar la capacidad productiva implica, en primer término, mejorar la calificación de los trabajadores, lo que plantea la imperiosa necesidad de ampliar las posibilidades de formación básica y profesional. Este tema se aborda en profundidad en los

capítulos 4 y 5 de este informe. Por otra parte, mejorar la productividad de los trabajadores pobres requiere generar acceso oportuno y de calidad a las protecciones sociales, particularmente en materia de salud, tema que es objeto del capítulo 6.

En economías que enfrentan serias limitaciones para generar una oferta amplia y creciente de empleo asalariado, las políticas públicas deben favorecer a los sectores y empresas con mayor capacidad para demandar trabajo, así como el acceso a activos productivos por parte de la población en condiciones de trabajar, de modo que puedan emprender actividades productivas. En este campo hay que impulsar políticas de promoción del autoempleo y las microempresas, con el fin de ampliar y facilitar su acceso a los mercados de factores (capital financiero y humano, tecnología, tierra), aspectos que se analizan en el capítulo 5. Complementariamente, y con este fin, se debe propiciar la legalización de sus dominios (tierra, vivienda), de modo que sean comerciables y sirvan de garantía para obtener créditos productivos, lo que puede generar impactos tan favorables como la redistribución misma de activos.

La superación de la pobreza y el logro de mejores resultados en materia de equidad exigen, además, contar con políticas mesoeconómicas que permitan acelerar el crecimiento y mejorar las condiciones de empleo y remuneración, especialmente en las medianas, pequeñas y microempresas, así como aumentar las capacidades y mejorar las condiciones de vida de las personas más desfavorecidas y vulnerables, y así facilitar su participación laboral y sus posibilidades de beneficiarse del crecimiento. La provisión de más y mejores alternativas institucionales para las labores de cuidado, y de servicios de apoyo para la realización de las tareas domésticas, incluidos servicios domiciliarios a bajo costo, así como una mayor participación masculina en dichas labores, ayudarían a aumentar la participación laboral y los ingresos generados por las mujeres.

En muchos casos, el incremento de la capacidad productiva exige también generar activos públicos y no sólo individuales. En este sentido, el incremento y mejoramiento de la infraestructura y los sistemas de transporte público para el acceso y la movilización de personas, productos y servicios desde y hacia regiones y barrios marginales, al igual que el mejoramiento de las condiciones ambientales y de seguridad, favorecen la capacidad productiva, hacen posible un mejor uso del tiempo disponible de los hogares e, incluso, valorizan su patrimonio.

Aunque en conjunto estas políticas no constituyen un seguro individual contra la pobreza, sí disminuyen su

probabilidad y promueven la generación de rumbos virtuosos en las trayectorias ocupacionales y sociales.

d) Protección de los pobres durante las crisis y de quienes no están en condiciones de trabajar

Además de las condiciones estructurales que los afectan, las posibilidades de los pobres sufren particularmente en casos de crisis sociales o situaciones calamitosas específicas. Así, las personas pueden caer en la pobreza o su condición de pobreza volverse más crítica como consecuencia de crisis y ajustes económicos (reducción de subvenciones, pérdida del empleo y dificultades crecientes para reincorporarse), catástrofes naturales (inundaciones, sequías, terremotos, huracanes), conflictos armados, que originan marginalización y desplazamiento, o situaciones familiares y personales particulares (pérdida del empleo, muerte del jefe de hogar, accidentes, enfermedades catastróficas). En tales circunstancias, se pierden o se reducen los activos productivos, la vivienda, los ingresos y la experiencia laboral, los hijos se retiran de la escuela y se degradan las condiciones de nutrición y salud. Este tipo de situaciones puede conducir a un proceso de exclusión sucesivo y acumulativo, desencadenado por una ruptura inicial como las mencionadas, que se refuerza cuando la persona está afectada por alguna de las condiciones más decisivas de la pobreza (escasa educación, empleo precario, alta dependencia, falta de patrimonio).

Además del deterioro de las condiciones materiales de vida, quienes se encuentran en estas situaciones enfrentan progresivas dificultades para asumir sus deberes económicos y necesidades afectivas en el ámbito familiar, para mantener un círculo de amigos y preservar su imagen ante los demás, lo que abre paso a una pérdida de motivación que refuerza las malas condiciones materiales y se convierte en obstáculo para superarlas.

En general, los hogares pobres no pueden enfrentar favorablemente estas circunstancias cuando la sociedad no dispone de sistemas eficaces, universales y especiales, de seguridad y protección social. Por ello es necesario disponer de mecanismos que impidan que estos accidentes conduzcan a rupturas y exclusión. Así, en circunstancias de crisis generalizada, resulta decisivo no disminuir el gasto público destinado a la protección social y al mejoramiento del capital humano de los más pobres.

Para mitigar los efectos de las crisis económicas, a menudo los países reaccionan en forma improvisada, porque con anterioridad no contaban con políticas de compensación que moderaran el deterioro de los

ingresos de los pobres. De allí que, para evitar el enorme agravamiento de la pobreza que provocan las crisis, sea de vital importancia que los gobiernos dispongan de redes de protección diseñadas previamente y en condiciones de operar ante estas situaciones. Los recursos para estas redes de protección deben generarse durante los periodos de auge, como parte de una política contracíclica del gasto público (véase el capítulo 8).

Entre este tipo de programas, recientemente identificados en su conjunto como redes de protección social, se cuentan aquellos que ofrecen ingresos básicos a cambio de trabajo, generalmente en obras públicas de beneficio comunitario y con uso intensivo de trabajo directo, así como, en algunos casos, apoyo para el desempeño de actividades por cuenta propia. Otra variante es otorgar una retribución en dinero o alimentos por participar en programas de capacitación. En general, estos programas operan como mecanismo de compensación en ausencia de seguros de desempleo; resultan muy efectivos en situaciones críticas de desocupación y cuando no desincentivan la búsqueda de trabajo (Ravallion, 1998; Márquez, 1999; Hicks y Wodon, 2000). Con el fin de proteger el capital humano y el patrimonio de los hogares, otros programas se orientan a ofrecer subsidios a cambio de mantener los hijos en el sistema escolar, o a asumir temporal y parcialmente los pagos por créditos para vivienda. Por otra parte, sería deseable que estos programas brindaran a quienes participen en ellos la posibilidad de contar con afiliación y continuidad en los sistemas permanentes de seguridad social. La vinculación universal a estos sistemas constituye un instrumento fundamental para proteger a los pobres durante las crisis.

La presión demográfica que afecta a los países más atrasados en el proceso de transición demográfica tiende a estar especialmente concentrada en las áreas rurales e implica desafíos especiales. De hecho, los países cuya población rural continuará creciendo tienden a ser aquellos en que se registran grandes diferencias del desarrollo productivo entre zonas rurales y urbanas, medidas por la disparidad en las productividades medias del trabajo. A su vez, la emigración hacia las ciudades tiende a extraer de las zonas rurales a las generaciones más jóvenes (entre 40% y 60%), que cuentan con mayor capital humano. En la mayoría de los países, la población en edad de trabajar que permanece en el campo experimentará en las próximas décadas un proceso de envejecimiento acelerado, lo que indica que sus diferencias educativas con respecto a los residentes en zonas urbanas tenderán a aumentar y, por ende, también continuará siendo muy importante la pobreza extrema, característica de muchas zonas rurales (Ocampo, 2000).

Recuadro 3.4

LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL

En América Latina y el Caribe el déficit cuantitativo de viviendas asciende a 25%. Además, el déficit cualitativo hace que muchas viviendas no ofrezcan suficiente protección a sus habitantes por el mal estado de los materiales de construcción, la falta de servicios básicos y problemas de hacinamiento.

La vivienda juega un decisivo papel en la calidad de vida de las personas y en la vida familiar. Para ello debe estar acompañada por el acceso a servicios básicos (agua potable, electricidad, gas y alcantarillado), algunos de los cuales son esenciales para la salud física. Al mismo tiempo, en su calidad de activo económico, y dado que es un bien muy costoso en relación con el ingreso y con la capacidad de pago de las familias, representa un factor y símbolo del progreso social de las familias.

En los países de la región, en general la demanda efectiva de vivienda de las familias de menores ingresos es insuficiente, debido tanto a su alto costo, como a la inexistencia generalizada de mecanismos de financiamiento a largo plazo, adecuados a las necesidades de la población pobre.

En el pasado, el Estado ha desempeñado distintas funciones en la política de vivienda, como participar directamente en la construcción y el financiamiento de las viviendas, otorgar subsidios –muchas veces en forma poco selectiva– y diseñar una estricta regulación sobre los agentes, generalmente incumplida. Con el ánimo de superar las fallas de mercado y de gobierno, en la última década se ha modificado esta política. Con el fin de aumentar la demanda efectiva, se han incrementado –aunque levemente– los recursos públicos, que se asignan preferencialmente mediante subsidios a la demanda; además, se han diseñado sistemas de crédito más acordes con las posibilidades económicas de los hogares, incluido el requisito de contar con ahorro previo. Sin embargo, los resultados no han sido definitivamente

favorables, debido a los altos niveles de pobreza, a la inestabilidad del empleo y los ingresos de estos grupos, y los problemas de acceso al crédito por falta de garantías. Los bajos niveles de ingreso afectan tanto a la capacidad de ahorro como al acceso al crédito, haciendo inviable resolver el problema para grupos en situación de pobreza extrema. Además, los mecanismos de asignación de subsidios siguen presentando problemas de equidad y transparencia. El acceso al crédito hipotecario requiere de una activa intervención del Estado mediante la protección de los fondos contra la inflación y el desarrollo de los mercados financieros, con el objeto de ampliar la disponibilidad de fondos de mediano y largo plazos. También se debe vincular la garantía de propiedad de las viviendas subsidiadas al comportamiento y el pago de los créditos. El éxito de estas políticas exige que tanto los subsidios, el ahorro y el crédito hipotecario sean sostenibles en el tiempo y formen parte de condiciones de financiamiento equilibradas.

Con el fin de asegurar mayor equidad y transparencia en la asignación de los subsidios, resulta conveniente dar prioridad a las características socioeconómicas de los hogares beneficiarios, representativas de las posibilidades actuales y futuras de obtener ingresos y de sus necesidades. Así, se debe privilegiar a los hogares con menores niveles educativos y de ingreso, los de mayor tamaño y los encabezados por mujeres.

El impulso a programas de autoconstrucción, donde los hogares avanzan progresiva, y a veces autónomamente, en la construcción, reparación y mejoramiento de sus viviendas, sigue siendo una alternativa importante y definitiva de superación del déficit cualitativo, tan importante como el cuantitativo. Por otra parte, a pesar de la importancia de comprometer a los hogares en la solución del problema

habitacional mediante un aporte propio, el costo de la vivienda muchas veces amerita subsidios que cubran prácticamente la totalidad de la infraestructura básica de la vivienda.

Aun en un esquema basado en instituciones e instrumentos de mercado, el Estado cumple un papel protagónico en diversas áreas en las que el mercado no encuentra una solución equitativa, entre otras: establecer y supervisar las normas de inversión privada en la construcción y de financiamiento de viviendas, y de protección al comprador en materia financiera y de calidad; promover la expansión del mercado de capitales de largo plazo y el funcionamiento del mercado secundario de hipotecas; asegurar la disponibilidad de una infraestructura urbana que viabilice la inversión privada en vivienda; apoyar la demanda de vivienda de los grupos de menores ingresos; y flexibilizar el mercado de vivienda de estos grupos para que, sujeto a ciertas limitaciones, las viviendas adquiridas puedan venderse o arrendarse sin el reintegro de los subsidios.

Un aspecto crítico ha sido la relativa falta de interés del sector privado, a lo que se suman las dificultades para definir y hacer cumplir normas mínimas sobre calidad de las viviendas (área, materiales, planos, instalaciones, servicios públicos). En este campo, al Estado le corresponde, generalmente, además de la función reguladora y de control, la tarea de asegurar la infraestructura social (escuelas, policlínicos, centros de compras, seguridad ciudadana) que no puede proveer el constructor privado, a fin de hacer viable la inversión privada en vivienda y asegurar su calidad. Una de las restricciones más importantes para el acceso a la vivienda es el costo y la localización de los terrenos urbanizables; la proporción del valor del suelo llega a representar más del 60% del costo total de las viviendas de tipo social. De allí la necesidad de incorporar estrategias de reforma urbana como parte integral de una política de vivienda social.

En estas condiciones, puede ser esencial contar con políticas sociales compensatorias, como programas de pensiones para ancianos indigentes y otras transferencias de ingresos. En Brasil, por ejemplo, estos programas han cumplido un papel importante en la reducción de la pobreza (CEPAL, 1999c; David 1999, y Delgado, 1999).

Los fondos sociales de emergencia, establecidos en la región desde los años ochenta con el fin de paliar los efectos adversos de las crisis, se transformaron en fondos de inversión social que buscaban la superación de condiciones de pobreza. Estos últimos presentan resultados positivos derivados de la introducción de innovaciones, como el desarrollo de criterios de selectividad y flexibilidad de la inversión, y participación de la comunidad y de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, también son controvertidos, por el desplazamiento de recursos desde programas

permanentes, por la superposición de actividades e instituciones, por su inestabilidad, y porque sus impactos sobre la pobreza han sido reducidos, en parte debido a que comenzaron a operar con posterioridad a las crisis.

Finalmente, siempre habrá personas que no están en condiciones de trabajar o de generar los recursos necesarios para llevar una vida digna, sea porque sufren una enfermedad crónica, tienen una edad avanzada, o padecen de una incapacidad física o mental importante e insuperable. Más aún, como resultado de la transición demográfica y de la ausencia de mecanismos de protección social universal, probablemente habrá cada vez más pobres de edad avanzada. Por ello es fundamental que existan sistemas de protección para las personas pobres en su ancianidad, ya que no es seguro que los actuales sistemas de previsión o asistencia social estén preparados para asumir esta tarea.

Capítulo 4

Educación para la equidad, la competitividad y la ciudadanía

1. Avances, rezagos y desafíos

En el desarrollo de la región durante el siglo XX la educación ha sido concebida como instrumento privilegiado para fomentar una mayor integración sociocultural, acelerar la modernización de las estructuras productivas y formar las élites dirigentes de la nación. En este sentido los logros registrados en gran parte de los países de América Latina y el Caribe a fines de los años setenta mostraban el efecto virtuoso de la expansión de la educación formal en las décadas previas, a saber: una población adulta alfabetizada en una alta proporción, una población infantil mayoritariamente inserta en el sistema educativo, una población juvenil con crecientes años de escolaridad, una élite que llevaba a cabo las tareas del Estado y estaba capacitada para hacerlo, y un porcentaje de profesionales y operarios calificados en continuo aumento.

Entre 1950 y 1980 la región gozó, en efecto, de una acelerada expansión del sistema educativo, si bien con grandes diferencias entre países. Esto se tradujo en una marcada reducción del analfabetismo, produjo un incremento espectacular de la cobertura escolar primaria y una importante expansión de la educación secundaria y superior.

Durante la década de 1980, la reducción del gasto social, provocada por la crisis de la deuda y los

posteriores ajustes, impactó negativamente las inversiones en el sector educativo. Esta restricción no afectó las tasas de matrícula, cuya evolución expansiva se mantuvo, aunque, como se verá, tendió a rezagarse con respecto a los patrones exhibidos por países con igual o mayor nivel de desarrollo que los de la región. Sus repercusiones más marcadas fueron el deterioro de los salarios docentes y la infraestructura escolar, así como la falta de actualización curricular. Coincidió la crisis,

además, con una década de cambios importantes en las formas de adquisición de conocimientos en los países industrializados, lo cual agravó el rezago en cuanto a estilos y recursos pedagógicos de la educación pública en la región.

En la década de 1990 volvió a aumentar el gasto social dedicado a educación, y en algunos países de la región este incremento fue sostenido e intenso. Esto permitió una recuperación parcial de los salarios docentes y de las inversiones en infraestructura educacional. Al mismo tiempo, los años noventa han sido ya considerados como la década en que se impulsaron las reformas educativas. En efecto, en casi todos los países de la región se reconoció la urgencia de actualizar los sistemas educativos, lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos y elevar la calidad de la educación. Por lo mismo, las reformas de los sistemas educacionales han introducido profundos cambios administrativos, institucionales, pedagógicos y financieros. Pero mientras se han impulsado cambios importantes respecto del financiamiento, la gestión y administración de los sistemas educacionales, los avances en calidad de la educación son todavía incipientes, y más embrionarios aún aquellos avances con impacto visible y positivo en la equidad en las condiciones de oferta y demanda educativa.

¿Cuál es la situación actual en la región? Si bien los avances en cuanto a cobertura son importantes, la dinámica interna del sistema educativo ha tenido poca conexión con la evolución del sistema productivo y con las transformaciones que ocurrían en la sociedad; esto le impidió incorporar a los programas de estudio y las prácticas escolares contenidos que respondieran a las demandas de la economía y del ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que se refleja en la debilidad de los sistemas de capacitación y en los anacronismos en materia de contenidos y modelos de aprendizaje. Así, no se ha satisfecho la nueva e impostergable demanda que nace del desafío de la competitividad, ligada a la expansión de los niveles medio y superior del sistema educativo, a la evolución del sistema de ciencia y tecnología, y a un vínculo real con las demandas del sector productivo; a la necesidad de desarrollar nuevas destrezas que respondan a la flexibilidad que hoy exige el mercado laboral; y a las demandas de las pequeñas y medianas empresas. Finalmente, en el proceso de consolidar los sistemas democráticos de la región, no ha

avanzado suficientemente en la inclusión en los diferentes niveles educativos, de elementos que conduzcan a la formación de ciudadanía para fortalecer los sistemas democráticos de la región.

A esto se agrega el deterioro de la calidad de la educación pública y la marcada falta de equidad en cuanto al acceso y los logros educativos, que quedan en evidencia cuando se comparan los logros por niveles de ingreso y población urbana y rural. Además, existe una altísima tasa de repetición promedio en la región, que se concentra en los primeros grados y tiene como expresión más dramática el hecho de que el 40% de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria. Todo ello hace que el sistema educativo sea simultáneamente un mecanismo de integración y de segmentación. Si se comparan las tasas de escolarización brutas¹ por grados de enseñanza de la región con las del conjunto mundial de países en desarrollo y de países desarrollados, América Latina y el Caribe se ubican en una situación intermedia (véase el cuadro 4.1), cuya característica más importante es la persistencia de un gran déficit en la educación secundaria y superior (véase también, sobre este tema, el capítulo 7 de este informe). En la educación primaria, la región ostenta tasas de cobertura elevadas, comparables con las de otros países. Por el contrario, mientras en la enseñanza secundaria los países desarrollados tienen una cobertura casi total y cercana a la mitad en la terciaria, los de la región, aunque superan los promedios del conjunto de los países en desarrollo, están lejos de alcanzar esos niveles.² Cabe destacar también, tal como se observa igualmente en el cuadro 4.1, que América Latina y el Caribe exhiben un nivel bastante alto, y por lo tanto aceptable, de igualdad entre géneros, muy superior al promedio del conjunto de los países en desarrollo, y más cercano al que registran los países desarrollados.

Por otra parte, a medida que los países de la región progresan en materia de logros educativos de la población, se ha dado un proceso de devaluación educativa, dado que a mayor promedio de años de escolaridad del conjunto de la sociedad, mayores son las exigencias de capacitación para acceder al empleo. Además, el hecho de que la generación de empleo presente rezagos en comparación con el aumento de los logros educativos, incide inevitablemente en forma negativa en la rentabilidad de la educación, y amplía las brechas de ingreso por nivel de educación alcanzado

1 Las tasas brutas del cuadro 4.1 deben tomarse con cautela; esto obedece a que no son un reflejo exacto de la situación, pues se basan en la relación entre las cifras de matrícula que habitualmente proveen los ministerios de educación, y las cifras de población en edad correspondiente al grado o ciclo que proveen los censos de población. De allí que en algunos casos se supere el 100%.

2 El tema del mayor desarrollo comparativo de la situación educativa de la región con respecto a la de países industrializados o de industrialización reciente se trata en la sección 4.a del presente capítulo.

Cuadro 4.1
TASAS DE ESCOLARIDAD BRUTAS POR NIVEL DE ENSEÑANZA, 1996

Continentes, grandes regiones y grupos de países	Grado de enseñanza											
	Primaria			Secundaria			Superior			Todos los grados		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Países en desarrollo	100.0	105.8	93.8	50.4	55.1	45.3	9.6	11.1	8.1	57.8	62.1	53.3
América Latina y el Caribe	113.0	115.8	110.2	57.2	54.5	60.0	18.4	18.5	18.4	70.9	71.6	70.2
Países desarrollados	103.0	102.8	103.2	100.3	98.8	101.8	50.5	46.8	54.4	85.9	84.1	87.7

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Tasas de escolarización brutas por grado de enseñanza [http://unesco.org/yearbook/Table_2_10.htm], 1998.

(véase el capítulo 2). Actualmente, los años de instrucción formal requeridos para contar con grandes probabilidades de evitar la pobreza oscilan entre 10 y 12, según el perfil educacional de cada país (véase el cuadro 4.3). Por lo mismo, a medida que se avanza en la enseñanza media, también aumentan las exigencias del mercado de trabajo en cuanto a años de escolaridad de quienes ingresan a él.

Estas consideraciones muestran que todavía es necesario avanzar sustancialmente en materia de logros educativos en la región, concretamente en la escolaridad correspondiente a la enseñanza secundaria y terciaria, si se pretende lograr un notable progreso en los niveles de competitividad de los recursos humanos, y que la mayor parte de la población cuenta con suficientes años de escolaridad como para poder aspirar a mejores opciones de movilidad ocupacional y bienestar social en el futuro. Muestran igualmente que es necesario ampliar en forma simultánea las oportunidades ocupacionales (véase el capítulo 5).

El desarrollo del sistema educacional, así como el dinamismo de las sociedades y de las economías en las últimas dos décadas, plantean nuevos desafíos y obligan a readequar sobre la marcha los sistemas de educación y transmisión de conocimientos (CEPAL/UNESCO, 1992). Los principales desafíos en el campo educacional que se plantean en este capítulo y deben dar orientación al conjunto de reformas en curso son los siguientes.

a) Continuidad educativa. Dado que en la región se cuenta ya con una matrícula universal en primaria, aunque no en todos los países, el reto que se enfrenta actualmente es lograr avances importantes en materia de continuidad educativa dentro del sistema educacional, con vistas a llegar dentro de los plazos más cortos posibles a una cobertura universal en la educación secundaria.

b) Aumento decidido en la calidad de la educación. Implica seguir avanzando en herramientas de diagnóstico como son las pruebas de medición de la calidad para darle mayor pertinencia a intervenciones futuras; tomar acciones más resueltas para actualizar estilos de aprendizaje y de enseñanza; dotar a las escuelas con un soporte informático y de tecnología audiovisual que permita transmitir a los educandos nuevas destrezas de adquisición de información y conocimientos; imprimirle mayor fuerza y dinamismo al mejoramiento curricular y la capacitación docente; extender jornadas escolares y dotar de mayor infraestructura escolar a las escuelas

c) Mayor equidad de oportunidades educativas. Pese a la expansión del sistema educativo, se observa que el acceso a una buena educación sigue estando muy segmentado por estratos socioeconómicos; por lo tanto, falta una segunda ola democratizadora que vaya más allá de la ampliación de la cobertura, es decir, que permita reducir las actuales brechas en las condiciones de acceso. La diversificación institucional de la educación, y la consiguiente distancia entre escuelas de élite y la educación pública, junto con la diversificación de los medios de acceso al conocimiento, obligan a promover una reforma educativa que permita igualar las oportunidades de acceso a una educación de calidad y la trayectoria de los alumnos en el sistema educacional. Esto implicaría garantizar a los sectores más desposeídos una oferta educativa que les ayude a permanecer más tiempo en el sistema, adquirir formación oportuna y contar, por lo tanto, con mayores opciones de movilidad socio-ocupacional en el futuro.

d) Adecuación de los sistemas educativos a las exigencias productivas y a la competitividad global basada en la incorporación de progreso técnico. Para los países de la región esto implica impartir formación

para un desarrollo productivo que debe tomar en consideración las destrezas propias de la sociedad de la información y el conocimiento. Este desafío está lejos de recibir una respuesta adecuada de nuestros sistemas educacionales, en los que el cambio de orientación y estilos pedagógicos todavía es incipiente.

e) Educación para el ejercicio de la ciudadanía moderna. La consolidación de la democracia como sistema político en casi la totalidad de los países de la

región, y el duro aprendizaje acumulado en largas décadas de sistemas autoritarios o clientelistas, obliga a construir una cultura ciudadana moderna y de vocación democrática. No hay que olvidar que el ejercicio de la ciudadanía —caracterizado esencialmente por el intercambio mediático, el diálogo público, el procesamiento informado de las demandas de distintos grupos sociales, y la autoafirmación cultural— pasará a ser fundamental en los espacios emergentes de la vida social.

2. Ámbitos de la reforma educacional y elementos de una nueva institucionalidad

Las reformas educativas que se han llevado a cabo en la región durante las últimas dos décadas han estado marcadas por decisiones públicas encaminadas a producir transformaciones en cuatro ámbitos: organizativos, financieros, cualitativos y de articulación sistémica. Aunque existen experiencias diversas, los énfasis han tendido a recaer en las dos primeras áreas.

En relación con los aspectos organizativos, se ha buscado:

- Replantear el papel del Estado por la vía de potenciar sus funciones de orientación estratégica, regulación, fomento de las autonomías y evaluación de los resultados.
- Avanzar en los procesos de descentralización, en procura de incrementar los logros, la pertinencia y la eficiencia del sistema.
- Bajo la misma racionalidad, impulsar el establecimiento de esquemas mixtos público- privados y el incremento de la autonomía de las escuelas.
- Revalorizar económica y culturalmente la profesión docente mediante sistemas más meritocráticos.

En cuanto a los aspectos financieros, se ha pretendido:

- Incorporar esquemas flexibles de subvención y focalización, que permitan al Estado ejercer funciones compensatorias y redistributivas.
- Complementar las políticas centradas en la oferta educativa con mecanismos de promoción y subvención de la demanda.
- Sustituir el financiamiento estatal mediante la movilización de diversas fuentes de

financiamiento que incluyan un volumen creciente de recursos privados.

En lo relativo a los aspectos de calidad, se ha procurado:

- Equilibrar la importancia fundamental otorgada a la cobertura con la que se asigna al incremento de la calidad y de los logros educativos.
- Fomentar el desarrollo de instrumentos confiables de evaluación que permitan calificar los sistemas en función de los beneficios que aportan a la economía, la sociedad y la cultura.

Finalmente, respecto de la articulación sistémica, se ha planteado la conveniencia de:

- Avanzar hacia un enfoque sistémico que integre la educación, la capacitación y la investigación entre sí y con el sistema productivo.
- Establecer una nueva relación entre educación, capacitación y empresa.
- Promover, en función de lo anterior, un esfuerzo conjunto de universidades, empresas y gobiernos con el objeto de que el conocimiento que se imparta contribuya a elevar la competitividad.

Un proceso de cambio de esta envergadura requiere de un consenso amplio y permanente entre los diversos actores económicos, políticos y sociales con respecto a la educación que, además, permita llegar a acuerdos básicos en torno de la agenda a la que dé lugar este desplazamiento de enfoque. Tales consensos no son fáciles y se han ido construyendo lenta e irregularmente en los países de la región durante la presente década. Un referente importante ha sido la propuesta estratégica sobre transformación educativa formulada por la CEPAL y la UNESCO (CEPAL/UNESCO, 1992),

cuyos criterios básicos son la equidad, entendida como igualdad de oportunidades y compensación de diferencias, y el desempeño, referido a la evaluación de los rendimientos y el incentivo a la innovación.

Existe también un consenso a escala regional relativo a las prioridades en educación, acordado en la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998. Dicha Cumbre reconoció como principios que guían la acción educativa a la equidad, la calidad y la pertinencia, fijando como prioridades educativas continentales la creación de programas compensatorios para la atención de grupos vulnerables, la formación y capacitación docente, la conformación de sistemas de evaluación, el intercambio continental en materia de experiencias innovadoras, la utilización de nuevas tecnologías y la educación en valores para la democracia y la ciudadanía, entre otras.

El contenido y el ritmo de las reformas también han dependido considerablemente del perfil educativo de cada país, lo que no se limita sólo a los niveles de analfabetismo, las tasas de escolaridad y los logros en cuanto a continuidad educativa, que en la región pueden variar mucho entre países. También han influido la infraestructura física y tecnológica de las escuelas, la capacidad y compromiso docentes, la valoración de la educación formal por parte de la comunidad, las estructuras institucionales que rigen los sistemas educativos, y la pertinencia de los contenidos y métodos pedagógicos utilizados. Como parte de este proceso, en la vasta mayoría de los países de la región el gasto social y, en particular, el gasto en educación, han aumentado entre 1990 y 1997 en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público total como del producto interno bruto (véase el cuadro 4.2).

Sin embargo, estos procesos han enfrentado diversos obstáculos, tanto técnicos como políticos, que han limitado sus resultados. Los primeros derivan de la dificultad para capitalizar más eficazmente los mayores recursos movilizados en las reformas educativas. Los segundos se relacionan, entre otros aspectos, con la resistencia de los profesores a cambios que perciben como externos, no inherentes a su situación laboral y salarial; la oposición al aumento de la carga tributaria; la redistribución del gasto en educación; y los procesos de descentralización administrativa y financiera. Otros rasgos observados en los procesos de reforma son la dificultad para lograr que éstos incidan positiva y directamente en la equidad social; la excesiva uniformidad de la secuencia de las reformas ante realidades nacionales heterogéneas, lo que lleva a algunos actores a perder de vista el sentido de estos procesos, y a soslayar el campo pedagógico y la profesionalización

docente; y la necesidad de definir estrategias de acción específicas que sirvan de nexo entre la escuela, la familia, los medios de comunicación y la empresa (Tedesco, 1998).

Algunos de estos cambios merecen comentarios particulares. En materia institucional y administrativa, las modificaciones deben ajustarse a las posibilidades nacionales. Esto es evidente cuando se considera el tema de la descentralización administrativa, y a veces sustantiva, del sistema educacional. Se argumenta, en este marco, que los gobiernos nacionales deben dejar de controlar directamente el manejo de las escuelas, para concentrarse en generar fondos, establecer estándares, promover la equidad, supervisar los progresos y evaluar resultados. Al mismo tiempo tienen que permitir que las escuelas vayan logrando un mayor control de sus propias actividades, que las comunidades participen más efectivamente en la administración de las escuelas, y que las autoridades estatales (departamentales) o municipales puedan ir manejando aspectos de financiamiento de los que tradicionalmente se ha encargado el nivel central. Sin embargo, en algunos países este proceso ha sido lento, debido tanto al interés de las autoridades nacionales en mantener el control del sistema educativo como a que, en el caso de los países más pequeños, las virtudes de la descentralización son menos evidentes. Por otra parte, no pocos analistas han argumentado que, en ausencia de mecanismos adecuados que compensen las diferencias interregionales, la descentralización puede profundizarlas (véase el capítulo 7). No menos importante es el hecho de que la descentralización, entendida como la transferencia de recursos y mayores capacidades de decisión a los entes territoriales, puede no traducirse en una más amplia autonomía de las escuelas, lo que de acuerdo con muchos defensores de las ideas de descentralización, debe ser el objetivo real de este proceso (Di Gropello y Cominetti, 1998).

Otro instrumento de política que ha sido objeto de amplio debate es el de los subsidios a la demanda y subsidios a la oferta con criterio de demanda (véase el capítulo 3). La idea subyacente tras este esquema, en el caso en cuestión, es que “los fondos siguen al niño”. Para ello, los gobiernos subsidian las “escuelas de elección” en proporción al número de alumnos matriculados, mediante un sistema de bonos (vouchers). Este sistema ha funcionado, con diferente peso relativo, en Chile, Colombia, Guatemala, Puerto Rico, y en países industrializados, como Suecia, Polonia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Existen, claro está, variantes nacionales: bonos selectivos según los ingresos familiares o bonos universales; cheques que reciben los padres para pagar los colegios que eligen, o subvenciones directas a los colegios según matrículas vigentes; bonos sólo para acceder a escuelas privadas, o también a escuelas

Cuadro 4.2
GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR EDUCATIVO

País	Tasas de matrícula (porcentajes)						Gasto social educación/PIB	
	Primaria (neta)		Secundaria (bruta)		Superior (bruta)			
	Niños	Niñas	Niños	Niñas		1991- 1994		
	1995	1995	1991- 1994	1991	1991- 1994	1990- 1991	1996- 1997	
Argentina	99	89	66	70	36	3.3	3.8	
Bolivia	97	93	40	34	22	3.1	5.9	
Brasil	86	88	42	49	11	3.7	3.4	
Chile	86	85	66	70	27	2.6	3.3	
Colombia	96	65	59	70	18	3.1	4.4	
Costa Rica	89	91	47	51	30	4.7	5.8	
El Salvador	95	63	27	30	15	2.1	2.6	
Guatemala	91	46	25	23	8	1.6	1.7	
México	99	99	57	58	14	2.6	3.4	
Nicaragua	78	81	40	47	10	4.9	4.3	
Panamá	99	96	63	68	28	4.7	5.5	
Paraguay	89	90	38	40	10	1.2	3.9	
República Dominicana	79	83	34	47	18			
Uruguay	94	94	74	88	27	2.7	3.0	
Venezuela	98	83	29	41	29	3.4	3.1	

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), World Cultural Report, 1998: Culture, Creativity and Markets, París, 1998; y CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

públicas, o a una instancia intermedia, como es el caso de las escuelas subvencionadas en Chile.

Hasta la fecha, la experiencia sugiere que es importante tomar en consideración los riesgos y beneficios de estos esquemas. El mecanismo del subsidio no siempre produce los resultados previstos por los partidarios de tales políticas y puede generar ciertos efectos a los que la teoría económica resta importancia o pasa por alto. Un ejemplo es el problema de discriminación en el ingreso de alumnos que ejercen algunas escuelas, dado que compiten entre ellas por mantener altos niveles de logros como parte de su “capital” (Medlin, 1997). ¿Qué pasa entonces con los derechos de los estudiantes más lentos y con los grandes objetivos sociales de la educación?

Otro elemento que se debe tener presente es que la analogía del mercado a la que tanto se alude para referirse a los subsidios educacionales tiene sus limitaciones. Primero, porque las escuelas no funcionan necesariamente como empresas privadas. Segundo, porque no todos los padres se comportan como consumidores “racionales”. Tercero, porque las familias suelen no contar con información suficiente, lo que inhibe una competencia transparente y la disponibilidad de una más amplia y mejor base para que los padres elijan las escuelas de destino de sus hijos. Finalmente, porque

la educación es un bien de valor social (*merit good*) y no sólo un artículo de consumo.

Por ello, para que el expediente de la subvención y la combinación público-privada correspondiente optimicen el funcionamiento del sistema es indispensable que el Estado asuma un fuerte papel regulador a fin de asegurar, entre otras cosas: mayor transparencia en la información sobre oferta educacional a los usuarios y sus familias; sanciones claras a establecimientos que, debido al régimen competitivo del mercado, discriminen en contra de los alumnos de bajo rendimiento; un control público de la pertinencia de los currículos y la calidad de la enseñanza; y el apoyo focalizado a escuelas de bajo rendimiento en que se concentran alumnos de escasos recursos.

Otro componente importante para que las reformas sean viables es la flexibilidad de los sistemas, cualidad necesaria para impedir los dualismos que han originado opciones separadas y sin puentes entre sí (educación humanista-científica o técnica-profesional). La devaluación educativa requiere del sistema educacional una capacidad continua de adaptación para expandir la gama de opciones, a medida que se prolonga la vida escolar de los estudiantes. En la medida en que se va desplazando el umbral educativo requerido para contar con mejores oportunidades de inserción productiva, el sistema

educacional debe ir ampliando las oportunidades de mayor capacitación ofrecidas a los educandos. Anticipándose a esta situación, es necesario impedir opciones terminales que hagan necesario elegir de manera temprana y definitiva entre el mundo del trabajo y la continuación en la educación superior. Por el contrario, hoy se precisan muchas interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre sistema productivo y sistema educacional. Se trataría entonces de “ofrecer un núcleo educacional mínimo centrado en torno al desarrollo de las competencias esenciales adquiridas durante el ciclo de la educación general y una experiencia de preparación para la vida de trabajo, junto con ofrecer diversidad de opciones intercomunicadas entre sí—que permitan al alumno elegir entre

cursos de diverso tipo y orientación manteniendo abiertas las posibilidades de cambio de programas y sobre todo de poder en el futuro seguir estudiando en el nivel superior o incorporarse al mundo laboral” (Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, 1994, p. 93). A partir de lo anterior, la gestión educativa deberá traducir esa flexibilidad en proyectos con exigencias comunes y énfasis en orientaciones múltiples. La diversidad que debe generar esta flexibilidad supone, al mismo tiempo, un esfuerzo público por asegurar un núcleo de calidad común con vistas a evitar la actual segmentación.

En relación a la calidad de la educación, los países han avanzado en poner en marcha sistemas de evaluación educativa, dado que para formular medidas de reforma

Recuadro 4.1

PROGRAMAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En Brasil, la puesta en marcha de programas regionales de apoyo pedagógico ha tenido resultados positivos para reducir la repitencia. Entre las iniciativas en curso, cabe destacar el proyecto “Reorganización de la Trayectoria Escolar. Clases de Aceleración”, desarrollado por la Secretaria de Estado de Educación y Deportes (SEED) de São Paulo, destinado a estudiantes que presenten 2 o más años de desfase entre la edad y el grado que cursan, y que en 1998 constituían el 65% de los alumnos de enseñanza básica del país. Aplicado en municipios y escuelas a partir de 1995, ha beneficiado hasta hoy a 200 mil estudiantes en 8 mil cursos, y a más de 8 mil profesores. Por otra parte, la Secretaria de Estado de Educación y Deportes (SEED) del Estado de Minas Gerais ha impulsado desde 1995 el “Proyecto de Mejoría de la Calidad de la Educación Fundamental en Minas Gerais” (PROQUALIDADE), buscando aumentar los niveles de aprendizaje de los alumnos del ciclo básico promoviendo: mayor autonomía en la comunidad escolar, la descentralización en la adquisición de bienes y servicios educativos, la capacitación continua de profesores y programas de aceleración de los flujos de

aprendizaje. De acuerdo a los informes elaborados por el Banco Mundial, se destaca la reducción de la repitencia de un 32% de alumnos que llegaban a 5 año básico.

En Chile, existe desde comienzos de los 90 el PME, programa de mejoramiento de las escuelas básicas de sectores pobres, en el que se focalizan recursos en las 900 escuelas de menor rendimiento del país según el puntaje obtenido en la prueba SIMCE (que luego se extendió a cerca de 1200). También se ha comenzado a hacer uso de la informática con fines educativos en las escuelas, y se está alcanzando la cobertura de la totalidad de los liceos (educación secundaria) y al menos la mitad de las escuelas (educación básica). También se han introducido masivamente metodologías de aprendizaje más activas y participativas. Por último, se ha iniciado una extensión progresiva de la jornada escolar, aumentando de 900 a 1 200 horas anuales.

En Colombia, la política educativa contempla mejorar la calidad de la educación básica mediante la ampliación de la jornada real escolar de 3.5 a 6 horas diarias, la provisión de textos a estudiantes de establecimientos públicos, y la creación de

2 100 bibliotecas y centros de material didáctico.

En Costa Rica se ha puesto en marcha el programa de enseñanza de un segundo idioma y se ha fortalecido el programa de informática educativa.

En Perú, durante 1995 se distribuyeron casi 800 mil textos y cuadernos, 200 mil guías para docentes y 15 mil módulos de material educativo para centros de educación inicial y unidocentes, y se están adoptando nuevos currículos básicos.

En Uruguay se extendió el horario de estudio en los liceos de 648 horas de clases anuales a 810, lo que exige a los alumnos permanecer en la institución durante 972 horas o 1 170 si se agregan las de recuperación. Se pretende reforzar la educación básica en inglés, la infraestructura en informática, la provisión de libros de texto y de bibliotecas pedagógicas, la distribución de material didáctico y el financiamiento de proyectos orientados a mejorar la calidad. El proyecto de modernización de la educación secundaria y de formación docente está destinado a ampliar la infraestructura de los liceos, proporcionar textos, libros, materiales y equipos y fomentar la elaboración de un nuevo currículo.

que ejerzan una influencia positiva en la calidad y equidad de la educación es fundamental contar con buenas herramientas de diagnóstico. La evaluación educativa radica principalmente en la aplicación sostenida de sistemas de medición de calidad y logros educacionales. En la medida que se instituyan sistemas confiables de medición, se podrá optimizar el uso de recursos para apoyar a las escuelas más necesitadas (como ya ocurre en algunos países); compatibilizar las reformas proyectadas con la situación existente (en materia curricular, de textos, de cambios en sistemas pedagógicos); y recompensar las mejoras en logros de las escuelas.

Prácticamente todos los sistemas nacionales de evaluación se centran en el desempeño escolar luego de un período de instrucción, lo que permite evaluar avances y cambios en la capacidad cognitiva de los estudiantes. Se procura evaluar en los alumnos su desarrollo de habilidades, la adquisición de conocimientos, la capacidad para resolver problemas o adquirir destrezas, y los cambios en las actitudes y preferencias. Con ello no sólo se busca mediar el rendimiento de los estudiantes, sino también determinar el progreso logrado por las escuelas y distritos escolares en la consecución de metas estandarizadas del sistema educativo, e identificar problemas en los programas de estudio y los procesos de aprendizaje.

Los sistemas de medición pueden contribuir a mejorar la calidad de la educación por varias vías, a saber: mediante el establecimiento de una medida de referencia del aprendizaje y la fijación de estándares; identificando insumos y procesos eficaces, que permitan lograr avances mensurables en el rendimiento académico; movilizándolo a la opinión pública en favor de la educación; generando información para reexaminar los programas didácticos e incentivos de buen desempeño de docentes y escuelas; y contribuyendo al análisis de los problemas de comprensión y aplicación de conocimientos de los estudiantes.

Un aspecto que es también muy importante para avanzar en calidad educativa es el apoyo al aprendizaje de los alumnos, lo que incluye, entre otros componentes, las reformas en los estilos de enseñanza, la provisión de infraestructura complementaria, la extensión de la jornada escolar y el refuerzo a los alumnos y escuelas de bajo rendimiento. En algunos países también se han comenzado a impulsar programas de creación de infraestructura y enseñanza en informática (Recuadro 4.1).

Otro aspecto de la reforma –que no tiene la misma importancia en todos los países de la región– es la adaptación del sistema a las especificidades culturales de grupos étnicos, sean éstos mayoritarios o minoritarios. Esta

Recuadro 4.2

EDUCACIÓN BILINGÜE E INTERCULTURAL

En Bolivia, se promulgó en 1994 la ley marco de reforma del sistema educativo que otorga prioridad a la multiculturalidad y a la educación bilingüe para la población que habla el quechua y el aymara. En Bolivia, según el Censo de 1992, el 70% de la población tiene una lengua materna diferente al castellano, por lo que la reforma otorgó gran centralidad a la interculturalidad y a la educación bilingüe. En Paraguay, se han instituido sistemas de educación bilingüe para la población cuya lengua materna es el guaraní. En Paraguay la reforma ha concertado una política de educación bilingüe, fortaleciendo un programa nacional de enseñanza en lengua materna, que es el guaraní en la mayor parte del mundo rural.

En Centroamérica los programas de educación bilingüe e intercultural adquieren una connotación muy rica en Guatemala en el marco de los acuerdos de paz. En Honduras y Nicaragua –en relación a sus poblaciones miskitas y sumos– y en Panamá –en relación a las comunidades Emberá, Wounaan, Kuna-Yala y Ngobé-Buglé– se observan innovaciones educativas y pedagógicas importantes, pero aún incipientes.

En México, el “Programa de Atención Educativa a Población Indígena” (PAEPI), desarrollado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), tiene por objeto la construcción gradual de un modelo de educación inicial y básica intercultural y bilingüe para alumnos indígenas. Busca atender adecuadamente a las casi 8.500

escuelas primarias indígenas del país y a un número semejante de establecimientos preescolares, adecuando el currículo nacional de la enseñanza inicial y básica, sus características académicas y operativas particulares. Iniciado durante 1994 en 14 Estados, se imparte tanto en español como en 52 lenguas y variantes dialectales, buscando consolidar el manejo bilingüe. En el período 97/98 se adecuaron textos para primero y segundo grados de primaria, beneficiando a más de 740 mil niños. Y se adecuaron 18 títulos para tercero y cuarto, habiéndose distribuido más de un millón de textos de estudio gratuitos en 52 dialectos de 33 lenguas indígenas para alumnos de 1° a 4° grados.

adaptación tiene en su centro el tema del bilingüismo, sobre todo en aquellos países donde un porcentaje importante de la población estudiantil no tiene la misma lengua materna. El bilingüismo es importante para los logros de lectoescritura y comprensión en países con alto índice de

multiculturalidad, por cuanto el aprendizaje de la lengua materna en el nivel primario conlleva a un mejor aprendizaje de un segundo idioma. En esta materia se han realizado avances en diferentes países de la región (Recuadro 4.2).

3. El papel de la educación frente a la reproducción intergeneracional de la pobreza

Los esfuerzos y las inversiones destinados a incrementar los logros educativos mediante la reducción de las tasas de deserción y repetición tienen diversos efectos positivos en términos de reducir la pobreza y la desigualdad. Primero, porque dado que la repetición y deserción escolares más agudas se dan en los grupos más vulnerables (pobres y, sobre todo, pobres de las áreas rurales), el apoyo a la continuidad beneficia a estos grupos y tiene, por ende, un sesgo de redistribución progresiva.

Segundo, porque los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, sobre todo, de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de los niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición, y aumenta el número de años de estudio completados, junto con permitir que se cursen en forma más oportuna.

Tercero, existe una evidente correlación entre el aumento de la educación de las mujeres pobres y las mejores condiciones de salud de sus familias en el futuro, pues la escolaridad de las mujeres es un factor determinante de la reducción de la mortalidad y morbilidad infantiles, el mejoramiento de la salud y nutrición familiares, y la disminución de las tasas de fecundidad.

Lo anterior pone en evidencia el papel crucial de la educación en la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza. El efecto de la educación en este ámbito es triple: mejora el ambiente educacional de los hogares futuros y, con ello, el rendimiento educativo de las próximas generaciones; incide positivamente en la salud reproductiva e infantil y,

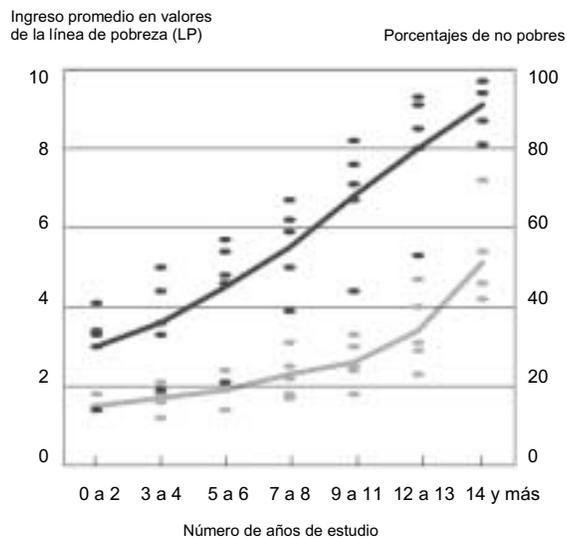
por último, permite una mayor movilidad socio-ocupacional ascendente de quienes egresan del sistema educativo. A mayor nivel de educación formal, menor es la probabilidad de ser pobre o caer en la pobreza. Por otra parte, la educación es el principal expediente para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

Al examinar el número promedio de años de estudio tanto de los jefes como del conjunto de los miembros del hogar ocupados, se advierte un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación: a mayor nivel de educación, mayor nivel de ingresos percibidos. Lamentablemente, el 80% de los jóvenes urbanos proviene de hogares cuyos padres cuentan con un capital educativo insuficiente (menos de 10 años de estudio), y entre un 60% y un 80% de ellos no alcanza el umbral educativo básico para acceder al bienestar que actualmente exige, dependiendo de los países, alrededor de 12 años de estudio (CEPAL, 1997b, p. 59).

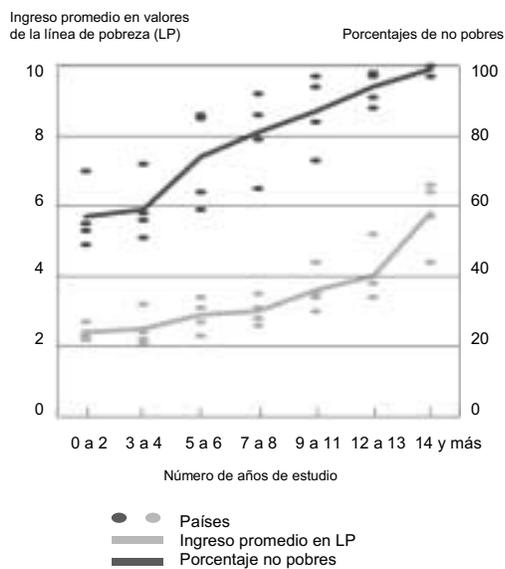
Esto significa que aproximadamente entre un 48% y un 64% de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus oportunidades futuras ya en su hogar de origen, y la situación de los jóvenes que viven en áreas rurales es aún más crítica. Esta elevada proporción de jóvenes que heredan una educación insuficiente, se traducirá a lo largo de su vida en empleos mal remunerados, lo que prefigura desde ya limitaciones a sus oportunidades de bienestar propias y de los hogares que formen (CEPAL, 1997b, p. 143). Así, dependiendo del país, entre un 72% y un 96% de las familias en situación de pobreza o indigencia tienen padres con menos de nueve años de instrucción, en promedio. Por lo

Gráfico 4.1
12 AÑOS DE ESTUDIO: UN CAPITAL EDUCATIVO MÍNIMO PARA ACCEDER AL BIENESTAR
(Áreas urbanas)

Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay, Venezuela



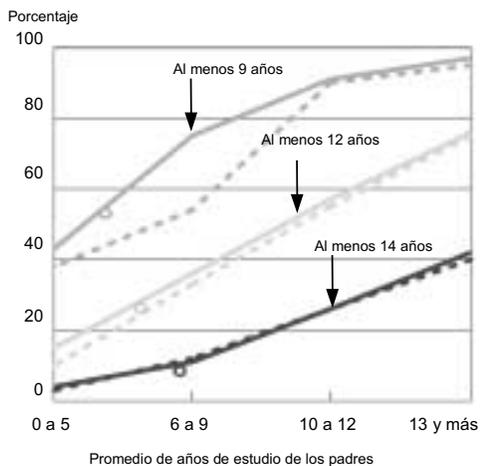
Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay



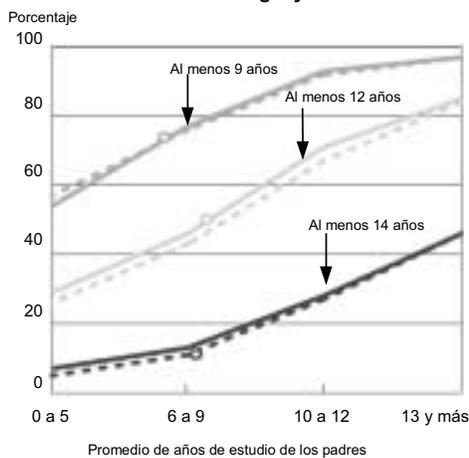
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Gráfico 4.2
LAS DESIGUALDADES EDUCACIONALES SE TRANSMITEN DE PADRES A HIJOS: JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD QUE COMPLETARON AL MENOS 9, AL MENOS 12 Y AL MENOS 14 AÑOS DE ESTUDIO, SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL DE SUS PADRES
(Áreas urbanas, 1980-1994)

Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay, Venezuela



Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay



Año inicial Año final
 Promedio

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

tanto, las personas que provienen de hogares con escasos recursos suelen cursar ocho o menos años de estudio y, en general, no superan la condición de obrero u operario, con un ingreso mensual promedio cercano a 2.5 líneas de pobreza, lo que es insuficiente para asegurar el bienestar familiar. Por el contrario, quienes crecen en hogares con más recursos por lo general cursan 12 o más años de estudio, lo que les permite desempeñarse como profesionales, técnicos o en cargos directivos, o bien en ocupaciones de categoría no inferior a empleado administrativo o vendedor, con un ingreso promedio mensual superior a 4 líneas de pobreza (CEPAL, 1997b, p. 74) (véase el gráfico 4.1).

La persistente desigualdad en el acceso a la educación, asociada al estrato social de origen, indica que en gran medida las oportunidades quedan determinadas por el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior. En efecto, pese a la importante expansión educacional registrada en la región, en los últimos 15 años se mantuvieron las acentuadas desigualdades entre las posibilidades de los jóvenes de diferentes estratos sociales de completar el ciclo secundario. Actualmente, sólo alrededor de 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar dicho ciclo; en cambio, ese porcentaje supera el 60% entre los hijos de padres que

cursaron al menos 10 años de estudio (véase el gráfico 4.2). Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, debido a que el escaso nivel de educación alcanzado por muchos jóvenes bloquea su principal canal de movilidad. Más aún, esta desigualdad limita seriamente las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo, debido a que el capital educacional (número de años de estudio y calidad de la educación) constituye para la mayoría de la población el principal recurso para su inserción laboral y movilidad social futuras (CEPAL, 1997c, p. 65). Dado que esta relación no mejora a lo largo del tiempo, se convierte en un mecanismo reproductor tanto de la pobreza como de la inequidad.

Además, el incremento del promedio de años de escolaridad de los jóvenes durante las recientes décadas, en comparación con el de sus padres, ha sido insuficiente para mejorar las oportunidades relativas de los jóvenes de estratos sociales pobres. Más aún, los jóvenes que provienen de familias de ingresos bajos perciben ingresos que son inferiores en un 30% a 40% a los de los jóvenes del mismo nivel educativo, pero provenientes de hogares cuyos padres tienen ingresos mayores. En consecuencia, el aumento del nivel educativo es una condición necesaria, pero no suficiente, de la mayor igualdad de oportunidades.

4. El desafío de la equidad

Aun en una estructura ocupacional que presenta grandes diferencias de ingreso es posible mejorar la equidad si se aumenta la igualdad de oportunidades entre hijos de familias de estratos altos, medios y bajos, para acceder a mejores puestos de trabajo. Una mejor distribución de activos simbólicos (conocimientos y destrezas útiles) contribuye a una mejor distribución de los activos materiales en el futuro (ingresos, bienes y servicios). Los activos simbólicos son capacidades que, transmitidas de manera equitativa, permiten enfrentar la competitividad futura en una posición de mayor igualdad de oportunidades. De allí la influencia decisiva de la educación en la equidad.

Visto desde esta perspectiva, uno de los desafíos de todas las reformas educacionales es su efecto potencial en la equidad de la oferta educativa, en el rendimiento escolar y en las posibilidades de inserción productiva en el futuro. Es imprescindible que estas reformas tengan un

mayor impacto en términos de los logros educativos de los sectores pobres, lo que exige medidas que influyan en las condiciones tanto de la oferta educativa como de la demanda. Por una parte, es necesario intervenir en el sistema educativo formal para reducir la segmentación de la calidad de la educación que se ofrece a los distintos estratos sociales. Y, por otra parte, se deben mejorar las condiciones de la demanda de los sectores más desfavorecidos, vale decir, las condiciones de acceso al sistema educativo de los estratos más rezagados y sus posibilidades de capitalizarse a través del sistema.

La equidad no implica igualdad en el desempeño, sino en las oportunidades que el medio ofrece para optimizarlo. Las potencialidades de aprendizaje no son homogéneas, incluso en un universo con condiciones socioculturales uniformes en el origen y en el proceso. La equidad implica, pues, dar oportunidades a todos los educandos para desarrollar sus potencialidades y para

lograr hacer el mejor uso productivo y de realización personal de estas potencialidades en el futuro.

a) Continuidad educativa y compromiso de la comunidad

La adopción de medidas que permitan mejorar los logros educativos de los sectores pobres es prioritaria desde el punto de vista de la equidad social, y los resultados se miden, sobre todo, en términos de continuidad educativa de aquellos grupos que muestran una mayor tendencia a tener un rendimiento más bajo. Dicha continuidad se expresa en tres aspectos: la asistencia efectiva a clases, la progresión efectiva a lo largo del proceso (minimización de la repetición) y la permanencia en el sistema (minimización de la deserción). Hay abundante evidencia que demuestra la interdependencia negativa en el caso de deficiencias en alguno de estos tres aspectos; entre otras cosas, la baja asistencia genera repetición y la repetición reiterativa genera deserción.

Lamentablemente, al respecto la región muestra un contraste entre altas tasas de ingreso al sistema y baja permanencia en éste hasta el final de la enseñanza secundaria, junto con altos niveles de repetición, deserción e inasistencia escolares concentrados en las zonas más pobres o dispersas, y en las familias con menores ingresos. En la región, sólo la mitad de los estudiantes que se matriculan en la educación primaria termina dicho ciclo.

Esta discontinuidad tiene directa relación con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Cabe recordar que existe una dinámica de devaluación educativa debido a la cual, a medida que aumentan los logros educativos promedio de una sociedad y se acrecientan las exigencias productivas y culturales, se requieren más años de educación formal para contar con opciones de mejor inserción productiva y mayor movilidad social. Por este motivo, la discontinuidad afecta con mayor dureza a quienes abandonan tempranamente el sistema escolar. Según estimaciones de la CEPAL, actualmente se requiere, como promedio regional, un mínimo de 10 a 11 años de educación formal y, en muchos casos, completar el ciclo medio (12 años de educación), para contar con 90% o más de probabilidades de no caer, o no seguir, en la pobreza (véase el cuadro 4.3) (CEPAL, 1996c). Asimismo, sólo dos años menos de estudio implican un pérdida de ingresos de alrededor de un 20% durante toda la vida activa.

En este contexto, se necesitan políticas complementarias para reforzar la continuidad educativa

de los niños y jóvenes pobres, concretamente para que los hijos de familias con exiguos ingresos asistan a la escuela, se mantengan en ella y progresen año a año, lo que exige que la escuela, además proveer una educación de buena calidad, amplíe el horario de clases a fin de compensar las limitaciones que el clima familiar (baja educación de los padres, insuficiente infraestructura, desorganización familiar, entre otros factores) impone a la capacidad de aprender. También exige la provisión de complementos nutricionales e, incluso, de un subsidio por el costo de oportunidad que significa desistir de una inserción laboral temprana.

Hay muy diversas formas de fomentar la continuidad en el ámbito educativo, y la experiencia internacional ofrece una amplia gama de intervenciones posibles. Si los contenidos de la educación son pertinentes —vale decir, percibidos por sus usuarios como relevantes, motivadores y útiles—, los alumnos y las familias de bajos ingresos evalúan de distinta manera los costos de oportunidad que implica la permanencia en el sistema escolar, y se sienten más motivados para asistir a clases. Si la educación es de calidad, eleva los logros y la motivación de los propios educandos, fomentando la permanencia en el sistema con rendimientos progresivos. Esto es especialmente notorio en los sectores pobres, que acceden a una oferta desfasada tanto con respecto a su situación sociocultural como a las exigencias que impone el mundo laboral.

En este marco es importante tomar en cuenta que el mejoramiento de la calidad de un proceso educativo depende, en importante medida, de cómo un establecimiento capitaliza los nuevos recursos que recibe. Es decir, del capital cultural de los alumnos y del establecimiento, las capacidades profesionales de los docentes, y las motivaciones tanto de los docentes como de los alumnos.

Lo anterior conduce a dos conclusiones adicionales. Primero, si el capital cultural disponible en una unidad educativa incluye también el capital cultural que los alumnos llevan a la escuela, los recursos destinados a elevar la calidad beneficiarán a los distintos sectores según el nivel inicial en que cada uno se encuentre. Segundo, es indispensable mejorar las condiciones de la demanda educativa para capitalizar toda innovación en la oferta tendiente a incrementar la calidad y los logros educativos.

Mejorar las condiciones de acceso al sistema y de permanencia en éste con un criterio de equidad exige, pues, apoyar la demanda educativa y, para ello, la participación de la comunidad. La inversión de recursos técnicos, financieros y humanos en medidas orientadas a estos fines tiene efectos muy positivos en la distribución

Cuadro 4.3
**AÑOS DE EDUCACIÓN NECESARIOS PARA TENER BUENAS PROBABILIDADES
 DE NO CAER EN LA POBREZA**
(Áreas urbanas)

País	Año	Años de educación	Ingreso promedio en valores de la línea de pobreza	Porcentaje de no pobres
Argentina	1997	12 - 14	7.5	95
Brasil	1996	10 - 11	7.1	92
Chile	1998	12 - 14	6.3	91
Colombia	1997	12 - 14	4.8	87
Costa Rica	1997	13 - 14	8.1	96
Ecuador	1997	12 - 14	4.1	70
El Salvador	1997	11 - 12	5.9	89
Panamá	1997	12 - 14	7.0	93
Paraguay	1996	12 - 14	4.9	88
R. Dominicana	1997	13 - 14	6.2	88
Uruguay	1997	10 - 11	6.1	98
Venezuela	1994	13 - 14	4.1	79

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

social de las capacidades de niños y jóvenes para aprovechar la oferta educacional y mantenerse en el sistema educativo. El apoyo a la comunidad y a la demanda educativa se hace tanto más importante si se considera que un problema central de los sectores de bajos ingresos, sobre todo rurales, es la informalidad en la asistencia escolar, vale decir, una discontinuidad educativa cuyas causas están relacionadas con el clima educacional del hogar y el trabajo estacional en las zonas rurales.

Dada la estrecha relación entre las condiciones de sociabilidad de las familias y comunidades pobres, y el rendimiento y continuidad escolares de los niños y jóvenes que las integran, es necesario concertar a diversos actores en torno de un conjunto de programas que gradualmente contribuyan a romper el círculo vicioso. En este punto la focalización se combina con la integralidad de las acciones de apoyo, sobre todo para compensar las deficiencias del clima educacional de las familias pobres. Se requiere movilizar a asociaciones de padres, animadores comunitarios, trabajadores sociales, organizaciones no gubernamentales de fuerte arraigo comunitario, planificadores y ejecutores de programas de apoyo social, es decir a todos aquellos agentes que puedan hacer un aporte al mejoramiento de las condiciones de uso (demanda) de la oferta educativa.

¿Cómo combinar focalización, integralidad y movilización de agentes múltiples en este ámbito?

Básicamente, bajo la forma de redes de apoyo a la continuidad y el rendimiento educativos de los niños y jóvenes pertenecientes a familias en zonas de bajos ingresos. En efecto, el apoyo familiar y comunitario a la continuidad educativa es crucial en condiciones socioeconómicas adversas. Una alternativa es la creación, en zonas de mayor incidencia de la pobreza, de centros comunales de apoyo a los establecimientos escolares cuya función sea la de asesorar a los miembros de la comunidad escolar (director, profesores, padres) en la formulación de estrategias conducentes a elevar el rendimiento de sus alumnos. Otro elemento es facilitar el acceso a información oportuna a los hogares de bajos ingresos, para lo cual puede recurrirse a distintos instrumentos (medios de comunicación, animadores comunitarios y centros vecinales de información, entre otros) a fin de que hagan uso de todas las opciones disponibles.

La incorporación de los padres y la comunidad a los procesos educacionales tiene múltiples efectos positivos. Una comunidad más protagónica y una demanda más organizada de los sectores pobres contribuyen a una detección más oportuna de deficiencias educativas, un mayor acopio de propuestas para acercar la escuela a las necesidades de la población local y un apoyo focalizado en la superación de los rezagos más apremiantes. Además, cuanto más pertinente resulte la participación de la familia en la

escuela, más se incrementa también el capital educativo en el hogar, lo que repercute directamente en el rendimiento de los educandos.

El refuerzo de la comunidad reviste especial importancia en las zonas rurales. Las estadísticas son concluyentes en la región y muestran diferencias importantes entre logros educativos por corte rural-urbano, que revelan la desfavorable situación de las zonas rurales. Tanto mayor es el problema si se considera que aquellos que muestran un mejor rendimiento educacional en las zonas rurales migran hacia las ciudades, dado que en los centros urbanos tendrán mejores oportunidades. Por lo tanto, la población que permanece en el campo sigue siendo la menos educada y capacitada, lo que refuerza el círculo vicioso de la pobreza rural. Por lo mismo, es necesario desplegar esfuerzos especiales en las zonas rurales, sobre todo en las poblaciones más dispersas. Estos esfuerzos deben orientarse principalmente a las comunidades rurales en las que la deserción escolar temprana está ligada al hecho de que los niños suelen trabajar, al menos estacionalmente, en el marco de la economía familiar campesina, por lo que su permanencia en la escuela implica un costo de oportunidad para los hogares.

Lo anterior también se aplica a la educación secundaria. La mayor continuidad y pertinencia del ciclo de enseñanza secundaria constituyen medios de integración social y de aumento de la igualdad de oportunidades a mediano plazo. En efecto, dados los avances en materia de educación primaria, así como las mayores exigencias económicas y culturales, la meta de la continuidad educativa se desplaza hacia la educación secundaria. El logro de una mayor cobertura, continuidad y adecuación en este nivel educativo exige intervenir tanto en la demanda como en la oferta de educación, y también en la forma en que la oferta debe adaptarse para asegurar mayor adecuación y continuidad. Dicha intervención es especialmente importante en el caso de los sectores pobres, que acceden a una oferta más desfasada respecto de la dinámica del mundo laboral y de los nuevos patrones de integración social, y en los que se registran los más altos índices de deserción y repetición en la enseñanza media.

El mejoramiento de la continuidad educativa es económicamente viable en términos de la extensión de la escolaridad a lo largo del ciclo de educación secundaria. Según estimaciones de la CEPAL, los gastos en que

habría que incurrir para expandir la proporción de población que completa la educación media están al alcance de los países. Se requiere aumentar el gasto anual en educación secundaria entre medio punto y un punto del PIB para alcanzar metas significativas. En el caso de los países con tasas más bajas de escolarización secundaria, se necesitan mayores recursos para lograr un cambio profundo dentro del mismo plazo (en torno de dos puntos del PIB).³

b) Equidad pre-sistema, intra-sistema y post-sistema

La noción misma de equidad en educación es compleja y puede entenderse en varios sentidos. En primer lugar está la equidad pre-sistema, vale decir, la capacidad para absorber la oferta educativa que tienen los usuarios que se incorporan al sistema educacional procedentes de muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales. Esta equidad se refiere básicamente a las condiciones de acceso al sistema educacional, que determinan posteriormente los logros dentro de él.

En segundo lugar puede hablarse de equidad intra-sistema, expresión que alude a la homogeneidad en la calidad (aunque no necesariamente en los contenidos) de la oferta educativa que debería existir entre establecimientos educacionales que atienden a niños de distintos estratos socioeconómicos y en diversos contextos espaciales. La trayectoria de los alumnos dentro de los ciclos educacionales responde a una combinación de equidad pre-sistema e intra-sistema, y es posible comprobar la diferencia en cuanto al rendimiento pedagógico según el nivel socioeconómico de los alumnos (véanse los cuadros 4.4 y 4.5).

En tercer lugar, puede hablarse de equidad post-sistema, que se refiere a la capacidad de inserción productiva y de desarrollo social y cultural que tienen alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez que egresan del sistema educativo. En este nivel es clave la articulación entre el egreso del sistema educacional y el acceso al empleo.

Desde esta perspectiva, las acciones en curso apuntan básicamente a mejorar la equidad intrasistema, nivel que es más susceptible de ser abordado por las políticas pertinentes. Si bien se están invirtiendo esfuerzos con el objeto de elevar la calidad de la

3 Véase CEPAL (1996c). En este documento se presenta un cálculo de la relación costo-tiempo para aumentar la continuidad educativa y expandir la proporción de la población que completa la educación media en distintos países de la región, agrupados por niveles de escolaridad. Se tomó como ejemplo un país con nivel educativo alto (Uruguay), otro con nivel educativo intermedio (Costa Rica) y un tercero con nivel educativo más bajo (Brasil).

Cuadro 4.4
RENDIMIENTO PROMEDIO SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO
(CUARTO AÑO DE EDUCACIÓN BÁSICA)^a
(En porcentajes)

Rendimiento	Nivel bajo	Nivel medio	Nivel alto
Lenguaje	47.9	58.4	71.9
Matemáticas	43.8	49.8	59.0
Total	46.0	54.1	65.5

Fuente: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Medición de la calidad de la educación: resultados, serie Estudios, vol. 3, Santiago de Chile, Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización (REPLAD), 1994.

^a Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

Cuadro 4.5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ALUMNOS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO
Y CUARTIL DE RENDIMIENTO TOTAL^a

Nivel socioeconómico	Cuartiles de rendimiento			
	0-25	26-50	51-75	76-100
Bajo	8.9	60.6	26.4	2.2
Medio	3.1	40.0	48.0	8.9
Alto	1.4	15.3	55.1	28.1

Fuente: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Medición de la calidad de la educación: resultados, serie Estudios, vol. 3, Santiago de Chile, Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización (REPLAD), 1994.

^a Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

educación, debe reconocerse que también se han logrado avances en cuanto a la equidad pre-sistema, fundamentalmente a través de los programas de alimentación complementaria, de educación bilingüe para poblaciones indígenas cuya lengua materna no es el castellano ni el portugués, de mayor acceso al sistema para la población de zonas rurales y de participación de la comunidad, todo lo cual reduce los obstáculos que dificultan la inserción en el sistema. En cuanto a la

equidad post-sistema, corresponde destacar los esfuerzos que se están desplegando en algunos programas en curso destinados a brindar alternativas, tanto en la escuela básica como en la media, de salida no terminal y de continuación de los estudios en variantes de educación técnica.

Estos distintos aspectos de la equidad, así como de la calidad de la educación, suelen tener los mismos destinatarios, dado que quienes presentan carencias en

un área también sufren de ellas en otras. La población que padece las peores condiciones pre-sistema también se encuentra en la situación más precaria en la etapa intra-sistema, y en la adquisición de conocimientos y saberes funcionales. Las carencias se dan sistémicamente y se refuerzan entre sí, creando los círculos viciosos de la pobreza y la privación. De allí que el impacto de las políticas en pro de la equidad en la educación dependa en gran medida de que se vayan superando complementariamente las carencias en distintos frentes, aun cuando el mejoramiento de un aspecto de la calidad de la educación (por ejemplo, lo que ocurre dentro de la sala de clases) puede irradiar positivamente hacia otros aspectos (el capital cultural de la familia, entre otros). Así es como una política en favor de la equidad en el ámbito de la educación debe detectar los grupos vulnerables que padecen distintas formas de mala calidad formativa, pero también tiene que localizar a aquellos afectados por una situación especialmente crítica en cualquiera de las demás esferas (rezago escolar, precariedad fuera del ámbito escolar y otras).

Esto requiere un conjunto diversificado de políticas, cuya combinación dependerá de los distintos contextos nacionales o locales. En la práctica ya se han establecido objetivos orientados a favorecer a los grupos más vulnerables, tales como aplicar medidas compensatorias en zonas de menor rendimiento escolar, promover programas intersectoriales que influyan más sistémicamente sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal, reforzar e incrementar programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo, y movilizar a las comunidades para que realicen actividades destinadas a mejorar las condiciones de la demanda educativa de los pobres.

El aumento tanto de la equidad como de la calidad de la educación requieren hoy esfuerzos sistémicos y sostenidos en el tiempo. Pero mientras menor es la calidad o mayor es el número de variables de la calidad sobre las que se debe actuar, más sistémico y constante debe ser el esfuerzo, si en realidad se aspira a lograr incrementos sostenidos y prolongados. Además, es precisamente en los niveles más rezagados en los que un mayor número de variables incide negativamente en la calidad educativa. De esto se infiere que una política educativa en pro de la equidad tiene que establecer una relación inversamente proporcional entre las capacidades educativas preexistentes de un grupo

determinado, y la integralidad, duración e intensidad de la política cuyo objetivo es realizarlas.⁴

Una mención especial merece el caso de las mujeres en lo relativo a la equidad post-sistema. En el interior del sistema educacional no hay diferencias por sexo. La matrícula en los distintos niveles es casi pareja y los rendimientos medidos son, en general, superiores entre las mujeres que entre los varones. Pero al enfrentarse al mercado laboral, las mujeres ven reducidas sus opciones por factores de tiempo (carreras más cortas) y valoración (carreras menos remuneradas). Además, las remuneraciones en el empleo muestran una clara discriminación en detrimento de las mujeres, pues a igual nivel educacional, o a puestos de trabajo con similares requerimientos, los salarios de las mujeres son notoriamente inferiores a los de los varones. El hecho de que, en muchos casos, los logros en términos de acceso a la educación formal no hayan mejorado ni la curva de ingresos de las egresadas de los distintos niveles educativos ni su participación en los diversos ámbitos de toma de decisiones en la sociedad, ha permitido identificar importantes problemas relacionados con la calidad de la educación, que influyen en la equidad y la configuración de valores que conduzcan a una sociedad menos discriminatoria. Por lo tanto, la equidad post-sistema exige tanto un cambio cultural que lleve a las mujeres a optar por carreras más valorizadas, como una política de Estado que permita ir reduciendo en forma sistemática la brecha salarial entre mujeres y varones.

c) Educación adecuada y oportuna: hacia una educación media completa

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, resulta más oportuno invertir en recursos humanos dentro del ciclo medio de educación formal que hacerlo más tarde en programas compensatorios de capacitación. Los beneficios de una inversión oportuna en la educación media obedecen a que los programas compensatorios de educación de adultos no sólo reducen el ámbito de la formación, sino que también tienen costos que superan ampliamente los de los cursos regulares equivalentes a cuatro años de educación secundaria. Baste mencionar que los programas de educación de adultos destinados a suplir cuatro años de educación secundaria, incluso reduciendo el ámbito de formación, entrañan costos que en general duplican, triplican, e incluso quintuplican los de los cursos regulares de la enseñanza media (véase el cuadro 4.6).

Extender la proporción de egresos de la educación media reporta grandes utilidades a los educandos y sus

4 Si bien es cierto que a un nivel más bajo "con poco se puede hacer mucho", también es cierto que allí mismo "en poco tiempo, mucho se deteriora".

Cuadro 4.6
**VALOR PRESENTE DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS
 (EQUIVALENTES A EDUCACIÓN SECUNDARIA) EN COMPARACIÓN CON EL VALOR DE
 CUATRO AÑOS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA CONVENCIONAL^a**
 (En dólares de los Estados Unidos)

País	Programa compensatorio (20 meses) (A)	Cuatro años de educación secundaria (B)	A/B
Argentina	2 300	1 100	2.1
Brasil	1 200	790	1.5
Chile	1 700	770	2.2
Colombia	1 400	400	3.5
Ecuador	1 400	320	4.4
Guatemala	650	190	3.4
Honduras	900	320	2.8
Jamaica	1 100	750	1.5
República Dominicana	1 000	190	5.3

Fuente: G. Labarca, "Inversión en la infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas" (LC/L.956), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), 1996.

^a El valor presente de la educación se ha estimado con una tasa de descuento de 10% anual sobre el gasto efectuado en 1990. El valor presente de los programas compensatorios se estimó sobre la base de los salarios mínimos de 1994, con una tasa de descuento de 0.8% mensual.

futuras familias, así como también a la sociedad en su conjunto. Tanto más eficiente y oportuna es la inversión cuanto mayores son los logros educacionales obtenidos.

Una educación de baja calidad y con escasos años de escolarización tiene costos tanto individuales como sociales. Para los individuos significa una disminución de sus posibilidades de acceso a un trabajo remunerado y a un mayor bienestar. Entre los costos sociales se cuentan los derivados de la repetición, la capacitación laboral y la educación de adultos.

De lo anterior se deduce que la inversión educacional oportuna, es decir, realizada en el período de edad correspondiente, es económicamente más conveniente y produce, a su vez, mayores externalidades positivas. En cuanto a estas últimas, cabe reiterar que esta inversión realza el desarrollo cultural y social de los jóvenes y complementa actividades realizadas en otros ámbitos, como la educación en salud y la educación sexual, contribuye a mejorar el clima educacional de los

hogares y su capacidad de socialización, y proporciona, además, una preparación intelectual más adecuada a quienes aspiren a niveles superiores de educación. Por otra parte, como ya se señaló, la notable utilidad que genera la inversión en educación se refleja también en el mejoramiento del ambiente educacional futuro de los hogares, lo que a su vez constituye una variable de suma incidencia en el rendimiento educativo de los niños y jóvenes de la próxima generación.

La posibilidad de que un grupo creciente de jóvenes complete la educación secundaria eleva la competitividad sistémica del conjunto de la sociedad, vale decir, su capacidad para centrar el valor agregado en la incorporación de progreso técnico y, cada vez más, en el uso intensivo de la información y el conocimiento. A medida que se eleva el umbral medio de logros educativos de una sociedad, el nivel medio de productividad del conjunto también se desplaza hacia un umbral más alto.

5. El desafío de la competitividad

a) Recursos humanos: la región en el contexto global

La educación es el instrumento privilegiado para elevar la competitividad sistémica de las economías, una competitividad no centrada en bajos salarios o explotación excesiva de los recursos naturales, sino en la incorporación de progreso técnico. La competitividad sistémica requiere, a su vez, de un incremento sistémico de la calidad de los recursos humanos y de la adquisición de nuevas destrezas. No basta con élites productivas en la frontera tecnológica; es necesario un proceso integrado de incorporación de progreso técnico, que incremente la competitividad del conjunto de la economía y eleve los ingresos de todos los estratos de la población.

La principal limitación de la región ha sido, en este sentido, la restringida disponibilidad de jóvenes que cuenten con una educación y capacitación adecuadas al incorporarse a la población económicamente activa. Este factor es especialmente crítico cuando consideramos las bajas tasas de egreso al final de la educación secundaria en casi todos los países de la región. Por otra parte, es necesario mejorar la calidad y la pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria, adecuando la oferta a las características de los sistemas productivos y del mercado laboral de cada país. Por último, para que América Latina y el Caribe compitan en la economía global, sobre todo en los nichos donde se requiere innovación tecnológica intensiva, sus sistemas universitarios deben ser capaces de formar un número mayor de ingenieros y científicos debidamente capacitados.

Como puede verse en el cuadro 4.7, los países de la región muestran un claro rezago respecto de sus principales competidores industrializados en lo que se refiere a la disponibilidad de fuerza de trabajo semicalificada y altamente calificada, requisito indispensable para aumentar la productividad y mantener un mayor ímpetu competitivo en el mercado global. además, durante las últimas dos décadas las economías asiáticas recientemente industrializadas —Hong Kong, Singapur, República de Corea, China, Malasia y Tailandia— han aventajado a América Latina y el Caribe tanto en educación secundaria como terciaria. al mismo tiempo, se ha ampliado la brecha entre los países de la organización de cooperación y desarrollo económicos (OCDE) y los de la región. el problema no

estriba sólo en que los países latinoamericanos y caribeños estén por debajo de sus competidores en términos de tasas de escolaridad en los niveles secundario y terciario; más grave es el hecho de que estas tasas crecen en la región a un ritmo mucho más lento.

En los países de la OCDE casi todos los jóvenes cursan estudios secundarios y la mayor parte de ellos (85%) los completa. En América Latina y el Caribe el porcentaje sólo asciende al 50% y menos de un tercio egresa al final de dicho ciclo. En los economías asiáticas recientemente industrializadas cerca de un 75% cursa estudios secundarios. La duración de la educación secundaria también es muy inferior en la región. Además, la tasa de escolaridad en educación técnica, como proporción de la tasa total correspondiente a la secundaria, es muy inferior en la región comparada con otras, como lo es también la proporción de alumnos graduados de la educación superior en campos estratégicos como las ingenierías, las ciencias naturales y la agricultura (véase el cuadro 4.8).

Mientras en los países de la OCDE se observa que un porcentaje creciente de alumnos de educación secundaria, de hecho más del 50% de los que cursan ese nivel de estudios, se encauza al terminar dicho ciclo hacia programas vocacionales o de aprendizaje, en América Latina y el Caribe la tendencia claramente prevaleciente en esa misma fase sigue siendo hacia “programas generales”. En los países de la OCDE, un tercio de los alumnos que cursan programas vocacionales o de aprendizaje técnico recibe capacitación tanto en la escuela como en lugares de trabajo (educación “dual”), mientras que en la región dichos programas se realizan, casi en su totalidad, dentro de los establecimientos escolares. Al respecto, cabe considerar que el desarrollo de sistemas duales de aprendizaje es una vía para expandir la educación técnica en la región y, al mismo tiempo, mejorar la oferta de trabajadores debidamente capacitados a corto y mediano plazo.

De lo anterior se deduce claramente que la región debe realizar grandes esfuerzos para elevar las tasas de egreso de la educación secundaria y, al mismo tiempo, ofrecer oportunidades de capacitación técnica vinculada a la educación secundaria; paralelamente, debe mejorar la calidad y realzar la relevancia de la educación superior, otorgando especial atención a los programas universitarios de las ramas de ingeniería y ciencias naturales.

Cuadro 4.7
TASAS DE ESCOLARIZACIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA Y TERCIARIA, 1985 A 1995

Grupos de países	Tasas brutas de escolarización					
	Educación secundaria			Educación terciaria		
	1985	1995	Aumento de tasas de escolarización	1985	1995	Aumento de tasas de escolarización
América Latina y el Caribe	50.2	56.6	6.4	15.8	17.3	1.5
Países de la OCDE	92.3	105.8	13.5	39.3	59.6	20.3
Economías asiáticas recientemente industrializadas (EARI) ^a	57.3	71.3	14.0	14.8	24.0	9.2

Fuente: Carlson (1999), sobre la base de estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), World Education Report, 1998: Teachers and Teaching in a Changing World, París, 1998.

^a Grupo integrado por Hong Kong, República de Corea, Singapur, China, Malasia y Tailandia.

Cuadro 4.8
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS: PERFIL EDUCATIVO EN 1996

Grupos de países	Duración de la educación		Matrícula en educación secundaria técnica como porcentaje del total de matrícula secundaria	Graduados de educación superior en ciencias naturales, ingeniería y agricultura como porcentaje del total de graduados nivel terciario
	Número obligatorio de años	Años de educación secundaria		
América Latina y el Caribe	7.3	5.0	26.3	23.9
Países de la OCDE	9.8	6.4	40.3	27.2
Economías asiáticas recientemente industrializadas	7.7	6.3	36.2	39.0

Fuente: Carlson (1999), sobre la base de estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Anuario estadístico de la UNESCO, 1998, París, 1998; y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), World Education Report, 1998: Teachers and Teaching in a Changing World, París, 1998.

Evidentemente, no basta con dar formación a las cohortes futuras del mercado laboral; también hay que preocuparse de la productividad de los trabajadores actuales que todavía tienen años de vida activa por delante. Este sector se encuentra en una situación más crítica, dado que no está considerado en ningún sistema de actualización de conocimientos y, junto con eso, se enfrenta a la más inmediata amenaza de desempleo debido al desarrollo tecnológico. A la vez, los cambios

demográficos registrados en la región, que se traducen en una prolongación de la vida activa y un aumento de la edad promedio de la población, hacen que este sector incluya un número cada vez mayor de personas.

b) Educación y mercado de trabajo

La merma de la capacidad de los sistemas productivos para generar suficiente empleo es un

fenómeno de carácter global y tema de una literatura cada vez más amplia,⁵ al cual no ha sido ajena la región (véase el capítulo 1). Entre sus características más destacadas, se debe resaltar, en primer término, la relativa concentración del desempleo en los deciles de menores ingresos, lo que refuerza el círculo vicioso creado por la pobreza y el desempleo. Por otra parte, el sector informal, que comprende mayoritariamente actividades de baja productividad y con escasa protección de los trabajadores, representa una proporción creciente de la población ocupada y absorbe a gran parte de los jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, se ensanchan las brechas salariales entre trabajadores con bajos y altos niveles de educación, especialmente entre aquéllos con educación superior y el resto, así como la diferencia de ingresos entre los trabajadores de los grandes y las pequeñas empresas (Morley, 2000; Weller, 2000).⁶ De esta manera, se agudiza la heterogeneidad estructural que subyace tras el patrón histórico de modernización en América Latina, lo que significa que la inserción de la población trabajadora en el sistema productivo trae aparejada una profundización de las brechas en materia de recursos humanos, incorporación de progreso técnico y remuneraciones. Mientras un sector de la economía se ubica más cerca de la frontera tecnológica y las nuevas formas de organización del trabajo, otro sector, muchas veces mayoritario, trabaja en condiciones que presentan décadas de rezago tecnológico y organizativo, y escasa articulación con los mercados ampliados (véanse los capítulos 5 y 10).

Si la heterogeneidad estructural ha sido un problema endémico del sistema productivo en los países de la región, que acompañó a la modernización industrial durante las décadas precedentes, ¿qué se puede esperar en esta etapa de surgimiento de nuevos horizontes productivos, propios de la Tercera Revolución Industrial, la de la información y el conocimiento? Hoy en día nos encontramos en una encrucijada en que las opciones deben ser claras. Mientras por una parte se plantea la amenaza de que dicha heterogeneidad se vea incrementada si la difusión de nuevas tecnologías y formas de conocimiento mantiene su estilo concentrado, por otra parte la difusión de nuevas destrezas para desenvolverse en un medio cuyos principales factores son

la información y el conocimiento, permitiría controlar la heterogeneidad aprovechando la flexibilidad de las tecnologías de información y las nuevas formas de producir conocimientos, sobre todo por la vía informática. Esta flexibilidad puede aprovecharse en la medida en que las personas amplíen su capacidad para utilizar los nuevos medios y adaptarlos a su entorno productivo.

La educación constituye una de las principales áreas de intervención para mitigar en el futuro la heterogeneidad estructural, pero para lograrlo se requiere un esfuerzo intensivo para transmitir destrezas productivas pertinentes a los sectores de menores ingresos. El sistema educativo deberá, por ende, institucionalizar un estrecho vínculo con la dinámica de los mercados de trabajo, incorporando al sector empresarial y contribuyendo significativamente a la movilidad ocupacional de los sectores más rezagados. Además, dado que la mayor parte de la población económicamente activa que ingresa al mercado laboral es absorbida por la pequeña y mediana empresa, también es necesario transmitir destrezas, ya sea a través del sistema educacional formal o de programas de capacitación, que sean adecuadas para elevar la productividad de las PYME y facilitar su mejor inserción en mercados ampliados.

c) Educación, comunicación y competitividad: el impacto de los nuevos medios y aprendizajes

La competitividad actualmente no depende tanto de la adquisición de conocimientos enciclopédicos o de oficio, sino de la capacidad necesaria para generar y procesar información, y para adaptarse a los cambios en las procesos productivos. No sólo es cuestión de aprender más, sino de otra manera y, en particular, de “aprender a aprender”. Es necesario adquirir las técnicas que actualmente se requieren para incorporarse creativamente en las nuevas formas de producción y para participar con racionalidad comunicativa en espacios de negociación y de toma de decisiones.

Para esto se precisan activos que las personas tendrán que adquirir de distintas fuentes de producción y difusión de conocimientos. La oferta difusión de destrezas o “códigos de la modernidad” debe consistir en diversas combinaciones de educación e industria cultural.⁷ Además

5 Ver, por ejemplo, Rifkin (1995).

6 De acuerdo con Weller, existe una segmentación creciente en el mercado laboral entre trabajos bien pagados y estables, desempeñados por personas con alto nivel educativo, y trabajos mal pagados, inestables y con menores beneficios.

7 CEPAL y OREALC han definido los códigos de la modernidad como “el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna.” Tales capacidades “suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos en grupo.” (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 157).

de destrezas operativas, estos códigos incluyen la disposición al cambio y la capacidad de adaptación a nuevos desafíos, el manejo de racionalidades múltiples, el espíritu crítico en la selección y el procesamiento de mensajes, la capacidad interactiva y de gestión, la capacidad de traducir información en aprendizaje, la capacidad para emitir mensajes a distintos interlocutores, la capacidad para trabajar en grupos, y otras. Todo esto apunta al protagonismo, la interacción y el espíritu crítico. La misma redefinición del aprendizaje en la transmisión de estos códigos de la modernidad supone un cambio cultural: de la memorización a la comprensión; de la incorporación de información a la discriminación de mensajes; de la adquisición enciclopédica a la adquisición selectiva; del aprender al aprender a aprender.

En la actual sociedad del conocimiento, gran parte de la adquisición de información y comunicación transcurre fuera de toda estructura organizada o institucional y, por ende, de la escuela. El sistema educativo debe recrearse y fortalecerse a partir de esta realidad para que aumente su relevancia y pertinencia. De lo contrario, los interesados en adquirir habilidades y conocimientos los buscarán fuera del sistema formal, probablemente en forma desordenada y aleatoria. La difusión de los nuevos lenguajes, que familiaricen con las nuevas formas de producción, selección y uso de información, resultan capitales en este sentido (sobre el tema informático véase el recuadro 4.3).

La reforma pedagógica y curricular no puede soslayar el hecho de que las nuevas ramas en la industria cultural de tipo multimedia alteran de manera sustancial el desarrollo de las capacidades intelectuales y el acceso a información por parte de niños y jóvenes en edad escolar. Con ello se empiezan a privilegiar las capacidades de aprendizaje por sobre los conocimientos adquiridos. La difusión masiva del vídeo, los softwares informáticos, la televisión por cable y el intercambio interactivo de información a distancia, recomponen la distribución de canales de formación y transmisión de conocimientos para niños y jóvenes. Ciertamente es que el acceso a estos bienes y servicios está socialmente estratificado en América Latina y el Caribe; pero el propio ritmo de renovación tecnológica en esta rama permite un abaratamiento acelerado y, con ello, un acceso masivo a esta oferta de recursos formativos e informativos.

Frente a las tensiones y las complementariedades entre el mundo de la industria cultural y el de la escuela, se plantea como campo decisivo el cruce de los procesos de educación con los de la comunicación. Se hace cada vez más necesario hablar de alfabetizaciones múltiples y formas diversas de “leer el mundo”. En estas lecturas se cruzan la escuela, la televisión, los

nuevos medios interactivos y la recomposición de la ciudad como un espacio radicalmente heterogéneo. Una pedagogía actualizada debe infundir habilidades que permitan a los estudiantes expresarse en un entorno multimedia, y entienda la alfabetización como un proceso permanente que se liga a los distintos alfabetos de un mundo mediático, multicultural y de aceleración del cambio.

En este sentido, el uso de recursos audiovisuales dentro de la sala de clases constituye una herramienta que deberá contar con difusión progresiva en las escuelas. La experiencia muestra que la capacidad de atención, motivación y absorción de los educandos puede aumentar considerablemente cuando se utiliza apoyo audiovisual y se trabaja luego, en una estructura más horizontal y conversacional, a partir de dicho material. Y a medida que se incorporen estos medios, y la reflexión crítica sobre los mismos, la escuela podrá ir superando la oposición entre aprendizaje escolar y consumo mediático, estimulando en los alumnos un uso más selectivo y reflexivo del consumo cultural.

Si bien es cierto que algunos países han incorporado en la reforma la difusión de equipamiento y capacitación en informática en las escuelas, todavía es necesario avanzar mucho más. La disposición y uso de computadores en bibliotecas de escuelas y en salas de informática en los establecimientos escolares no sólo abre opciones de aprendizaje y acceso a información a los alumnos. Además familiariza con los lenguajes y usos de la computación, lo cual constituye un elemento indispensable para acceder más tarde a la educación superior, a los empleos productivos, a las nuevas formas de intercambio simbólico y a la intercomunicación a distancia. No por nada se ha dicho que la nueva división entre informatizados y no informatizados es la versión actual de la clásica brecha entre alfabetizados y analfabetos. Por lo mismo, la difusión de equipamiento y uso de computadores en las escuelas donde concurren niños que no cuentan con computadores en sus hogares, es cada vez más un componente de mayor equidad en la Reforma.

El acceso a computadores y a Internet puede constituir en el corto plazo una diferencia decisiva entre quienes logran incorporarse al diálogo a distancia, a trabajos productivos, al acceso oportuno a información y conocimientos, y quienes no lo logran. Por lo mismo, la equidad en la educación, entendida como igualdad de oportunidades hacia el futuro, tiene que considerar de manera central el acceso y uso masivos, y no elitistas, de computadores y de Internet. Este logro no puede esperar, porque la brecha que se abre entre informatizados y no informatizados es dramática, intensiva y acelerada.

Recuadro 4.3

LA INFORMATIZACIÓN EN LA EDUCACION FORMAL: EJEMPLOS NACIONALES

En Brasil, el Programa Nacional de Informática en Educación (ProInfo), puesto en marcha por el Ministerio de Educación y Deportes tiene por objetivo equipar con computadoras a todas las escuelas con más de 150 alumnos y que tengan cursos de quinto a octavo año de enseñanza básica y media, a fin de promover el desarrollo de la informática como instrumento de apoyo al proceso de enseñanza y aprendizaje, la capacitación docente y la modernización de la gestión escolar. Por su parte, en materia de medios de comunicación el Programa Nacional de Educación a Distancia: TV Escuela tiene por objetivo apoyar la actividad docente de la red pública de enseñanza en aspectos de metodologías, tecnologías de enseñanza y material de apoyo para el trabajo en la sala de clases, a través de un canal de televisión dedicado exclusivamente a la educación. Iniciado en 1995, hasta julio de 1996 el Programa había logrado alcanzar una cobertura de 45 000 escuelas públicas en todo el país y más de 2 004 horas de emisión.

En Costa Rica, el Programa de Informática Educativa (PIE MEP-FOD) desarrollado desde 1988 por el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo en todo el país, busca mejorar la calidad de la

educación mediante el uso de computadoras en las escuelas primarias públicas costarricenses. Está dirigido a estudiantes de preescolar, primero y segundo ciclos de la educación básica. Después de 10 años de funcionamiento, atiende anualmente a casi la mitad de los estudiantes de enseñanza primaria del país y a más de 7 000 maestros y autoridades educacionales.

En Chile, el proyecto Red Enlaces, desarrollado por el Ministerio de Educación Pública tiene por objetivo establecer una red interescolar de comunicaciones, a través de computadoras, entre alumnos, profesores y profesionales de otras instituciones relacionadas con la educación. Iniciado en forma experimental en 1992, en 1998 se contabilizaba un total de 955 liceos y más de 2 000 escuelas interconectadas a través de esta red, teniendo como meta atender 5 300 establecimientos al año 2000. Sus principales beneficios, detectados por las pruebas estándares de medición de la calidad educativa en 1993 y 1995, han sido el incremento de la creatividad y la mejoría de la comprensión de lectura en alumnos de octavo básico al cabo de un año de permanencia en Enlaces.

En el caso de México destacan los proyectos Telesecundaria y Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT), desarrollados ambos por la Secretaría de Educación Pública, y la Red Escolar de Informática Educativa. El primero de ellos, iniciado en 1968, tiene por finalidad fortalecer por medio de programación televisiva la educación de jóvenes pertenecientes a localidades rurales y marginadas de todo el país; opera actualmente en 13 mil planteles y beneficia a cerca de 800 000 alumnos y 38 000 maestros. En el caso del segundo, implementado desde 1995, se emiten programas sobre temas científicos, culturales, históricos, pedagógicos e informativos a planteles escolares y otras instituciones educativas, completándose en 1998 la instalación de un total de 33 500 equipos en todo el país y más de 15 000 horas de programación televisiva. La Red Escolar de Informática Educativa brinda un foro virtual para el trabajo conjunto de alumnos, maestros y especialistas de la educación de escuelas primarias y secundarias, Centros de Maestros y escuelas normales. En el ciclo escolar 1998-99 este programa logró equipar a casi 3.000 escuelas con las computadoras necesarias para participar en la Red Escolar.

Fuente: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), "Base de datos. Mejores prácticas de política educacional y reforma educativa" [<http://www.preal.cl/innovaciones/index-ca.htm>], 1999

d) Educación superior y desarrollo científico y tecnológico

La educación superior cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que en este nivel se generan, incorporan y difunden avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Por lo

mismo, el Estado debe desempeñar una función importante, no sólo porque es el agente que puede promover mayores articulaciones entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación y la participación de las empresas, sino también porque las inversiones en investigación y desarrollo exigen cuantiosos recursos, parte sustancial de los cuales debe provenir del sector público.

El sistema universitario enfrenta un cambio institucional importante en la medida en que se va reformulando la articulación entre los ámbitos público y privado. En este nuevo escenario, cuya creación se ha impulsado desde la década pasada, es imprescindible corregir imperfecciones tanto en uno como en el otro.

En cuanto al primero, el Estado no puede renunciar a su responsabilidad fundamental de asegurar la continuidad de las universidades públicas con financiamiento estatal, además de distintas formas de aporte de los usuarios. Muchas de estas universidades han desempeñado un papel histórico en la formación de las élites republicanas y regionales que construyeron las naciones latinoamericanas, y son un factor gravitante de integración cultural. Sin embargo, para no perder su predominio histórico requieren urgentes cambios que permitan potenciar su acervo patrimonial de conocimientos, como base para avanzar hacia el desarrollo de investigaciones en los distintos campos de las ciencias. Lo que se necesita es un esfuerzo por actualizar sistemas de producción y recolección de conocimientos, un sistema efectivo de evaluación de la calidad de la docencia y la investigación, una mejor articulación con el sistema universitario internacional, y esquemas de financiamiento que incluyan mecanismos flexibles y adaptables de aporte de otros actores (empresas, los mismos alumnos y sus familias, fundaciones).

En cuanto a las universidades privadas, es necesario promover su desarrollo por varias razones: primero, permiten canalizar una masa considerable de recursos privados hacia la educación superior; segundo, la diversidad de la oferta garantiza la variedad de enfoques, y tercero, la competencia por captar alumnos puede ser instrumental para elevar la calidad de la oferta educativa. El Estado debe asegurar que existan mecanismos apropiados de certificación de la calidad de la educación superior, que proporcionen una información adecuada a

los estudiantes; también tiene que poder regular los requisitos mínimos aceptables de la educación superior, sea pública o privada, que deberían incluir niveles mínimos de calidad y preparación de los docentes, de investigación y de infraestructura de acceso a conocimientos.

Por otra parte, para lograr una mayor competitividad sistémica se requieren drásticas intervenciones en los eslabones más cercanos a la frontera tecnológica. Por lo mismo, también se hace necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia de ciencia y tecnología. En este terreno el objetivo es crear estrechos vínculos entre las actividades de investigación y productiva, con vistas a adquirir, adaptar y usar eficientemente tecnología extranjera y a utilizar y difundir la tecnología en forma eficaz para reducir la brecha entre las mejores prácticas locales e internacionales, reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas de distintos sectores y tamaños, contribuir a la creación de nuevo conocimiento científico y tecnológico, y formar recursos humanos capaces de llevar a cabo todo lo anterior (véase el capítulo 10).

Es imprescindible, por lo tanto, que el sistema universitario forme parte activa de los sistemas nacionales de innovación, y que se incrementen sustancialmente las actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico. Este es un campo en el que día a día la posición relativa de los países de la región retrocede con respecto al mundo industrializado, lo que hace necesario un esfuerzo conjunto. Pero tal esfuerzo requiere de una universidad pública con capacidad de liderazgo, como parte de un sistema en el que participen también las universidades privadas, el sector empresarial y sus organizaciones, el sistema estatal de fomento del desarrollo productivo y las fundaciones activas en el mundo de la investigación y la transferencia de tecnología.

6. La formación de la ciudadanía y la dimensión cultural de la transformación educativa

Las propuestas centrales de la CEPAL buscan impulsar la materialización de escenarios en los que la centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo incidan significativamente en la

dinámica de un orden democrático. Esto, debido a que la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso

ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, y como ya se ha señalado, la difusión de los códigos de la modernidad permite incrementar la capacidad de adaptación a nuevos escenarios productivos, una mayor participación en el intercambio comunicativo de la sociedad, y un acceso más igualitario a la vida pública. De allí, pues, la estrecha relación entre la educación y la promoción de la ciudadanía moderna (Hopenhayn y Ottone, 2000).

Un sistema educativo que se plantee como objetivo educar para la modernidad supone, en este sentido, asumir el desafío de conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos. Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad. Pero ellos no garantizan la vigencia de componentes valóricos, tales como los derechos humanos, la democracia, la equidad, la solidaridad y cohesión social, la sustentabilidad y la afirmación de memorias y proyectos históricos. Por eso es importante que los procesos de adquisición de destrezas y conocimientos sean dotados de un estilo que induzca a los sujetos a usar el conocimiento con mayor autonomía, a estar más dispuestos a participar en debates y en trabajos de grupo como complemento sustantivo, y a adquirir mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos.

La necesidad de transmitir códigos de modernidad que permitan participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna es compatible con el rescate de la identidad cultural, la promoción de la

ciudadanía y una ética universalista. Lo instrumental, lo local y lo universal deben convivir en el espacio de la educación. Poner el énfasis en la modernidad o en la ciudadanía (o en la razón instrumental frente a la identidad cultural), deben dejar de ser opciones alternativas, por lo que se hace necesario buscar las formas en que ambas caras de la moneda puedan potenciarse mutuamente.

La sociedad del conocimiento, a diferencia de la sociedad industrial clásica, invita a combinar códigos y visiones de mundo de manera abierta y creativa. En este sentido, la multiplicidad cultural de la región encuentra, en las nuevas formas de intercambio simbólico, una vía de desarrollo inédita. En esta posibilidad de autoafirmación cultural hoy concurren al menos cuatro elementos decisivos: los nuevos sistemas de redes en la transmisión horizontal de conocimientos entre agentes múltiples y descentralizados; la incorporación de la variable cultural y el énfasis de los regímenes democráticos en el pluralismo; la importancia de la gestión local en los procesos de desarrollo; y el vínculo cada vez más estrecho entre el ejercicio de la ciudadanía y la expresividad de sujetos que se afirman en sus diferencias específicas.

Estos procesos en que se entrecruzan la afirmación de identidades culturales (y de combinaciones de identidades), el protagonismo local y el ejercicio de la ciudadanía, deben ser asumidos en forma plena por los sistemas educacionales. La transformación educativa debe, pues, vincularse a un concepto de modernidad que rompa con la separación entre razón y sujeto, entre ciencia y conciencia, entre tradición y progreso, así como promover complementariedades e interacciones. Y esto debe plasmarse tanto en prácticas pedagógicas como en contenidos curriculares.

7. La profesión y condición docentes

Finalmente, es necesario recalcar que las reformas educativas, por más que impliquen mejor equipamiento y cambios curriculares para adecuar las escuelas a los desafíos productivos del futuro, serán infructuosas si no se acompañan, además, de cambios importantes en la profesión docente. En toda la región los profesores perciben bajos salarios, tienen pocos incentivos y escaso entrenamiento. La profesión docente se ha deteriorado, asimismo, porque el aumento sostenido de las plazas para maestros, correlato de la expansión de la matrícula en todos los niveles educativos, no ha ido aparejado a un

mejoramiento de la profesión docente. Debe recordarse al respecto que las metas tradicionales del sector educacional se referían a la cobertura y, por lo tanto, los esfuerzos se concentraron en expandir la matrícula, sin considerar la necesidad de mejorar la formación y actualización de los docentes para cubrir dicha expansión y traducirla en una mayor calidad de la propia profesión.

Por lo mismo, es de vital importancia fortalecer la profesión docente para acompañar el proceso de reforma en todos sus eslabones. Sin profesores capacitados en la

sala de clases, es improbable que se obtengan mejoras sustanciales en los logros de los alumnos, y muy difícil que se incorporen efectivamente los cambios deseados en el currículo y los sistemas de enseñanza. En consecuencia, los gobiernos deben ofrecer a los docentes más y mejor entrenamiento, disponer incentivos por mejor desempeño o mayor capacitación, e invertir en las carreras universitarias pedagógicas —carreras que se han visto erosionadas por carencia de recursos, pérdida de prestigio social y falta crónica de actualización. Elevar la calidad de la labor docente es un imperativo, y los gobiernos de la región están aplicando programas con tal objeto (véase el recuadro 4.4).

Debe considerarse que, en promedio, el ingreso anual de los maestros de la enseñanza pública en la región alcanza sólo a una quinta parte del que obtienen los profesores en los países desarrollados con igual número de años de experiencia y de horas trabajadas. Si bien esta diferencia se correlaciona con la brecha entre los PIB de ambos grupos de países, la relación entre el ingreso de los docentes y el de otros grupos de profesionales es menor en los países industrializados que en la región. Como puede verse en el cuadro 4.9, en la mayoría de los casos la remuneración que perciben los docentes en América Latina es entre 25% y 50% inferior a la de los demás profesionales y técnicos asalariados, y se sitúa incluso por debajo del promedio de los asalariados.⁸ Más aún (cómo se observa en el cuadro 4.10), en aquellos países de la región donde la incidencia de la pobreza es mayor, una alta proporción de los profesores vive en hogares pobres o en situación de alta vulnerabilidad económica. Este estado de cosas no sólo es crítico desde el punto de vista material, sino también en el plano simbólico, porque los profesores cuentan con un número de años de formación equivalente al de técnicos y profesionales, y por lo tanto sus niveles de vida, cuando son cercanos a la condición de pobreza o caen en ella, acusan un desfase muy marcado entre su aporte a la sociedad y lo que de ella reciben. Por lo tanto, no es de extrañar que los maestros se sientan desvalorizados por la sociedad. Y esta carga simbólica negativa también gravita pesadamente cuando se trata de llegar a consensos respecto de reformas educacionales de largo aliento.

Si bien la insuficiencia de recursos humanos para educar genera un problema de calidad en todo el sistema, tiene también una segmentación específica. La distancia entre calidad requerida y calidad existente de

los recursos humanos aumenta allí donde los ingresos decrecen. Como en toda actividad sujeta al mercado, también aquí los profesionales más capacitados eligen el lugar que les ofrece mejores remuneraciones o condiciones generales de trabajo. Hace ya algunos años, Aldo Solari observaba que “la consecuencia es que los peores maestros son puestos al servicio de las escuelas situadas en zonas al servicio de los estratos más bajos que son, justamente, las que requerirían un mejor personal docente para enfrentar las graves dificultades que tienen los alumnos que concurren a ellas” (Solari, 1994, p. 31).⁹

De esta manera, en el problema de la calidad docente hay diferencias por estratos. No sólo se trata de profesores con mayor o menor capacitación, sino también de su disposición y expectativas respecto de las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos. Como señalara Aldo Solari, “numerosas investigaciones han demostrado que los maestros que sirven en áreas deprivadas ingresan a ella dominados por un gran ‘fatalismo’ acerca de las posibilidades de éxito de los niños que deben atender”, lo que “se convierte en una profecía autocumplida puesto que lleva a prestar muy poca atención a aquellos que, desde el principio, demuestran dificultades importantes de aprendizaje por considerarlas insuperables.” (Solari, 1994, p. 43).

En la medida en que se viven diversas experiencias de reforma educativa, el tema de los docentes y su receptividad a las transformaciones que ellas conllevan adquiere una importancia creciente. No pocas veces la actitud de los profesores, o de los sindicatos de maestros, es vista por los gobiernos como uno de los obstáculos mayores en los procesos de transformación educativa. Los profesores son percibidos como parte de una estructura burocrática ineficiente, corporativamente protegida, que sobrevive en un pacto de mediocridad (“ganan poco, pero no se evalúan sus resultados”); y quienes ingresan a la carrera docente, salvo unos pocos “extremistas vocacionales”, son considerados como incapaces de haber optado por profesiones más prestigiosas, sea por sus antecedentes académicos, sus escasos recursos, o ambas cosas a la vez. Desde otra perspectiva, los docentes integran la “dimensión micropolítica” de la institución pedagógica, y la resistencia al cambio viene determinada por “tradiciones pedagógicas diversas cristalizadas en determinadas formas ideológicas; intereses y valores consolidados por grupos institucionales; modalidades organizativas y

8 Debe señalarse, sin embargo, que esta diferencia está parcialmente compensada por el mejor régimen prestacional con que generalmente cuentan los educadores.

9 En Brasil se está creando actualmente el Fondo para la Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valoración del Magisterio, con el propósito de asegurar una inversión mínima por alumno y mejorar la remuneración de los docentes en las regiones más pobres.

Recuadro 4.4

FORTALECIMIENTO DE LA LABOR DOCENTE: PROGRAMAS NACIONALES

La necesidad de dotar a los profesionales docentes de condiciones adecuadas para que puedan implementar los cambios requeridos por las distintas reformas educativas ha sido reconocida por los gobiernos de la región. En procura de ese fortalecimiento se han elaborado proyectos que apuntan a mejorar tanto la formación inicial como la capacitación permanente del profesorado.

En Argentina, el proyecto Red Federal de Formación Docente Continua, desarrollado por el Ministerio de Cultura y Educación, tiene por objetivo brindar formación permanente acorde con las políticas nacionales diseñadas por el Consejo Federal de Cultura y Educación. Benefició durante 1994 a cerca de 49 000 docentes en la modalidad presencial y a más de 286 000 por multiplicación en cada jurisdicción, distribuyéndose más de 8 millones de fascículos en 47 000 escuelas de todo el país.

En Brasil, el Ministerio de Educación y Deportes, en conjunto con el Centro de Investigación para la Educación y la Cultura (CENPEC), lanzaron en 1995 el proyecto Raíces y Alas, marco en el que distribuyó a las escuelas públicas de todo el país, por intermedio de las secretarías municipales y estatales, una serie de fascículos, programas de video y un libro con 16 artículos como material de apoyo a los educadores y gestores del sistema público de enseñanza, con el fin de diseñar e introducir mejoras en los mecanismos pedagógicos.

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional ha impulsado desde la década de 1980 el proyecto Micro Centros: Estrategia Nacional de Formación de Profesores, para experimentar estrategias alternativas de formación docente orientadas a prevenir el fracaso escolar y a reforzar la actividad del profesor mediante la creación de grupos de trabajo docente distribuidos en todo el país; el propósito de estos grupos es identificar necesidades locales y buscar soluciones para satisfacerlas dentro de la sala de clases, la institución educacional y la comunidad.

En México, el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), puesto en práctica en 1995 por la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y entidades educativas estatales de apoyo, tiene por finalidad poner a disposición de los docentes oportunidades flexibles de actualización y mejoramiento profesional permanente, a través de la creación de Centros de Maestros, Cursos Nacionales de Actualización y Talleres Generales de Actualización. Hasta la fecha se han establecido 327 Centros en 32 entidades federativas, de los cuales hay 275 en operación, que beneficiaron durante 1998 a cerca de 312 000 docentes (38% del magisterio mexicano). Por otra parte, el programa de la Carrera Magisterial está logrando la promoción horizontal de maestros y maestras, que permite incrementar los salarios de los docentes a partir de un proceso

continuo de capacitación y evaluación de su desempeño en el aula.

En Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, por intermedio de su Secretaría de Capacitación Docente, ha impulsado recientemente el proyecto Centros Regionales de Formación de Profesores, cuyo objeto es superar la escasez de docentes debidamente calificados a nivel de la enseñanza media, que afecta en especial a las zonas del interior. Para mejorar su formación curricular se han creado tres centros de formación, más otro adicional proyectado para 1999, e implementado diversos beneficios económicos y laborales para los egresados de los centros.

En Chile, el Ministerio de Educación Pública tiene en marcha diversos programas de capacitación docente. El proyecto Perfeccionamiento Fundamental de Docentes en Servicio: Los Grupos Profesionales de Trabajo (GPT), busca fomentar el trabajo docente en equipo, el aumento de conocimientos y el gusto por hacer clases. En 1997 había un total de 3 500 GPT formados, de los cuales funcionaba efectivamente un 84%. Por su parte, el proyecto de Perfeccionamiento Fundamental de Docentes en Servicio: los Microcentros Rurales, promueve la misma estrategia de trabajo, pero orientada a comunidades rurales. Iniciado en 1992 con 104 centros, en la actualidad cuenta con cerca de 500, los cuales han contribuido en casi un 40% al logro de mejores resultados de aprendizaje por parte de los alumnos.

Fuente: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), "Base de datos. Mejores prácticas de política educacional y reforma educativa" [<http://www.preal.cl/innovaciones/index-ca.htm>], 1999.

Cuadro 4.9

**AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): REMUNERACIÓN PROMEDIO EFECTIVA^a Y ESTANDARIZADA,^b
HORAS TRABAJADAS^c Y NÚMERO DE AÑOS DE EDUCACIÓN^d DE LOS PROFESORES, LOS
PROFESIONALES Y TÉCNICOS Y LA POBLACIÓN ASALARIADA TOTAL Y DEL SECTOR PÚBLICO**

País	Año		Total profesores		Profesores				Total profesiona- nales y técnicos		Total pobla- ción asalariada	
					De primaria ^e		De secundaria					
			Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos
Bolivia	1997	Remuneración promedio efectiva	2.4	2.4	2.4	2.3	2.6	2.5	7.1	6.2	3.3	3.5
		Remuneración promedio estandarizada	4.8	4.7	4.4	4.3	5.5	5.5	8.1	7.6	3.6	4.9
		Horas semanales trabajadas	25	25	26	26	22	22	42	40	46	37
		Años de educación	14.6	14.6	14.5	14.4	15.0	14.9	14.3	15.1	10.1	13.3
Brasil	1996	Remuneración promedio efectiva	4.2	4.2	3.3	3.4	5.6	5.4	8.1	9.4	4.2	6.2
		Remuneración promedio estandarizada	6.7	6.5	5.3	5.4	9.0	8.3	9.5	11.7	4.7	7.8
		Horas semanales trabajadas	29	30	29	29	31	32	41	37	43	37
		Años de educación	12.2	12.3	11.3	11.3	13.8	13.8	12.1	12.6	6.8	9.8
Chile	1995	Remuneración promedio efectiva	6.7	6.3	6.6	6.3	7.2	6.1	15.4	10.1	5.3	6.7
		Remuneración promedio estandarizada	8.0	7.7	7.8	7.8	8.4	7.4	14.9	10.4	5.0	7.0
		Horas semanales trabajadas	39	37	39	37	39	38	46	44	48	44
		Años de educación	15.8	15.5	15.6	15.2	16.5	16.3	15.6	14.8	10.1	12.8
Costa Rica	1997	Remuneración promedio efectiva	7.9	8.2	8.0	8.3	7.7	8.1	9.2	10.4	5.2	7.9
		Remuneración promedio estandarizada	10.1	9.8	10.4	10.2	9.6	9.1	9.5	10.5	5.1	8.0
		Horas semanales trabajadas	38	39	38	39	38	40	46	46	48	46
		Años de educación	14.5	14.6	14.2	14.3	15.0	15.1	13.3	14.0	8.3	11.9
Ecuador (urbano)	1997	Remuneración promedio efectiva	3.3	3.3	3.4	3.6	3.2	3.0	5.6	4.7	3.1	3.9
		Remuneración promedio estandarizada	3.7	3.6	3.9	3.9	3.4	3.2	5.6	4.7	3.1	4.0
		Horas semanales trabajadas	41	42	40	41	43	43	46	45	47	44
		Años de educación	15.3	15.3	14.7	14.7	16.2	16.2	15.1	15.6	10.6	13.5
México	1996	Remuneración promedio efectiva	3.6	...	3.4	...	4.0	...	4.5	...	3.2	...
		Remuneración promedio estandarizada	5.3	...	5.1	...	5.7	...	4.6	...	3.2	...
		Horas semanales trabajadas	32	...	31	...	34	...	45	...	48	...
		Años de educación	14.4	...	14.1	...	15.3	...	13.6	...	8.8	...
Panamá	1997	Remuneración promedio efectiva	6.6	7.1	5.7	6.1	8.2	8.8	9.8	10.2	5.1	7.3
		Remuneración promedio estandarizada	8.1	8.5	6.9	7.2	10.1	10.8	10.1	10.6	5.3	7.8
		Horas semanales trabajadas	38	38	37	38	39	39	45	43	45	43
		Años de educación	15.3	15.2	14.2	14.0	17.4	17.4	14.7	15.1	10.6	12.7
Paraguay (urbano)	1996	Remuneración promedio efectiva	3.9	4.0	3.3	3.4	4.7	4.9	6.2	6.0	3.1	4.3
		Remuneración promedio estandarizada	5.0	4.8	4.1	3.9	6.2	6.1	6.6	7.1	3.2	5.1
		Horas semanales trabajadas	35	37	36	39	33	34	47	42	49	42
		Años de educación	14.8	14.6	14.0	14.1	16.0	15.5	14.5	15.1	9.3	12.6
Uruguay (urbano)	1997	Remuneración promedio efectiva	4.5	4.2	4.4	4.3	4.5	4.1	8.4	7.4	4.5	5.4
		Remuneración promedio estandarizada	6.8	6.6	6.8	6.7	6.7	6.4	8.9	8.2	4.9	6.0
		Horas semanales trabajadas	32	32	31	31	33	32	44	43	44	43
		Años de educación	13.6	13.5	13.3	13.8	13.8	13.1	13.3	13.4	9.2	10.3

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.99.II.G.4.

^a Remuneración promedio mensual, en múltiplos de la línea de pobreza, para el número de horas semanales trabajadas.

^b Remuneración promedio mensual, en múltiplos de la línea de pobreza, estandarizada sobre la base de una jornada semanal de 44 horas.

^c Se refiere al promedio de horas semanales trabajadas.

^d Corresponde al promedio de años de estudio.

^e Incluye a los profesores de la enseñanza preescolar.

Cuadro 4.10
**AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA ^a Y LA VULNERABILIDAD ^b ENTRE
 LOS PROFESORES, LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS Y EL TOTAL DE LOS ASALARIADOS^c**
(En porcentajes)

País	Año	Total profesores		Enseñanza primaria ^d				Enseñanza secundaria				Total profesionales y técnicos ^e	Total asalariados		
				Total		Pública		Total		Pública					
Bolivia (urbano)	1992	31	36	33	36	34	37	28	37	31	38	11	22	37	30
	1997	29	38	30	37	32	38	28	39	30	42	13	22	42	29
Brasil	1990	18	20	22	23	...	...	6	11	...	...	12	18	38	26
	1996	11	19	16	23	17	23	4	11	4	12	6	14	27	26
Chile	1990	5	27	5	28	6	31	5	23	5	25	4	15	30	35
	1995	2	10	2	11	1	13	2	9	2	12	2	7	14	31
Costa Rica	1990	2	9	0	11	0	11	5	6	4	6	3	15	16	31
	1997	0	11	0	9	0	10	1	13	0	10	3	12	12	29
Ecuador (urbano)	1990	31	46	36	43	35	43	23	50	22	55	20	32	50	30
	1997	30	42	31	43	28	47	30	41	30	46	17	32	45	32
México	1989	12	45	11	48	...	...	15	34	...	...	11	29	38	33
	1996	6	37	6	39	...	...	5	33	...	...	12	26	44	31
Panamá	1989	2	20	2	23	1	23	0	14	0	12	4	15	33	27
	1997	2	9	3	12	2	13	0	5	0	5	3	12	21	27
Paraguay (urbano)	1990	33	36	44	33	45	44	23	39	19	41	7	30	32	36
	1996	7	41	8	50	9	52	6	30	4	42	6	21	28	37
Uruguay (urbano)	1990	1	16	1	17	1	19	1	16	1	18	2	10	11	30
	1997	0	4	0	5	0	6	1	3	1	3	1	6	6	21

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.99.II.G.4.

^a Corresponde al porcentaje de ocupados de cada categoría que reside en hogares con ingreso por miembro inferior al valor de la línea de pobreza per cápita.

^b Corresponde al porcentaje de ocupados en hogares con ingreso por miembro comprendido entre una y dos líneas de pobreza per cápita.

^c Las cifras en negritas corresponden al porcentaje de ocupados que residen en hogares vulnerables.

^d Incluye a los profesores de la enseñanza preescolar.

^e Excluye a los profesores de la enseñanza primaria y secundaria.

estilos de gestión generados idiosincrásicamente; relaciones y conflictos de poder entablados por y entre los distintos grupos que interactúan en los centros formadores, etc.” (Suárez, 1998, p. 103).

Si bien esta percepción contiene elementos verdaderos, también es cierto lo que señala Fernando Savater: “Quienes asumen que los maestros son algo así como ‘fracasados’ deberían concluir entonces que la sociedad democrática en que vivimos es también un fracaso. Porque todos los demás que intentamos formar a los ciudadanos e ilustrarlos, cuantos apelamos al desarrollo de la investigación científica, la creación artística o al debate racional de las cuestiones públicas dependemos necesariamente del trabajo previo de los maestros” (Savater, 1999, p. 9).

Incorporar a los educadores al cambio educacional es un elemento fundamental del consenso educativo, y obliga a fortalecer la profesión docente por la vía de aumentar sus responsabilidades, generar nuevos incentivos, proveer formación permanente y recompensar el mérito. Como en toda reforma impulsada desde el Estado, el cambio educativo y, sobre todo, el curricular, debe buscar los mecanismos que propicien la aceptación de sus operadores, los docentes. Tales mecanismos pueden incluir “desde recompensas materiales que se adicionan a los salarios, como por ejemplo las ‘horas para la definición y puesta en marcha de proyectos institucionales’ o los ‘incentivos a la productividad’, hasta sanciones simbólicas que refuerzan la conveniencia de participar o aceptar la propuesta, tales como invocaciones cargadas de valor acerca de la ‘misión’ a la que fueron convocados o la promesa de ‘profesionalizar’ la docencia” (Suárez, 1998, p. 97).

Por lo mismo, en el consenso en torno de la reforma no se pueden postergar los cambios en la condición docente, que son los siguientes:

- Mejorar las retribuciones de los docentes de manera significativa y en clara correlación con sus esfuerzos por capacitarse y su compromiso con las reformas.
- Propiciar la recuperación de la autoestima profesional de los docentes mediante la promoción sistemática de un mayor reconocimiento social de su papel en el desarrollo futuro de nuestras sociedades.
- Establecer acuerdos con los sindicatos de maestros sobre las formas de mejorar la formación docente, y trazar agendas claras al respecto.
- Fijar conjuntamente normas sobre rendimiento en el trabajo y calidad y actualidad de las prácticas pedagógicas, para luego, sobre esa base, avanzar en materia de mejoras salariales y otras compensaciones.

En relación con este último aspecto, es necesario señalar que si se considera que cuatro quintas partes o más del gasto público en educación se destinan al pago de los salarios de los docentes, los esfuerzos por aumentar sus remuneraciones tienen un impacto fiscal no despreciable, que compite, además, con otros objetivos que se han mencionado a lo largo de este capítulo, especialmente la ampliación de la cobertura de la educación media, el acceso a mejores materiales y equipos (incluidos equipos informáticos) para elevar la calidad de la educación, y la asignación de recursos a la ciencia y la tecnología. Si bien está claro que un aspecto esencial del éxito de la transformación educativa pasa por un aumento consistente de la profesionalización de los educadores, lo que incluye remuneraciones dignas y premios al mérito, se enfrentan opciones complejas en cuanto a asignación de recursos, que en cada país deben seleccionarse en el marco del propio Pacto Fiscal, teniendo siempre presente la centralidad de la educación para avanzar en materia de equidad, desarrollo y ciudadanía.

Capítulo 5

Empleo: equidad e institucionalidad

1. El empleo como factor de cohesión social

El acceso al empleo constituye uno de los principales mecanismos de inserción social. En primer lugar, es la principal fuente de ingresos de los hogares, porque permite la adquisición de bienes y servicios que hacen posible a sus miembros aspirar a un nivel de vida acorde con sus patrones culturales. En segundo lugar, cuando éste se desempeña en el ámbito formal, permite participar en sistemas de previsión social (de salud y pensiones), orientados a que el trabajador y su familia hagan frente a imprevistos y tengan una vida digna una vez que se jubilan. En tercer lugar, como espacio de trabajo, ofrece posibilidades de expresión y desarrollo de capacidades individuales. Por último, el acceso a un empleo representa para el individuo su canal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo partícipe e integrante de un proyecto colectivo, factores que refuerzan su identidad y comunión con los valores que la sociedad propugna.

La insuficiencia del nivel de empleo se traduce, por consiguiente, en un dramático menoscabo de la integración y protección social y de la realización de capacidades humanas, así como en un marcado deterioro de la autoestima individual y colectiva. Más aún, cuando se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático para ciertos grupos, debilita seriamente la cohesión social en torno al proyecto colectivo y mina los canales democráticos de participación, a lo cual se suma la desprotección de los hogares ante imprevistos (pérdida

de beneficios de salud), además de agravar situaciones de pobreza. Es por ello que la generación de empleo debe recibir una alta prioridad en toda estrategia de desarrollo orientada a integrar como ciudadanos a amplios grupos de población.

Se estima que el producto interno bruto de América Latina se expandirá a un ritmo promedio de 3.2% anual entre 1990 y 2000 (véase el capítulo 1). Según estimaciones previas (CEPAL, 1996b), para reducir el problema del desempleo y subempleo se requerían tasas

de crecimiento promedio cercanas al 6%. Lamentablemente, desde 1991 las tasas de desempleo han mostrado una tendencia al alza, que se tradujo en un aumento del desempleo urbano del 5.8% a inicios de la década al 8.7% en 1999, lo que refleja la insuficiencia del crecimiento registrado en este período. Además, y salvo algunas excepciones, las remuneraciones reales han aumentado lentamente y, en ciertos casos, incluso se han reducido en años recientes.

El crecimiento económico de la región en los últimos años, bajo e inestable, se ha centrado en muchos países en sectores dinámicos intensivos en capital o en recursos naturales, lo que ha conducido a la exclusión de trabajadores cuyas calificaciones específicas han quedado desvalorizadas. Ello se ha sumado al aún importante incremento de la población en edad de trabajar y de la participación laboral, y a las brechas estructurales entre las calidades de trabajo disponibles y las calificaciones requeridas por las transformaciones tecnológicas y de la estructura productiva.

Los cambios tecnológicos y organizativos que se han dado tanto en las empresas como en el conjunto de la economía durante la última década han contribuido a acentuar la inequidad social. Por una parte, la expansión del empleo y los ingresos se ha concentrado en un grupo reducido, lo que se refleja en particular en la ampliación de la brecha salarial entre trabajadores con distintos niveles de educación. La ampliación de la brecha salarial se encuentra estrechamente vinculada a, y refuerza, la segmentación estructural del mercado de trabajo, entre núcleos formales o modernos, con buenas condiciones de trabajo, y otros de baja productividad, con condiciones precarias. Estos segmentos se diferencian, entre otras cosas, por la estabilidad en el empleo, los niveles de remuneración y productividad, las posibilidades de capacitación y actualización, la duración de los períodos de desempleo, la rotación de oficios y empleadores, la cobertura de la seguridad social, el ambiente de trabajo y la existencia de contratos de trabajo.

En efecto, el lento y desigual crecimiento del empleo ha ido acompañado de un aumento de su informalidad. Tal como se ilustra en el gráfico 5.1, el sector informal representa una proporción

progresivamente mayor del empleo, a expensas de la participación de empresas privadas formales y del sector público. Como consecuencia de esto, las condiciones de protección social se han deteriorado, incluso entre los asalariados, que por estar sujetos a una relación contractual, suelen caracterizarse por una mayor afiliación a los sistemas de seguridad social. En efecto, como lo señalan estimaciones recientes de la OIT, el porcentaje de asalariados urbanos formalmente afiliados a algún sistema de seguridad social declinó en toda América Latina de un 67% a un 62% entre 1990 y 1998¹ (OIT, 1999b). Aún más, el número de cotizantes efectivos en los sistemas de previsión ha disminuido en forma pronunciada, lo que augura un deterioro futuro de los beneficios y pondrá en duda la capacidad de los nuevos sistemas previsionales para cumplir con sus objetivos (Uthoff, 1999 y Arenas de Mesa, 1999a).²

A su vez, como ha sido ampliamente documentado por la CEPAL, el nivel de desempleo de los jóvenes suele duplicar los promedios nacionales y es más grave entre las mujeres. Además, aunque la participación de éstas en el mercado de trabajo se ha incrementado en una proporción importante, sigue siendo inferior a la de los hombres, sobre todo en los estratos de menores ingresos, hecho que evidencia una notable desventaja en términos de acceso al mercado de trabajo (CEPAL, 1999c y Jiménez y Ruedi, 1997).

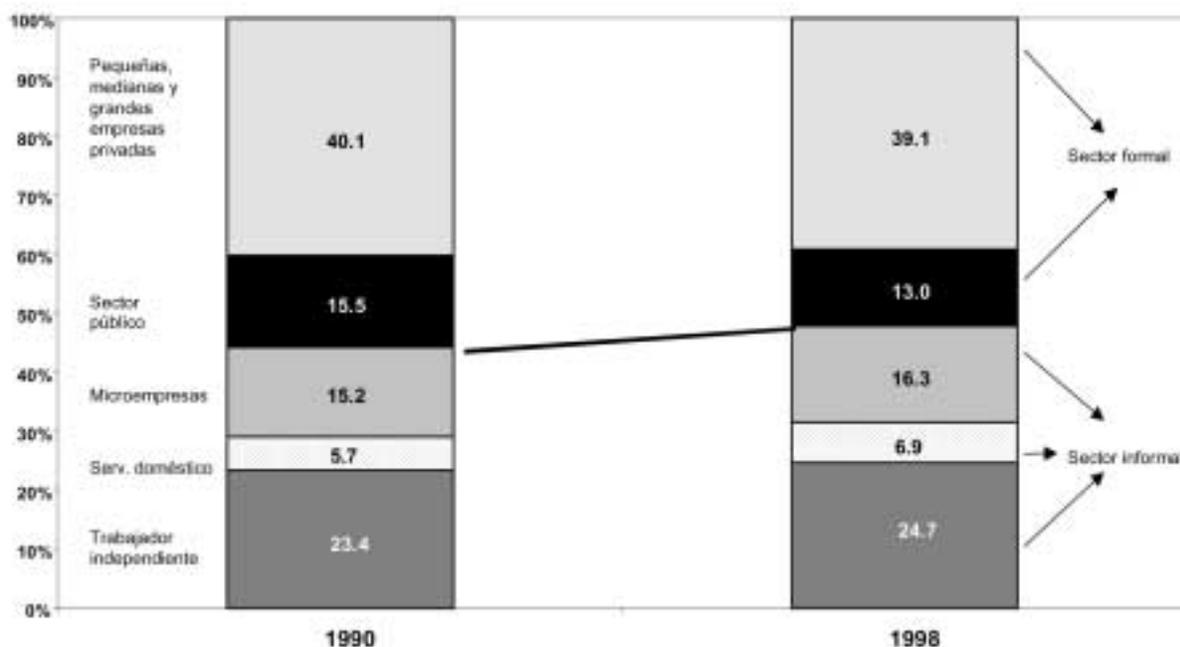
En suma, la situación del empleo en la región se caracteriza por una importante insuficiencia en cuanto a su nivel, marcadas inequidades de acceso a ocupaciones productivas y un deterioro de las condiciones de protección social. Estas tendencias tendieron a agravarse hacia el final de la década como resultado del impacto de la crisis de algunos países de la región asiática, y representan importantes desafíos para una estrategia de crecimiento y equidad.

La región requerirá la creación de un mínimo de 6 millones de empleos anuales durante la próxima década, para evitar alzas en el desempleo y subempleo. Tomando en consideración el cambio esperado en la estructura etaria, entre los años 2000 y 2010 la población en edad de trabajar se incrementará en unos 53 millones de personas, a un ritmo de crecimiento que será 1.2 veces

1 Téngase presente que estas cifras representan una sobreestimación de la cobertura efectiva, por basarse en datos sobre afiliación en lugar de referirse a cotizantes activos. En segundo lugar, se refieren a los asalariados urbanos, lo que excluye a los trabajadores independientes y rurales, categorías generalmente desprotegidas.

2 Véase Arenas de Mesa (1999a), en el que se analiza el caso de Chile.

Gráfico 5.1
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos provenientes del Panorama laboral, 1998, Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima, 1998.

superior al de la población total. Tomando en cuenta el alza previsible de las tasas de participación,³ la población económicamente activa (PEA) también aumentará, hasta llegar a los 270 millones de trabajadores a fines del primer decenio del siglo. Esta dinámica de la PEA implicará una incorporación anual de 5.3 millones de personas al mercado laboral.⁴

El reto de generación de empleo es mayor en los países de más elevado crecimiento de la población.

Por lo tanto, los que se encuentran en una transición demográfica moderada e incipiente registrarán las mayores tasas medias anuales de crecimiento de la PEA (4.2% y 2.8% respectivamente), por lo que la necesidad de crear empleos en dichos casos es más urgente. No obstante, incluso en países en etapa de transición demográfica plena y avanzada, con las consiguientes menores presiones sobre el mercado laboral, la PEA continuará aumentando en términos absolutos.

3 Según proyecciones realizadas por el CELADE, la tasa global de participación aumentará de 54.3% a un 56,7% en el período 2000–2010 (CELADE, 1999b).

4 La identificación de los componentes del crecimiento de la PEA en la región pone en evidencia que, conforme los países avanzan en la transición demográfica, la gravitación en dicho crecimiento de los factores socioeconómicos tiende a aumentar, en tanto se reduce la influencia de los factores estrictamente demográficos (crecimiento de la población en edad de trabajar y cambios en la estructura de edades). No obstante, dado que muchos países aún no han avanzado suficientemente en dicha transición, el crecimiento de la población en edad de trabajar dará cuenta del 80% del incremento de la PEA regional entre el 2000 y 2010.

Coexisten tanto factores cíclicos como estructurales de insuficiencia del empleo. Más aún, ciertos grupos de población quedan sistemáticamente excluidos del acceso a empleos productivos o se ven afectados por recurrentes períodos de desempleo. Frente a estos fenómenos la sociedad debe proponerse la creación de mecanismos para confrontarlos, incluidas políticas que a largo plazo permitan elevar los niveles de empleo productivo y el establecimiento de un marco laboral favorable al crecimiento de la productividad y la competitividad, la creación de condiciones que conduzcan a una adecuada inserción en el mercado de trabajo de los sectores que se encuentren en situación desventajosa o discriminada y la adopción de sistemas orientados a paliar los efectos de los ciclos económicos.

Hay múltiples facetas del mercado de trabajo que le otorgan un carácter clave a la política pública en esta área. En primer lugar, es responsabilidad de la autoridad crear un entorno macroeconómico estable y dinámico, conducente a niveles de inversión y crecimiento adecuados que estimulen la demanda de trabajo (véanse los capítulos 8 y 9). El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo a la demanda de trabajo, por lo que es exagerado esperar que la política laboral sea capaz de revertir los efectos sobre el empleo de políticas macroeconómicas que se traducen en un crecimiento inestable o insuficiente. Es más eficaz establecer un marco macroeconómico, con objetivos explícitos de generación de empleo productivo y

estabilidad, readecuando los mercados financieros y cambiarios a una dinámica de crecimiento elevado, en el contexto de una política fiscal sostenible en el tiempo, el estímulo del ahorro y la inversión productiva, que aspirar a que la política laboral resuelva problemas derivados de la política macroeconómica.

En segundo lugar, los incentivos proporcionados por las políticas de fomento productivo (véase el capítulo 10) deben favorecer una mayor coincidencia entre la estructura de la demanda de trabajo y la oferta, especialmente en vista de sus efectos positivos en términos de equidad. En tercer lugar, el Estado se encuentra en una posición única para instituir un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente. En cuarto lugar, éste debe establecer mecanismos que contrarresten la desprotección resultante de episodios de desempleo y, por último, debe procurar que toda la población tenga un acceso equitativo al mercado de trabajo, mediante la superación de las segmentaciones e inequidades que impiden a ciertos grupos incorporarse a la actividad económica y mejorar su productividad una vez insertos en ella. En suma, el ámbito de acción de las políticas públicas abarca tanto el fortalecimiento de la demanda de trabajo como la adecuación de la oferta de recursos humanos, la creación de un marco de relaciones laborales que potencie los intereses comunes, la institución de mecanismos encaminados a confrontar los riesgos que conlleva el ciclo económico y la superación de las inequidades en el acceso al mercado de trabajo.

2. Mayor concordancia entre la demanda y la oferta de trabajo

a) Cambios en la estructura de la demanda laboral

Las características del crecimiento y la evolución de la productividad sectorial demuestran —tanto en la región como globalmente— que los sectores productivos primario y secundario han registrado una progresiva reducción de la generación de empleos, pero tienen un gran potencial de aumento sostenido de la productividad. En cambio, la generación de nuevos puestos de trabajo ha tendido a concentrarse en actividades terciarias, que en promedio registran un estancamiento o sólo una leve alza de la productividad laboral, si bien algunos subsectores han mostrado un gran dinamismo.

A su vez, la composición del empleo en el sector terciario depende en gran parte del crecimiento

económico, ya que en el contexto de un dinamismo económico más elevado se registra una mayor expansión de puestos de trabajo calificados, mientras que un menor crecimiento incide en una mayor concentración de los nuevos empleos en actividades informales.⁵ Lo ocurrido en América Latina en los años noventa dejó en evidencia que, pese a la elevada generación de empleo en actividades terciarias formales, la demanda laboral fue insuficiente para incorporar a la totalidad de la fuerza laboral en actividades productivas, sobre todo en lo que respecta a grupos específicos. El lento crecimiento económico y el sesgo de la demanda, consecuencia de su concentración en actividades terciarias en las que se emplea mano de obra de calificación media y alta y de la modernización de muchas de ellas, dificultó la

incorporación productiva de la fuerza laboral menos calificada (Weller, 2000).

El trabajo de menor calificación es el activo principal, y en ocasiones el único, de los grupos de menores ingresos. No obstante, los niveles de ocupación alcanzados por las personas de hogares más pobres son sistemáticamente inferiores a los logrados por segmentos de mayores ingresos y calificación (CEPAL, 1998e). Por otra parte, los principales demandantes de este tipo de trabajo son empresas de menor tamaño, que se enfrentan a importantes barreras para su expansión, y los sectores agropecuario, del comercio y de la construcción. Sin embargo, lo ocurrido en el plano internacional demuestra que progresivamente se irá reduciendo la participación del sector agropecuario en el empleo,⁶ lo que también ha sucedido en la región. En consecuencia, una estrategia orientada a elevar los niveles de empleo a largo plazo necesariamente debe contemplar, entre otras, medidas encaminadas a superar los escollos que dificultan el crecimiento de las empresas urbanas de menor tamaño. A su vez, la política pública debe prevenir sesgos que desalienten la demanda de trabajo, en particular evitando distorsiones en los precios relativos claves (tasa de interés, tipo de cambio). Finalmente, en una orientación prospectiva, la acción pública debiera orientarse a crear las condiciones necesarias para el continuo perfeccionamiento de la fuerza de trabajo, fomentando la capacitación con vistas a satisfacer las demandas futuras de recursos humanos, según se desprenda de los cambios tecnológicos y productivos.

b) El apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas como mecanismo de promoción de la demanda de trabajo

Tres son los principales obstáculos que entranan el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y debilitan la demanda de trabajo: la carencia de financiamiento apropiado, las dificultades de acceso a conocimientos tecnológicos y gerenciales, y los canales inadecuados para la comercialización de sus productos. En el capítulo 10 de este documento se enumeran las principales orientaciones de una política orientada a prestar apoyo a este segmento de empresas. Basta aquí señalar que éstas son importantes demandantes de

trabajo y, por lo tanto, su fomento es parte esencial de una estrategia destinada a elevar los niveles de empleo productivo. El caso especial de la microempresa requiere, sin embargo, consideraciones especiales, dada su particular importancia en materia de generación de empleo.

Generalmente se incluyen dentro de las microempresas (las que tienen un máximo de cinco trabajadores) a los artesanos, los trabajadores independientes de bajos ingresos y los campesinos, y suman alrededor del 50% del empleo total en la región y más del 60% de los nuevos empleos generados durante la última década. En vista de su importancia como fuentes de empleo, y de su elevada incidencia en la generación de ingresos para los hogares más pobres, deben desplegarse formas muy activas de políticas públicas en favor de este segmento de actividades y empresas, con miras a fomentar la producción, el empleo y el desarrollo social.

Los trabajadores independientes o por cuenta propia, que se desempeñan en oficios y labores de baja productividad, constituyen un grupo que merece particular de atención. Este grupo está compuesto por trabajadores que realizan oficios de manera estable en sitios definidos, en forma ambulante o a domicilio, con distintos niveles de experiencia y capital (artesanos, taxistas, reparadores, servicio doméstico, vendedores, servicios personales, campesinos, etc.) y por otros que desarrollan actividades en forma temporal para enfrentar periodos de desempleo o de insuficiente demanda.

Una política permanente de mejoramiento del empleo, no de características coyunturales, debe orientarse al primero de estos grupos. En este caso, se requerirían acciones orientadas a mejorar las condiciones de productividad y de protección social. Los incrementos en la productividad y, por lo tanto, de los ingresos de estos trabajadores se pueden lograr mediante programas de capacitación en oficios y gestión de recursos, que pueden ir acompañados de iniciativas de asociación para mejoramiento de escala y acceso grupal a servicios y apoyos. La protección social debe avanzar en la dirección de vincular a estos trabajadores a la seguridad social en salud y pensiones. En cualquier caso, es necesario reconocer que los trabajadores informales independientes constituyen una fracción importante del empleo regional, superior a un cuarto del empleo total, y que, si bien la existencia de condiciones favorables de

5 Específicamente, un crecimiento económico más alto y estable tiende, en primer lugar, a dinamizar la demanda laboral de servicios para empresas, que suelen ser de carácter formal. En segundo lugar, un crecimiento económico elevado permite alcanzar niveles de ingreso que estimulan actividades cuya demanda es elástica respecto de éste, muchas de las cuales también son formales (turismo, comercio, servicios de esparcimiento, financieros y de salud, entre otras).

6 En efecto, durante la década de 1990 se redujo en términos absolutos el nivel de empleo del sector agropecuario en la región.

crecimiento económico deben permitir el mejoramiento de sus ingresos y, parcialmente, su reabsorción por sectores formales de la economía, se debe contar con estrategias permanentes para contribuir a su desarrollo productivo y su mejor inserción social.

Por otra parte, y en contraste con las empresas pequeñas y medianas, las microempresas se caracterizan por una gran inestabilidad en cuanto a su presencia de mercado, situación que se origina en varios factores. Por una parte, la prevalencia de relaciones informales, tanto respecto de sus canales de comercialización como de sus proveedores, así como aspectos legales, limitan el horizonte de planificación de la producción a corto plazo. Ello se traduce en una lenta adquisición de progreso tecnológico, la ausencia de procedimientos estables de control de calidad y una alta vulnerabilidad a las fluctuaciones en la demanda. Por otra parte, algunas microempresas realizan actividades que son más bien un refugio frente a crisis económicas o de empleo. Por ello, la estructuración de una política de desarrollo y de servicios para este sector exige la identificación de actividades y empresas que tengan un carácter más permanente y estable, y aquellas en las que sea posible incrementar la productividad, que deben ser objeto de atención prioritaria.

Así, el principal objetivo de la política, y de los servicios que se provean en apoyo a las microempresas, es establecer condiciones más estables de producción y empleo, que favorezcan la acumulación de saberes productivos e incrementos de productividad, y que permitan también mejorar progresivamente las condiciones laborales (estabilidad, protección).

Consecuentemente, una de las áreas de acción privilegiada y prioritaria es el apoyo al posicionamiento de los microempresarios en las cadenas productivas, fortaleciendo su interrelación con los proveedores de materias primas, equipos, financiación y servicios a las empresas, por una parte, y los comercializadores, por otra. El objetivo es identificar los principales cuellos de botella estructurales, cuya superación permitiría mejorar la productividad de todos y cada uno de los actores comprometidos. Esta estrategia se orienta a consolidar los empleos en estas cadenas de producción.

Otra consecuencia de la inestabilidad de las microempresas es la relativa ausencia de instancias asociativas que permitan aprovechar las economías de escala en la negociación con canales de comercialización y proveedores de insumos. Por ello, una segunda área de acción, relacionada con la integración de cadenas productivas, es la promoción de mecanismos formales o informales de asociación, que permitan absorber

tecnología, negociar la provisión de insumos en mejores condiciones y realizar procesos de comercialización colectivos.

Una tercera área prioritaria es el establecimiento de una red de apoyo que permita a estas empresas incorporarse a los procesos de modernización, lo que implica capacitación de trabajadores, información tecnológica (equipos, operaciones y diseños), instrumentos de gestión y evaluación y procedimientos de control de calidad. Debe tenerse presente que en estas empresas la escasa división del trabajo y la altísima dependencia de la dedicación exclusiva de sus trabajadores a la producción exigen, por una parte, que esta formación se haga en forma continua, sin sacrificar notablemente el tiempo dedicado a labores productivas y, por otra, que las ofertas de capacitación y asesoría sean lo bastante flexibles como para atender demandas precisas de empresarios y trabajadores; es decir, se debe contar con un banco de ofertas amplio.

Una cuarta área es la correspondiente al acceso a la financiación, particularmente al crédito, tanto para capital de trabajo como para inversión. La oferta de crédito debe ser oportuna y competitiva y contar con apoyo público para el ofrecimiento de garantías, además de adaptarse a las distintas etapas del proceso productivo (períodos de venta, períodos de maduración).

Una de las modalidades de financiamiento que se adapta a las características y limitaciones de este segmento de empresas es la basada en los “grupos de crédito” y el aval solidario. En efecto, el grupo de crédito, conformado por microempresarios con cierto grado de conocimiento mutuo y ámbitos de acción local común, desempeña la triple función de mecanismo para el intercambio de conocimientos, de supervisión colectiva y de garantía solidaria. Esto permite paliar carencias en materia de escasez de formación gerencial y de información del mercado, promueve la autorregulación con miras a una gestión apropiada y el cumplimiento de los compromisos, y contribuye a superar la falta de garantías reales que restringe el acceso al crédito.

Por otra parte, las condiciones de trabajo en estos sectores son bastante precarias, no sólo por su carácter frecuentemente informal, sino también por la casi generalizada ausencia de sistemas de protección laboral más amplios, independientes de las empresas individuales. La obligatoriedad legal no es ni ha sido suficiente para asegurar la debida protección. En este caso, resulta conveniente contemplar la posibilidad de crear un régimen diferenciado en lo que respecta a algunas de las cargas laborales no esenciales para la protección, a fin de dar prioridad a la afiliación de los trabajadores a los sistemas de salud y de pensiones.

Esta flexibilidad también debería extenderse hacia otras áreas en las cuales las microempresas exhiben dificultades para cumplir con los requisitos asociados al establecimiento de una actividad productiva formal. Promover su formalización exige ser realistas, simplificando los requisitos y evitando imponer costos que estas empresas no pueden solventar, dado su reducido nivel de producción. En este sentido, es preciso eliminar ciertas barreras que obstaculizan la inserción estable de las microempresas en las cadenas productivas, cuando dicha situación se origina en disposiciones legales demasiado estrictas en comparación con la capacidad de estas empresas. En efecto, las microempresas generalmente no están en condiciones legales de celebrar contratos formales, dada su predominante naturaleza informal. Cabe, en consecuencia, teniendo en consideración el carácter social de estas unidades productivas como importantes fuentes de ingreso para los estratos más pobres, considerar la creación de regímenes especiales que les permitan existir y operar legalmente, otorgándoles tratamientos tributarios y permisos de instalación y producción apropiados. Estos regímenes, además de posibilitar una inserción más estable de las microempresas en la actividad productiva, constituirían un primer paso en favor de su mayor formalización, lo que posteriormente permitiría el acceso y la absorción más expeditos de insumos formales claves, en particular el crédito y la asistencia técnica.

Si bien las microempresas enfrentan problemas similares a las empresas de menor tamaño relativo, el rasgo distintivo de las primeras otorga un mayor énfasis y prioridad a las políticas encaminadas a fortalecer su estabilidad en materia de producción y empleo. En segundo lugar, en la ejecución de las políticas se debe tener en cuenta el alto grado de especificidad de las demandas de apoyo. En efecto, en la inmensa mayoría de los casos, las actividades de este tipo de empresas y ocupaciones tienen una clara orientación local, expresada en la atención de demandas específicas de una localidad y en la dependencia respecto de la provisión local de insumos. Las políticas generales deben, en consecuencia, reconocer estas especificidades, y ser diseñadas y ejecutadas preferentemente a través de actores locales (asociaciones de productores, cooperativas y municipios). A su vez, los componentes de la política de apoyo a la microempresa abarcan los múltiples campos institucionales mencionados en las páginas anteriores (crédito, capacitación, tecnología, seguridad social, agremiación, promoción social, autoridades locales), por lo que el éxito de la política depende en gran medida de que todos ellos estén presentes de un modo articulado. Ello otorga una

importancia clave a instancias coordinadoras de los gobiernos locales (y de éstos con las instancias centrales) que, sobre la base de las orientaciones generales, contribuyen a que los diversos componentes de la política operen conjuntamente.

La flexibilidad del apoyo público a la microempresa también debe expresarse en la modalidad escogida. En ciertos casos resultará más efectiva la participación directa de las instituciones públicas locales en la ejecución de las acciones correspondientes, en tanto que en otros será preferible la prestación de apoyo mediante subsidios u otro tipo de incentivos, y de asistencia a la acción de agentes privados, mixtos, cooperativos y otros. Dada la diversidad de las actividades que emprende este segmento de empresas, es recomendable que la modalidad adoptada se ajuste al tipo de actividad que se desee fomentar y a las características de las instituciones participantes.

El establecimiento de prioridades en la asignación de los recursos disponibles para el apoyo a las microempresas se enfrenta a una disyuntiva importante. Una parte mayoritaria de éstas se orienta hacia los servicios y el comercio, en tanto que un segmento menor se dedica a la producción de bienes. Estas actividades de transformación generalmente exigen esfuerzos especiales y más costosos que los requeridos por los otros sectores de ocupación en este sector, pero encierran un importante potencial de crecimiento de la productividad. En consecuencia, en la asignación de recursos destinados a dar apoyo a las microempresas se debe lograr un equilibrio adecuado entre los objetivos de creación de empleo y de crecimiento de la producción, evitando la concentración de estos en un solo tipo de actividades.

Finalmente, de la experiencia adquirida por los países de la región con programas de apoyo a la microempresa se desprende que, para que estos sean una efectiva herramienta de fomento de la producción y el empleo, con resultados significativos a nivel nacional, deberían contar con un importante apoyo financiero, mayor al que hasta ahora han recibido.

c) Evitar sesgos contra el empleo

En algunos casos, la acción pública en favor del empleo puede verse dificultada por medidas que, aunque hayan sido adoptadas con el fin de favorecer ciertas actividades productivas o el bienestar de ciertos grupos, desestimulan la demanda de trabajo, alejando los precios relativos de la escasez de factores. Las principales distorsiones que deberían evitarse son los niveles inadecuados o artificialmente bajos de la tasa de interés, el tipo de cambio y el costo de la energía, así como ciertas

disposiciones tributarias en favor de la inversión en maquinarias y equipos. Por lo general, estas distorsiones se traducen en una intensidad de capital superior a la aconsejable por la abundancia relativa en el país, un uso excesivo de insumos importados y de energía exportable, y un bajo crecimiento del empleo.

La experiencia señala que en las micro, pequeñas y medianas empresas, el estímulo a la inversión es más eficiente cuando consiste en la prestación de apoyo a su acceso al crédito, evitando subsidios a la tasa de interés.⁷ Lo mismo ocurre con el acceso a divisas destinadas a importar insumos necesarios para la producción, caso en el cual conviene evitar sistemas cambiarios que redundan en subsidios a la importación. En ambos casos se evitarían el desincentivo a la demanda de trabajo e importantes desvíos de recursos hacia fines no productivos.

d) Adoptar un enfoque dinámico para el desarrollo de capacidades y oportunidades laborales

El continuo cambio tecnológico, así como la evolución de los patrones productivos que otorga cada vez más importancia a la producción basada en el conocimiento y a los servicios modernos, provocan desplazamientos de la demanda de trabajo a los que debe adaptarse proactivamente una política de recursos humanos. A esto se suma el hecho de que el mercado de capacitación suele ser incompleto y está afecto a externalidades que inducen a un “equilibrio” inferior al socialmente deseable, lo que redundará en una falta de correspondencia entre la composición de la oferta y la demanda, y en una menor inversión en capacitación laboral que lo recomendable por su rentabilidad social. El mejoramiento de los sistemas de educación y capacitación, y la facilitación de su acceso a jóvenes de todos los orígenes socioeconómicos, son elementos claves de una estrategia mediante la cual se procure integrar el desarrollo productivo y la equidad (véanse CEPAL, 1992b y el capítulo 4 del presente documento).

En efecto, la aceleración del ritmo de progreso tecnológico se ha traducido en un importante y continuo cambio en los requerimientos de habilidades laborales, que, según cabe prever, se convertirá en un proceso permanente. En contraste, la oferta de capacitación ha

tendido en muchos casos a descansar en las disponibilidades actuales de habilidades y recursos. La incongruencia resultante entre los requerimientos y las ofertas de capacitación surge, en parte, de una visión tradicional que desvincula las instancias de formación de las productivas. Además, la incertidumbre que conlleva el cambio continuo dificulta aún más el flujo de información entre éstas.

Por otra parte, toda formación laboral abarca elementos de carácter general (o comunes a varias empresas y ramas productivas) y otros de carácter más específico. Todos ellos son necesarios para la actividad productiva, pero la posibilidad de que el trabajador migre hacia otra actividad o empresa una vez adquirida su formación, induce una contracción de la inversión en capacitación por parte de los empresarios. En efecto, éstos corren el riesgo de no internalizar los beneficios de su inversión, dado que ésta presenta externalidades para otras actividades.

Para superar estos obstáculos se requieren acciones públicas al menos en dos frentes. Desde el punto de vista de la oferta, el sector público debe alimentar a los centros de capacitación y formación con información sobre las necesidades de recursos humanos por sectores, regiones y categorías de empresa. También debe contribuir, a través de las instituciones públicas y privadas de capacitación, formación profesional e institutos de educación superior, a una mayor integración con las instancias productivas. Los objetivos son una mayor coherencia entre los contenidos de los programas y los requerimientos de las empresas, por una parte, y un mayor énfasis en la formación práctica. Desde el punto de vista de la demanda, la compensación de las externalidades mencionadas exige un apoyo público que se exprese en múltiples acciones, incluida la provisión de subsidios en ciertos casos, que estimulen a la inversión en capacitación laboral.

La modalidad a través de la cual se instrumenten estos estímulos depende de las características de la formación que se desee ofrecer. En los casos de la formación de carácter más general (capacitación en gestión, entre otras) o de la aplicable a un rango amplio de actividades productivas y empresas, resultaría más efectivo apoyarla mediante incentivos a la demanda (v.gr., el Estado cubriría parte de los costos de inscripción individual en un determinado programa). Lo anterior presupone la

7 Existe una diferencia clave, aunque aparentemente sutil, entre el subsidio al acceso al crédito y el subsidio a las tasas de interés. El subsidio al acceso por lo general se otorga en una sola oportunidad, por cuanto una vez establecida una relación continua con una institución financiera, las principales barreras ya han sido superadas. No obstante, en ciertos casos el apoyo puede ser necesario en más de una ocasión, en particular para la cobertura de riesgos de crédito. Se trata, en suma, de transformar en sujetos de crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas, de modo tal que no sea necesario un apoyo constante. En contraste, la provisión de subsidios a las tasas de interés suele ser de carácter recurrente, lo que explica las desviaciones de recursos y la alteración de precios relativos que tiende a ocasionar.

existencia de un número amplio de agentes (privados y públicos) que provean este tipo de capacitación, dado que de lo contrario el apoyo público puede terminar conformando o consolidando situaciones monopólicas, que también redundarían en una inversión en recursos humanos inferior a la socialmente deseable. En un ambiente de múltiples oferentes públicos y privados, el apoyo a la demanda permitiría que el interesado seleccionara la alternativa más adecuada a sus intereses y los costos no excederían los socialmente eficientes.

En contraste, la prestación de apoyo a la formación más específica, que frecuentemente sólo se adquiere en estrecho contacto con la actividad productiva directa, podría consistir en subsidios a su oferta, sobre todo a la contratación de trabajadores para ser capacitados o su permanencia en el empleo.⁸ Esta modalidad reviste especial importancia en el caso de los jóvenes, que enfrentan obstáculos para incorporarse al empleo. En algunos países más desarrollados, el apoyo público a los sistemas de aprendices ha resultado ser una de las modalidades más exitosas para facilitar la inserción y capacitación laboral de los jóvenes. También resulta apropiada para actualizar las habilidades de la fuerza de trabajo ante cambios tecnológicos.

Los programas de capacitación, y los estímulos a ésta, no deben ser considerados sólo como episodios de formación de recursos humanos que posteriormente se incorporarán a la población activa. Por el contrario, deben ser diseñados como parte de un proceso continuo de readiestramiento de los trabajadores, con el fin de adecuar la oferta laboral al avance tecnológico y los cambios productivos. Ello contribuiría además a la reinserción laboral, en la medida en que estos programas se vinculen a mecanismos de compensación por desempleo.

La renovación y actualización de los programas de capacitación también debe expresarse en las instituciones privadas y públicas responsables, que cuentan con una importante experiencia, pero también suelen mostrar cierta resistencia ante la innovación y prefieren operar sobre la base de habilidades y capacidades existentes. La autoridad pública pertinente debería velar entonces por la permanente vigencia de los programas de estudio, estableciendo mecanismos de certificación que aseguren a los participantes en estos programas que los recursos invertidos en su formación les permitirán adquirir

habilidades actualizadas y vigentes; en suma, que la calidad de su formación técnico-profesional posibilite una adecuada inserción en un mundo laboral protagonista de un permanente avance tecnológico.

Por otra parte, también es necesario apoyar el mercado laboral mediante acciones orientadas a superar las dificultades de información que entran su operación. En efecto, el costo de búsqueda de alternativas de empleo, para los oferentes, y de calificaciones disponibles, para los demandantes, afecta negativamente el nivel de empleo y el aprovechamiento productivo de las capacidades disponibles. Para los oferentes, el principal obstáculo reside en identificar a los potenciales demandantes. A su vez, para estos últimos resulta crucial asegurar que los candidatos a ser empleados ofrezcan las calificaciones y experiencia apropiadas.

Los organismos públicos y privados de capacitación pueden desempeñar un importante papel en apoyo a esta búsqueda de oportunidades de empleo y calificaciones. Dos condiciones críticas para la efectividad de este apoyo son la oportunidad de la información y la certificación de las calidades de empleo ofrecidas. Los medios tecnológicos modernos han permitido importantes avances en esta área, lo que, junto a una mayor cercanía de los organismos de capacitación con las empresas, permitiría ofrecer una información actualizada de las demandas. Sin embargo, incluso quienes no disponen de estos medios deben tener acceso a la información que ofrecen. Para tal efecto, los organismos de intermediación laboral deben operar en conjunto con las instancias locales; por ejemplo, las municipalidades y agremiaciones de productores y trabajadores.

A su vez, para que las empresas efectivamente recurran a estas fuentes de información, ellas deben ofrecer confiabilidad respecto de las calificaciones. Nuevamente aquí resultan necesarios los mecanismos de certificación de las calificaciones que ofrecen los organismos de capacitación y formación técnico-profesional, así como adecuados procedimientos de verificación por parte de las instituciones de apoyo al empleo.

Por último, los organismos de intermediación laboral también pueden realizar una contribución para superar las consecuencias de episodios recesivos, mediante una coordinación con los sistemas de compensación por desempleo, que se discuten más adelante.

8 Se trata de habilidades aplicables específicamente a un determinado oficio, que pueden ser comunes a varias empresas. Se excluyen las exclusivas de una sola empresa, cuyos beneficios sólo pueden ser internalizados por ésta. En tal caso, no se configuran las condiciones necesarias para una falla de mercado.

3. Institución de un marco de relaciones laborales que potencie los intereses comunes

a) Promoción del diálogo social y fortalecimiento de los agentes sociales

La creación de un ambiente propicio al crecimiento y el empleo se ve favorecida por el establecimiento de un marco de relaciones laborales que se base en un amplio diálogo social, orientado a la búsqueda de soluciones concordadas a la pobreza, la insuficiencia del nivel de empleo y de remuneraciones, y las rigideces del mercado de trabajo que dificultan el crecimiento y la productividad (OIT, 1999b). La ampliación del diálogo tripartito—entre sindicatos, empresas y gobierno—, con el fin de incorporar a sectores tradicionalmente excluidos, como los trabajadores independientes, del sector informal y de la agricultura, es el principal medio para potenciar los intereses comunes de empresarios y trabajadores. En efecto, ningún agente actuando en forma individual puede responder con éxito al desafío de alcanzar mayores niveles de competitividad en el contexto de economías crecientemente integradas a los mercados externos, dado que dicha competitividad es un resultado sistémico, producto de la acción consensuada de todos los agentes de una economía.

Este diálogo social abarca tanto las discusiones de alto nivel como las actividades de negociación y concertación realizadas a nivel de empresas y ramas de actividad. Aún más, progresivamente irá trascendiendo las fronteras nacionales, sobre todo en la medida en que los procesos de integración regional y subregional exijan la consideración de un conjunto de temas laborales, proceso que debiera tomar en cuenta en forma flexible las condiciones de trabajo e intereses de los actores sociales de cada país (Tokman, Martínez y Wurgaft, 1995).

Para que este diálogo sea posible, los agentes participantes deben estar en igualdad de condiciones. Para tal fin, es menester adoptar un marco legal favorable a la negociación colectiva, que permita la expresión legítima de los conflictos y su solución justa y transparente, junto con fomentar la autorregulación. En tal sentido, resulta clave la adopción de medidas que faciliten la sindicalización y establezcan mecanismos apropiados de negociación.

También es preciso realizar actividades destinadas a fortalecer la capacidad de análisis y negociación de los dirigentes sindicales. En otras palabras, la capacitación laboral y el apoyo a las instancias de discusión y análisis

de las organizaciones laborales son necesarios para que los trabajadores accedan a este diálogo en condiciones similares a los demás participantes.

Asimismo, es necesario fortalecer los ministerios del trabajo, dotándolos de una mayor capacidad de estudio y diagnóstico, reorientarlos con el fin de equilibrar su tradicional concentración en las agrupaciones formales de trabajadores y otorgarles un mayor protagonismo en las negociaciones tripartitas.

La orientación del diálogo, si bien debe cubrir los temas más urgentes, debe ser preferentemente proactiva. Con frecuencia las discusiones se centran en negociaciones salariales y en las condiciones de trabajo, enmarcadas en las posibilidades que ofrecen las condiciones económicas más inmediatas. Es decir, se adopta un enfoque estático que da prioridad a los conflictos actuales y se ignora que, tanto para los empresarios como para los trabajadores, la expansión sostenible y duradera del empleo, la rentabilidad del capital y la productividad, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo sólo son posibles en la medida en que se cree un ambiente propicio a la competitividad, que responda a las cambiantes condiciones tecnológicas y productivas. En este ámbito existen importantes intereses comunes que deben ser aprovechados.

b) Flexibilidad, estabilidad y productividad

Alcanzar y mantener una competitividad adecuada en una economía crecientemente integrada exige, entre otras cosas, estructuras productivas e institucionales flexibles, capaces de absorber fenómenos adversos y adaptarse al cambio continuo. En el plano productivo, ello se expresa en organizaciones dúctiles, capaces de redefinir los roles de sus componentes, reasignar los recursos internos y reformular las relaciones con el resto de los agentes (proveedores y canales de distribución, entre otros) que participan en las diferentes etapas del ciclo de producción. Por el contrario, estructuras rígidas y asignaciones de recursos, incluida la mano de obra, estáticas o insensibles a los cambios en el ambiente productivo, no conducen a organizaciones competitivas. La flexibilización o adaptabilidad de las estructuras productivas surge entonces como un imperativo en la perspectiva de una inserción eficiente en los mercados mundiales.

Un elemento de dicha adaptabilidad a las transformaciones tecnológicas y económicas es una mayor flexibilidad en la contratación laboral (Banco Mundial, 1995, OIT 1999b). No obstante, frecuentemente bajo este rótulo se expresa una tendencia al deterioro de las condiciones de trabajo y de seguridad laboral, y de reducción del pago de obligaciones previsionales, con el propósito de reducir los costos laborales. Este tipo de medidas no da lugar a ganancias sostenibles de productividad y empleo, e incluso sus efectos sobre la rentabilidad pueden ser sólo temporales. Aún más, en la medida en que el establecimiento y la mantención de condiciones laborales básicas adquiriera progresivamente más importancia como criterio de acceso a importantes mercados externos, quedará cada vez más en evidencia el carácter espurio de las supuestas ganancias en términos de costos.

La flexibilidad de contratación laboral debe ir, por lo tanto, de la mano de niveles mínimos de protección social que resguarden los derechos laborales, como el previsional, un sistema de compensación por desempleo u otras redes de protección social, y el acceso a sistemas de capacitación que fortalezcan la empleabilidad y favorezcan la reinserción laboral (Tokman y Martínez, 1999). Sin esos niveles mínimos de protección, la flexibilidad de contratación tiene un impacto negativo en la equidad, que se refleja, en particular, en fuertes descensos del nivel de empleo durante las crisis.

Existe, por otra parte, una flexibilización que podría denominarse adaptabilidad laboral, que responde a intereses comunes de empresarios y trabajadores, potencia la productividad y la competitividad, y mejora la asignación de recursos (Amadeo y Camargo, 1993). Esta flexibilización se expresa tanto en las empresas y los procesos productivos como en el mercado.

A nivel de las empresas y los procesos productivos, esto significa que para preservar la competitividad y los niveles de empleo los trabajadores deben ser polivalentes, capaces de desempeñarse en diferentes funciones y de adecuarse a los cambios tecnológicos. Un entorno caracterizado por fluctuaciones externas y continuos cambios tecnológicos trae aparejada una cambiante demanda laboral. La mayor o menor ductibilidad de la respuesta de la oferta laboral ante estos cambios determinará en gran medida los efectos sobre el bienestar de los trabajadores. Por ello, la formación orientada a capacitar para la adquisición continua de nuevas habilidades, en contraste con la trasmisión de los conocimientos disponibles, debe caracterizar los programas de educación técnico-profesional y de capacitación. De este modo, quienes se enfrentan a la realidad de una demanda cambiante podrán adaptarse

más rápidamente, en parte por sí mismos y en parte con el apoyo de las instancias de recalificación, evitando períodos de desempleo prolongado. Ello, no obstante, puede generar importantes tensiones, en especial cuando los trabajadores perciben que las modernizaciones tecnológicas se orientan principalmente a sustituirlos, en lugar de a incorporarlos. Sin embargo, si ése fuera el caso, las empresas estarían perdiendo la inversión en capital humano específico que sus trabajadores han acumulado en el trabajo.

La forma de resolver este conflicto, enfatizando los intereses comunes, consiste en acentuar los incentivos que inducen a colaborar con el progreso y a evitar el desperdicio de recursos humanos específicos. Para ello se requiere el establecimiento de sistemas de participación en los beneficios, bonos de productividad y programas de readiestramiento (Marinakis, 1999). Estos últimos pueden ponerse en marcha tanto en cada empresa como en un ámbito más amplio, cuando se trata de ramas productivas completas o de importantes centros productivos. No cabe duda que esta labor puede ser facilitada por el diálogo en instancias de negociación, lo que permitiría ahorrar los costos que suponen los conflictos causados por medidas impuestas unilateralmente. En síntesis, el progreso tecnológico puede legitimarse socialmente cuando es asumido en un contexto de diálogo social, haciendo a todos partícipes de sus beneficios y compensando a quienes salen perjudicados.

Este enfoque permite además conciliar los conflictos entre la necesidad de estabilidad en el empleo y de adquirir competitividad. En efecto, tanto trabajadores como empleadores están interesados en la continuidad en el empleo. Los primeros, porque les permite aspirar a ciertos niveles de vida, y los segundos, porque posibilita la acumulación de capital humano específico y, por lo tanto, incrementa la productividad global de la empresa. En lugar de pretender establecer un mayor grado de estabilidad a través de rigideces legales, dicha meta se alcanza por la vía de una mayor adaptabilidad al cambio tecnológico por parte tanto de las empresas, como de quienes trabajan en ellas, preservando y aumentando su competitividad, y evitando la pérdida de capital humano específico que conlleva el despido de trabajadores. Como se indica en la sección 4a), este objetivo también se puede alcanzar mediante mecanismos de adaptación al ciclo económico.

En un plano más general, el propósito de la flexibilización debe ser la asignación de recursos hacia los fines más rentables desde el punto de vista económico y social, favoreciendo su libre reasignación entre diversos usos. Uno de los principales obstáculos que aún dificultan la movilidad laboral en varios países de la

región son los sistemas diferenciados de previsión social (pensiones y salud). Si bien algunos de ellos han reformado sus sistemas de pensiones, e incluso los sistemas de financiamiento de servicios de salud, unificando los beneficios y haciéndolos transferibles entre los sectores en que se trabaje, persisten importantes casos de regímenes diferenciados de previsión, tanto por ramas como por empresas y oficios. Indudablemente

esto reduce la movilidad laboral y dificulta la adaptabilidad de la economía al cambio en los patrones productivos. Los más perjudicados son los trabajadores que han aportado a estos regímenes, quienes corren el riesgo de perder los beneficios si las inevitables modificaciones productivas los dejan sin empleo y deben migrar hacia otras actividades o empresas con distintos regímenes de beneficio.

4. **Institucionalidad laboral que contribuya a la estabilidad y la equidad**

Es evidente que los países de la región se verán más afectados por las perturbaciones externas que en el pasado, debido a la evolución de la economía mundial, la mayor integración de los países a ésta y los continuos y acelerados cambios tecnológicos característicos de la presente época. La institucionalidad laboral (leyes, sistemas de administración legal, mecanismos de negociación y redes de protección) debe ajustarse a esta realidad, fortaleciendo los intereses comunes que subyacen en la conducta de los agentes, superando las fallas de mercado, compensando a los más afectados y protegiendo a los más débiles.

a) **Superación de las fallas de coordinación en el mercado de trabajo**

Las reducciones del empleo resultantes de fluctuaciones negativas en la demanda no sólo son inequitativas, por cuanto se concentran en los grupos de menores ingresos, sino que además son ineficientes y tienen un costo excesivo, ya que suponen una importante pérdida de capital humano y costosos conflictos laborales. Se desprende de lo anterior que resultaría de interés para todos la búsqueda de mecanismos que permitieran reducir estas inequidades y costos.

Para los trabajadores de una empresa en su conjunto resultaría preferible aceptar ajustes salariales a corto plazo y minimizar la pérdida de empleos, siempre que se les reconociera explícitamente el derecho a beneficiarse de las ganancias que se desprendieran de su sacrificio inmediato. Por su parte, los empresarios estarían interesados en una solución que les permitiera retener a sus trabajadores a un costo menor, preservando de este modo el acervo de habilidades humanas de su empresa y

evitando los costos de conflictos laborales. No obstante, si no se toman medidas conjuntas no existen incentivos a escala individual que lleven a unos y otros a adoptar este camino. Efectivamente, cuando no hay mecanismos e instituciones para la expresión de los incentivos en favor de una solución coordinada ante coyunturas adversas, la conducta individual de los agentes (empresarios y trabajadores) se traduce en una falla de coordinación del mercado, que redundará en pérdidas netas para ambos.

Es aquí en donde se requiere una participación pública que complemente la acción del mercado, no sustituyéndolo sino contribuyendo a superar sus fallas. En efecto, más que una intervención directa de corte tradicional se requiere un desarrollo institucional orientado a establecer un marco propicio a la negociación, caracterizado por la transparencia de la información relativa a la empresa que reciban ambas partes, el equilibrio en las condiciones de negociación, el establecimiento de compromisos formales y mecanismos para su verificación, así como la adopción de vías expeditas de solución de controversias.

La propuesta de salarios participativos presentada por la CEPAL (CEPAL, 1992a) se orienta en tal dirección. A través de la incorporación de un componente variable de las remuneraciones, que depende del nivel de utilidades, se vincula una parte de las obligaciones salariales al resultado económico de la operación de la empresa, lo que ofrece dos ventajas. En primer lugar, establece un vínculo entre el incremento de la productividad de la empresa y las remuneraciones, creando un círculo virtuoso. Esta interrelación positiva se basa, por una parte, en el interés que trabajadores y empresarios tendrán en aumentar la productividad, dado que mejora los salarios y la rentabilidad y, por otra, en

que por contribuir a evitar pérdidas de habilidades, mantiene el acervo de capital de la empresa, incluido el humano, y, por ende, su productividad a largo plazo.

En segundo lugar, frente a fluctuaciones adversas, establece un mecanismo de ajuste automático que contribuye a evitar despidos y a recuperar con mayor rapidez la rentabilidad de la empresa. A cambio de esto, los empresarios se comprometen a mantener el nivel de empleo ante fluctuaciones de la demanda y a proveer la información necesaria sobre la situación de la empresa, a fin de permitir el monitoreo de los acuerdos. La solución de controversias estaría a cargo de tribunales del trabajo o de instancias previamente acordadas. El establecimiento de modalidades extrajudiciales de solución de controversias también debe ser contemplado, dada la considerable demora que los mecanismos públicos han mostrado hasta el momento.

La creación de estas instancias de solución de disputas laborales y la transparencia de la información relativa a la empresa es crucial, por cuanto, pese a sus ventajas, los salarios participativos no permiten hacer frente a ciertas situaciones, tales como la desaparición de la demanda de un determinado producto como resultado del progreso tecnológico, shocks muy pronunciados (maxidevaluaciones o recesiones muy profundas) u otros fenómenos que deterioren severamente la solvencia de la empresa. En dichos casos, se debe apoyar la liquidación ordenada y transparente de las obligaciones, y la reubicación y el readiestramiento de los desempleados, es decir, poner en funcionamiento los mecanismos de una red de protección laboral.

b) Establecimiento de una red de protección laboral: ahorro y seguro de desempleo

Aun cuando existan mecanismos adecuados de coordinación, es previsible que algunas fluctuaciones económicas se traduzcan en desempleo. Lamentablemente, son escasos los sistemas existentes en la región para apoyar a quienes se ven afectados por esta situación. Aún más, la experiencia regional señala que el desempleo tiene una incidencia mucho mayor en los hogares de menores ingresos (véase el cuadro 5.1).

En este cuadro, que contiene información sobre los primeros y últimos años del período 1990-1997, se presentan las tasas de desempleo totales, las que afectan a integrantes del primer decil de hogares y el decil superior y la razón entre estas últimas, como un indicador de desigualdad. Como se aprecia, entre los

grupos de menores ingresos las tasas de desempleo son significativamente más elevadas; como mínimo, cinco veces superiores a las del decil más rico y por lo general considerablemente más altas. Por ello, los períodos de contracción económica suelen ir acompañados de un aumento de los índices de pobreza y de la concentración del ingreso, que debilita la legitimidad de las políticas de ajuste.

Los mecanismos orientados a compensar la pérdida de ingresos que conlleva el desempleo debieran constituir un componente clave de una red de protección laboral, contribuyendo a evitar incrementos de la pobreza asociados a episodios de contracción. Más aún, según se desprende del cuadro anterior, su operación tendría en principio un contenido progresivo, dada la mayor incidencia del desempleo en los grupos de menores ingresos.

Estos mecanismos básicamente han consistido en sistemas de subsidios, pero se ha sugerido, cada vez con mayor frecuencia, la creación de sistemas basados en seguros y ahorro forzoso. Los primeros son de carácter público, por lo general no contributivos y otorgan un beneficio básico que no guarda necesariamente relación con el salario previo. Los sistemas basados en el seguro y el ahorro forzoso pueden ser manejados por instituciones públicas o privadas y son de carácter contributivo. En ambos casos, es poco probable que los mecanismos de compensación sean capaces de contrarrestar totalmente la pérdida de ingreso por desempleo, sobre todo durante episodios de recesión prolongados, pero pueden desempeñar una valiosa función de apoyo a los grupos de menores ingresos. Por lo general estos sistemas se han orientado en la región a proveer un nivel de ingreso que prevenga la pobreza. En los últimos años se ha otorgado una importancia creciente a la continuidad del acceso a los servicios de salud y a cubrir las cotizaciones previsionales de los desempleados, así como a formas de asegurar la permanencia de sus hijos en el sistema escolar y el pago de la vivienda, con el propósito de evitar una profundización de su situación de pobreza.

En algunos países de la región se ha establecido un sistema basado en el ahorro; entre otros, en Colombia, donde ha estado vigente por varias décadas.⁹ Desde 1990 opera sobre la base de cuentas individuales independientes, en las que se depositan contribuciones equivalentes a un sueldo por año. El monto y los intereses acumulados se entregan al beneficiario cuando se retira de la empresa, ya sea voluntariamente o no.¹⁰

9 Se trata de un derecho que acumula el trabajador por cada año de trabajo en la empresa y que se hace efectivo cuando éste se retira.

Cuadro 5.1
AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO, 1990-1997

	Años	Total	Decil 1	Decil 10	D1 / D10
Argentina (Buenos Aires)	1990	25.4	47.5	8.0	5.9
	1997	14.3	41.3	2.9	14.2
Brasil	1990	3.7	8.6	1.2	7.2
	1996	6.9	13.3	2.9	4.6
Chile	1990	8.3	28.8	1.9	15.2
	1996	5.7	19.7	0.9	21.9
Colombia	1990 ^a	10.3	22.5	2.2	10.2
	1997	9.9	21.3	3.5	6.1
Costa Rica	1990	4.6	18.0	1.2	15.0
	1997	5.7	23.6	1.1	21.5
Ecuador (urbana)	1990	6.1	17.5	1.2	14.6
	1997	9.2	23.5	2.8	8.4
El Salvador	1995	7.6	17.1	1.8	9.5
	1997	8.0	15.0	2.2	6.8
Honduras	1990	4.2	3.3	1.9	1.7
	1997	3.2	9.0	1.3	6.9
México	1989	2.7	3.5	1.1	3.2
	1996	4.4	5.2	1.5	3.5
Nicaragua (urbana)	1997	12.9	39.5	4.1	9.6
Panamá	1991	16.1	32.3	4.4	7.3
	1997	13.4	29.5	3.5	8.4
Paraguay (urbana)	1990 ^b	6.5	25.6	2.0	12.8
	1996	8.2	20.1	1.9	10.6
República Dominicana	1997	16.7	41.1	6.6	6.2
Uruguay (urbana)	1990	9.0	21.1	2.7	7.8
	1997	11.4	24.2	3.4	7.1
Venezuela	1990	9.2	38.3	1.3	29.5
	1997	11.1	29.6	3.3	9.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

^a Sólo ocho ciudades principales.

^b Área metropolitana de Asunción.

Puede también ser destinado a comprar una vivienda y a gastos en educación.

Por otra parte, varios países de la región han empleado mecanismos de subsidio para enfrentar la pérdida de ingresos derivada del desempleo. Por ahora, en la mayoría de los casos se trata de sistemas no contributivos y, por lo tanto, financiados a partir de la recaudación tributaria. Por lo general su ámbito de acción se restringe a los asalariados del sector formal y en algunos casos sus beneficios se han visto deteriorados junto con las reducciones reales del salario mínimo, parámetro en función del cual suele establecerse el monto del subsidio (véase el recuadro 5.1)

En cuanto a sistemas privados de seguro de desempleo, la experiencia en esta área es prácticamente inexistente, pero dada la relevancia que esta propuesta ha adquirido

recientemente en algunos países, es apropiado extraer lecciones de otras aplicaciones del sistema de seguros.¹¹

En primer lugar, en este caso la afiliación y contribución al seguro debe ser permanente y obligatoria para todos, con el fin de evitar fenómenos de selección adversa, es decir que sólo se afilien los más susceptibles de quedar desempleados. Ello no sólo elevaría considerablemente las primas del seguro, sino que probablemente impediría que fuera financieramente viable, o bien reduciría mucho los beneficios.

En segundo lugar, en la definición de beneficios y su financiamiento se debe evitar el serio problema de “descreme del mercado” que han presentado algunos sistemas de seguros privados aplicados a la seguridad social. Si no se evita dicho “descreme” de los riesgos, los mecanismos privados pueden traducirse en una

10 En Chile se ha propuesto establecer un sistema similar, pero con tasas de cotización menores. En Colombia la tasa implícita de cotización es de 8.33% del salario.

11 Véase, por ejemplo, la aplicación del sistema de seguros de riesgo al financiamiento de la salud, en D. Titelman, 1999.

Recuadro 5.1

ALGUNOS RASGOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO EN PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA

A pesar del creciente interés por establecer mecanismos de compensación por desempleo, no existe una evaluación completa de la experiencia regional en cuanto a fortalezas, debilidades y efectos de estos sistemas sobre el mercado de trabajo. No obstante, una comparación de los principales parámetros de estos sistemas con los prevalecientes en los países de la OCDE ofrece cierta perspectiva respecto del avance relativo de nuestros países en esta materia.

Muchos de los regímenes de seguro de desempleo vigentes en los países de la OCDE son contributivos, aun cuando el período de contribuciones exigido en Europa y Canadá suele ser relativamente corto (seis meses o menos). Para acceder a los beneficios, se suele exigir que el desempleo sea involuntario; sólo bajo ciertas condiciones son elegibles quienes hayan renunciado voluntariamente a su trabajo. La duración del beneficio es de un máximo

de 15 meses en seis países, y de 15 meses a tres años en otros seis países europeos. En Gran Bretaña y Estados Unidos, la duración es inferior a un año.

En Europa la relación entre prestación y salario es, según la fórmula legal, de 60%, aún cuando en la práctica es inferior, en tanto que en Estados Unidos alcanza a un 36%.

La cobertura efectiva del desempleo también presenta ciertas diferencias. En tanto en los países europeos y Canadá es superior al 60%, en los Estados Unidos asciende a sólo un tercio de los desempleados.

Los países de la región que cuentan con algún sistema de compensación por desempleo son Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay; en algunos de ellos este sistema complementa aquellos de indemnización por despido. En contraste con los mecanismos establecidos en los países más avanzados, los pocos sistemas existentes en la región tienen un desarrollo limitado y en general una

cobertura mínima, que se estima en alrededor del 15% de los desempleados. La relación beneficio/salario y la duración de la prestación son menores en América Latina. Si bien formalmente estos sistemas no se diferencian mayormente de los europeos, en la práctica la mayor prevalencia de relaciones laborales informales limita su cobertura efectiva y las posibilidades de recaudar recursos por la vía contributiva. En efecto, en tanto en Europa y América del Norte los regímenes cuentan con recursos aportados tanto por los trabajadores como por los empresarios, en los pocos sistemas vigentes en la región prevalece el financiamiento estatal y empresarial, lo que condiciona la ampliación de los sistemas de compensación por desempleo en gran medida al fortalecimiento de la capacidad fiscal para allegar recursos y al incremento en las relaciones formales de trabajo.

Fuente: Alfredo H. Conte-Grand, "Seguro de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica", Documento de trabajo, N° 57, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1997.

discriminación contra quienes son más susceptibles de ser afectados por períodos de pérdida de empleo que, como ya se ha señalado, son grupos de menores ingresos.

Para enfrentar estas inequidades de los sistemas de seguro aplicados a la protección social, es necesario resolver ciertos interrogantes que tienen soluciones mixtas. En primer lugar, habría que ofrecer incentivos a la participación competitiva de agentes privados en el área, evitando que esto conduzca a una discriminación de los más vulnerables ante fluctuaciones en el nivel de actividad. Para lograrlo, es imprescindible la creación de un fondo público que, mediante transferencias compensatorias a los administradores privados, desvincule su rentabilidad y el grado de protección de sus afiliados del nivel de riesgo que ellos representan. Esto

plantea nuevos interrogantes respecto de la modalidad de financiamiento del fondo público, los criterios para establecer las transferencias compensatorias y el marco regulatorio y de supervisión necesario para garantizar la solvencia de los agentes privados y del fondo público. En suma, si bien el sistema de seguros ofrece posibilidades de aplicación al campo del desempleo que no deben ignorarse, subsisten aún importantes interrogantes sobre su uso eficiente y equitativo.

De este breve análisis de alternativas de compensación por desempleo se desprende que, si el objetivo es proporcionar transitoriamente cierto nivel de ingreso que evite situaciones de pobreza ante la eventualidad de pérdida del empleo, el financiamiento de los beneficios debe ser colectivo y solidario, para lo cual se debe recurrir ya sea a impuestos que financien un subsidio o al pago de primas

para adquirir un seguro colectivo. Si, por el contrario, se adopta el criterio de vincular los beneficios al monto de los aportes o a pagos individuales, sin incluir un componente de solidaridad en el financiamiento, los beneficios serán bajos y el sistema no cumplirá sus objetivos. La participación en el sistema debe ser obligatoria y, lo que sin duda representa el mayor desafío, en su diseño se debe evitar que los más susceptibles de verse afectados temporalmente por el desempleo, es decir los más pobres, sean discriminados y dejados sin protección o con una protección inadecuada e inequitativa.

Como lo demuestra la experiencia adquirida en la aplicación de seguros administrados por agentes privados en otras áreas de la protección social, la selección de riesgos es fuente de graves problemas de incentivos, que discriminan a los grupos de menores ingresos. En razón de ello, y de la necesidad de asegurar que los recursos sean suficientes con el fin de garantizar un nivel mínimo de beneficios, una de las alternativas más factibles para la región es la amplia participación del sector público, mediante un fondo de solidaridad que realice transferencias compensatorias entre aseguradores privados, o bien mediante un seguro público colectivo universal financiado mediante primas obligatorias, cuya administración podría ser tripartita. Ambos sistemas pueden ser complementados con recursos tributarios.

La experiencia acumulada en los países industrializados en el empleo de este tipo de mecanismos permite esbozar ciertas condiciones para su operación apropiada. En primer lugar, para evitar que el sistema desaliente la búsqueda de empleo y fomente conductas de “riesgo moral” en la relación laboral, los subsidios no debieran corresponder a la totalidad del salario previo, y deberían ser transitorios y decrecientes. En segundo lugar, como parte de las condiciones de acceso a los beneficios se debería limitar el uso reiterado y establecer la causal de despido involuntario, debidamente acreditada ante tribunales laborales, como principal criterio de elegibilidad. Una alternativa para evitar el abuso del sistema consiste en limitar su elegibilidad a quienes se inscriban en programas de empleo de emergencia, o de readiestramiento, que, por ofrecer una remuneración básica, no conducen a la sustitución permanente de la búsqueda de empleo.

Las posibilidades de que en el futuro estos mecanismos ofrezcan adecuados beneficios compensatorios dependen en gran medida de la adopción de medidas preventivas durante las etapas de auge, destinadas a acumular un fondo que desvincule la disponibilidad de recursos de las vicisitudes del ciclo económico. De este modo se evitarían las restricciones del gasto público social, que suelen acompañar a períodos de

ajuste. Por último, no debería descartarse la posibilidad de exigir una contribución previa a este fondo por parte de los potenciales beneficiarios, en especial si los beneficios otorgados superan el ingreso proporcionado con el objetivo fundamental de evitar situaciones de pobreza.

c) **Redes de protección laboral: programas de empleo y readiestramiento**

Los sistemas de compensación por desempleo pueden resultar insuficientes en períodos prolongados de recesión, además de que no tienen la capacidad de apoyar en tales casos a la creciente población que trabaja en el sector informal. Una red de protección laboral equitativa también debería dar cobertura a estos trabajadores.

Una de las modalidades que ha permitido hacer frente en forma más efectiva al desempleo de los trabajadores menos calificados han sido los programas de empleo ejecutados por municipios. Debido a la cercanía geográfica, su ejecución descentralizada permite un significativo ahorro de recursos en la obtención de información sobre alternativas laborales. Se superan así importantes barreras que dificultan la reducción del desempleo a corto plazo. Aún más, dado que por lo general estos programas no son de carácter contributivo, también son aplicables a trabajadores del sector informal que han perdido su empleo.

Estos programas, desde luego, no tienen por objeto sustituir la búsqueda de alternativas de empleo, por lo cual la remuneración ofrecida persigue evitar el agravamiento de la pobreza, en lugar de reemplazar completamente el salario previo. En ciertos casos, además, se ha limitado la permanencia en estos programas, lo que no es necesariamente recomendable, como se señala más adelante.

Tal como ocurre con los subsidios de desempleo, uno de los aspectos críticos en este caso es la disponibilidad de recursos financieros y la oportunidad en que se proporcionan. Por lo tanto, convendría actuar con espíritu previsor, constituyendo fondos que luego, sobre la base de criterios preestablecidos, se distribuyen para hacer frente a episodios de recesión.

Los programas analizados tienen carácter de solución transitoria o de emergencia. No obstante, una red de protección laboral también debería cubrir a los trabajadores crónicamente desempleados (núcleo duro de la pobreza), ofreciendo un empleo a cambio de una remuneración que al menos les proporcione un ingreso básico y les permita liberarse de la pobreza. Se trata en este caso de programas de carácter más permanente ejecutados localmente, pero con financiamiento del gobierno central.

Esta red también debería proteger a quienes se enfrentan al desempleo como resultado de los cambios tecnológicos o bien de reestructuraciones de los servicios y organismos públicos (desempleo estructural). Típicamente se trata de personas con cierto grado de calificación, pero cuyas habilidades han quedado desvalorizadas por el progreso tecnológico y los cambios estructurales;

previsible que esta situación se acentúe en el futuro. La reincorporación al empleo demanda en este caso un esfuerzo de readiestramiento, por lo que los sistemas de seguro de desempleo deben vincularse a la facilitación del acceso a los sistemas de capacitación examinados anteriormente.

5. Superación de las segmentaciones del mercado de trabajo y promoción del acceso equitativo al empleo

Como se ha señalado, el sector informal de la economía representa una proporción creciente del empleo en la región, en detrimento del sector formal. Entre ambos segmentos del mercado de trabajo existen importantes diferencias en cuanto a las condiciones laborales, en particular en lo que se refiere a afiliación a los sistemas de seguridad social y las condiciones de trabajo (existencia de contratos, duración de las jornadas, y seguridad e higiene, entre otras). Con frecuencia estas diferencias expresan intenciones de eludir disposiciones legales y tributarias con el fin de abaratar costos. En otros casos, el desarrollo de una actividad informal es más bien una estrategia de supervivencia de sectores excluidos. Por otra parte, ciertos grupos de personas se enfrentan a dificultades incluso para participar en el mercado de trabajo, del cual quedan excluidas. Esta exclusión es profundamente inequitativa y constituye un importante obstáculo para superar la actual situación de pobreza de estos grupos y mejorar la distribución del ingreso.

a) **Compensación de inequidades de la segmentación a través de políticas de salario mínimo**

Las segmentaciones del mercado de trabajo se traducen, en ciertos casos, en importantes inequidades en el trato laboral, según el segmento en que se inserta el trabajador. Algunas de estas segmentaciones son

consecuencia del propio desarrollo económico y del avance tecnológico, en tanto otras son producto de conductas de evasión de disposiciones legales y tributarias. Si bien los orígenes de algunas segmentaciones del mercado no se sitúan en el ámbito de la política laboral, a esta le cabe la responsabilidad de establecer mecanismos paliativos que contribuyan a contrarrestar consecuencias no deseables en lo que respecta a la equidad.

Las políticas de salario mínimo se orientan principalmente a compensar asimetrías en la capacidad de negociación salarial, en especial de grupos menos organizados. Como se ilustra en el cuadro 5.2, los trabajadores menos calificados que se desempeñan en el sector informal perciben un salario considerablemente inferior al de aquellos que se insertan en el sector formal. En efecto, como se observa en la última columna, el salario de los trabajadores menos calificados del sector formal (no profesionales ni técnicos) excede al del sector informal en un porcentaje que fluctúa entre un 30% y un 90%, lo que obedece al menor grado de organización y la frecuente ausencia de contratos en este segmento, factores que debilitan la capacidad de negociación.

Las políticas de salario mínimo enfrentan un dilema entre su efecto positivo en términos de reducción de la pobreza, derivado de aumentos reales en dicho salario, y los efectos negativos que tiene sobre la demanda laboral y como incentivo a la informalidad (Lustig y McLeod,

Cuadro 5.2
**INGRESOS MEDIOS A LÍNEA DE POBREZA NO PROFESIONALES NI TÉCNICOS.
 SECTORES FORMAL E INFORMAL**

Países	Año	Sector formal	Sector informal	Razón ingreso medio
Bolivia	1997	3.2	2.2	1.5
Brasil	1996	3.8	2.4	1.6
Chile	1996	4.3	2.6	1.7
Costa Rica	1997	4.8	3.2	1.5
Ecuador	1997	2.9	1.8	1.6
El Salvador	1997	3.3	2.3	1.4
Honduras	1997	1.8	1.1	1.6
México	1996	2.8	1.7	1.6
Nicaragua	1997	3.0	1.6	1.9
Panamá	1997	4.1	2.6	1.6
Paraguay	1996	3.1	2.3	1.3
República Dominicana	1997	3.5	2.4	1.5
Uruguay	1997	4.6	3.0	1.5
Venezuela	1997	2.4	1.7	1.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

1996). El espacio para una política de salario mínimo depende de los avances en el control de la inflación, del nivel real del salario mínimo en comparación con la productividad de la microempresa y del aumento de la productividad laboral.¹²

En efecto, una vez lograda cierta estabilidad, es factible que una política de salario mínimo permita aumentos reales de este, que no influyan negativamente en el empleo, siempre que sea establecido en forma consensual por medio de negociaciones tripartitas (empresas, trabajadores y gobierno) y se apliquen ciertos lineamientos básicos. En primer lugar, los aumentos deben ser graduales, lo que permite una absorción no inflacionaria. En segundo término, si su nivel real ha sufrido un gran deterioro en los períodos precedentes, pueden otorgarse transitoriamente incrementos superiores a los de la productividad media de la

economía. No obstante, a mediano plazo el salario mínimo no debe crecer a tasas que superen las de la productividad laboral media de las microempresas, situación en que probablemente el cumplimiento de esta medida se verá reducido y es posible que el empleo se vea afectado.¹³

b) Superación de las barreras que dificultan el acceso al mercado de trabajo

Como ha sido demostrado por diversos estudios de la CEPAL, las mujeres de bajos ingresos se caracterizan en general por una menor incorporación al ámbito laboral. En el cuadro 5.3 se observa que el porcentaje de mujeres ocupadas (en relación con el total de mujeres en edad activa) es considerablemente inferior en los sectores de menores ingresos en todos los países.¹⁴ De

12 En la mayoría de los países, los salarios mínimos reales sufrieron una fuerte caída durante los años ochenta. Esta reducción fue más fuerte que la de los salarios medios reales de las empresas formales y, en muchos casos, sólo una proporción cada vez menor de los ocupados percibió el salario mínimo. En los años noventa, la mayoría de los países prosiguió con una política salarial conservadora, pero los avances en el control de la inflación permitieron leves aumentos reales de los salarios.

13 Se estima que la eficiencia del mercado se ve afectada negativamente, lo que se ha expresado en un mayor desempleo y elevados niveles de incumplimiento, cuando el salario mínimo sobrepasa los dos tercios de los salarios medios de la microempresa (OIT, 1997, pp. 40-44).

14 El método convencional de cálculo de las tasas de desocupación, que consiste en determinar el total de desocupados como porcentaje de la población económicamente activa, subestima las diferencias de acceso al empleo que afectan a las mujeres de bajos ingresos. Ello se debe a que, debido a sus menores tasas de participación, la población económicamente activa es comparativamente menor que en los estratos socioeconómicos más acomodados. Por este motivo, en el cuadro 5.3 y en el texto se compara el número de mujeres ocupadas con las mujeres en edad de trabajar, activas e inactivas, para ilustrar las diferencias de acceso, lo que significa que en lugar de tasas de desocupación se consideran las de ocupación.

Cuadro 5.3
**PORCENTAJE DE MUJERES EN EDAD ACTIVA OCUPADAS
 SEGÚN NIVEL DE INGRESO DEL HOGAR,
 ZONAS URBANAS 1990-1997**

	Argen- tina			Bolivia			Brasil			Chile			Colom- bia			Costa Rica		
	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción
Total	35.5	36.6	1.1	40.6	46.0	5.4	42.5	44.5	2.1	28.0	35.2	7.2	37.7	41.2	3.5	36.4	38.5	2.1
Cuartil 1	17.8	19.6	1.8	24.2	35.1	10.8	32.9	35.6	2.7	16.7	19.2	2.4	25.6	26.5	0.9	21.6	25.7	4.1
Cuartil 2	27.3	29.1	1.8	40.3	45.7	5.4	41.1	44.1	3.0	27.2	32.4	5.2	35.0	38.7	3.6	31.9	32.4	0.5
Cuartil 3	42.7	43.1	0.4	46.9	49.7	2.8	46.5	47.9	1.4	36.2	40.6	4.3	41.1	46.3	5.3	43.8	43.4	-0.4
Cuartil4	57.8	58.3	0.6	51.4	54.3	2.8	50.1	51.6	1.4	44.1	50.5	6.4	50.1	55.6	5.5	49.3	54.8	5.5
C4 / C1	3.24	2.98	0.3	2.12	1.55	0.3	1.52	1.45	0.5	2.63	2.63	2.6	1.96	2.10	6.1	2.28	2.13	1.3
	Ecu- ador			Hond- ras			México			Pana- má			Uru- guay			Vene- zuela		
	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción
Total	38.1	41.6	3.5	40.8	46.9	6.1	34.7	39.0	4.3	31.8	37.6	5.8	38.4	39.5	1.1	31.4	39.6	8.2
Cuartil 1	24.0	28.6	4.6	31.1	37.9	6.8	25.1	30.5	5.4	16.0	20.7	4.7	30.1	32.7	2.5	15.2	23.3	8.1
Cuartil 2	33.9	37.2	3.3	37.1	44.0	6.9	33.2	34.9	1.7	25.3	32.2	6.9	38.0	38.8	0.8	24.9	36.8	11.9
Cuartil 3	42.6	45.1	2.6	38.8	49.5	10.7	40.9	44.4	3.4	39.8	44.3	4.4	43.0	42.1	-0.9	37.0	45.7	8.6
Cuartil4	53.8	59.2	5.4	55.5	56.9	1.3	40.8	49.3	8.5	49.4	55.7	6.3	44.0	46.8	2.7	51.9	54.3	2.4
C4 / C1	2.24	2.07	1.2	1.78	1.50	0.2	1.63	1.62	1.6	3.09	2.69	1.3	1.46	1.43	1.1	3.41	2.33	0.3

Fuente: CEPAL.

hecho, en 7 de los 12 países incluidos en el cuadro la magnitud del aumento de la tasa de ocupación de las mujeres pertenecientes al estrato socioeconómico más alto supera al crecimiento de esta tasa en el caso de las mujeres de menores ingresos. Lo anterior significa que, si bien en prácticamente todos los casos se incrementa el empleo de las mujeres de todos los estratos socioeconómicos, persisten importantes diferencias relativas en el acceso al empleo, en detrimento de los estratos más pobres, y en varios casos las mujeres de estratos más acomodados son las que presentan un mayor grado de incorporación al mundo del trabajo.

Algunos de los factores más importantes que explican este fenómeno se relacionan con las mayores tasas de inactividad entre las mujeres de estratos socioeconómicos bajos.¹⁵ Además de factores de índole cultural, esto podría atribuirse al mayor costo de oportunidad, y a los menores beneficios, que supone para ellas la integración al ámbito del empleo. En efecto, la carga que representa el cuidado de los niños en los hogares pobres duplica con creces la de los hogares más acomodados. A su vez, los menores niveles educacionales y de calificación se reflejan en remuneraciones que no compensan el posible costo de

15 Las mujeres de estos estratos también tienen menores tasas de participación. (CEPAL, 1998e).

dejar a los menores a cuidado de terceros. Por último, las probabilidades de encontrar empleo de las mujeres son inferiores, lo que desalienta su participación en el mercado de trabajo. Todo esto configura un cuadro que limita las posibilidades e incentivos de las mujeres más pobres para incorporarse al mercado de trabajo.

Junto con la adopción de políticas que refuercen la demanda de mano de obra de menor calificación, la superación de las barreras que enfrentan las mujeres de menores ingresos para acceder al empleo exige la formulación de políticas de armonización de las tareas familiares con el mundo del trabajo, que fomenten una mayor participación de los varones en las tareas reproductivas y ofrezcan más y mejores servicios institucionales de cuidado, tanto públicos como privados y subvencionados. También, y en conjunto con lo anterior, se necesitan programas de capacitación que se adecúen a las características y necesidades de las mujeres. Es previsible que ambas medidas tengan un alto potencial de redistribución, por cuanto incrementan la capacidad de generación de ingresos en los hogares más pobres.

Un segundo grupo que se enfrenta a considerables dificultades para acceder al mercado de trabajo son los jóvenes. En efecto, en todos los países de la región sus tasas de desocupación son bastante más elevadas que las del total de la población, y en varios de ellos las duplican con creces (CEPAL, 1999c, Cuadro III.4). Sin duda, la primera opción de política consiste en evitar su prematura inserción en el mercado de trabajo, dado que esto redundaría en la adquisición de escasas habilidades y calificaciones que puedan ofrecer posteriormente en este. Algunas alternativas de política en este campo son los programas de alimentación escolar destinados a evitar la deserción, así como la provisión de incentivos para prolongar la permanencia en la escuela hasta el fin de la educación secundaria y de becas para capacitación profesional.

Otro de los propósitos de los incentivos para que los jóvenes prolonguen su permanencia en las instituciones de educación y capacitación es evitar el surgimiento de condiciones que contribuyen a la delincuencia juvenil. En muchos casos, su baja calificación y, como consecuencia de esta, sus menores probabilidades de encontrar empleo, desalientan a los jóvenes en la búsqueda de una inserción laboral productiva y los inducen a optar por alternativas más riesgosas para escapar de la pobreza. Es bien sabido que en muchos casos esta situación es una de las causas de la delincuencia juvenil.

Por otra parte, la prolongación de la permanencia en el sistema educativo juega un importante papel en la ruptura de ciertos mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza. De hecho, como ha sido documentado ampliamente, la escolaridad y la salud de las madres influyen en un importante grado en la escolaridad y la salud futuras de los hijos (CEPAL/CELADE/BID, 1996b). En tal sentido, las medidas de apoyo a la permanencia de las mujeres en el sistema escolar hasta la educación secundaria, al menos, y de fomento de su afiliación a sistemas de atención prenatal y postnatal, contribuirían a elevar los niveles educativos y de salud de sus hijos.

Como complemento de los programas orientados a elevar la calificación de los más jóvenes y a evitar su ingreso prematuro al mercado de trabajo, se requieren incentivos que favorezcan su inserción exitosa en el mundo laboral. La experiencia demuestra que las tasas de rotación y la frecuencia de los períodos de desempleo son mayores en el caso de los jóvenes. Estos fenómenos se explican en parte por la menor acumulación de capital humano, específico a la empresa, que muestran los jóvenes, por lo que son más susceptibles de ser reemplazados, conformándose así un círculo vicioso que refuerza lo anterior. La adopción de medidas que faciliten una mayor retención de los jóvenes por parte de las empresas, como el subsidio transitorio de parte del costo laboral con el fin de permitir la adquisición de habilidades, reforzarían además la productividad global y reducirían los costos de contratación. En todo caso, habría que evitar toda medida que deteriore las condiciones laborales de estos trabajadores y fomentar su afiliación a los sistemas de previsión social (salud, protección frente al desempleo y pensiones).

En suma, las políticas orientadas a superar distintas formas de exclusión exigen en primer término enfrentar los obstáculos específicos que dificultan el empleo productivo y estable de determinados grupos. Estos obstáculos sólo pueden superarse mediante una acción pública deliberada, ya que en general la acción espontánea del mercado tiende a perpetuarlos, reproduciendo continuamente el ciclo de exclusión y pobreza. Sin embargo, el éxito de estas políticas depende en gran medida de que la estrategia de crecimiento adoptada provea una demanda adecuada de trabajo y que los incentivos micro y macroeconómicos no se traduzcan en sesgos en contra de la utilización de mano de obra, que es el principal activo de los hogares de menores ingresos.

Capítulo 6

Reformas y equidad en la seguridad social

1. La naturaleza de las reformas de la seguridad social

Los sistemas de seguridad social de salud y pensiones en la región se han caracterizado por su baja cobertura, las ineficiencias en su gestión, un nivel de cotizaciones obligatorias ligadas a la remuneración del trabajo que no financia adecuadamente las prestaciones, y la existencia de sistemas de atención segmentados que limitan la movilidad laboral.

Durante los años noventa, en un número importante de países de la región se iniciaron reformas de los sistemas de seguridad social, primero de los de pensiones y, más lentamente, de los de salud. El motivo y el sentido de las reformas han sido establecer mecanismos para mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y, en algunos casos, incorporar y mejorar los esquemas de solidaridad para superar los problemas de falta de acceso y cobertura de una parte importante de la población; se ha buscado asimismo adaptar los sistemas a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población, y a las exigencias de la competitividad y la equidad, así como a la necesidad de aumentar la transparencia y obtener equilibrios financieros.

En mayor o menor grado, estas reformas han modificado las reglas de contribución a la seguridad social, los sistemas de prestación de servicios y beneficios, y la estructura de agentes públicos y privados participantes. Con estos cambios se ha buscado permitir una mayor participación del sector privado en el financiamiento y gestión de la seguridad social, con el objetivo de incrementar significativamente la eficiencia y la capacidad para expandir la cobertura poblacional y mejorar la calidad de los servicios. Asimismo, las reformas han procurado separar las funciones de regulación, financiamiento y provisión del sistema, para así distinguir los papeles que en ellas pueden desempeñar

los sectores público y privado en beneficio de los afiliados.

Las experiencias muestran que no hay un modelo universal. En los países se han adoptado diferentes diseños de la combinación público-privado en la instrumentación de las reformas. Se observan, en particular, importantes diferencias entre los mecanismos utilizados para introducir la competencia, estructurar los esquemas de solidaridad y adaptarse a las características específicas que presentan sus mercados de salud y pensiones.

En el caso de la salud, las transformaciones se han orientado a incorporar actores privados y competencia en el aseguramiento o en la administración de seguros obligatorios, y se introduce la competencia entre proveedores públicos, privados y formas de cuasimercado en la provisión pública de servicios (Titelman y Uthoff, 2000). En algunos casos se han

modificado las reglas de contribución mediante la incorporación de mecanismos de seguros de riesgo que vinculan las cotizaciones a indicadores de riesgo individuales o grupales.

En los sistemas de pensiones, la reforma fundamental se ha plasmado en la introducción de sistemas de capitalización individual, aunada al cambio de los parámetros básicos —tasas de cotización, tasas de reemplazo y edad de retiro—, con la finalidad de mejorar el balance financiero del sistema. Asimismo, las modificaciones se han orientado a establecer una vinculación clara entre los aportes y los beneficios (criterio de equivalencia), lo que se ha traducido, en algunos casos, en la creación de cuentas de ahorro individuales que alimentan fondos de pensiones que se invierten en los mercados financieros y son administrados por empresas privadas (sistemas de capitalización individual).

2. Los sistemas de salud

En buena parte de los países de la región se han iniciado reformas de los sistemas de seguridad social de salud. Estos procesos, y los nuevos esquemas, tienen algunos rasgos comunes y también disparidades. Los sistemas mantienen las contribuciones obligatorias, que se determinan en función de los ingresos de los afiliados. Otra característica común es la búsqueda de estructuras más universales, lo que supone la configuración de sistemas menos fragmentados y con coberturas familiares. En la mayoría de las reformas se han introducido, además, esquemas de competencia y participación de agentes privados en la provisión de servicios.

Por otra parte, las reformas presentan diferencias fundamentales, que se pueden tipificar según tres modelos, con distintas combinaciones de seguros públicos solidarios y seguros privados, y por consiguiente, diferencias en cuanto a las estructuras de financiamiento, acceso y beneficios (véase el cuadro 6.1).

El primer modelo se caracteriza por introducir la equivalencia a nivel individual en los seguros privados, la competencia en el aseguramiento y la segmentación de la estructura. El segundo, por la equivalencia a nivel colectivo, el seguro universal, la competencia en la administración del seguro y la integración progresiva de

estructuras segmentadas. El tercero presenta equivalencia a nivel colectivo y seguro universal, con administración y estructura financiera únicas.

La reforma realizada en Chile en 1981 ejemplifica el primer modelo, que introduce explícitamente la modalidad de seguros de riesgo, en la que mecanismos de mercado determinan reglas de protección similares a las que rigen en los mercados de seguros. A partir de una contribución establecida (7% del ingreso del afiliado), que representa un monto diferente en cada caso individual, las protecciones a las que se accede varían según el monto de la contribución y los riesgos médicos existentes, que generalmente se determinan en función de la edad y sexo del cotizante y del grupo familiar (beneficiarios). Así, dos personas con igual nivel de cotización, pero con distintos riesgos médicos, adquieren coberturas y beneficios diferentes.

En este caso, el esquema contributivo privado no contempla los componentes de solidaridad presentes en los sistemas de seguro único o de fondo público único: desaparece la solidaridad basada en los ingresos al interior del sistema —subsidios cruzados—, y la solidaridad con respecto a los riesgos queda restringida a las diversas agrupaciones de afiliados. En el caso chileno, la solidaridad entre afiliados según ingresos sólo existe entre quienes se acogen al seguro que ofrece el

Cuadro 6.1
**MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
 EN MATERIA DE SALUD**

	Características	Modelos			
		Tradicional	Dual	Estratificado	Integrado
RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	Aseguradores/ Fondos	Públicos, múltiples, predefinidos según empleador	Privados y públicos, múltiples, a elección del afiliado	Único, público	Único, público
	Administradoras de seguros	No	No	Múltiples, privados y público, a elección del usuario	No
	Protección	Casi total, con restricción por espera de turno y calidad	Seguro privado: Múltiples planes según monto cotizado y riesgos del afiliado Seguro público: Casi total, con restricción por espera de turno y calidad	Casi total, predefinido por autoridad reguladora y con parámetros de calidad	Casi total, predefinido
	Solidaridad	Entre afiliados a cada asegurador	Sólo en seguro público	Entre todos los afiliados, más transferencia a sector subsidiado	Entre todos los afiliados
	Prestadores	Proveedores predefinidos: dependientes del asegurador, públicos o privados contratados por el asegurador	Proveedores públicos o privados, con libre elección total o entre proveedores predefinidos	Múltiples, públicos o privados predefinidos. Independientes del administrador	Predefinidos, casi todos públicos, del asegurador y del sistema nacional de salud
	Cobertura familiar	En ocasiones	Sí	Sí	Sí
	Aportes	Bipartito	Del trabajador	Bipartito	Tripartito
	Copagos	No, si se utiliza el prestador asignado	Sí	Sí	
RÉGIMEN SUBSIDIADO	Solidaridad	Vía presupuesto público	Vía presupuesto público y cotizaciones	Vía presupuesto público y cotizaciones	Vía presupuesto público
	Sector público	Atiende a los no asegurados según demanda	Financia y atiende a quienes no pueden cotizar	Cofinancia seguro parcial para los pobres y atiende a los pobres no asegurados	Financia a pobres su incorporación al sistema único

sector público (Fonasa), o como resultado de las asignaciones de presupuesto público (extrasistema) que el Estado destina a este segmento de la estructura de la seguridad social, en el que se atiende, además de los afiliados mediante contribución que no acceden a los seguros privados por falta de recursos para costearlos, a quienes no cuentan con los ingresos suficientes para afiliarse, así como a aquellos que no están en los circuitos de la economía formal. Así, los mecanismos de solidaridad se concentran en el subsistema de seguro público.

Uno de los efectos de esta estructura de aseguramiento es la selección de riesgos o “descreme del mercado”¹ que efectúan los aseguradores privados, lo que desplaza hacia el seguro público a la población de menores recursos y a la que presenta mayores riesgos de salud (véase el cuadro 6.2), con efectos negativos sobre la equidad. Además, este fenómeno se ha vuelto permanente, ya que los planes de seguros tienden a ser de corto plazo (normalmente sobre una base anual), lo que permite a las aseguradoras ajustarlos de acuerdo con los riesgos a medida que el afiliado envejece y se reducen los grados de protección efectiva a lo largo de la vida de las personas (Titelman, 1999).

Por otra parte, la estructura dual del sistema no ha conllevado una reducción de la demanda efectiva de recursos que enfrenta el sector público, ya que éste ha tenido que acoger a la población en mayor riesgo, sin transferencias o subsidios cruzados entre los grandes segmentos del sistema (CEPAL, 1998d).

El segundo modelo, que introduce el criterio de equivalencia entre aportes y beneficios a nivel agregado, es característico de la reforma realizada en Colombia (1993). Allí se estableció un seguro único (beneficios homogéneos) para quienes contribuyen con un porcentaje de sus ingresos (11%). El seguro refleja, así, una estructura de riesgos colectiva. Con el fin de impulsar el principio de eficiencia, los afiliados pueden optar entre diferentes operadores o administradoras del seguro (Entidades promotoras de salud, EPS), que recibirán de un recaudador único un monto absoluto establecido (Unidad de pago por capitación, UPC). Esta UPC varía según una estructura de riesgos diferenciada por edad, sexo y lugar de residencia, y única a nivel nacional, con el fin de compensar las diferencias entre riesgos individuales. El reconocimiento de esta prima (UPC) al administrador resulta, así, independiente del

monto efectivamente pagado por cada cotizante. Además, se establecen proporciones mínimas de afiliados de alto riesgo que cada administrador debe tener inscritos, para promover una distribución de riesgos entre ellos. Así, el fondo nacional único y la UPC permiten estructurar la solidaridad, mientras que el reconocimiento de primas diferenciadas al administrador refleja diferentes estructuras de riesgo individuales.

En Colombia, la reforma ha permitido ampliar significativamente la afiliación al sistema contributivo al establecer la cobertura familiar e integrar múltiples esquemas de protección, particularmente dispersos en el caso de los trabajadores del sector público. Por otra parte, para los grupos pobres e informales se instauró un sistema de seguro único (subsidiado), que habrá de integrarse progresivamente al sistema contributivo, con grados de protección crecientes a partir del 50% de los beneficios contemplados en el régimen contributivo, hasta alcanzar en el futuro un nivel idéntico de protección. Este seguro subsidiado se financia con recursos del presupuesto público y la contribución de un 1% adicional de los ingresos de los afiliados al sistema contributivo.

El tercer modelo, ilustrado por la reforma llevada a cabo en Costa Rica (1996), conserva y consolida la responsabilidad social y pública en el sistema de seguridad social de salud, sin modificar la estructura y las fuentes de financiamiento, y mantiene la equivalencia colectiva con un seguro universal, un fondo único y sin competencia en el régimen de aseguramiento. A través de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) se brindan los servicios de salud a prácticamente toda la población, bajo un régimen de cotizaciones tripartitas obligatorias, con prestaciones universales. La provisión privada de servicios opera en pocos casos, contratada directamente por la CCSS (Sojo, 1998).

La CCSS ha promovido la constitución de cuasimercados al separar internamente las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión de servicios. La reforma ha puesto el énfasis en la mejor asignación de recursos, lo que ha implicado modificaciones organizativas e institucionales. Mediante compromisos de gestión, se especifican metas y objetivos de salud, conjuntamente con acuerdos de producción con cada centro en los tres niveles de atención, que se acompañan con la medición del

1 Se refiere a la selección que puede hacer el asegurador con el fin de asumir los riesgos con menores probabilidades de ocurrir o de menor costo. La selección adversa de riesgos es la que efectúa el asegurado, cuando se acoge al sistema ante un inminente siniestro. Véase al respecto Arrow (1963), Akerlof (1970), Rothschild y Stiglitz (1976), Laffont (1989) y Barr (1993).

Cuadro 6.2
**CHILE: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN
 SEGÚN SISTEMA DE PREVISIÓN,
 EDAD E INGRESO, 1996**

Edad	Quintil 1			Quintil 2			Quintil 3			Quintil 4			Quintil 5		
	Sistema público	Isa-pres	Resto ^a	Sistema público	Isa-pres	Resto ^a	Sistema público	Isa-pres	Resto ^a	Sistema público	Isa-pres	Resto ^a	Sistema público	Isa-pres	Resto ^a
00-20	85.4	5.5	9.1	69.9	16.6	13.5	54.4	28.0	17.6	36.6	42.7	20.7	19.1	66.1	14.8
21-50	81.8	6.1	12.1	67.6	16.4	16.1	54.4	26.6	19.1	37.9	40.4	21.7	21.8	60.1	18.1
51-64	87.3	2.9	9.8	81.8	6.0	12.3	72.4	12.1	15.5	59.6	20.3	20.1	37.1	39.8	23.2
65 y más	89.5	0.8	9.7	91.1	1.1	7.8	89.4	1.6	9.0	79.4	5.9	14.8	55.5	21.8	22.7
Total	84.2	5.4	10.4	71.2	14.6	14.2	59.5	23.3	17.3	44.3	35.2	20.5	26.5	55.2	18.3

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1996.

^a Resto = Particulares, Fuerzas Armadas, otros sistemas y no sabe.

desempeño. Así se pretende controlar la escalada de costos y aumentar la eficiencia y la calidad. Se ha buscado lograr una distribución adecuada y equitativa de los recursos entre la atención primaria y la hospitalaria, consolidar un sistema de referencia que asegure que las prestaciones se efectúen al nivel de complejidad adecuado, mejorar la calidad de la atención y elevar el grado de satisfacción del usuario.

Si bien la mayoría de las reformas son relativamente recientes, es posible extraer lecciones relevantes. En primer lugar, la coexistencia de seguros privados de riesgo con seguros públicos solidarios, incentiva el “descreme del mercado”, lo que afecta a la eficiencia y restringe la equidad (Reinhardt, 1998). Además, la introducción de la participación privada no ha eximido al sector público de seguir manteniendo una estructura de aseguramiento y de prestación de servicios.

En segundo lugar, aunque los requerimientos fiscales varían según los niveles y estructuras de financiación y solidaridad, los niveles de ingreso y la estructura de riesgos, las reformas no han disminuido las presiones sobre el gasto público. En parte, ello se debe a que las necesidades de protección son todavía crecientes en cantidad y grado; a que la separación de estructuras, públicas y privadas, limita la solidaridad económica de los sectores con mayores niveles de

ingreso; al alza de los costos asociada a la mayor complejidad de la atención médica; al progresivo envejecimiento de la población, y a que los seguros privados hacen que el sector público asuma los riesgos más costosos.

En tercer lugar, las reformas son promisorias en lo que respecta a la eficiencia en la prestación de servicios. Se ha logrado fomentar una mejor gestión de los recursos en los ámbitos tanto público como privado al vincular la asignación de recursos con criterios de competencia y desempeño e incorporar, en el caso del sector privado, la competencia entre distintos pagadores, los pagos per cápita o por diagnósticos normalizados y, en el caso del sector público, la creación de cuasimercados mediante instancias competitivas en su interior, así como criterios y estándares de uso para asignar los recursos con criterios prospectivos en lugar de históricos (González y Pérez, 1997).

Finalmente, la regulación, relacionada con prácticas de competencia y acceso, niveles y grados de protección, regímenes de preexistencia, aseguramiento de la calidad, prácticas comerciales y médicas, información pública y resolución de conflictos, es un campo de desarrollo incipiente, en el que se requieren enormes avances institucionales y el fortalecimiento de la capacidad real e institucional para que apoye verdaderamente la protección de los derechos y el logro de los objetivos.

3. Los sistemas de pensiones

a) Orientación de las reformas

En los tradicionales sistemas públicos de pensiones, el nivel de cotización se había vuelto variable, incremental e incierto en el tiempo, debido a la maduración del sistema, al envejecimiento de la población y a las altas prestaciones, con el consiguiente problema de la sostenibilidad de su financiamiento. En la práctica, muchos regímenes financieros pasaron a ser de reparto, porque desaparecieron o disminuyeron excesivamente las reservas técnicas, y el ingreso corriente se utilizaba para sufragar las prestaciones (obligaciones) del mismo período en que se percibía. Sólo en pocos casos quedaban asomos de una capitalización parcial colectiva, cuando la reserva técnica permitía mantener el equilibrio financiero, pero no durante un tiempo muy prolongado.

Frente a las limitaciones del sistema de pensiones tradicional, todas las reformas han propiciado, con diferencias de grado y composición, la introducción del régimen de capitalización individual, que pretende mantener la estabilidad financiera del sistema de pensiones, disminuir —o incluso anular— los riesgos políticos, y desplazar los riesgos desde el sector público hacia los asegurados y, parcialmente, hacia las administradoras de fondos de pensiones. En el sistema tradicional, el Estado asumía enteramente los riesgos financieros, tanto los déficit generados por tasas de cotización insuficientes como el equilibrio financiero intertemporal; la magnitud de tales riesgos dependía del número de los cotizantes, la razonabilidad de los beneficios y el buen uso de los recursos por parte de las entidades públicas responsables. Dado que el régimen nunca fue de capitalización plena, resultaba evidente que los riesgos financieros siempre recaían en las generaciones futuras de trabajadores o contribuyentes generales del fisco. En el régimen de capitalización plena individual, los riesgos respecto de la rentabilidad son asumidos por los asegurados (y muy parcialmente por las administradoras de fondos), mientras que el Estado asume el riesgo de que los asegurados, tras haber cumplido con los requisitos de la prestación, no alcancen

a completar el capital necesario para asegurar una pensión mínima.

La transición de sistemas de reparto o capitalización incompleta a sistemas de capitalización individual exigió que se reconociera la “deuda personal” adquirida por el Estado. En sentido estricto, este paso debe interpretarse, sin embargo, como un cambio en la naturaleza del “contrato intergeneracional” que caracteriza los sistemas de seguridad social. En los sistemas puros de reparto, dicho contrato establece que las generaciones futuras pagarán las pensiones de los trabajadores actuales, al igual que estas últimas están pagando las pensiones de las generaciones retiradas. De esta manera, puede decirse que no hay una deuda propiamente tal, excepto en un sentido “implícito” (o nocional), es decir no hay pasivo específico, con rendimiento propio, que por eso mismo pueda ser objeto de negociación (es decir, de nuevos contratos, tales como el paso de un administrador de pensiones a otro). Más que el monto de la “deuda”, lo que importa en este sistema es su sostenibilidad en el tiempo, es decir que las obligaciones impuestas a los trabajadores futuros no sean excesivas, dados los beneficios que se prometen a las generaciones presentes. Desde otro punto de vista, tal “deuda” se rota o refinancia automáticamente, a través de los nuevos pasivos que se van adquiriendo a través de los trabajadores actuales.² En los sistemas de capitalización individual existe, por el contrario, un activo específico, con rendimiento propio y, por todo lo anterior, negociable. La deuda implícita previa debe, por lo tanto, hacerse explícita, para que los dos sistemas puedan ser compatibles.

b) Tres modelos de reforma

La heterogeneidad de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones ya realizadas se puede tipificar según tres grandes estrategias, que difieren en la forma de conciliar eficiencia y equidad (véase el cuadro 6.3), y reflejan distintas opciones con respecto a la medida en que se sustituye el régimen de reparto por la capitalización en cuentas individuales y a la definición

2 De hecho en el caso de la reforma de pensiones sueca, y en una etapa de transición, se considera que para comenzar a dimensionar dicha deuda se la puede reconocer en cuentas individuales “nacionales” de contribución. Las contribuciones realizadas al sistema de reparto se acreditan anualmente a una cuenta individual. Al final del año el valor de la cuenta es igual al valor capitalizado del año anterior (indexado a una tasa “nacional”) más el monto acreditado ese año por el contribuyente.

de beneficios, así como en cuanto a los grados de traspaso de la administración desde el sector público al sector privado y de libertad que los nuevos sistemas permiten a los afiliados para elegir entre diferentes alternativas. Los tres modelos son: el de capitalización individual que sustituye el sistema de reparto y que aquí se denominará modelo sustitutivo; el paralelo o dual, en el que coexisten el nuevo modelo y el anterior reformado; y el mixto, en el que coexisten ambos modelos en forma complementaria y no alternativa.

Cuando se opta por el modelo sustitutivo, el antiguo sistema público de pensiones es abolido (no se permiten nuevas afiliaciones) y reemplazado por uno nuevo, con un régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI). En éste se establece una cotización fija (prima de equilibrio de largo plazo), que alimenta una cuenta individual del asegurado, cuyos recursos se invierten y se capitalizan sus rendimientos.

El monto de la prestación resulta ahora variable, por cuanto, cumplidos los requisitos (edad de retiro y tiempo de cotización), el asegurado recibirá una pensión que dependerá del monto acumulado en su cuenta individual, su rendimiento a lo largo del tiempo y la esperanza de vida del afiliado. Así, en la determinación de la renta incide ahora el rendimiento financiero. Este modelo privilegia el criterio de equivalencia a nivel individual, de modo que los beneficios guardan relación con las contribuciones y sus rendimientos financieros. La libertad de elección de los afiliados entre las entidades que administran sus fondos debe garantizar la competencia.

En este modelo, los riesgos vinculados a la rentabilidad recaen en los asegurados, mientras que el Estado asume el riesgo de que los asegurados que hayan cumplido con los requisitos de la prestación no alcancen a completar el capital necesario para asegurar una pensión mínima.

Chile (1981) fue pionero en la implantación de este modelo, que se ha seguido, con modificaciones, en Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998). En México y El Salvador se le otorga al asegurado, al momento de su retiro, la opción de calcular su pensión de acuerdo con el sistema público preexistente o sobre la base del monto acumulado en su cuenta individual; en el caso de que elija la primera alternativa, el fondo acumulado en el sistema CPI se traspasa al Estado, y éste debe cancelar los beneficios, sin que se hayan establecido límites para tales traspasos, lo que puede generar importantes costos fiscales.

En la versión más pura del modelo sustitutivo, el Estado, con cargo al presupuesto público, se responsabiliza del pago de las pensiones de los jubilados

con anterioridad a la reforma y de quienes permanecen en el sistema de reparto. A la vez, garantiza un complemento de capital para financiar, cuando corresponda, a los asegurados en el sistema de capitalización que no acumulen fondos suficientes para la pensión mínima, emite bonos para reconocer las contribuciones realizadas al sistema de reparto, garantiza rendimientos mínimos de los fondos en caso de quiebra y financia pensiones asistenciales para indigentes. El Estado se responsabiliza también de la regulación y supervisión del sistema privado.

En el modelo paralelo o dual, no se elimina el sistema público de reparto, pero se termina con su monopolio y es convertido en la alternativa a un nuevo sistema de CPI, con el cual compite. Este modelo comenzó a funcionar en Perú (1993) y en Colombia (1993), con diferencias importantes entre ambos. En Perú, el sistema público basado en el reparto sólo fue reformado posteriormente, de manera parcial y por etapas (1995-1997), para promover la afiliación al privado. En Colombia, el sistema para los empleados de los gobiernos nacional y regionales fue cerrado y sus obligaciones pasaron a un fondo a cargo del Estado; el sistema para los empleados del sector privado, ahora abierto a todos los trabajadores (administrado por el Instituto de Seguros Sociales, ISS) se reformó con el fin de reforzar sus finanzas y aplica el régimen de capitalización colectiva parcial (CPC). El régimen de CPI, homólogo del modelo sustitutivo, es igual en ambos países, pero no así las garantías que provee el Estado, que difieren en montos y condiciones de elegibilidad.

En este modelo, el asegurado tiene libertad de elección entre ambos regímenes y los afiliados al de capitalización pueden cambiarse libremente de administradora hasta una vez al año como máximo. La decisión del afiliado de vincularse a uno u otro es fundamentalmente determinada por la mayor o menor aversión a los riesgos políticos y financieros y al manejo público de los recursos; en el sistema público habría mayores riesgos políticos (entre ellos el de mal manejo de las reservas) y menores riesgos financieros. Así la diferente y variable percepción de los riesgos, el comportamiento de los mercados financieros y el diseño de los incentivos para afiliarse y permanecer en uno u otro sistema determinarán la estructura de afiliación y la movilidad entre ambos.

Debido a que el sistema privado es opcional y compite con el público, los mecanismos de regulación y supervisión pueden estar a cargo de una superintendencia financiada por las propias administradoras, en un contexto de autorregulación, o de

Cuadro 6.3
**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES
 DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

Modelo/País	De carácter obligatorio	
	Administrado por el sector público (Beneficios definidos)	Administrado por el sector privado (Contribuciones definidas y prestación indefinida)
Modelo sustitutivo		
Bolivia (1997)	Se cierra y con impuestos generales y recursos de privatización, se financia pensión mínima, pensionados antiguos y bono anual a mayores de 65 años.	Mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFPs.
Chile (1981)	Cotizaciones en el sistema antiguo e impuestos generales financian beneficios definidos a pensionados antiguos, quienes permanecen en el público, fuerzas armadas, pensiones asistenciales, garantizan pensión mínima y bonos de reconocimiento.	Mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFPs.
El Salvador (1998)	Cotizaciones en el sistema antiguo e impuestos generales financian beneficios definidos a pensionados antiguos, quienes permanecen en el público, fuerzas armadas, y garantizan pensión mínima y bonos de reconocimiento.	Mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFPs.
México (1997)	Impuestos generales financian beneficios definidos a pensionados antiguos, fuerzas armadas, y garantizan pensión mínima. Junto con fondo capitalizado financian pensión de quienes optan por régimen antiguo al momento de retiro.	Mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFORES.
Modelo paralelo		
Colombia (1994)	Impuestos generales financian pensión mínima para contribuyentes, trabajadores públicos y pensiones asistenciales. Reconocimiento al que se traslada. A antiguos y a quienes optan por público financia pensiones definidas con contribuciones.	A quien opta por capitalización, mediante contribuciones definidas se financia pensión por SAFP.
Perú (1993)	Reconocimiento al que se traslada. A antiguos y a quienes optan por público financia pensiones definidas. Mínima en discusión.	A quien opta por capitalización, mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFP.
Modelo mixto		
Argentina (1994)	Mediante impuestos generales y cotizaciones financia pensión básica uniforme en el sistema reformado y en el componente público del mixto. También pensión complementaria a quienes optan por componente público del mixto. Pensión compensatoria a antiguos. Pensión asistencial a desposeídos.	A quien opta por capitalización, mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFJP.
Uruguay (1996)	Mediante impuestos generales y cotizaciones financia pensión básica uniforme en el sistema reformado y en el componente público del mixto. También pensión complementaria a quienes optan por componente público del mixto. Pensión asistencial a desposeídos.	A quien opta por capitalización, mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFAP.

Fuente: Carmelo Mesa-Lagos, "Estudio comparativo de los costos fiscales de las ocho reformas previsionales en América Latina", documento presentado en el Seminario Conjunto CEPAL/Ministerio de Hacienda Chile "Responsabilidades fiscales en sistemas de previsión", Santiago de Chile, 2 y 3 de septiembre de 1999; y "La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas", *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1998.

autoridades e instituciones públicas existentes, como la Superintendencia de Bancos.

En el modelo mixto, el sistema público es reformado y pasa a ser un componente del esquema, que se combina con la nueva modalidad de CPI. El sistema público reconoce una pensión básica (prestación definida) y el de CPI una pensión complementaria (prestación no definida). Este modelo fue adoptado en Argentina (1994) y en Uruguay (1996), aunque con diferencias. En ambos países el componente público, administrado por el Estado, otorga una prestación definida y tiene un régimen de reparto, mientras que el componente de CPI es similar al del modelo sustitutivo, sea con administración privada o pública. En este modelo, una parte de la cotización va al componente público de reparto, que se ha uniformado y perfeccionado para solventar el pago de una pensión básica y universal a los contribuyentes; la otra parte se asigna al componente de capitalización individual para generar una pensión complementaria que se suma a la básica. En Argentina, la cotización para la pensión complementaria puede ser administrada alternativamente por un sistema público de reparto, en forma similar a como opera el modelo paralelo; así, el afiliado tiene libertad para elegir entre un sistema exclusivamente público (integrado) o uno mixto. El Estado, además de administrar el componente público, paga una pensión asistencial en casos de indigencia y se encarga de la regulación y supervisión del sistema privado.

c) Evaluación y desafíos

La implantación de las reformas es demasiado reciente y compleja como para anticipar evaluaciones y conclusiones definitivas. En efecto, aun la reforma previsional chilena, vigente desde hace 18 años, no abarca una generación completa que haya financiado la totalidad de sus beneficios bajo la modalidad del nuevo régimen, lo que impide una evaluación exhaustiva. No obstante, desde ya surgen algunas inquietudes que justifican la realización de análisis más detenidos con miras a mejorar y encaminar el funcionamiento de las reformas por sendas más favorables en términos de equidad: la cobertura de los sistemas no ha aumentado, el Estado mantiene un papel importante como agente subsidiario del sistema, los costos fiscales de la transición son altos, no desaparece la influencia política sobre la estructura de beneficios, el desarrollo de los mercados de capitales no ha avanzado como se esperaba, los costos de administración del sistema están resultando onerosos, y se ha ampliado la brecha entre las

expectativas y las realidades respecto del monto de las pensiones.

La cobertura efectiva de los sistemas de pensiones no ha aumentado. La definición de una estructura de beneficios más estrechamente asociada a las contribuciones no ha sido garantía suficiente para superar la miopía de los trabajadores; así, tanto los independientes como la gran mayoría de los del sector informal, que tienen la opción de participar, han preferido no hacerlo, ya sea por la incertidumbre sobre el acceso a los beneficios o porque, ante ingresos muy limitados, la congelación de sus ahorros a lo largo de su vida activa compite en desigualdad de condiciones con otras opciones de ahorro (como la vivienda), que pueden ser utilizadas para enfrentar riesgos económicos o personales. El problema de la cobertura sigue siendo importante en todos los sistemas reformados (véase el cuadro 6.4). Si bien los registros de afiliación (quienes alguna vez han estado acogidos al componente de capitalización del sistema) han llegado a representar el 100% de la PEA en Chile, aquéllos que efectivamente contribuyen a él en forma regular apenas superan la mitad de los primeros (Arenas de Mesa, 1999b). Esta baja relación entre contribuyentes y afiliados, y su efecto sobre la cobertura efectiva del sistema, se presentan también en el resto de los países que han implementado reformas.

Durante la década se ha observado una tendencia a excluir del sistema los trabajadores de bajos ingresos, por dos causas. Primero, para las administradoras su afiliación resulta poco atractiva, ya que sus bajas remuneraciones hacen que la comisión resulte inferior al costo marginal de administrar la cuenta. Segundo, en los regímenes de capitalización que garantizan una pensión básica, estos trabajadores pueden verse tentados a cotizar por el ingreso y el período mínimos de modo de hacerse acreedores a los subsidios estatales. Los sistemas continúan encontrando dificultades para generar incentivos que atraigan a estos trabajadores: si se exige una comisión fija para obviar el problema, ésta resultará mucho más onerosa para quienes perciben bajos ingresos y el sistema se tornaría altamente regresivo. Si permiten su exclusión y el Estado garantiza una pensión mínima, no habrá incentivos para mejorar la eficiencia, predominará la exclusión y aumentará el costo fiscal de las garantías. En la medida en que esto se traduzca en bajas densidades de cotización, lo más probable es que una gran mayoría de los afiliados no alcance a ahorrar lo suficiente para autofinanciarse la pensión mínima garantizada por el Estado.

A pesar de los pocos estudios que documentan los efectos que las reformas de los sistemas de pensiones han

Cuadro 6.4
TASAS DE COBERTURA EN LOS PILARES DE CAPITALIZACIÓN, 1999

País	Afiliados/PEA	Contribuyentes/PEA
Argentina	52.8	23.8
Bolivia	14.6	n.d.
Chile	100.0	53.3
Colombia	20.0	10.4
El Salvador	28.8	n.d.
México	35.9	30.7
Perú	19.5	8.3
Uruguay	35.1	n.d.

Fuente: CEPAL sobre la base de datos proporcionados por Primamérica Consultores, "Informe estadístico sistemas privados de pensiones en Latinoamérica", N° 9, agosto de 1999; y División de Población-Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "América Latina: población económicamente activa, 1980-2025", Boletín demográfico, N° 57 (LC/DEM/G.158), Santiago de Chile, enero de 1996.

tenido para las mujeres (CEPAL, 1997b), se puede adelantar que la introducción de régimen de capitalización individual resulta inequitativo para ellas, ya que el cálculo de la pensión toma en cuenta la esperanza de vida al momento de pensionarse y el monto acumulado de las cotizaciones aportadas. Esto resulta en montos menores, dado que la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los hombres y a que las mujeres, en general, acumulan un capital menor debido a las menores remuneraciones y a la menor densidad de cotizaciones por inestabilidad en el mercado laboral, en parte debida a las exigencias de la maternidad y el cuidado del hogar.

La combinación de recursos públicos y privados para promover la solidaridad continúa siendo un motivo fundamental de preocupación. Se observan dos modalidades de financiamiento del costo fiscal de las garantías estatales. En la primera, los afiliados contribuyen de acuerdo con su ingreso, pero cuando sus fondos acumulados no alcanzan para financiar una pensión básica, los complementos para pensiones mínimas o asistenciales son solventados con presupuesto público. Alternativamente, los modelos paralelos y mixtos continúan sustentándose en un pilar público de reparto, en el que hay subsidios cruzados. Estas alternativas para financiar la solidaridad son todavía muy incipientes como para definir sus ventajas. En todo caso, los modelos mixto y paralelo limitan el espacio para la capitalización, pero alivian la presión fiscal. En todas estas situaciones, un mal diseño de los incentivos y garantías puede contribuir a acentuar los problemas de riesgo moral que caracterizan a estos mercados.

En el centro de este debate está el papel que corresponde al Estado como responsable último de los

resultados del sistema. La combinación público-privado con que se diseña el modelo responde tanto a la necesidad de incorporar componentes de solidaridad en el sistema, como a la intención de distribuir los riesgos entre el sector público, el afiliado y los responsables de la administración de los fondos. La capitalización en cuentas individuales, administradas por empresas privadas y con libertad de elección, favorece al afiliado en la medida en que evita el riesgo del uso político de su ahorro, pero traslada, como contrapartida, la totalidad del riesgo financiero. Las reformas que han optado por modelos paralelos, en los que el sistema público compite con el privado, la diferencia de incentivos condiciona los beneficios que pudieran derivar de la libertad de elección al sesgar las decisiones en favor de alguna de las alternativas, lo que maximiza el riesgo fiscal cuando no existe límite a la movilidad. En los modelos mixtos está explícita la decisión de combinar ambos riesgos.

Las reformas de la seguridad social han pasado a constituir un importante componente del pacto fiscal que acompaña los esfuerzos de cambio en la región (CEPAL, 1998d, cap. VII). Uno de los principales efectos de la capitalización ha sido el desplazamiento hacia el mercado financiero de parte de los recursos de la seguridad social, sin que se reduzcan las obligaciones del sistema público antiguo que se reemplaza. Obviamente, esto ha significado que el Estado reconozca una parte importante de la deuda oculta con que tradicionalmente operaba el sistema antiguo e incide en la eficiencia y la equidad como resultado de su impacto en el presupuesto fiscal. Al hacer cada vez más líquidas las obligaciones, el Estado debe incurrir en altos costos fiscales para realizar la transición y sustituir la fuente de financiamiento que representaban las reservas previsionales. Ello ha

demandado importantes esfuerzos de ahorro público no previsional para garantizar los equilibrios macroeconómicos necesarios para la operación del régimen de capitalización individual.

En el caso chileno, cálculos recientes indican que las responsabilidades fiscales por los déficit previsionales pueden llegar a representar porcentajes significativos del PIB: 3.3% anual, y 6% si se incluye a las fuerzas armadas. En reformas más recientes y durante el período de transición, los compromisos anuales, en términos del PIB, ascienden a 2% en Colombia, 2.7% en Bolivia y Argentina, y 3.3% en Uruguay (Mesa-Lago, 1999). Estos montos comprenden los compromisos que deben financiarse durante la transición y que, en general, van en incremento hasta que el sistema madura, y las obligaciones del Estado para solventar las garantías del sistema.

Los costos fiscales de las reformas no son enteramente atribuibles al nuevo modelo. En gran medida ya han sido generados en el pasado, por niveles insuficientes de cotización, beneficios muy superiores a las posibilidades financieras y, en algunos casos, por ineficiencia —e incluso corrupción— en el manejo de las reservas. Sin embargo, la transición hacia regímenes de capitalización plena individual, además de hacer evidentes las deudas antes implícitas y volver cada vez más exigibles las reservas, hace que el Estado tenga que anticipar este pago. Ante la escasez de recursos públicos para atender otras necesidades sociales más apremiantes (educación, protección social), la adopción más o menos extendida de la capitalización individual implica una asignación prioritaria de recursos al sistema previsional y, dado que la protección favorece esencialmente a los trabajadores formales y mejor remunerados, es posible que esto resulte muy costoso en términos de equidad durante las tres décadas que puede demandar la maduración de los nuevos sistemas (López y otros, 1993).

Con el régimen de capitalización individual y rendimientos financieros de mercado también se ha pretendido evitar las influencias de la negociación política de los beneficios del sistema. Sin embargo, una vez éste vaya madurando, tal efecto podría resurgir según los niveles de beneficio resultantes y, en cualquier caso, la base de la pensión mínima será un elemento de negociación permanente en el sistema e involucrará a los pensionados en las negociaciones sobre los niveles del salario mínimo, cuando exista una correspondencia legal entre una y otro.

Por otra parte, el traspaso del manejo de los recursos de la seguridad social al mercado financiero no ha garantizado, por sí sólo, que se estimule el desarrollo de

los mercados de capitales ni el aumento del ahorro nacional. El mercado de capitales no se expandirá sin un esfuerzo más amplio por lograr avances institucionales encaminados a limitar la participación del Estado en el mercado financiero, así como a establecer un marco regulatorio e institucional para el sector bancario y los mercados de valores y de seguros (véase el capítulo 9). Sin estas condiciones, no es posible garantizar una asignación eficiente de los fondos de pensiones y se limita su contribución al financiamiento de la inversión real y la consecuente creación de riqueza y empleo. Por otra parte, tanto las propias administradoras de fondos como las autoridades regulatorias encaran siempre un conflicto entre el objetivo de mantener la seguridad de las inversiones y la rentabilidad mínima para proteger a los cotizantes del sistema, lo que inclina la balanza hacia los títulos de rentabilidad fija, muchos de ellos emitidos por entidades públicas, y la meta de lograr el desarrollo financiero, que la inclina en la dirección de un mayor margen para los instrumentos de renta variable, emitidos por entidades privadas. La composición de las inversiones de los fondos de pensiones en las diferentes reformas llevadas a cabo en la región ilustra la alta participación de los instrumentos estatales y de los depósitos a plazo en la mayoría de los países (véase el cuadro 6.5). Sólo en los casos de las reformas que datan de más tiempo y cuyos mercados de valores tienen un mayor desarrollo (Argentina, Chile y Perú) se observa una exposición más amplia —en cualquier caso, limitada— a instrumentos de renta variable, pero también son los que durante la crisis financiera reciente mostraron una rentabilidad de las inversiones más baja y mayores variaciones.

La experiencia también demuestra que la existencia de importantes economías de escala en la administración de fondos de pensiones induce a comportamientos concentradores, que se traducen en altos costos de comercialización cuando se pretende capturar una mayor proporción del mercado. Esto se refuerza por la falta de información de los afiliados sobre la forma de interpretar los resultados de su cuenta individual y por la poca diferenciación entre los fondos debido a la excesiva regulación respecto de la composición de las carteras de inversión. En presencia de estas distorsiones, las administradoras de fondos de pensiones compiten por los afiliados mediante agresivos ejercicios de ventas, lo que redundará en un alza de los costos y torna ineficiente el sistema. En la mayoría de los casos de reforma, con la excepción de aquellos en que se tomaron precauciones especiales (México y Bolivia), estos costos son muy altos y superan a los registrados por los fondos de pensiones que operan en ambientes más competitivos

(véase el cuadro 6.6). En este ámbito habría que implementar nuevas reformas para promover la competencia.

Los sistemas reformados también enfrentan mayores costos cuando los asegurados optan por el beneficio de rentas vitalicias. A medida que más afiliados llegan a la edad de retiro, es normal que tales costos aumenten. Esta tendencia ha sido especialmente notoria en Chile, caso en que las primas brutas se

incrementaron de 1.5% en 1988 a 5% en 1998 (Queisser, 1998), evolución justificada por el hecho de que quienes compran tales rentas son quienes más sobreviven después de retirados. Se han explorado diversas alternativas para reducir estos costos, tales como la prohibición de otorgar beneficios diferentes a los de las rentas vitalicias (Uruguay), la contratación de rentas por grupos y la subcontratación de rentas con aseguradoras por períodos más cortos.

Cuadro 6.5
COMPOSICIÓN Y RENTABILIDAD DE LA CARTERA DE INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES
(En porcentajes)

Indicador	Argen- tina	Chile	Perú	Bolivia	Colom- bia	El Sal- vador	México	Uruguay	Total
Composición de las inversiones									
Estatad	53.2	37.3	6.5	66.7	23.4	33.7	97.2	63.9	47.9
Depósitos a plazo	18.1	15.2	22.5	29.7	25.9	31.3	0.2	29.1	14.8
Instrumentos hipotecarios	0.3	16.0	10.3	0.0	12.2	35.0	0.0	0.2	9.7
Bonos	2.3	3.6	22.5	0.0	31.6	0.0	0.0	0.0	4.5
Acciones	17.3	15.4	36.8	0.0	3.2	0.0	0.0	0.0	13.7
Otros	8.7	12.4	1.4	3.6	3.7	0.0	2.4	6.8	9.4
Rentabilidad real anual									
Últimos 12 meses	4.5	12.3	4.5	11.8	n.d.	14.4	10.8	8.3	9.5
Últimos 36 meses	8.9	5.4	5.3		8.7				9.4

Fuente: Primamérica Consultores, "Informe estadístico sistemas privados de pensiones en Latinoamérica", N° 9, Santiago de Chile, agosto de 1999.

Cuadro 6.6
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE COMISIONES

Países	Comisión	Comisión anual	Salario anual	Tasa
	Dólares PPA ^a	Dólares corrientes	Dólares corrientes	Porcentaje del salario
Colombia	357	120	4 284	2.8
Argentina	285	275	10 332	2.7
Chile	259	144	6 828	2.1
Uruguay	246	192	9 312	2.1
Perú	234	143	4 560	3.1
Reino Unido	229	222	28 056	0.8
El Salvador	204	126	4 800	2.6
México	115	69	4 542	1.5
Australia	78	77	27 600	0.3
Bolivia	60	19	3 600	0.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de Salvador Valdés. El tamaño de las comisiones de las AFPs: comparación internacional", Administración y economía UC, N° 36, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1999, cuadros 1 y 2.

^a Paridad de poder adquisitivo.



4. Una evaluación general

Los sistemas de seguridad social deben evaluarse por su capacidad para promover la protección universal a través de incrementos de la cobertura y la superación de las exclusiones, y por el fortalecimiento de la solidaridad en el financiamiento de los beneficios.

En este sentido, el conjunto de reformas ha permitido transformaciones importantes que se deben resaltar y ponderar. Se han logrado significativos aumentos del gasto público destinado a la protección social, se ha elevado la eficiencia en su utilización y se han mejorado la estructura institucional y la transparencia del gasto público. Sin embargo, los avances en materia de cobertura y calidad de las prestaciones son todavía incipientes; los niveles de integralidad e integración de las protecciones, y la estructura y los grados de solidaridad se han configurado y evolucionan de manera diferente en los distintos países, no siempre en sentido positivo; y las mejoras en la gestión y asignación han encontrado importantes limitaciones derivadas de las características de los mercados donde se opera. En este sentido persisten importantes desafíos para las autoridades de los países que han reformado sus sistemas, o que están considerando hacerlo o ajustar lo ya realizado.

El criterio de equivalencia entre contribuciones y beneficios en la administración de la seguridad social, ya sea mediante las cuentas de ahorro o los seguros de riesgo, ha permitido una presencia mayor del sector privado en su gestión. Además, se ha promovido la libertad de los afiliados para elegir entre administradoras de fondos de pensiones y aseguradoras de riesgos de salud, con el propósito de generar competencia entre ellas y lograr mayor eficiencia. Sin embargo, el excesivo énfasis en el criterio de equivalencia aplicado al nivel individual, mediante cuentas de ahorro personales en las reformas de pensión y seguros de riesgo individuales en las reformas de salud, erosionan la solidaridad entre los cotizantes que tradicionalmente guía la organización de los sistemas de contribución y beneficios de la seguridad social, y desplaza la función solidaria de estos sistemas hacia el presupuesto público, lo cual genera mayor presión fiscal y reduce las posibilidades de ampliación de la cobertura.

Las maneras en que las reformas de la seguridad social han buscado conciliar eficiencia y solidaridad son objeto de una intensa controversia, en gran medida

porque en este tipo de mercados no es fácil materializar los beneficios de la competencia. En el sector de la salud, las asimetrías en materia de información imponen importantes limitaciones al funcionamiento de los mercados, lo que ha llevado a que, contrariamente a lo esperado, no se observen mejoras significativas en la utilización de los recursos ni tampoco en las condiciones de acceso de la población. En el caso de las pensiones, las economías de escala, unidas a un producto homogéneo, resultado de las regulaciones prudenciales necesarias para reducir la exposición de los fondos de pensiones a altos riesgos financieros, han conducido a costosas prácticas de comercialización y al “efecto rebaño” entre administradoras, lo que restringe las opciones de selección de los afiliados. A su vez, la “miopía” de los trabajadores independientes ha limitado la cobertura de amplios segmentos del mercado de trabajo.

La asignación y gestión de los recursos requerirá, por lo tanto, de nuevos cambios institucionales, que fortalezcan los mecanismos de solidaridad, eviten incentivos inapropiados y promuevan aumentos de productividad entre los proveedores de los servicios de la seguridad social. Por otra parte, las reformas no se puede descuidar el fortalecimiento de la capacidad pública de regulación y supervisión del sistema, que cautelen la calidad de las prestaciones, la solvencia financiera de las instituciones públicas y privadas, y eviten situaciones monopólicas en la provisión de los servicios de protección.

La estructura demográfica y la evolución del mercado laboral también condicionan la viabilidad de las reformas de la seguridad social. Por una parte se cuenta con dos elementos positivos: continúa creciendo la población económicamente activa, de la cual se obtienen las cotizaciones, y de ella dependen cada vez menos personas; se espera que esta situación se mantenga en las próximas décadas. Sin embargo, simultáneamente, se observa una tendencia al envejecimiento de la población dependiente, que hace prever aumentos significativos de los costos y la demanda de servicios de salud y pensiones. También preocupa la creciente participación del sector informal como fuente de empleo, ya que dificulta la captación de cotizaciones, así como la cada vez más intensa movilidad laboral entre empresas y actividades que genera “lagunas” de cotización que impedirán generar pensiones suficientes cuando el sistema madure.

Capítulo 7

Gasto social y retos de cobertura

1. El gasto público y su aporte a la equidad

El gasto público social es, sin duda, el instrumento más importante por medio del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso, particularmente en su distribución secundaria, a la vez que, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en algunos de los factores estructurales que influyen en su distribución primaria. El impacto distributivo del gasto social dependerá de su magnitud, su distribución y su financiamiento, así como de su estabilidad y de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes. En las páginas que siguen analizamos estos temas, para así complementar las consideraciones expuestas en los capítulos anteriores. Este análisis sirve de puente entre estos aspectos y el examen de los desafíos que enfrenta la región en materia de cobertura de los servicios sociales.

a) Tendencias y magnitudes del gasto social

El gasto público social sufrió una reducción notoria durante la “década perdida”, pero ha registrado una notable recuperación en los años noventa en América Latina, aunque no en el Caribe de habla inglesa; en esta última subregión, los niveles de gasto público social eran, en todo caso, relativamente más elevados que en los países latinoamericanos. Para estos últimos, en su

conjunto, se estima que el gasto público social se incrementó del 10.1% al 12.4% del PIB. El aumento fue más significativo en aquellos cuyos niveles de gasto social per cápita eran más reducidos al iniciarse la década. Por otra parte, abarcó todos los componentes del gasto público social, aunque con predominio relativo de los destinados a capital humano (educación y salud) en los países con niveles iniciales más bajos de gasto público social, y con un mayor peso relativo de la

Cuadro 7.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN
 ENTRE EL GASTO SOCIAL Y EL PIB, POR SECTORES**

	Gasto social/PIB		Gasto social/PIB							
	Gasto social/PIB		Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda asistencia social	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Argentina	17.7	17.9	3.3	3.8	4	4.1	8.3	8.0	2.1	1.9
Bolivia	6.0	12.0	3.1	5.9	1.2	1.4	1.0	2.7	0.7	2.0
Brasil	19	19.8	3.7	3.4	3.6	2.9	8.1	10.1	3.5	3.4
Chile	13.0	14.1	2.6	3.3	2.1	2.5	7.0	6.7	1.4	1.7
Colombia	8.1	15.3	3.1	4.4	1.2	3.7	3	5.4	0.8	1.8
Costa Rica	18.2	20.8	4.7	5.8	7.1	7.3	4.4	5.5	2	2.2
El Salvador	5.4	7.7	2.1	2.6	1.8	2.8	1.4	2	0.2	0.2
Guatemala	3.3	4.2	1.6	1.7	0.9	0.9	0.7	0.7	0.1	0.9
Honduras	7.8	7.2								
México?	6.5	8.5	2.6	3.7			3.1	3.6	0.8	1.2
Nicaragua	10.3	10.7	4.9	4.3	4.2	4.4			1.2	1.9
Panamá	18.6	21.9	4.7	5.5	6.1	6.8	5.8	6.6	2	3.1
Paraguay	3	7.9	1.2	3.9	0.3	1.2	1.1	2.6	0.4	0.2
Perú	2.3	5.8								
República Dominicana	4.5	6	1.2	2.3	1	1.4	0.4	0.7	2	1.7
Uruguay	18.7	22.5	2.7	3	3.2	3.7	12.4	15.3	0.3	0.5
Venezuela	9	8.4	3.4	3.1	1.5	1.1	2.4	2.9	1.6	1.2
Promedio simple	10.1	12.4	3.0	3.8	2.7	3.2	4.2	5.2	1.3	1.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del gasto social.

^a El dato de seguridad social incluye salud.

seguridad social en otros en los que el gasto con este destino era ya elevado anteriormente (véase el cuadro 7.1, así como el capítulo 1; CEPAL, 1999c y 1998d).¹

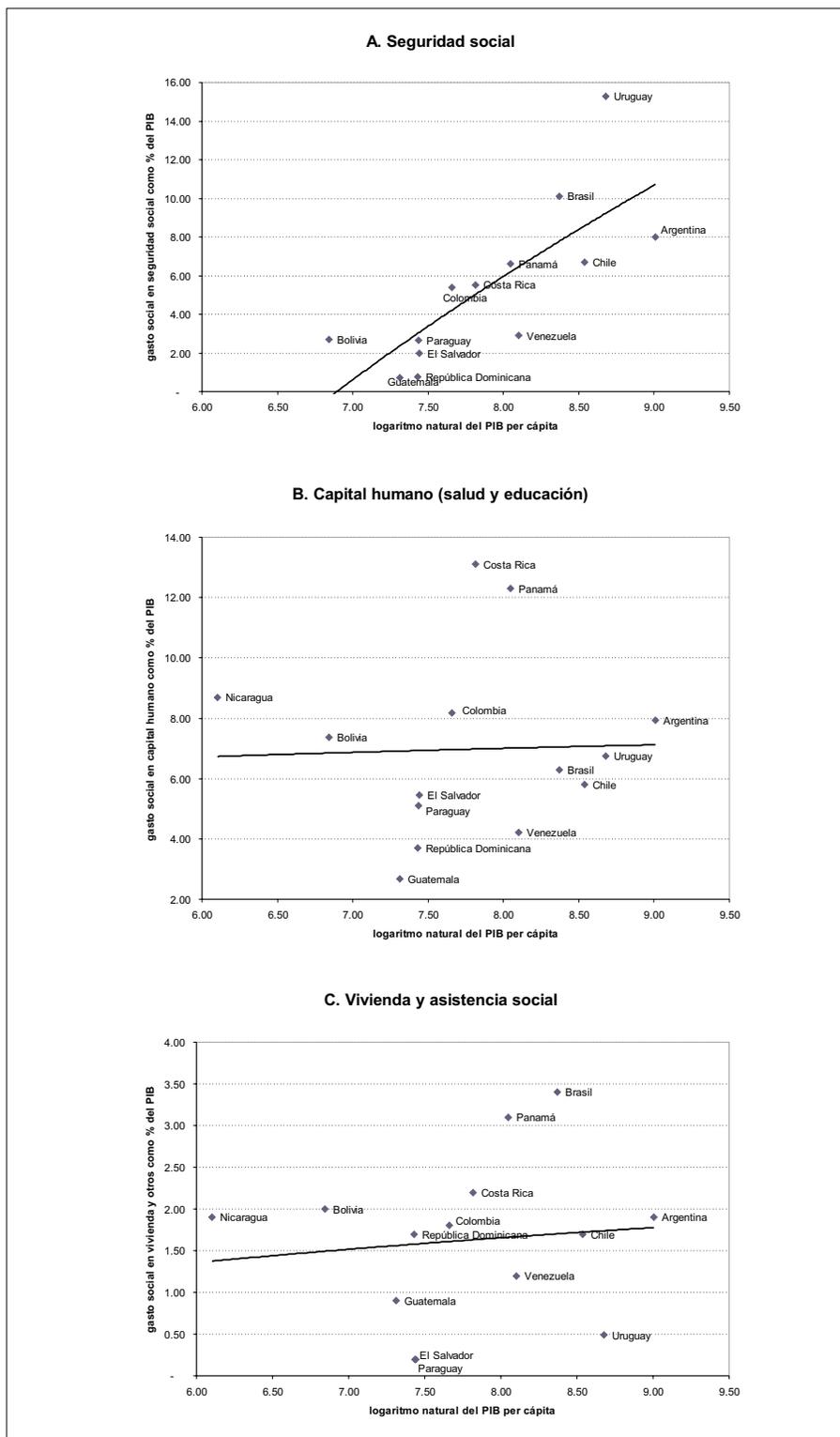
Dada la evolución relativa de los distintos tipos de gasto social a lo largo de los años noventa (véase el cuadro 7.1), se estima que el 44% del aumento del gasto por habitante correspondió a educación y salud, cuyas asignaciones se incrementaron en 25% y 19%, respectivamente. El crecimiento de los recursos canalizados hacia la seguridad social, principalmente pensiones y jubilaciones, da cuenta de un 41% del aumento total, en tanto que el 15% restante corresponde a otros gastos, como vivienda y asistencia social. De ello se desprende que la expansión del gasto se orientó a los sectores sociales tanto de menor como de mayor progresividad. Sin embargo, en los países con un ingreso

por habitante más reducido, el incremento del gasto en capital humano fue relativamente más importante, en tanto que, en promedio, los aumentos en la seguridad social fueron más elevados en los países con mayor ingreso per cápita, aunque con grandes diferencias entre estos últimos.

Los patrones actuales de distribución del gasto público social (véase el gráfico 7.1) permite apreciar que existen dos modelos diferentes. En primer lugar, los gastos asociados a la seguridad social tienden a aumentar notoriamente de acuerdo con el nivel de ingreso por habitante de los países, lo que indica que la seguridad social es un “bien superior”. Las diferencias entre niveles de ingreso contribuyen, por lo tanto, a explicar las diferencias de la participación del gasto público social en el PIB y, en particular, la mayor proporción destinada al

1 De acuerdo con el análisis presentado en CEPAL (1999c), los aumentos del gasto social por habitante en los distintos países a lo largo de la década de 1990 estuvieron asociados al mayor crecimiento económico (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), al incremento del gasto público (Costa Rica, Paraguay y República Dominicana), a la mayor prioridad asignada al gasto social dentro del gasto público (Bolivia, Guatemala, México y Perú), o a efectos combinados de dichos factores (Colombia, El Salvador y Panamá).

Gráfico 7.1
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN FUNCIÓN DEL INGRESO POR HABITANTE



Fuente: CEPAL, base de datos de gasto social.

gasto social en países con más altos niveles de ingreso. En todo caso, existen diferencias importantes con respecto al patrón regional, la más importante de las cuales es el elevado gasto en seguridad social en Uruguay.

En el caso del gasto en capital humano (educación y salud), no existe una clara relación entre el esfuerzo fiscal correspondiente y el ingreso por habitante. Las diferencias entre países obedecen, así, a las prioridades que se le otorgan a este tipo de gasto, que difieren en forma significativa. Se destaca, en particular, la alta prioridad que se le asigna en Costa Rica y Panamá (13.1% y 12.3% del PIB, respectivamente); otro conjunto de países destina a estos renglones proporciones bastante más bajas, entre 3% y 5% del PIB, muy inferiores, por lo tanto, al promedio regional, que fue de 7% en el bienio 1996-1997. Esto significa que los países que se encuentran rezagados en este campo disponen de una amplia capacidad para aumentar los esfuerzos en favor del gasto en capital humano. En una situación intermedia se sitúa el gasto en vivienda social y otros rubros, cuya asociación con el nivel de ingreso por habitante es sólo levemente ascendente y exhibe disparidades notables con respecto al promedio regional.

Visto como un todo, el gasto público social tiene también las características de un “bien superior”, debido al peso relativo creciente que adquiere la seguridad social a medida que aumenta el ingreso por habitante (véase el gráfico 1.6 del capítulo 1). Existen, en cualquier caso, grandes diferencias entre el gasto social de los distintos países y el patrón medio regional. Dados sus niveles de ingreso, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay cuentan con niveles de gasto social alto, expresado como proporción del PIB. Por el contrario, hay un grupo importante de países cuyo gasto social por habitante resulta inferior —y, en algunos casos, significativamente inferior— al patrón regional. Considerando las condiciones de pobreza y desigualdad social en la región, resulta indudable que se debe otorgar prioridad al aumento del gasto social, especialmente en aquellos países donde éste es bajo o insuficiente.

Las magnitudes del gasto adicional necesario son, en algunos casos, elevadas (véase el cuadro 7.2). Así, según los resultados de una evaluación correspondiente a 13 países de la región, los recursos que demandaría el cumplimiento de la Iniciativa de 20/20, que propuso

alcanzar la cobertura universal de los servicios sociales básicos², como meta esencial para combatir las manifestaciones más extremas de la pobreza, ninguno de ellos había logrado el acceso universal a dichos servicios. Pese a los aumentos que venía experimentando el gasto social en la región, se les destinaba en promedio, a mediados de la década de 1990, el 12.4% del gasto público (equivalente a 3.4% del PIB), es decir, una proporción por debajo de la meta señalada. El esfuerzo adicional estimado para alcanzar la cobertura universal de dichos servicios, con los actuales niveles de eficiencia en el gasto, implicaba que, en efecto, se requeriría, en promedio, cerca del 20% del gasto público para lograrlo, lo cual exigía asignaciones adicionales equivalentes al 2.5% del PIB. Las diferencias que se debían cubrir eran relativamente pequeñas en algunos países (Brasil, Chile y Costa Rica), pero elevadas en otros.

El análisis que se presenta en la tercera sección de este capítulo, muestra, por su parte, que la conjunción de las demandas que genera la transición demográfica con los niveles actuales y necesarios de cobertura de los servicios —aspectos ambos altamente correlacionados, a su vez, con el nivel de ingreso per cápita de los países—, implica que en los próximos años se presentarán en la región tendencias dispares entre dos grupos de países. Los de menores ingresos enfrentarán los habituales problemas de ampliación de la cobertura de los servicios básicos tradicionales, debido tanto a las menores proporciones de población con acceso a ellos actualmente como a las demandas que generará el rápido crecimiento demográfico, con un peso todavía alto de los grupos infantiles y jóvenes. Los países de la región con mayor ingreso por habitante pueden aspirar, con menores esfuerzos, a la cobertura universal en varios servicios, aunque en algunos de ellos (seguridad social) con problemas marginales crecientes, al tiempo que enfrentarán retos mucho más serios asociados al envejecimiento de la población, tanto en términos de ingresos para la población de edad avanzada como de los cambios correlativos en los patrones de demanda de servicios de salud. Los países en el tramo de ingreso medio se verán ante una situación intermedia. Al igual que se señala en el análisis de la Iniciativa de 20/20, será muy difícil responder a las demandas más tradicionales o a las nuevas, asociadas al envejecimiento de la población, si no se destinan al gasto social recursos públicos adicionales en magnitudes importantes,

2 Iniciativa emanada de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, que tuvo lugar en Copenhague, que plantea la universalización de los servicios de educación básica (primaria), salud básica, agua potable y saneamiento. Para lograr estos propósitos se ha planteado que los países en desarrollo deberían destinar a esos servicios el 20% de los recursos del presupuesto público y el 20% de las asignaciones de asistencia oficial para el desarrollo de los países más avanzados. En Ganuza, León y Sauma (1999) se resumen los resultados de un proyecto de evaluación conjunto del PNUD, la CEPAL y el UNICEF.

Cuadro 7.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (13 PAÍSES): GASTO PER CÁPITA EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS (SSB) Y RECURSOS ADICIONALES NECESARIOS PARA LOGRAR LA COBERTURA UNIVERSAL

	Gasto en SSB en 1994-1996			Gasto adicional en SSB para cobertura universal		
	Per cápita (dólares de 1996)	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto público	Per cápita (dólares de 1996)	Como porcentaje del PIB ^b	Como porcentaje del gasto público ^b
Promedio^c	73	3.4	12.4	36	2.5	8.0
Belice	189	8.2	24.1	67	2.9	8.8
Bolivia	40	4.3	16.3	28	3.1	11.8
Brasil ^a	132	2.7	8.9	26	0.5	1.7
Chile	98	2.2	9.3	10	0.2	1.0
Colombia	101	4.7	14.0	32	1.5	4.6
Costa Rica	103	3.9	12.2	6	0.3	0.8
Ecuador	53	3.5	14.3	39	2.6	10.6
El Salvador	30	1.8	11.8	21	1.3	8.4
Guatemala	19	1.2	11.8	n.d.	n.d.	n.d.
Jamaica	103	4.8	13.0	99	4.6	8.0
Nicaragua	18	3.9	8.7	49	10.7	23.8
Perú	39	1.4	8.2	30	1.1	6.3
República Dominicana	19	1.2	8.4	22	1.4	9.7

Fuente: Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (comps.), Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20 (LC/R.1933), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), octubre, 1999.

^a Las cifras sobre Brasil corresponden a 1995.

^b Calculado con respecto a los promedios del período 1994-1996.

^c Promedio simple.

especialmente en los países que se encuentran relativamente rezagados en este ámbito.

Toda política de aumento del gasto social debe obedecer, de todos modos, a los principios de una sana política fiscal. Esto significa que tal incremento tiene que estar adecuadamente financiado y que debe privilegiarse la reasignación de recursos públicos al gasto social, dar prioridad a los renglones con mayor impacto distributivo (véase más adelante) y mejorar la calidad y eficiencia de dicho gasto. Estos dos últimos objetivos se relacionan, a su vez, con el de aumentar su transparencia, lo que exige que la asignación presupuestaria vaya acompañada de la especificación de metas físicas, estimaciones de beneficiarios y costos unitarios, y que el impacto distributivo de las opciones presupuestarias seleccionadas sea objeto de evaluaciones *ex ante* y *ex post*, que se sometan al análisis regular de los parlamentos, como es ya práctica corriente en varios

países en el caso de los impactos macroeconómicos del presupuesto público (CEPAL, 1998d).

Un elemento esencial para aumentar la eficiencia es la clara delimitación de las distintas funciones públicas y privadas relativas al gasto social —planeación, regulación, financiamiento y prestación de servicios—, lo que permite generar una dinámica de competencia de intereses, así como de evaluación recíproca entre los distintos agentes participantes (véase el capítulo 3). Por otra parte, dos instrumentos utilizados durante las últimas décadas para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios sociales son la introducción de “cuasi mercados” y la descentralización. El primero implica establecer sistemas de contratación de servicios con las entidades públicas correspondientes e implantar esquemas que permitan a los usuarios escoger entre oferentes públicos (y, si fuera el caso, entre oferentes públicos y privados), lo que permite introducir

elementos de competencia en la prestación de dichos servicios, así como sistemas de evaluación y presupuestación prospectiva basadas en el desempeño (véanse los capítulos 3 y 6). El tema de la descentralización se aborda en la sección 2 de este capítulo.

En muchos países, los esfuerzos por otorgar una mayor prioridad al gasto social y mejorar su eficiencia serán, sin embargo, insuficientes, dada la limitada base de ingresos públicos con la que cuentan. A este respecto, cabe recordar que hay claras evidencias de que la carga tributaria en varios países de la región, especialmente de América Latina, se encuentra por debajo de los estándares internacionales, e incluso de aquellos correspondientes al Caribe de habla inglesa. En efecto, el nivel promedio de la recaudación tributaria en América Latina alcanza a 14% del PIB, inferior al 27% del Caribe, proporción cercana al 29% que se registra en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (CEPAL, 1998d, pp. 13-16). Esta apreciación, basada en estimaciones de la CEPAL, coincide con la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según la cual los ingresos tributarios de la región, como proporción del PIB, se sitúan seis puntos porcentuales por debajo de lo que correspondería de acuerdo con el patrón de desarrollo (BID, 1998, cap. 8). Por lo tanto, en varios países existe la posibilidad de aumentar el gasto público social en el largo plazo mediante la ampliación de la base tributaria.

Además de las consideraciones asociadas a la magnitud del gasto social, resulta relevante atemperar su comportamiento procíclico, que ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de las políticas sociales durante los periodos de crisis, lo que resulta incluso contradictorio, dadas las mayores necesidades sociales que tales situaciones generan. Por lo tanto, conviene diseñar políticas fiscales anticíclicas, en las que se combinen fondos de estabilización de ingresos, alimentados por recursos públicos transitorios ahorrados durante las épocas de auge económico, con un financiamiento adecuado de las redes de protección social de los sectores vulnerables durante las crisis (véase el capítulo 8). Se observan, al respecto, algunas tendencias favorables, en especial la importancia creciente que los organismos multilaterales de financiamiento han venido otorgando al desarrollo de dichas redes.

b) El impacto redistributivo del presupuesto público

Los distintos renglones del gasto público difieren mucho en su incidencia distributiva. En el cuadro 7.3 se

presentan estimaciones recientes de la CEPAL sobre dicha incidencia en ocho países latinoamericanos. Se calcula, en particular, la proporción de diferentes rubros del gasto social que se destina al 20% o 40% más pobre de la población, además de dos índices de progresividad. El primero de ellos compara el gasto asignado al 40% más pobre de la población con la participación de los hogares de ese segmento en la distribución del ingreso primario; el segundo estima la diferencia entre el índice de Gini de concentración del ingreso de los hogares con el de la distribución del gasto público correspondiente.

En su conjunto, las asignaciones más progresivas —es decir, aquellas cuyos beneficios se concentran en mayor proporción en los hogares de más bajos ingresos— son las destinadas a educación primaria y secundaria, y a salud y nutrición. Con respecto a estudios similares realizados en los años setenta y comienzos de los ochenta, la principal diferencia es el alto grado de progresividad que registra actualmente el gasto en educación secundaria, lo que demuestra, por lo demás, la considerable progresividad marginal de todos los tipos de gasto a medida que se amplían las coberturas de los servicios correspondientes. Por su parte, al igual que se indica en otros estudios, los gastos en seguridad social y en educación universitaria son los menos progresivos, hecho que refleja la limitada cobertura de estos servicios en la región. Los programas de vivienda social se encuentran en una situación intermedia. En su conjunto, el gasto social es altamente redistributivo en todos los países, particularmente si se excluye la seguridad social. En promedio, la participación del 40% de los hogares más pobres en el gasto público, sin considerar la seguridad social, es de 51%, cifra que equivale a 3.6 veces su participación en la distribución primaria del ingreso.

Los promedios regionales encubren, sin embargo, importantes diferencias entre países. En términos generales, Chile sobresale por la magnitud del impacto distributivo relativo del gasto en su conjunto y de todos sus componentes específicos, con excepción de la seguridad social. En renglones particulares es importante resaltar también las grandes diferencias en cuanto al efectos distributivo de los gastos correspondientes en los distintos países, situación que resalta la importancia de contar con mecanismos más progresivos para la asignación de los respectivos gastos. Este es, por ejemplo, el caso del gasto en vivienda social en Brasil y Chile, seguridad social en Brasil y educación universitaria en Ecuador.

El impacto redistributivo global del gasto público, evaluado mediante la asignación sectorial de subsidios con la magnitud del gasto público, para determinar el

Cuadro 7.3
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): EFECTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

	Argen- tina	Bolivia	Brasil	Chile	Colom- bia	Costa Rica	Ecu- dor	Uru- guay	Prome- dio no ponde- rado
Recibido por el 20% más pobre									
Educación	32.5	32.0		34.0	21.4	15.7	26.5	33.2	27.9
Primaria	42.7	36.6	30.1	38.2	35.9	30.0	37.5	51.6	37.8
Secundaria	28.7			26.5	24.9	17.8	26.7	30.3	25.8
Universitaria	8.3	12.4		6.3	3.4	1.7	22.3	5.4	8.5
Salud y nutrición	38.7	15.2	31.5	30.9	17.5	27.7	18.8	34.9	26.9
Vivienda y otros	20.5	7.8	30.8	37.3				14.1	22.1
Seguridad social	11.0	13.5	42.0	4.0		7.1		12.4	15.0
Gasto social sin seguridad social	33.1	25.8		33.3	27.0	22.1	24.5	31.8	28.2
Gasto social con seguridad social	21.1	23.5	33.8	16.0	23.0	17.6		19.6	22.1
Ingreso primario	5.3	3.4	4.5	3.9	3.9	5.1	5.0	7.3	4.8
Recibido por el 40% más pobre									
Educación	51.2	56.3		60.1	42.6	34.1	58.3	54.5	51.0
Primaria	63.7	62.9	57.4	64.5	64.6	57.0	63.1	73.8	63.4
Secundaria	47.7			51.2	51.7	39.2	61.3	59.2	51.7
Universitaria	19.4	27.9		22.6	11.4	10.8	55.1	12.6	22.8
Salud y nutrición	55.3	29.9	58.0	54.1	37.3	51.3	60.7	54.8	50.2
Vivienda y otros	38.5	18.9	57.7	64.9				31.3	42.3
Seguridad social	28.2	33.4	52.1	13.0		20.3		28.6	29.3
Gasto social sin seguridad social	51.0	46.3		58.3	52.0	43.3	54.8	51.9	51.1
Gasto social con seguridad social	38.6	43.9	55.9	32.0	46.0	36.4		37.2	41.4
Ingreso primario	13.9	12.1	13.3	11.9	12.6	16.7	15.6	18.0	14.3
Índice de progresividad A (Recibido por el 40% más pobre / participación del 40% más pobre en el ingreso)									
Educación	3.68	4.65		5.05	3.38	2.04	3.74	3.03	3.65
Primaria	4.58	5.20	4.32	5.42	5.13	3.41	4.04	4.10	4.53
Secundaria	3.43			4.30	4.10	2.35	3.93	3.29	3.57
Universitaria	1.40	2.31		1.90	0.90	0.65	3.53	0.70	1.63
Salud y nutrición	3.98	2.47	4.36	4.55	2.96	3.07	3.89	3.04	3.54
Vivienda y otros	2.77	1.56	4.34	5.45				1.74	3.17
Seguridad social	2.03	2.76	3.92	1.09		1.22		1.59	2.10
Gasto social sin seguridad social	3.67	3.83		4.90	4.13	2.59	3.51	2.88	3.64
Gasto social con seguridad social	2.78	3.63	4.20	2.69	3.65	2.18		2.07	3.03
Índice de progresividad B (Gini general/Gini sectorial)									
Educación	0.58	0.67	0.45	0.74	0.49	0.27	0.58	0.53	0.54
Primaria	0.75	0.75	0.69	0.79	0.78	0.58	0.68	0.78	0.73
Secundaria	0.57	0.45	0.45	0.64	0.63	0.36	0.62	0.58	0.54
Universitaria	0.11	0.32	0.45	0.35	0.06	-0.05	0.53	-0.01	0.22
Salud y nutrición	0.69	0.36	0.68	0.69	0.43	0.52	0.58	0.58	0.57
Vivienda y otros	0.44	0.11	0.69	0.80	0.45	0.35	0.38	0.19	0.43
Seguridad social	0.25	0.36	0.61	0.06	0.45	0.01	0.38	0.19	0.29
Gasto social sin seguridad social	0.60	0.53		0.72	0.62	0.41	0.54	0.51	0.56
Gasto social con seguridad social	0.41	0.50	0.66	0.34	0.52	0.29		0.31	0.43

Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios de los países, publicado en Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (comps.), Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20 (LC/R.1933), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), octubre 1999.

Cuadro 7.4
**AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
 EN EL INGRESO FAMILIAR**
(Porcentajes)

		Quintil 1 (más Pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Quintil 1 (más pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina (1991)	Como proporción del ingreso primario	90	46	35	21	9	73	31	15	9	2
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	48	32	26	17	2	42	24	13	8	2
Bolivia (1990)	Como proporción del ingreso primario	49	15	10	6	2	42	13	8	5	2
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	31	13	9	5	2	29	11	8	4	2
Brasil (1994)	Como proporción del ingreso primario	170	56	35	17	5	...	...	...	...	...
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	63	36	26	15	4	...	...	...	...	...
Chile (1994)	Como proporción del ingreso primario	72	35	25	19	9	68	25	14	6	1
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	42	26	20	16	8	40	20	12	6	1
Colombia (1997)	Como proporción del ingreso primario	99	45	26	15	5	72	30	17	9	2
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	50	31	21	13	4	42	23	15	8	2
Costa Rica (1986)	Como proporción del ingreso primario	70	33	23	16	12	66	28	20	11	6
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	41	25	19	14	11	40	22	17	10	6
Ecuador (1994)	Como proporción del ingreso primario	...	...	...	...	...	39	23	9	5	2
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	...	...	...	...	...	28	19	8	5	2
Uruguay (1993)	Como proporción del ingreso primario	71	43	40	20	14	39	17	13	6	3
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	41	30	28	17	13	28	14	11	5	3
Promedio simple	Como proporción del ingreso primario	76	37	25	15	7	57	24	14	7	3
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	43	26	20	13	7	36	19	12	7	2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales e información oficial de los países.

ingreso adicional, estimado como proporción de sus rentas primarias, que perciben por esta vía los distintos hogares,³ permite afirmar que, en promedio, el quintil más pobre de la población recibe un 76% de ingreso adicional como resultado del gasto público social, y el siguiente quintil, un 37%. Esta proporción se reduce rápidamente a medida que se asciende en la estructura de la distribución del ingreso, hasta llegar a 7% en el quintil superior (véase el cuadro 7.4). Cuando no se considera el gasto público en seguridad social, particularmente importante para las pensiones, esta proporción es de 57% para el primer quintil, 24% para el segundo y 3% para el último que, aunque menor, exhibe un perfil más progresivo.

El impacto distributivo neto del gasto social depende también de la forma en que se financie el gasto público. En efecto, de acuerdo con un trabajo previo de la CEPAL (1998d, cap. VI), la modalidad de financiamiento del gasto social no tiene efectos distributivos neutrales: cuando se financia con impuestos directos tiende a ser más progresivo que si se hace con impuestos indirectos al consumo; cuando ocurre que, debido a la modalidad de financiamiento o a restricciones en la oferta agregada, el mayor gasto se traduce en una aceleración de la inflación, pueden

anularse los impactos distributivos favorables. En este contexto, resulta preocupante la acentuada pérdida de importancia relativa de la tributación directa en América Latina—donde, sin duda, este proceso ha avanzado más de lo deseable—, aunque no así en el Caribe de habla inglesa. En efecto, mientras en los países de la OCDE el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (y cuatro quintas partes de esa proporción a impuestos sobre la renta personal), en América Latina los tributos directos sólo representan el 25% de la recaudación (en su mayor parte por renta de las empresas).⁴ En la mayoría de los países de la región sólo entre 20% y 30% de los ingresos tributarios se recauda a través de impuestos directos. Sólo Colombia, México y Panamá muestran una estructura más balanceada, con impuestos directos que representan entre 40% y 50% de los ingresos tributarios totales. En el Caribe, la estructura impositiva se asemeja más a la de los países integrantes de la OCDE, ya que allí los gravámenes directos representan, en promedio, 40% de la recaudación tributaria. Cabe agregar que en análisis del BID⁵ se corrobora esta conclusión, planteada en estudios previos de la CEPAL, y se demuestra la importancia de fortalecer la tributación directa, especialmente con respecto a las personas naturales.

2. Lecciones y retos de la descentralización de los servicios sociales

a) Los objetivos de la descentralización

La última década ha sido particularmente rica en experiencias que han buscado profundizar la descentralización y la desconcentración de la gestión pública en sus diferentes ámbitos. En el campo de la política social, al delegar el gobierno central, por la vía de la descentralización, responsabilidades antes ejercidas por él hacia los gobiernos subnacionales (estados o provincias y municipios), y transferir recursos y las facultades para tomar decisiones sobre su

asignación, ha pretendido lograr diversos objetivos, de gestión, financieros y políticos. Entre ellos vale resaltar, en primer término, la adecuación de los programas sociales a las demandas y singularidades locales, así como aumentar el impacto y la eficiencia de la política y el gasto público sociales; entre otros factores, las acciones intersectoriales e integrales tendrían que resultar mucho más viables a nivel local, dadas las menores escalas. En segundo lugar, se pretende potenciar los recursos propios de las localidades. Finalmente, se busca profundizar la democracia al

3 Debido a la diversidad de las fuentes de información sobre impacto distributivo (encuestas de hogares) y gasto público (estadísticas fiscales), estas son estimaciones aproximadas. Además, no incluyen los efectos distributivos de los recaudos tributarios; de hacerlo, el impacto distributivo neto sería negativo por lo menos en el caso del quintil más rico de la población.

4 Si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, la carga tributaria directa en los países de la OCDE es de 18.8% con respecto al PIB, en comparación con sólo 3.4% en América Latina.

5 De acuerdo con BID (1998, cap. 8), los ingresos provenientes del impuesto a la renta se sitúan cuatro puntos porcentuales por debajo de los niveles esperados de acuerdo con los patrones internacionales.

acercar el gobierno a los ciudadanos y propiciar una mayor participación ciudadana; esta vinculación más estrecha entre autoridades y población debe generar un movimiento integrador y dinámico de participación y control en la prestación de los servicios y favorecer la comunicación y el flujo de información más expeditos entre decisores, administradores y destinatarios.

En forma complementaria, y a veces como fase preliminar o parcial de la descentralización, también se han establecido múltiples procesos de desconcentración, delegación de competencias y transferencia de recursos a entes gubernamentales o entre ellos, que actúan con cierta independencia de la autoridad nacional, pero cuyas autoridades son designadas por ésta.

La forma específica, los objetivos y el impacto que tiene la descentralización de los servicios sociales en cada país, así como su relevancia y prioridad en las agendas de reformas sectoriales, están condicionadas por diversos factores, entre los que resaltan la cobertura efectiva y la calidad de la prestación de servicios, su grado de segmentación, la organización institucional del financiamiento, el aseguramiento, la regulación, la prestación de servicios y la combinación pública-privada, propios de cada experiencia nacional, al igual que las orientaciones de la política fiscal, la consolidación de acuerdos políticos entre los actores favorecidos o afectados por la descentralización y las dimensiones del país y de las municipalidades. Se trata, pues, de un proceso complejo, en el que entran en juego intereses políticos, económicos, sociales y sectoriales (Sojo, 1997).

Salvo en algunos países de régimen federal, la tendencia del proceso descentralizador ha sido marcadamente municipalista, con un reciente interés en los niveles intermedios, el replanteamiento de cuyas funciones es una premisa básica para asegurar una visión más integral del desarrollo en el territorio y una adecuada articulación de las políticas nacionales.

Con respecto al objetivo de garantizar los derechos sociales, la descentralización y la organización institucional deben permitir, simultáneamente, otorgar autonomía y asegurar la orientación, la coherencia, la evaluación y el cumplimiento de los objetivos de las políticas y los programas sociales. Dado que la delegación de responsabilidades no significa transferir al nivel local la responsabilidad última de garantizar los derechos sociales, el gobierno nacional tiene que reforzar su papel orientador y normativo, y los instrumentos de evaluación del proceso, mientras que los gobiernos subnacionales, con el apoyo central, deben

mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para hacerse cargo con mayor eficacia de la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad.

Las principales lecciones y retos de la descentralización en el ámbito de la política social se relacionan con la organización institucional y la eficiencia, los balances fiscales, la equidad y la participación social. Estos temas se entrecruzan, como es obvio, con aspectos más generales asociados al proceso de descentralización en su conjunto.⁶ En los casos más recientes se observan algunos cambios positivos, como los esfuerzos por alcanzar un consenso respecto de la adecuada secuencia para la puesta en marcha de estas reformas y el rediseño de los sistemas de transferencias, en forma más acorde con los objetivos de eficiencia y equidad regional. El gran reto de la descentralización es conjugar la formulación de un buen sistema de financiamiento, que prevenga problemas fiscales, con la promoción de la equidad interregional y la delegación efectiva de la gestión de los servicios sociales a los gobiernos subnacionales. La experiencia regional indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y los proveedores directos de servicios (centros de salud, escuelas y otros) no cuenten con márgenes suficientes de autonomía en la administración de recursos y en el ámbito laboral, no permite generar las ganancias de eficiencia que se asocian a una provisión descentralizada de servicios y más cercana a las necesidades de las personas, e impide que las autoridades y los agentes delegados puedan responder por sus resultados.

b) Organización institucional y eficiencia

En gran parte de los países, se está traspasando la administración de los servicios sociales a los gobiernos subnacionales, mientras que los aspectos de financiación, regulación, supervisión y conducción del sistema continúan siendo fundamentalmente de responsabilidad del gobierno central. Las experiencias enseñan que la descentralización de las responsabilidades políticas, financieras y administrativas de la gestión pública en política social exige una clara definición de las funciones de coordinación, gestión del financiamiento, provisión de las prestaciones sociales y diseño y aplicación de normas reguladoras, teniendo en cuenta las capacidades presentes y potenciales de las regiones, con el fin de impulsar y garantizar la equidad, eficiencia, la transparencia y el orden fiscal.

6 Véase al respecto CEPAL (1998d), capítulo VIII; CEPAL/GTZ (1996 y 1997) y Burki, Perry y Dillinger (1999).

También de acuerdo con la experiencia, la forma en que se instrumenta la descentralización debe estar asociada al ordenamiento y a las reformas sectoriales, lo que demanda una aproximación comprensiva, que identifique sus relaciones, con el fin de contribuir tanto a la coherencia e integralidad de las reformas sectoriales como al éxito del esfuerzo descentralizador. En este sentido, y especialmente cuando la descentralización se fundamenta en una estrecha relación entre lo sectorial y lo territorial, es de suma importancia que se logre compatibilizar ambas dimensiones en una estructura descentralizada. Para ello hay que delimitar claramente las responsabilidades y autonomías sectorial y territorial (nacional y local), al igual que los mecanismos y aspectos de coordinación, para lograr efectos sinérgicos y evitar duplicidad y competencia por atribuciones. Así, las reformas sectoriales que contemplan la separación de las funciones de financiamiento, provisión y supervisión, deben armonizarse con las reformas descentralizadoras. En el mismo sentido, los montos de las transferencias territoriales tienen que ser compatibles con los requerimientos de los sectores sociales.

Uno de los principales objetivos del proceso de descentralización en la región ha sido elevar la eficiencia del gasto social y de la provisión de servicios, lo que se ha visto limitado esencialmente por dos factores: generalmente el modelo de financiamiento ha seguido siendo muy centralizado, al igual que las decisiones sobre recursos humanos, aspectos interrelacionados que reducen los márgenes de gestión y responsabilidad local. La suma de ambos restringe la libertad de acción de las autoridades locales para administrar los servicios y, por ende, para responder por su gestión, así como las posibilidades de aprovechar todo el potencial de la participación de la comunidad. Estas limitaciones se derivan de las modalidades de la relación principal-agente, que se caracteriza por el difícil equilibrio entre autonomía y responsabilidad en la interacción entre los actores del gobierno central y los de las instancias territoriales, especialmente cuando los servicios sociales corresponden a derechos cuya garantía está encabezado por el Estado nacional. De allí que la descentralización vinculada al objetivo de garantizar derechos sociales plantee dilemas importantes cuando se transfieren recursos y responsabilidades y, a la vez, se otorga mayor autonomía.

Por otra parte, la integralidad y la continuidad de las protecciones se pueden debilitar cuando las responsabilidades respecto de la financiación son fragmentadas (por tipo de insumos o por niveles de atención), o cuando se superponen ámbitos de regulación y supervisión local y nacional. En particular, debe

evitarse una excesiva complejidad del financiamiento, tanto en la diversidad de las fuentes de recursos como en la rigidez del destino y los objetivos que se les fijan. El complejo sistema de fuentes de financiamiento nacionales, locales, fiscales y cuasi-fiscales, aunado a la combinación de responsabilidades nacionales y locales sobre fragmentos de una misma protección y a políticas sectoriales, como la transición de oferta pública a subsidios a la demanda, hace que el logro de los objetivos mayores (cobertura, equidad, eficiencia) encuentre demasiados obstáculos y tiendan a desvirtuarse, a la vez que surgen múltiples detractores (Vargas y Sarmiento, 1998).

Otro aspecto complejo de la búsqueda de la compatibilidad entre los niveles de descentralización sectorial y política es el hecho de que las mejores escalas económicas y técnicas para la prestación de servicios sociales no necesariamente coinciden con las reparticiones administrativas. Esta realidad exige diseños complementarios, como la agrupación de entidades territoriales de menor tamaño o de prestadores para la financiación y la gestión asociada, que puedan rebasar el nivel político y geográfico de la descentralización, atendiendo a los requerimientos de escalas económicas y técnicas, particularmente en los servicios más complejos, como hospitales y educación media.

A pesar de que estas reformas son relativamente recientes y de que la información es poco detallada a nivel territorial, algunas evaluaciones de la eficiencia en la provisión descentralizada de servicios sociales muestran resultados heterogéneos, puesto que hay casos en que los incrementos del gasto real han conducido a una ampliación, por lo menos equivalente, de la cobertura de los servicios, mientras que en otros este mejoramiento se ha dado con una evolución negativa de la relación entre costo y calidad (Di Gropello y Cominetti, 1998). Además, como la descentralización supone también dotar de mayor autonomía de gestión a las unidades que prestan directamente los servicios, las reformas deben abarcar este ámbito. Esto requiere implantar procesos a nivel local que permitan aplicar estándares de desempeño, vincular el financiamiento a los resultados y dar flexibilidad para la gestión de los recursos humanos, aspectos tratados en el capítulo 3 de este informe.

Por otra parte, para mejorar la eficiencia, la organización institucional y la equidad hay que apoyar a los órganos subnacionales para que puedan asumir sus nuevas atribuciones por la vía de fortalecer su competencia técnica mediante la capacitación de los funcionarios públicos de distintas categorías y el

establecimiento de un adecuado sistema de información, que permita dar seguimiento y evaluar las transferencias intergubernamentales y, en general, el avance hacia las metas fijadas.

c) Aspectos fiscales

El gasto efectuado por los niveles subnacionales en buena parte de la región ha sido una proporción creciente del gasto público y representa un promedio cercano al 20%, con grandes diferencias entre países. Así, Argentina, Brasil y Colombia registran indicadores superiores al promedio de los países de la OCDE (35%); Bolivia, México y Venezuela están moderadamente por encima del promedio regional, mientras que Perú y Chile se sitúan por debajo del promedio regional, pero en más del 10% (CEPAL/GTZ, 1997). En los países en que una parte importante del gasto público total es ejecutada por las regiones, éstas cuentan con un mayor nivel de autonomía en su gestión. Así, Argentina, Brasil y Colombia exhiben una mayor proporción de transferencias no condicionadas (70%, 60% y 25%, respectivamente).

Algunas de las principales dificultades del proceso de descentralización están relacionadas con efectos fiscales adversos, derivados del diseño de los sistemas de transferencias y la inexistencia de facultades o incentivos adecuados para la generación de recursos propios a nivel local. Los problemas fiscales del sistema de transferencias pueden surgir ya sea porque se establecen mecanismos de participación en las rentas nacionales que reducen los grados de libertad de la política tributaria, dado que los aumentos de los recaudos tributarios se traducen automáticamente en mayores gastos por la vía del incremento de las transferencias, o porque se descentralizan en mayor medida los recursos que las responsabilidades conexas (CEPAL, 1998d, capítulo VIII). Por ello, los mecanismos de financiamiento deben garantizar tanto la adecuada prestación de servicios, como la consistencia del gasto descentralizado con una política fiscal sana. De allí que para evitar los efectos macroeconómicos perversos de la descentralización, la experiencia regional indique que, además de una clara definición de las competencias nacionales, regionales y locales, y de una presupuestación rigurosa de las responsabilidades transferidas, es mejor que las transferencias estén desligadas de los ingresos tributarios y que se prefieran criterios que concilien equidad y redistribución interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. El mejoramiento de la gestión pública mediante una administración descentralizada de los servicios debe

comprender una solución a estos dilemas macroeconómicos para no frustrar el proceso de descentralización. Igualmente, es preciso reconocer que la transición hacia sistemas de gestión descentralizada provoca un incremento temporal del gasto.

Por otra parte, resulta esencial establecer combinaciones convenientes y estables de recursos nacionales y locales, en que se determinen las fuentes de recursos propios en ambos niveles, y crear incentivos (financieros, de asistencia técnica u otros), para que los entes territoriales y sectoriales coadyuven a la efectiva financiación y descentralización de competencias y servicios (Bird, 1999). En los municipios de la región el uso de la tributación local es reducido, lo que se traduce en la fragilidad de las finanzas locales. Estas limitaciones se vinculan a la dificultad para asignar mayores y mejores bases imponibles a escala territorial y a la existencia de un marco legal restrictivo, que deja un escaso margen de acción a los distintos niveles de gobierno. El fortalecimiento fiscal a escala territorial es uno de los principales retos que encaran los países de la región en sus esfuerzos por dar mayor sostenibilidad al proceso de descentralización. Así, cuando los gobiernos locales deben contribuir al gasto social, generalmente es necesario incrementar sus ingresos fiscales y robustecer la capacidad de recaudación local, así como su competencia técnica de gestión administrativa y financiera.

d) Equidad y participación social

Para que el proceso de descentralización favorezca la equidad entre regiones y sus habitantes, y así contribuya a romper la cadena de desigualdades, el esquema de transferencia de recursos debe conciliar, en función de las condiciones nacionales, criterios de equidad interregional, eficiencia, eficacia y esfuerzo fiscal (CEPAL, 1998d). Esto exige estimar rigurosamente los costos necesarios para ejecutar las tareas asignadas al nivel regional, garantizar un nivel básico de recursos a todos los estamentos subnacionales, y apoyar a los territorios de menor desarrollo relativo mediante mecanismos redistributivos que consideren las diferencias entre las condiciones socioeconómicas de partida, los costos locales de producción y la meta de cobertura de la población. La finalidad de este conjunto de elementos es asegurar que se avance con criterios de equidad, e impedir que la descentralización pueda ampliar las desigualdades regionales (Di Gropello y Cominetti, 1998). Las transferencias también debieran vincularse al desempeño, sobre la base de indicadores de rendimiento

que muestren los logros respecto de eficiencia y eficacia, cobertura, continuidad y calidad de las protecciones sociales.

Las experiencias no siempre han sido positivas en términos de equidad. En particular, la existencia de estructuras inequitativas de asignación de recursos entre regiones consolida las brechas de cobertura y calidad, asociadas, en ocasiones, a una mayor dispersión en aspectos como sueldos y formación docente; así ha ocurrido en el caso del sector educativo en países como Argentina y Brasil, o cuando las transferencias están definidas según patrones históricos, como la distribución previa de la plantilla del personal docente o de salud, que tienden a reproducir la inequidad territorial (Chiappe, 1999).

Con la descentralización se establecieron mecanismos para promover una mayor participación ciudadana en los asuntos locales, por medio de la

elección directa de alcaldes, cabildos, referendos o consultas populares, que privilegian una gestión orientada a la rendición de cuentas, el control social y el ejercicio de la función de planificación, lo que contribuye a fortalecer el capital social, la confianza de los actores participantes y la construcción de la gobernabilidad. Esto entraña un cambio en la cultura política, que asume diversas expresiones de acuerdo con la matriz política preexistente, según se trate de estados unitarios o federales.

Existen, por otra parte, casos destacados de ampliación de los canales de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en la prestación o control de servicios locales, pero estos ejemplos pueden considerarse todavía incipientes en el conjunto de la región. Lo mismo sucede con iniciativas en torno de canales de participación más efectivos, con el propósito de que se asuma mayor responsabilidad por los resultados.

3. Desafíos en materia de la cobertura de los servicios sociales

Las demandas respecto del gasto social están fuertemente asociadas a las estructuras económicas y sociales, así como a la dinámica de la población. Como podremos observar, esta última también se relaciona con el nivel de desarrollo económico evaluado según el PIB por habitante.

La estructura etaria de la población, en tanto dimensión básica de su dinámica, conlleva profundas repercusiones económicas y sociales, ya que incide tanto en la oferta de fuerza de trabajo como en la demanda de bienes y servicios y en la composición de la demanda de servicios sociales, al tiempo que las necesidades y potencialidades de las personas varían según la etapa de su ciclo de vida. Así, en una población con alta participación de los estratos jóvenes los requerimientos en cuanto a salud infantil y educación son mayores que en una población envejecida, cuyas demandas más acentuadas corresponden a servicios de seguridad social y de atención de salud de los adultos (CEPAL/CELADE/BID, 1996). Es decir, el tipo y la magnitud de

los requerimientos en materia de servicios sociales dependerá del perfil de la estructura por edad de la población, y éste, a su vez, de la fase de su transición demográfica⁷ (véase el cuadro 7.5).

a) Una población que crece más lentamente y se envejece

De acuerdo con las proyecciones vigentes, en los decenios venideros la población de América Latina y el Caribe crecerá a un ritmo cada vez menos acelerado y su estructura etaria acusará un progresivo envejecimiento. Ambos rasgos son propios de un estadio relativamente avanzado de la transición demográfica y denotan el efecto conjunto del descenso sostenido de la fecundidad y de la creciente longevidad (véase el gráfico 7.2). El promedio de hijos por mujer, que ha llegado a 2.7 a fines del siglo XX, se reducirá a 2.4 en el quinquenio 2005-2010, y a 2.2 entre 2010 y 2025; en este último lapso, la mayoría de los países registrará niveles

7 La transición demográfica es un proceso de larga duración que transcurre entre un régimen inicial de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de fecundidad y mortalidad, y otro, final, con bajas tasas de fecundidad y mortalidad, que se traducen en un crecimiento también bajo. Entre ambos regímenes extremos se identifica un momento en el que el crecimiento demográfico se acelera a raíz del descenso de la mortalidad y la persistencia de la alta fecundidad; tal etapa de “crecimiento transicional” se acerca a su fin cuando la fecundidad comienza a disminuir.

Cuadro 7.5
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES Y TERRITORIOS): COBERTURA DE SERVICIOS DE
 EDUCACIÓN Y SALUD EN EL DECENIO DE 1990, POR GRUPOS DE PAÍSES
 SEGÚN CATEGORÍA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA**

Categoría de transición/ países	Educación				Salud (4)			
	Nivel preescolar (1) (Porcentaje)	Primer nivel (2) (Porcentaje)	Segundo nivel (3) (Porcentaje)	Tercer nivel (3) (Porcentaje)	Camas por 1000 hab. ^a	Atención prenatal ^b (Porcentaje)	Atención en el partob (Porcentaje)	Médicos por 10000 hab. ^c
Transición incipiente	36.5	65.8	28.8	11.3	1.1	60.5	37.0	4.8
Bolivia	32.0	95.0	37.0	21.0	1.5	53.0	28.0	8.8
Haití	41.0	36.5	20.5	1.5	0.8	68.0	46.0	0.8
Transición moderada	30.0	85.3	40.0	11.6	1.5	74.2	59.0	7.8
Belice	27.0	...	...	...	2.2	95.0	80.0	5.9
El Salvador	34.0	87.5	37.0	18.0	1.7	56.0	62.0	9.6
Guatemala	33.0	82.0	26.0	8.0	1.3	54.0	35.0	8.6
Honduras	13.0	91.0	33.0	10.0	1.1	84.0	54.0	7.6
Nicaragua	20.0	76.5	57.0	11.5	1.4	87.0	87.0	6.5
Paraguay	53.0	89.5	47.0	10.5	1.3	69.0	36.0	8.7
Plena transición	54.2	88.8	57.5	23.0	2.1	85.0	84.0	12.9
Brasil	48.0	87.0	62.0	15.0	3.3	86.0	92.0	13.1
Colombia	35.0	65.0	66.5	16.5	1.5	83.0	96.0	11.3
Costa Rica	72.0	88.0	49.5	30.5	2.1	92.0	97.0	13.4
Ecuador	49.0	95.0	50.0	20.0	1.6	75.0	59.0	15.6
Guyana	84.0	...	...	...	2.7	95.0	95.0	1.8
México	72.0	99.0	64.0	16.0	1.0	93.0	74.0	17.4
Panamá	69.0	97.5	62.5	32.0	2.5	89.0	86.0	16.6
Perú	15.0	94.0	69.5	26.0	1.5	67.0	56.0	10.0
República Dominicana	...	82.0	54.0	23.0	1.7	96.0	90.0	18.2
Venezuela	44.0	92.0	39.5	28.0	2.1	74.0	95.0	19.9
Transición avanzada	60.7	94.2	75.6	21.0	4.2	95.1	97.6	19.8
Argentina	54.0	94.0	77.0	36.0	3.9	96.0	95.0	26.8
Bahamas	10.0	...	...	...	4.0	...	...	14.7
Barbados	...	...	...	...	7.9	100.0	100.0	11.9
Chile	92.0	90.5	75.0	31.5	3.0	100.0	100.0	11.0
Cuba	88.0	99.0	80.5	12.5	5.6	100.0	100.0	48.2
Jamaica	84.0	98.5	65.0	8.0	2.2	73.0	90.0	9.9
Puerto Rico	...	...	...	...	4.4	96.0	...	...
Trinidad y Tabago	...	88.0	73.5	8.0	4.2	98.0	99.0	7.5
Uruguay	36.0	95.0	82.5	30.0	4.4	98.0	99.0	36.9

Fuente: (1) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Anuario Estadístico - UNESCO, 1998, París, 1999. Corresponde a tasas brutas de escolarización en distintos años entre 1990 y 1996.

(2) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Anuario estadístico - UNESCO, 1998, París, 1999. Corresponde al promedio de tasas netas de escolarización entre hombres y mujeres para el período 1996-97.

(3) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) Anuario estadístico - UNESCO, 1998, París 1999. Corresponde al promedio de tasas brutas de escolarización entre hombres y mujeres para el período 1996-97.

(4) OPS (Organización Panamericana de la Salud), La salud en las Américas. Edición 1998, vol.1, Washington, D.C., 1999.

^a Promedio de los años 1991 y 1996.

^b Valores del año 1995.

^c Promedio de los años 1992 y 1997.

reproductivos equivalentes al mínimo necesario para asegurar el reemplazo de las generaciones (2.1 hijos por mujer). A raíz de estos comportamientos, el número medio anual de nacimientos se estabilizará en unos 11.5 millones entre 2000 y 2010 y disminuirá a 11.2 millones en 2025. Paralelamente, la esperanza de vida al nacer ascenderá gradualmente, de 69 a 71 años en el primer decenio del siglo XXI, para llegar a casi 75 en 2025 (Naciones Unidas, 1999c; CEPAL/CELADE, 1998a).

Las tendencias descritas redundarán en una retracción de la tasa media anual de crecimiento demográfico: entre los quinquenios 1995-2000 y 2005-2010 disminuirá de 1.6% a 1.3%, y a 0.9% en el período 2020-2025. No obstante el descenso de su ritmo de incremento, la población seguirá aumentando en términos absolutos: 77 millones de personas se agregarán entre 2000 y 2010, año en que el total de habitantes de la región alcanzará a 595 millones; entre 2010 y 2025 se sumarán otros 103 millones, lo que llevará el total a 698 millones. La atenuación del ritmo de crecimiento demográfico irá acompañada del aumento de la edad mediana de la población, que pasará de 25 a 28 años entre 2000 y 2010 y a 32 en 2025. Este cambio en la composición etaria refleja un proceso progresivo de envejecimiento, que se manifiesta en la creciente participación de las personas de 60 y más años de edad en la población total, que pasará de 8% en 2000, a 9% y 14% en los años 2010 y 2025, respectivamente, y en el descenso de la proporción de menores de 15 años, de 32% en 2000 a 28% en 2010 y a 24% en 2025. Entre ambos grupos extremos, el conjunto de personas en edad de trabajar (15-59 años) aumentará en los primeros años del siglo XXI de 60% en 2000 a 63% en 2010, para luego tender a reducirse a 62% en 2025.

Como consecuencia de las modificaciones de la estructura demográfica por edad, en el primer decenio del siglo XXI disminuirá el número de personas a cargo de la población en edad de trabajar: entre los años 2000 y 2010, el índice de dependencia demográfica total bajará de 65 a 59 dependientes por cada cien potenciales activos. Sin embargo, y en virtud del progresivo envejecimiento de la población, dicho índice tenderá a aumentar a partir del segundo decenio del siglo XXI, hasta llegar a 60% el año 2025 (véase el gráfico 7.2). Por tanto, en la mayoría de los países de la región se tendrá en los próximos años una oportunidad histórica de aprovechar la disponibilidad de un amplio potencial laboral para aumentar la capacidad de producción y mejorar las condiciones de vida de la población. No obstante, este “bono demográfico” no rinde beneficios por sí solo y, de hecho, la región ha venido desaprovechando las oportunidades que éste ha ofrecido

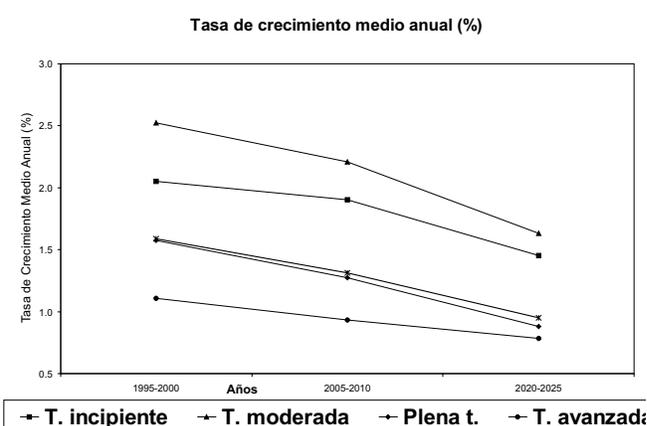
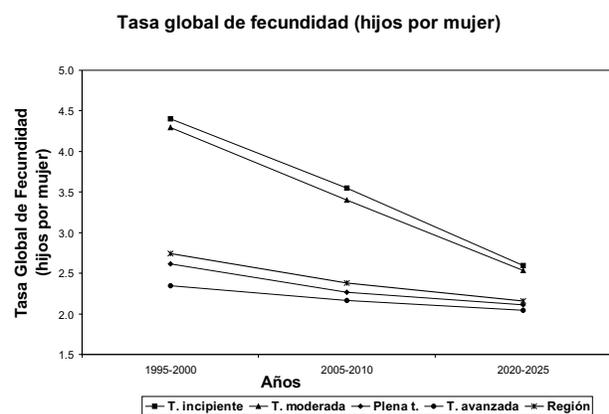
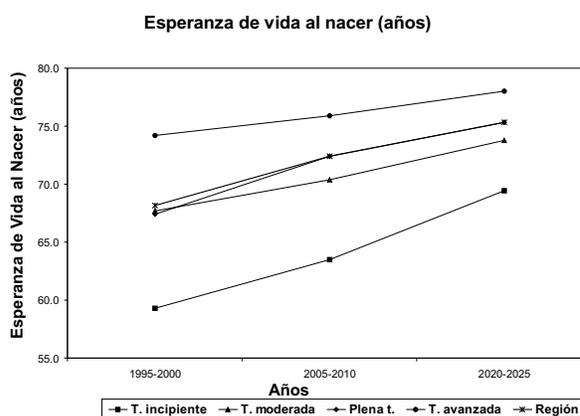
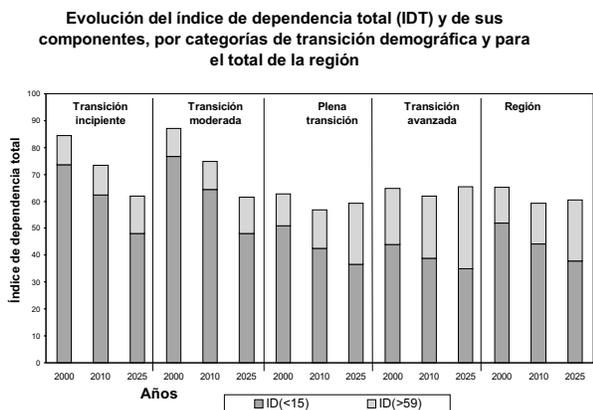
durante las dos últimas décadas (véase el capítulo 1). El logro de estos objetivos exige, por lo tanto, que se adopten políticas públicas orientadas a elevar la calificación de los recursos humanos y a propiciar su efectiva incorporación al mercado laboral.

Si bien las observaciones anteriores son válidas para la región en su conjunto, la heterogeneidad que distingue el proceso de transición demográfica cuyo curso se define en función de la trayectoria y profundidad de las transformaciones económicas, sociales y culturales condiciona dinámicas que difieren entre los países y dentro de ellos (CEPAL/CELADE, 1993). Esta diferenciación que se origina en las especificidades de la composición etaria al inicio de la transición y en la velocidad de los cambios de la fecundidad y la mortalidad persistirá en los próximos decenios y se manifestará en los distintos ritmos del crecimiento demográfico y de la evolución de las estructuras por edad de las poblaciones nacionales (véase el recuadro 7.1).

Durante el primer decenio del siglo XXI, los países que se encuentran en las etapas incipiente y moderada de la transición demográfica registrarán niveles de fecundidad, mortalidad y crecimiento demográfico relativamente elevados. Por ende, en ellos el grado de envejecimiento de la población seguirá siendo reducido y la alta gravitación de los grupos de edad juveniles se traducirá en índices de dependencia más altos que en el promedio de la región, los que, sin embargo, tenderán a descender con rapidez durante la primera mitad del siglo XXI (véase el cuadro 7.6). En los países en plena transición o donde este proceso está más avanzado, el menor crecimiento demográfico y el progresivo envejecimiento de las estructuras etarias redundarán en índices de dependencia inferiores al promedio, aunque tenderán a elevarse a medida que aumente la proporción de adultos mayores.

Como la transición demográfica es un proceso de reciente data y gran dinamismo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las modificaciones que experimentará la estructura por edad en los próximos decenios redundarán en la coexistencia de requerimientos inherentes a una población todavía relativamente juvenil con los que irá originando el envejecimiento. Tal coexistencia impone el gran desafío de adaptar los mecanismos institucionales para que la asignación de recursos físicos y humanos se ajuste a una demanda variable. Es decir, además de continuar esforzándose por superar los rezagos en materia de atención todavía pendientes, se debe actuar con criterios flexibles para responder al cambio de los requerimientos de la población, a la vez que se previene el riesgo de generar capacidades ociosas.

Gráfico 7.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DEPENDENCIA TOTAL (IDT) E INDICADORES DEMOGRÁFICOS BÁSICOS, POR CATEGORÍAS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y PARA EL TOTAL DE LA REGIÓN



Fuente: Cálculos CELADE.

Cuadro 7.6
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES Y TERRITORIOS): POBLACIÓN TOTAL (AÑOS 2010 Y 2025),
 TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO (PERÍODOS 2000-2010 Y 2010-2025) POR GRUPOS DE PAÍSES
 SEGÚN CATEGORÍA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA**

Categoría de transición/ Países	Población total		Tasas de crecimiento, período 2000-2010/ población total por grupos de edad, año 2010					Tasas de crecimiento, período 2010-2025/ población total por grupos de edad, año 2025				
	2010	2025	Pobla- ción total	Menores de 5 años	Pobla- ción de 5 a 14	Pobla- ción de 15 a 59	Pobla- ción de 60 y más	Pobla- ción total	Menores de 5 años	Pobla- ción de 5 a 14	Pobla- ción de 15 a 59	Pobla- ción de 60 y más
Transición incipiente	20 223	25 650	1.9	0.8	0.9	2.5	2.8	1.6	-0.1	0.5	2.0	3.5
Bolivia	10 229	13 131	2.1	0.6	1.4	2.6	3.0	1.7	0.0	0.4	2.2	3.5
Haití	9 994	12 519	1.8	1.0	0.4	2.5	2.5	1.5	-0.1	0.6	1.9	3.5
Población total			2 560	4 702	11 660	1 301		2 540	5 076	15 842	2 192	
Transición moderada	44 078	57 955	2.3	0.8	1.5	3.0	3.1	1.8	0.2	0.5	2.4	4.0
Belice	294	370	2.0	-0.6	0.8	3.1	1.3	1.5	0.2	-1.0	2.1	4.8
El Salvador	7 441	9 062	1.7	-0.1	1.0	2.2	2.9	1.3	-0.1	-0.1	1.7	3.1
Guatemala	14 631	19 816	2.5	1.1	1.9	3.2	2.7	2.0	0.2	0.8	2.8	3.6
Honduras	8 203	10 656	2.4	0.4	1.2	3.2	3.6	1.7	0.0	0.2	2.3	4.3
Nicaragua	6 529	8 696	2.5	0.6	1.9	3.2	3.5	1.9	0.0	0.4	2.6	4.6
Paraguay	6 980	9 355	2.4	1.4	1.3	3.0	3.4	2.0	0.6	1.1	2.1	5.0
Población total			5 661	10 582	25 198	2 637		5 790	11 461	35 890	4 814	
Plena transición	447 502	520 995	1.3	0.0	-0.1	1.7	3.5	1.0	-0.1	-0.1	0.9	4.0
Brasil	192 240	220 509	1.2	0.2	-0.3	1.5	3.3	0.9	-0.1	0.1	0.6	4.0
Colombia	49 665	59 758	1.6	0.0	0.5	2.0	3.7	1.2	0.1	0.1	1.2	4.4
Costa Rica	4 857	5 929	1.9	0.8	0.6	2.2	4.0	1.3	0.1	0.4	1.2	4.4
Ecuador	14 899	17 796	1.6	-0.1	0.3	2.2	3.3	1.2	-0.3	-0.2	1.3	4.0
Guyana	923	1 045	0.7	-1.0	-1.1	1.2	2.7	0.8	0.0	0.0	0.4	5.0
México	112 891	130 196	1.3	-0.5	0.0	1.8	3.6	1.0	-0.4	-0.4	1.0	3.9
Panamá	3 266	3 779	1.3	-0.4	-0.2	1.7	3.6	1.0	-0.1	-0.3	0.9	3.8
Perú	29 885	35 518	1.5	-0.1	0.0	2.1	3.3	1.2	-0.2	-0.1	1.3	3.7
República Dominicana	9 708	11 165	1.3	-0.3	-0.2	1.8	3.7	0.9	-0.4	-0.3	0.8	4.3
Suriname	452	525	0.8	-0.8	-1.2	1.6	0.8	1.0	0.0	0.1	0.9	3.9
Venezuela	28 716	34 775	1.7	0.2	0.3	2.2	4.2	1.3	-0.2	0.1	1.3	4.2
Población total			40 757	80 800	285 295	40 650		39 852	80 120	326 867	74 156	
Transición avanzada	83 718	93 617	0.9	-0.1	-0.1	1.1	2.1	0.7	-0.1	-0.1	0.6	2.4
Antillas Neerlandesas	237	257	0.9	-0.6	-0.3	0.8	3.6	0.5	-0.4	-0.4	0.0	3.4
Argentina	41 474	47 160	1.1	0.2	0.4	1.3	1.7	0.9	-0.1	-0.1	1.0	2.0
Bahamas	354	415	1.4	-0.6	0.6	1.7	3.8	1.1	0.2	-0.5	0.9	4.4
Barbados	282	297	0.4	-0.6	-1.7	0.8	1.0	0.3	0.0	-0.2	-0.5	3.8
Chile	17 010	19 548	1.1	-0.3	-0.2	1.3	3.2	0.9	0.2	0.1	0.6	3.4
Cuba	11 516	11 798	0.3	-1.2	-2.1	0.3	2.7	0.2	-0.1	-0.4	-0.5	2.6
Guadalupe	510	569	1.1	-0.3	0.1	1.2	2.7	0.7	-0.2	-0.1	0.3	3.3
Jamaica	2 816	3 245	0.9	-1.0	-0.5	1.5	1.4	0.9	0.0	-0.4	0.9	3.7
Martinica	421	450	0.6	-0.7	-1.4	0.9	2.0	0.4	0.3	-0.2	-0.1	2.6
Puerto Rico	4 158	4 478	0.7	-0.2	0.3	0.6	2.2	0.5	-0.6	-0.5	0.4	1.9
Trinidad y Tabago	1 374	1 493	0.6	1.0	-2.9	1.0	2.9	0.6	-0.7	0.5	-0.1	3.7
Uruguay	3 566	3 907	0.7	-0.2	0.3	0.8	0.9	0.6	0.0	-0.2	0.6	1.4
Población total			6 681	13 391	51 658	11 988		6 616	13 192	56 587	17 222	
Región	595 521	698 217	1.4	0.1	0.1	1.7	3.1	1.1	-0.1	0.0	1.0	3.7
Población total			55 659	109 475	373 811	56 576		54 798	109 849	435 186	98 384	

Fuente: Naciones Unidas, World population projections. The 1998 Revision, vol.1 (ST/ESA/SER.A/177), Nueva York, 1999; CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", Boletín demográfico, año 31, No 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile, julio, 1998.

Recuadro 7.1

LA HETEROGENEIDAD DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como se puede observar en el cuadro siguiente, el ritmo de incremento demográfico regional irá declinando gradualmente a lo largo del siglo XXI, pero la trayectoria del cambio diferirá entre los grupos de edad y entre los países, según el grado de avance del proceso de transición demográfica.

Entre los años 2000 y 2010, la población menor de 5 años seguirá creciendo en la región como un todo, aunque disminuirá en los países en plena transición y en transición avanzada; entre 2010 y 2025, también

se reducirá en los países en transición moderada y en el conjunto regional. El grupo de 5 a 14 años de edad evolucionará de manera similar, pero continuará aumentando levemente en los países en transición incipiente y moderada hasta el año 2025. A su vez, el grupo de 15 a 59 años crecerá en todas las categorías de transición demográfica, si bien cada vez más pausadamente. El ritmo de aumento del grupo de 60 y más años será mayor que el de los otros estratos etarios y su dinamismo se acentuará después del

año 2010, especialmente en los países en transición moderada e incipiente.

De este comportamiento se desprende que los niños y jóvenes perderán participación en la población regional, en tanto que los adultos mayores adquirirán una creciente relevancia en términos absolutos y relativos. La progresiva generalización de la tendencia al envejecimiento no impedirá que persistan diferencias en la composición del cambio de la población entre las categorías de avance de la transición demográfica.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LOS GRANDES GRUPOS DE EDAD, POR CATEGORÍAS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, PERÍODOS 2000-2010 Y 2010-2025

Categoría de transición	2000-2010					2010-2025				
	Menores de 5 años	Población de 5 a 14	Población de 15 a 59	Población de 60 y más	Población total	Menores de 5 años	Población de 5 a 14	Población de 15 a 59	Población de 60 y más	Población total
Incipiente	0.77	0.92	2.54	2.77	1.92	-0.05	0.51	2.04	3.48	1.58
Moderada	0.78	1.51	2.99	3.10	2.32	0.15	0.53	2.36	4.01	1.82
Plena	-0.04	-0.05	1.72	3.49	1.35	-0.15	-0.06	0.91	4.01	1.01
Avanzada	-0.10	-0.10	1.12	2.12	0.94	-0.07	-0.10	0.61	2.42	0.75
Región	0.07	0.12	1.74	3.15	1.38	-0.10	0.02	1.01	3.69	1.06

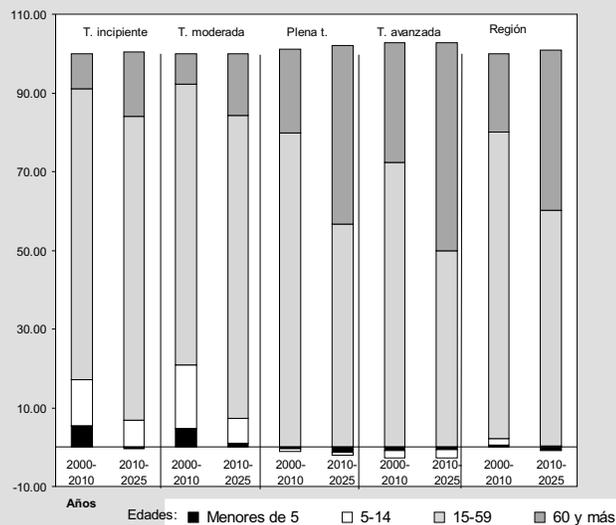
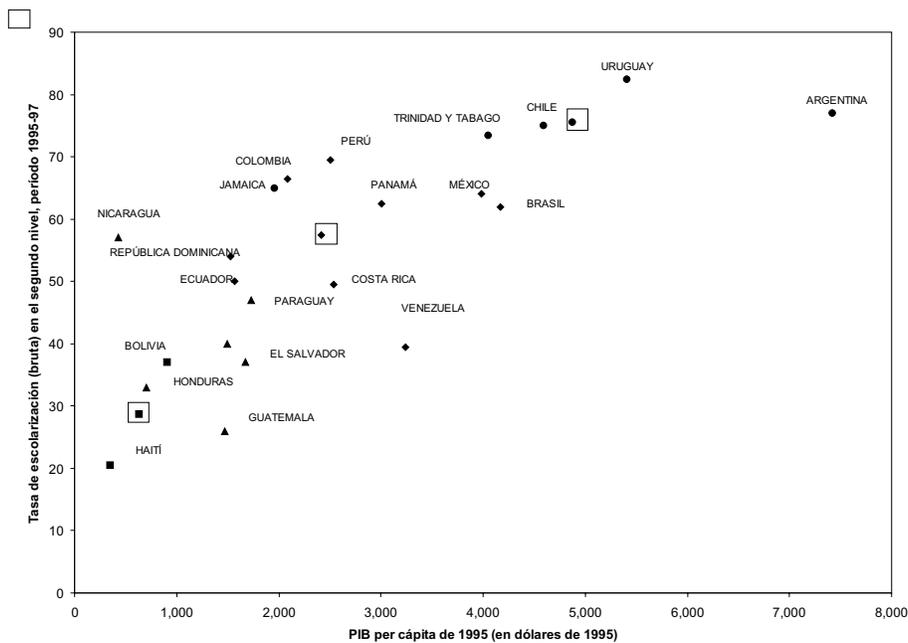
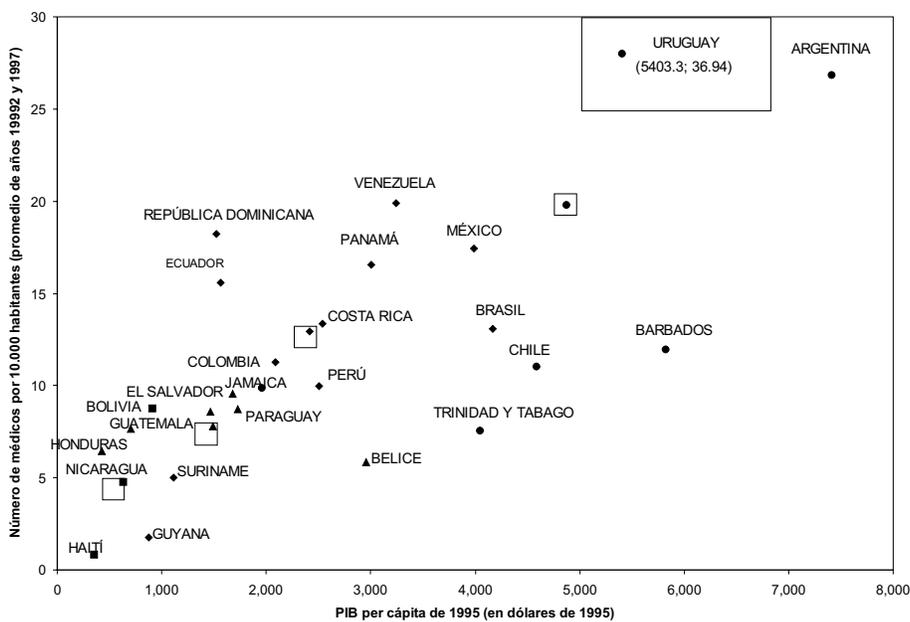
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN DEL CAMBIO DE LA POBLACIÓN SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD, POR CATEGORÍAS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA. PERÍODOS 2000-2010 Y 2010-2025

Gráfico 7.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA E INDICADORES DE COBERTURA DE SERVICIOS SOCIALES POR PAÍSES Y GRUPOS, SEGÚN PIB PER CÁPITA, AÑOS NOVENTA

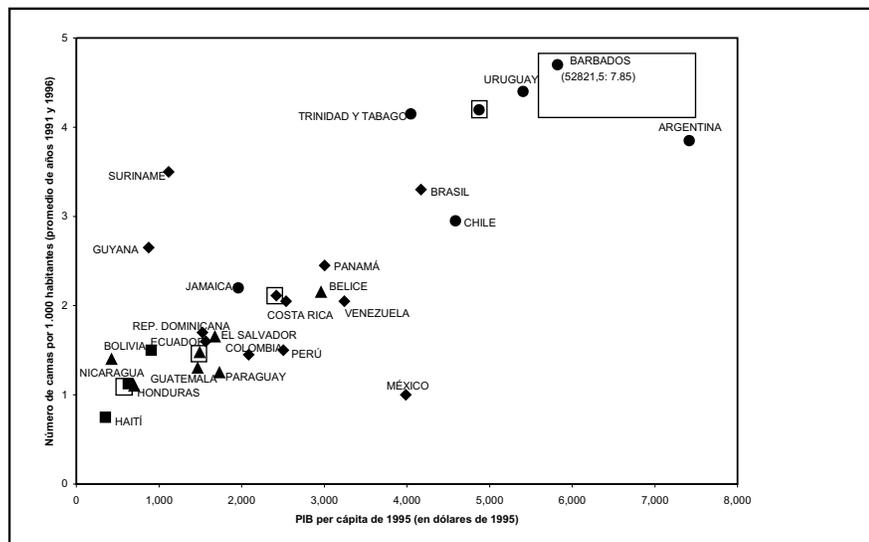
A. Educación



B. Salud: Disponibilidad de médicos



(Conclusión Gráfico 7.3)

C. Salud: Disponibilidad de camas de hospital.

Fuente: Cuadro 7.5

b) El cambio de la demanda potencial de educación: retos y posibilidades

En general, los indicadores nacionales de cobertura de la educación tienden a variar de acuerdo con el PIB por habitante y el proceso de transición demográfica. Si bien en la mayoría de los países (17 de 22), las tasas de escolarización del primer nivel de enseñanza exceden el 85% de la población objetivo, las correspondientes al segundo nivel superan el 60% en sólo la mitad de ellos (11). En consecuencia, la cobertura de la enseñanza primaria está cerca de la universalidad (salvo en Haití), pero la de la secundaria todavía está relativamente lejos de lograr tal condición. Se advierte, además, que las tasas de escolarización del nivel secundario son

sistemáticamente más bajas en los países en etapas de transición demográfica incipiente y moderada y con menores niveles de PIB por habitante (véase el gráfico 7.3.a). Aun cuando esta relación también se verifica con respecto a los niveles de educación terciaria y preescolar, los valores nacionales presentan una gran dispersión. Los países en estadios de transición avanzada tienden a alejarse de las condiciones de origen, y presentan mayores coberturas y montos de PIB per cápita; una situación opuesta se aprecia entre los países integrantes de los grupos en transición demográfica incipiente y moderada. El rezago de los dos últimos grupos se debe, en parte, a que el grueso de los esfuerzos se ha dirigido a ampliar la cobertura del primer nivel, en procura de atender la demanda que genera la alta proporción de

niños en sus respectivas poblaciones. Además, como en general el costo de la enseñanza media es más elevado que el de la primaria, su financiamiento exigirá comprometer una importante fracción de los recursos asignados al sector educacional. En los países en plena transición, el rezago es menor, ya que en casi todos ellos las tasas de escolarización del segundo nivel alcanzan a más de la mitad de la población objetivo.

Dada su enorme importancia para las estrategias de desarrollo, la educación debe concitar la preocupación prioritaria de todos los actores sociales; sin omitir la consideración de los actuales rezagos y deficiencias cualitativas, cabe prestar especial atención al papel de la dinámica demográfica en la determinación de la magnitud y el crecimiento futuros de la población potencialmente demandante.

Durante el primer decenio del siglo XXI, el descenso sostenido de la fecundidad llevará a que el segmento de la población regional de menos de cinco años de edad se incremente a una tasa media anual de 0.1%, lo que equivale a un aumento neto de sólo 36 000 niños por año (véase el cuadro 7.7). No obstante, a lo largo de ese decenio se registrarán disminuciones del número absoluto de niños en la mayoría de los países (19 de 31), lo que implicará una menor presión sobre los recursos necesarios para ampliar la cobertura de la educación preescolar. Los demás países (12), que en su mayor parte iniciaron más recientemente su proceso de transición demográfica, deberán continuar esforzándose por satisfacer las demandas del grupo infantil, pues a las actuales deficiencias de cobertura se añadirá una nueva demanda potencial anual de 112 000 niños. A más largo plazo, entre 2010 y 2025, la población infantil disminuirá o se estabilizará en casi todos los países, situación que determinará un decrecimiento de 861 000 efectivos durante ese período para el conjunto de la región. Este panorama permite sugerir que el objetivo de brindar atención preescolar a todos los niños se hará más factible en los próximos años en la gran mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe.

En el período 2000-2010 la población de 5 a 12 años de edad que demanda educación primaria aumentará, en promedio, a razón de 130 000 personas por año. No obstante, como en el caso del grupo de menos edad, el número absoluto de efectivos disminuirá o se estabilizará en la mayoría de los países (15 de 23) en plena transición o en transición avanzada; tal evolución permitirá que los esfuerzos de política se concentren en atender la demanda preexistente no satisfecha de los sectores pobres urbanos y rurales, y abrirá la posibilidad de asignar una mayor proporción de recursos al mejoramiento de la calidad de la educación. Distinta será

la situación de los países que iniciaron más tarde su transición demográfica, pues en todos ellos, en el primer decenio del siglo XXI el aporte de las cohortes de más alta fecundidad redundará en un crecimiento del segmento de 5 a 12 años a un ritmo superior al de la población de menos de 5 años, de lo que resultará un aumento neto anual de 175 000 personas. Como esta demanda adicional coincide con una insuficiente cobertura del sistema educativo, los países enfrentan el riesgo de que una parte importante de su población siga reproduciéndose con bajos niveles de calificación. Durante el período 2010-2025, la tasa de crecimiento del grupo de 5 a 12 años será virtualmente nula en la región en su conjunto, en tanto que en los países en transición incipiente y moderada el aumento medio anual se reducirá a menos de 90 000 personas.

La matrícula de educación media, aunque sin haber alcanzado una cobertura tan amplia como la primaria, también registró una gran expansión en los últimos años, lo que hace verosímil que la universalización de este nivel de enseñanza sea una meta no lejana para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Tal meta es consonante con los beneficios que se derivan de la inversión oportuna en más y mejor educación e incidiría sobre los altos costos individuales y sociales asociados a los escasos logros educacionales de los niños y jóvenes que dejan de estudiar para insertarse en el mundo laboral a edades tempranas. Tal como en el caso de los más jóvenes, la población regional de 13 a 17 años de edad, demandante de enseñanza media, crecerá a un ritmo cada vez menor en los próximos decenios: el aumento neto anual será de casi 100 000 personas entre 2000 y 2010 y bajará a 77 000 entre 2010 y 2025.

En la categoría en transición avanzada, durante el decenio 2000-2010 el número absoluto de jóvenes de 13 a 17 años disminuirá, se mantendrá estable o aumentará, según el efecto de las tendencias demográficas del pasado en cada país, con un incremento neto anual de 17 000 personas para todo el grupo. Como las tasas de escolarización del nivel medio alcanzan sus mayores valores en este grupo de países, tal aumento parece reducido; sin embargo, la demanda debe considerar los déficit preexistentes, así como la necesidad de mejorar la calidad de la educación y adecuar los contenidos de la enseñanza a las exigencias contemporáneas, para así brindar oportunidades efectivas a los jóvenes que no podrán llegar a cursar la enseñanza superior. Si bien en el grupo de países en plena transición el cambio de la población demandante dará por resultado un saldo neto virtualmente nulo en el primer decenio del siglo XXI, este comportamiento se deberá casi exclusivamente a la importante disminución que se registrará en Brasil, pues

Cuadro 7.7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR, POR GRUPOS DE PAÍSES, SEGÚN CATEGORÍA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA. PERÍODOS 2000-2010 Y 2010-2025

Categoría de transición/ países	Tasas de cambio medio período 2000-2010					Tasas de cambio medio período 2010-2025				
	Menores de 5 años	Población en edad escolar				Menores de 5 años	Población en edad escolar			
		Pobla- ción de 5 - 12	Pobla- ción de 13 - 17	Pobla- ción de 18 - 24	Pobla- ción de 5 - 24		Pobla- ción de 5 - 12	Pobla- ción de 13 - 17	Pobla- ción de 18 - 24	Pobla- ción de 5 - 24
Transición incipiente	0.77	0.95	1.02	2.30	1.38	-0.05	0.44	0.93	1.01	0.75
Bolivia	0.55	1.25	2.20	2.17	1.76	-0.01	0.34	0.73	1.47	0.81
Haití	0.98	0.64	-0.10	2.43	1.01	-0.10	0.53	1.13	0.57	0.69
Transición moderada	0.78	1.80	1.27	2.14	1.77	0.15	0.47	0.89	1.54	0.92
Belice	-0.61	0.77	1.64	1.58	1.25	0.21	-0.79	-0.64	0.77	-0.21
El Salvador	-0.08	0.84	1.37	0.07	0.72	-0.14	-0.16	0.16	0.97	0.30
Guatemala	1.14	2.99	0.29	2.63	2.14	0.18	0.68	1.29	1.93	1.23
Honduras	0.39	1.04	2.04	2.59	1.76	0.03	0.20	0.48	1.14	0.58
Nicaragua	0.64	1.71	2.29	2.15	1.99	-0.01	0.31	0.79	1.88	0.93
Paraguay	1.41	1.28	1.56	2.93	1.85	0.60	1.07	1.32	1.38	1.23
Plena transición	-0.04	-0.06	0.00	0.35	0.10	-0.15	-0.06	-0.03	-0.03	-0.04
Brasil	0.24	-0.20	-0.86	-0.10	-0.33	-0.06	0.12	0.18	-0.23	0.01
Colombia	0.03	0.33	1.20	1.00	0.77	0.12	0.13	0.05	0.50	0.24
Costa Rica	0.76	0.62	0.47	1.60	0.91	0.06	0.34	0.58	0.35	0.40
Ecuador	-0.11	0.24	0.57	0.91	0.55	-0.26	-0.21	-0.05	0.26	0.00
Guyana	-0.99	-1.31	-0.36	0.46	-0.46	0.00	0.16	-0.68	-0.69	-0.35
México	-0.53	-0.13	0.44	0.20	0.12	-0.37	-0.43	-0.42	-0.06	-0.30
Panamá	-0.37	-0.23	0.42	1.00	0.34	-0.12	-0.28	-0.35	-0.17	-0.26
Perú	-0.11	-0.02	0.31	0.81	0.34	-0.17	-0.10	-0.05	0.03	-0.05
Rep. Dominicana	-0.35	-0.31	0.48	1.16	0.37	-0.38	-0.28	-0.34	-0.28	-0.30
Suriname	-0.78	-0.92	-2.23	0.33	-0.82	0.00	0.00	-0.52	-0.94	-0.47
Venezuela	0.22	0.27	0.76	1.55	0.82	-0.21	0.03	0.21	0.33	0.18
Transición avanzada	-0.10	-0.12	0.26	0.45	0.17	-0.07	-0.10	-0.09	-0.05	-0.08
Antillas Neerlandesas	-0.57	-0.71	1.11	0.83	0.29	-0.40	0.00	-0.74	-0.56	-0.39
Argentina	0.23	0.43	0.49	0.08	0.32	-0.10	-0.13	0.18	0.35	0.11
Bahamas	-0.63	0.59	1.64	1.30	1.09	0.21	-0.53	-0.42	0.62	-0.11
Barbados	-0.61	-2.08	-1.00	-0.35	-1.16	0.00	0.00	-1.15	-1.31	-0.77
Chile	-0.26	-0.33	0.76	1.58	0.58	0.18	0.19	-0.17	-0.11	0.00
Cuba	-1.18	-2.16	-0.89	1.18	-0.64	-0.15	-0.30	-1.07	-1.83	-1.06
Guadalupe	-0.27	0.00	0.82	0.00	0.20	-0.19	-0.12	-0.36	-0.26	-0.23
Jamaica	-1.02	-0.70	0.12	0.00	-0.26	-0.03	-0.34	-0.57	-0.04	-0.29
Martinica	-0.74	-0.87	-0.34	0.48	-0.26	0.25	-0.15	-0.73	-1.00	-0.60
Puerto Rico	-0.19	0.28	0.38	-0.99	-0.14	-0.60	-0.60	-0.21	0.37	-0.16
Trinidad y Tabago	0.97	-1.09	-5.66	-0.46	-2.14	-0.73	0.51	0.14	-2.09	-0.57
Uruguay	-0.18	0.18	0.79	-0.11	0.23	0.02	-0.15	-0.05	0.33	0.04
Región	0.07	0.14	0.18	0.57	0.30	-0.10	0.01	0.09	0.15	0.08

Fuente: Naciones Unidas, World Population Projections. The 1998 Revision, vol. 1 (ST/ESA/SER.A/177), Nueva York, 1999; CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", Boletín demográfico, año 31, No. 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile, julio, 1998.

en la mayoría de los países habrá incrementos. El aumento de la demanda de la población de 13 a 17 años se convierte en un reto de envergadura, pues la oferta actual de enseñanza secundaria todavía exhibe rezagos significativos. Entre 2010 y 2025 las tasas de crecimiento de este segmento de población serán negativas en los países en plena transición y en transición avanzada. Mayores serán los desafíos de los países en transición moderada e incipiente, ya que su población demandante de educación media se acrecentará a razón de 80 000 personas por año entre 2000 y 2010, y de casi 90 000 en el período 2010-2025. Estas cifras pueden traducirse en un problema crítico, pues deben agregarse al de la insuficiencia de las actuales tasas de escolarización en ese nivel educativo.

En las edades en que se accede a la educación superior (18 a 24 años), los factores demográficos pierden importancia en la estimación de la demanda potencial, pues la mayor parte de los jóvenes se incorpora al mercado laboral. Sin embargo, en los últimos años sus tasas de participación en la actividad económica han disminuido, en consonancia con la ampliación de la matrícula en los centros de educación superior, cuya oferta se ha diversificado, y con el aumento de la retención de los estudiantes hasta el último grado del nivel medio. En el conjunto de América Latina y el Caribe, el número de eventuales aspirantes a la enseñanza superior aumentará en poco más de 4 millones a lo largo del período 2000-2010, y en 1.7 millones entre 2010 y 2025. El peso relativo de este grupo etario será menor cuanto más avanzada sea la etapa de transición demográfica; en cambio, en los países de transición más tardía, que registrarán las mayores tasas de crecimiento, esa proporción tenderá a mantenerse. Así, la demanda potencial de educación superior crecerá más vigorosamente en las naciones con tasas de escolarización más bajas.

c) Modificaciones cuantitativas y cualitativas de la demanda de salud

En cuanto a la salud, los valores medios de los indicadores que reflejan la capacidad de atención varían según el PIB per cápita y el estadio de transición demográfica, al igual que lo hacen las medidas de cobertura de la educación (véanse el cuadro 7.6 y los gráficos 7.3.b y 7.3.c).

La población y la salud son ámbitos estrechamente vinculados. Por una parte, las condiciones de salud (de las personas y del ambiente) y de nutrición son determinantes en el comportamiento de las variables demográficas fundamentales (mortalidad, fecundidad y

migración). Así, los avances en salud e higiene ambiental logrados en la región durante los últimos decenios llevaron a la eliminación o la atenuación de algunas causas de muerte y contribuyeron a prolongar la longevidad de las personas, así como al proceso de envejecimiento de la población. Si bien en un primer momento el mejoramiento de las condiciones de salud, especialmente entre las mujeres, propició un incremento de la fecundidad en varios países, uno de los factores determinantes de su descenso posterior ha sido la disminución de la mortalidad infantil. La expansión de los servicios de salud reproductiva ha contribuido a difundir normas relacionadas con la procreación que favorecen la salud de las personas y ha propiciado conductas sexuales responsables, un mayor espaciamiento entre los nacimientos, la lactancia materna y el conocimiento y uso de métodos de planificación familiar (CEPAL/CELADE/BID, 1996b).

Por otra parte, los indicadores de la dinámica de la población constituyen insumos básicos para la programación de los recursos del sector de la salud, por la relación interactiva entre las etapas de la transición demográfica y los perfiles epidemiológicos. Así, un aspecto importante de los cambios ocurridos en los últimos años, y cuyos efectos se harán sentir con fuerza en los venideros, es la “transición epidemiológica”, que alude a la radical disminución de la prevalencia de las enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias) y al aumento de las de tipo crónico y degenerativo. Estos cambios, propios de una situación de más baja mortalidad, especialmente en los primeros años de vida, se vinculan al incremento de la proporción de personas de edad avanzada.

Los cambios en la estructura de las causas de muerte asociadas al descenso de la mortalidad y la fecundidad se producen conjuntamente con modificaciones de la estructura por edades, lo que contribuye aún más a variar el perfil de la demanda de servicios de salud. La conjunción de un grado de desarrollo socioeconómico relativamente bajo, una elevada incidencia de la pobreza y una escasa cobertura de la atención de salud es responsable de la alta prevalencia de las enfermedades transmisibles en los países que iniciaron más tarde sus procesos de transición demográfica, lo que es particularmente importante en los grupos menores de 15 años, que representan allí casi el 40% de la población; en estos países las enfermedades transmisibles son la causa de más de la mitad de las muertes (OPS, 1998 y 1990). Por el contrario, en los países con menores tasas de mortalidad y fecundidad, que integran la categoría en transición avanzada, aquellas enfermedades ocasionan sólo una quinta parte de las muertes de los menores de 15

años. Los tumores y enfermedades del aparato respiratorio son enfermedades que afectan a las personas en edades más avanzadas y van adquiriendo mayor importancia relativa a medida que disminuye el nivel de mortalidad; por ello se registran porcentajes muy elevados de muertes atribuibles a estas causas en los países en transición avanzada y en algunos de los que están en plena transición.

Los países que se ubican en una etapa avanzada de la transición demográfica enfrentan una demanda creciente de atención de salud por parte de la población adulta y de edad avanzada. Se trata de países en los que ya existe un grado moderadamente alto de envejecimiento, que se acentuará en los próximos años y obligará a los sistemas y servicios de salud a enfrentar retos como la atención de enfermedades crónicas, cuyo tratamiento requiere de técnicas complejas y costosas. En general, en estos países se han establecido servicios de salud de amplia cobertura para la población adulta mayor, como lo revelan los indicadores básicos sobre la disponibilidad de médicos y camas de hospital. Sin embargo, es necesario que estos servicios se consoliden y amplíen. Por otra parte, si bien la disminución del peso relativo de la población infantil reducirá en el futuro cercano la presión por servicios de salud para los niños, la posibilidad de reasignar algunos recursos para responder a los cambios cualitativos de la demanda futura de las personas de edad se verá contrarrestada por la necesidad de utilizar buena parte de esos recursos para combatir las enfermedades congénitas y del período perinatal, que también exigen tratamientos costosos. Un factor que complica la determinación de la demanda efectiva futura es que la actual población adulta mayor de estos países está seriamente afectada por una gran desigualdad socioeconómica, lo que implica falta de equidad en el acceso a los servicios básicos y a las transferencias que proporciona la seguridad social. En todo caso, se debe tener presente que el aumento neto anual del número de personas de 60 y más años de edad en los países en transición avanzada entre los años 2000 y 2010 será de unos 230 000 efectivos, incremento superior al de cualquier otro grupo etario; entre 2010 y 2025 alcanzará un promedio superior a medio millón de personas por año, equivalente al 52% del aumento total de la población.

Los países que están en plena transición demográfica se encuentran en una situación intermedia, de típica coexistencia de demandas. Si bien la distribución de las muertes por edad todavía muestra la importancia de los grupos más jóvenes, también se observa que la representación relativa de la población de 60 y más años se está volviendo rápidamente

significativa, cercana a la de los jóvenes. Esta situación implica que, junto con fortalecer las estrategias de salud orientadas a la población materna e infantil lo que exige un perfeccionamiento sustancial de los servicios de salud reproductiva y a la prevención de las enfermedades transmisibles, los servicios y profesionales de la salud de los países de este grupo tendrán que enfrentar un conjunto más variado de demandas que en el pasado. Si bien en estos países las proporciones de población de 60 y más años de edad no tienen todavía la importancia que muestran en los de la categoría en transición avanzada, dicho grupo crece con mayor rapidez, lo que se explica por la celeridad del descenso de la fecundidad y la mortalidad. Así, entre 2000 y 2010, cada año se añadirán más de 1.2 millones de adultos mayores; entre 2010 y 2025, el aumento neto anual se triplicará, pues ascenderá a casi 3.4 millones de personas. Es decir, el avance de la transición hará patentes, a corto y mediano plazos, los retos propios de un acelerado cambio demográfico y epidemiológico. Aun así, estos países tienen pendiente la tarea de ampliar sus logros en la lucha contra las enfermedades infecciosas y parasitarias. Además, y pese a que la demanda de atención materno-infantil tenderá a estabilizarse, debido a la disminución del número de nacimientos, será necesario incrementar la oferta de servicios de salud reproductiva para responder a la demanda insatisfecha proveniente de los grupos de menores ingresos, que se manifiesta en grandes disparidades sociogeográficas en los niveles tanto de fecundidad como de mortalidad infantil.

En los países que integran los grupos en transición incipiente y moderada, la desnutrición, la prevalencia de enfermedades infectocontagiosas y la baja cobertura de atención básica de salud son una realidad palpable, y la salud de los niños es todavía uno de los problemas más críticos, especialmente si se considera que cerca del 50% de las muertes corresponde a menores de 15 años, también afectados por algunas enfermedades relativamente fáciles de prevenir (como las diarreicas y las respiratorias agudas). Sin embargo, el hecho de que las enfermedades transmisibles se propaguen también en otros grupos de edad, indica que si bien las acciones de salud deberán concentrarse en el binomio madre/niño, también tienen que contemplar la prevención de las enfermedades infecciosas y parasitarias en otras edades. La lucha contra estas enfermedades exigirá aplicar enfoques integrados, que combinen mejoras en nutrición y en salubridad ambiental con educación para la salud. A raíz del carácter juvenil de la estructura por edad de los países, su potencial reproductivo seguirá siendo elevado, por lo que habrá que dar prioridad a los servicios de salud

reproductiva, que incluyan componentes específicos para los grupos jóvenes (CEPAL/CELADE, 1999a; CEPAL/CELADE, 1998b). Será necesario considerar los cambios que sobrevendrán como consecuencia de la disminución de la fecundidad y el consiguiente envejecimiento de la población; en efecto, y al igual que en el conjunto de la región, el grupo de 60 y más años de edad será el de más rápido crecimiento a partir del año 2000, con algo más de 100 000 personas por año, y durante los tres quinquenios siguientes se incrementará anualmente en casi 300 000 personas.

d) Una inédita expansión de la demanda de pensiones

A medida que envejece la población de los países, como resultado de su transición demográfica, aumenta la demanda de servicios de seguridad social. Sin embargo, en muchos países la cobertura de estos sistemas es reducida y, aun en los casos en que es relativamente alta, una importante proporción de las personas adscritas a ellos no logran financiar todos sus gastos con los ingresos previsionales. Pese a los esfuerzos de reforma realizados en los decenios de 1960 y 1970, poco se avanzó en la ampliación de la cobertura y en la uniformación de los heterogéneos regímenes nacionales, persistiendo los problemas de inequidad social y generacional. La crisis de los años ochenta agravó tales deficiencias, haciendo manifiestas las fallas de gestión que inducían una alta vulnerabilidad financiera en los fondos de la seguridad social. En el último decenio se introdujeron reformas más profundas con el fin de modificar la estructura y el funcionamiento de los regímenes vigentes y se optó por modelos que integran, en diversas formas, sistemas públicos reformados y mecanismos de capitalización individual con administración privada (véase el capítulo 6); sin embargo, la cobertura de los sistemas todavía es insuficiente.

Las coberturas de los sistemas pensionales también presentan una relación positiva con el PIB per cápita y, especialmente, con el avance de la transición demográfica. Sin embargo, la heterogeneidad de sistemas de protección y los menores desarrollos sobre información en este campo impiden una comparación adecuada para toda la región.⁸

Todo sistema de seguridad social es altamente sensible al envejecimiento de la población, que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es un

proceso relativamente nuevo, pero tiende a generalizarse inexorablemente a medida que avanza la transición demográfica y mejoran las condiciones económicas. Si entre 1950 y 2000 la proporción de personas de 60 y más años de edad apenas aumentó de un 6% a un 8% de la población total, en los próximos decenios se incrementará sustancialmente, hasta llegar a más del 9% en 2010 y al 14% en 2025, lo que significa que durante el primer decenio del siglo XXI crecerá a razón de 42% (12 millones de personas), y de casi 80% (42 millones de personas) entre 2010 y 2025, un ritmo de expansión que superará en varias veces la tasa de crecimiento de la población total. Más allá de la heterogeneidad de las situaciones nacionales, la generalización progresiva de la transición imprimirá una notable velocidad al envejecimiento, mucho mayor que en el caso de la experiencia histórica de las naciones actualmente desarrolladas, fenómeno que es un rasgo evidente en todos los países de la región.

Si se considera en condiciones de jubilar a la población de 60 y más años de edad, la demanda potencial de pensiones es mayor en las naciones en transición demográfica avanzada, en las que ya en el año 2000 el 13% de la población ha alcanzado esta edad, y aumentará a casi 15% en 2010 y a más de 18% en 2025; esto representa un incremento de unas 230 000 personas por año entre 2000 y 2010, y de 520 000 entre 2010 y 2025. En torno de estos valores medios se registran grandes diferencias entre los indicadores nacionales, las que se explican principalmente por las distintas trayectorias del descenso de la fecundidad. No obstante el hecho de que la cobertura de la seguridad social comprende a más de las tres cuartas partes de la población económicamente activa de estos países, es indudable que el crecimiento de la demanda potencial exigirá grandes esfuerzos tanto para asegurar una vida digna a la población que vivirá un número cada vez mayor de años después de su jubilación como para obviar el riesgo de un aumento de la inequidad entre generaciones.

La tasa de crecimiento del grupo adulto mayor será todavía más elevada en los países que están en plena transición demográfica, y el número de mayores de 60 años aumentará a razón de 1.2 millones por año en el decenio 2000-2010 y de 3.4 millones en el período 2010-2025. Por lo tanto, en menos de treinta años estos países alcanzarán un grado de envejecimiento de la población similar al que actualmente presentan los que se encuentran en transición avanzada. Estas cifras,

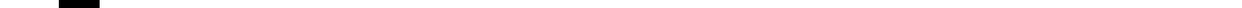
8 La cobertura es superior al 70% de los asalariados en Uruguay, Chile y Costa Rica; entre 50% y 70% en Colombia, Brasil, Argentina y México (OIT, 1999b). En igual forma se ordenan las magnitudes de la relación entre cotizantes efectivos y afiliados (Mesa Lago, 2000). Para otros países la información es incompleta y rezagada.

consideradas desde la óptica de la insuficiente cobertura de los sistemas de seguridad social (en promedio, sólo el 40% de la población económicamente activa está afiliada), ponen de relieve el enorme desafío que deberá enfrentarse a corto plazo. Sin embargo, si se aprovecha adecuadamente la oportunidad que brinda el aumento de la proporción de la población en edad de trabajar y la disminución de la de menores de 15 años, la ampliación de dicha cobertura puede constituirse en una fuente de ahorro que permita costear la gran demanda que se avecina. Aun con el aumento del número de personas de edad avanzada y del índice de dependencia demográfica de los mayores, en el año 2025 su incidencia todavía será relativamente reducida.

No es muy diferente el futuro que espera a los países en transición incipiente y moderada; sus actuales índices de envejecimiento son bastante reducidos, pero la velocidad de crecimiento del grupo de 60 y más años de edad será mayor que la del resto de la población y se irá incrementando hasta ser similar a la registrada en los países en plena transición. Como resultado de esta evolución, el número de personas mayores aumentará de poco más de 3 millones en 2000, a casi 4 millones en 2010 y a 7 millones en 2025. La envergadura del desafío que plantea este rápido incremento se ve acrecentada por la exigua tasa de cobertura de la seguridad social, que se extiende a menos de una cuarta parte de la población económicamente activa.

Parte III

Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible



Capítulo 8

Una macroeconomía más estable

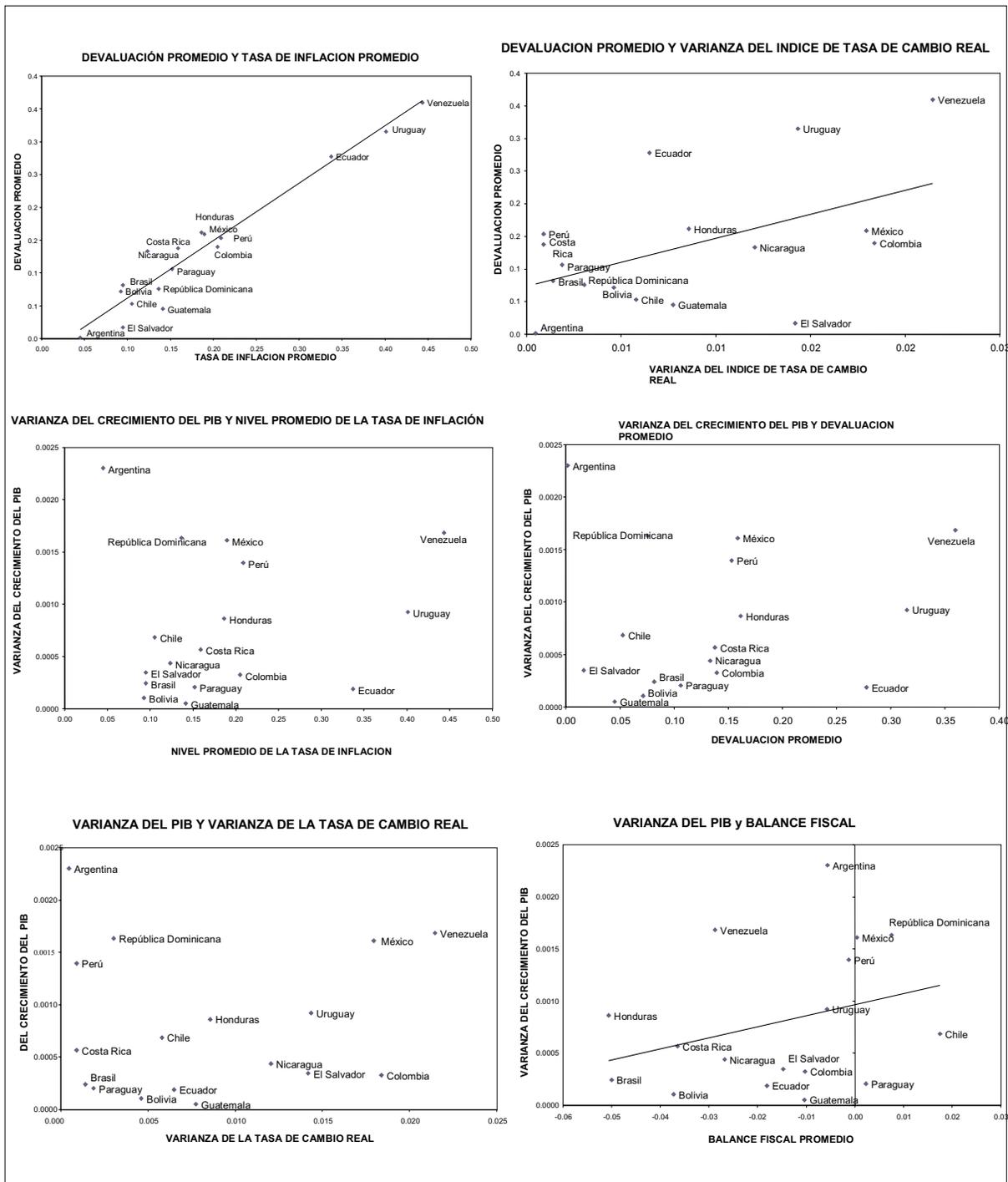
1. El significado de estabilidad y de equilibrio macroeconómicos

El concepto de “estabilidad” y el concepto, íntimamente relacionado con el anterior, de “equilibrio” macroeconómico han sufrido mutaciones sustanciales en el lenguaje económico a lo largo de las últimas décadas. En la etapa de predominio del pensamiento keynesiano en la posguerra, estos conceptos se identificaban básicamente con crecimiento económico estable, bajos niveles de inflación y cercanía al pleno empleo (“equilibrio interno”), aunque tenían siempre como contrapartida la sostenibilidad de las cuentas externas (“equilibrio externo”). Con el tiempo, sin embargo, este último concepto, y el de estabilidad de precios, pasaron al centro de atención, mientras el énfasis keynesiano en la actividad económica real pasaba a un segundo plano e incluso tendía a desaparecer en muchos análisis. Aún más, para ciertos analistas el concepto mismo de estabilidad tuvo una profunda mutación, que llevó a dar más importancia a los instrumentos que a los resultados y, en particular, a la identificación de “estabilidad” con déficit fiscales bajos y tasas de cambio estables.

Esta digresión semántica es muy relevante, ya que, al contrario de lo que generalmente se supone, no hay una correlación clara entre las distintas definiciones de “estabilidad” o “equilibrio” macroeconómico. El gráfico 8.1 ilustra esta situación en los países de América Latina en la década de 1990. De dicha información se pueden inferir tres conclusiones básicas. En primer lugar, la menor inflación aparece asociada a una mayor

estabilidad del tipo de cambio nominal y una menor variabilidad de la tasa de cambio real, por lo que las tres definiciones tienden a coincidir. Sin embargo, y en segundo término, ninguna de estas variables presenta una vinculación significativa a una mayor estabilidad del crecimiento del PIB. El caso de Argentina resalta este hecho, ya que, en gran medida como resultado del régimen de convertibilidad por el cual ha optado, la

Gráfico 8.1
AMÉRICA LATINA: ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, 1990-1998



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

economía de dicho país muestra a la vez la menor inflación y la mayor volatilidad del crecimiento de los países incluidos en el gráfico 8.1.¹ En tercer lugar, lo que no deja de ser curioso, hay una relación opuesta a la que generalmente se supone entre déficit fiscal y estabilidad del crecimiento, por lo que, en promedio, ha habido mayor inestabilidad del PIB en países con déficit fiscales más bajos; ello sugiere que hay otras variables de mayor relevancia para el desempeño de la economía real.

Existen, como es obvio, complejas relaciones dinámicas entre distintos desequilibrios macroeconómicos que no se reflejan necesariamente en estas asociaciones simples. La historia económica regional nos muestra, ciertamente, que es difícil mantener ritmos de crecimiento económico rápido y estable en presencia de desequilibrios internos agudos, en especial de déficit fiscales elevados y tasas de inflación superiores a cierto nivel crítico.² Por otra parte, indica que aun los desequilibrios moderados pueden dar lugar a una desestabilización rápida frente a fuertes conmociones de distinta naturaleza. Así, la historia inflacionaria de la región en los años setenta y ochenta indica que ésta puede elevarse rápidamente si los períodos de indización de precios y salarios se acortan, en tanto que una situación fiscal deficitaria puede conducir, también con relativa rapidez, a niveles insostenibles de deuda pública cuando la coyuntura externa lleva a las autoridades a elevar fuertemente las tasas de interés, como ha ocurrido en Brasil y, en menor medida, en Colombia en los últimos años, o a devaluar el tipo de cambio como hicieron muchos países latinoamericanos durante la crisis de la deuda.

Estas consideraciones están íntimamente relacionadas con el acento puesto en épocas recientes en

la credibilidad en las autoridades macroeconómicas o la confianza que éstas despiertan. En un mundo de capitales volátiles, la pérdida de dicha credibilidad es costosa, dada la posibilidad de que se produzcan movimientos especulativos desestabilizadores, internos y sobre todo externos. En estas circunstancias, las medidas orientadas a restablecer la confianza son el cimiento de cualquier otra política y, de hecho, pueden dar origen, por sí solas, a impulsos expansionistas que se prolongan por cierto tiempo. Así lo indican varios casos exitosos de estabilización en América Latina ocurridos en las últimas décadas, entre otros los de Argentina y Perú en los años noventa. De todos modos, como lo ilustra la literatura sobre “contagio” de crisis macroeconómicas y sobre “profecías autocumplidas”, las expectativas no siempre tienen efectos óptimos desde el punto de vista social e incluso pueden presentar patrones no racionales, por lo cual se requieren instituciones internacionales que contribuyan al mantenimiento de la confianza y, en caso de que ésta se vea erosionada, a su restablecimiento.

Esto indica que la credibilidad conquistada por las autoridades macroeconómicas de la región representa un activo, un “capital público”, nada despreciable, adquirido penosamente en muchos países, por lo que es importante consolidar los significativos logros en materia de reducción de la inflación y control del déficit fiscal. Sin embargo, esto indica también que las autoridades macroeconómicas deben adoptar una visión más amplia, de acuerdo a la cual no se otorgue excesiva importancia a un solo instrumento (el déficit fiscal) u objetivo (la estabilidad del nivel de precios) y se incluyan los objetivos reales de la política macroeconómica, es decir el ritmo de crecimiento económico, su estabilidad y el pleno empleo.

1 Esto no está asociado al ritmo de crecimiento económico de ese país, ya que tampoco hay una relación estadísticamente significativa entre crecimiento del PIB y su variabilidad, relación que no se muestra en el gráfico.

2 Esto indica que, por encima de cierto nivel crítico, el combate de la inflación y el fomento del crecimiento son objetivos complementarios. Véanse, por ejemplo, los análisis de Fischer (1993 y 1996). Sin embargo, según algunos análisis ortodoxos, por debajo de cierto nivel (20% según los de corte transversal de Barro, 1997) dicha complementariedad desaparece. De hecho, este “nivel crítico” y la naturaleza de posibles complementariedades o disyuntivas entre crecimiento y estabilidad de precios a niveles bajos de inflación dependen de las características estructurales y, por ende, de la historia de cada economía.

2. Manejo macroeconómico procíclico e inestabilidad macroeconómica

De hecho, las modalidades de política económica que han tendido a prevalecer en las últimas décadas pueden conducir a una mayor inestabilidad macroeconómica, siempre que ésta se defina en términos de las variables reales. En efecto, frente a la volatilidad que caracteriza a los flujos internacionales de capitales, se ha observado una marcada preferencia por la adopción de políticas que tienden a acentuar el ciclo económico real (CEPAL, 1998a; Krugman, 1999). Ello refleja no sólo las preferencias de las autoridades, sino también las percepciones de quienes operan en los mercados de capitales. Esto queda en evidencia en las distintas dimensiones de la política macroeconómica.

En efecto, el establecimiento de metas de déficit fiscal que se mantengan invariables a lo largo del ciclo económico es una práctica estrictamente procíclica, hecho que generalmente se ignora. El mantenimiento de metas anuales de equilibrio fiscal o déficit moderado implica, entre otras cosas, que durante los períodos de auge económico, cuando los ingresos tributarios tienden a aumentar, se eleva el gasto público, contribuyendo de ese modo a la expansión. Estos ingresos fiscales transitorios desaparecen al contraerse la actividad productiva, dando lugar a pérdidas transitorias que conducen a las autoridades a recortar el gasto, lo que acentúa la reducción de la demanda. A ello se agregan otros comportamientos fiscales procíclicos que se describen más adelante.

Desde el punto de vista de los agregados monetarios y crediticios, se produce un fenómeno similar. El mayor acceso al crédito externo durante la fase de auge se traduce directamente en un mayor gasto privado. Además, éste genera indirectamente un auge crediticio interno, que suele acentuarse con la reducción de las tasas de interés inducida por la entrada de capitales y que las autoridades tienden a facilitar en estas condiciones. La expansión excesiva del crédito tiende a ser aún más marcada cuando no existe un sistema de regulación y supervisión prudencial adecuado, y cuando los agentes financieros no tienen suficiente experiencia en la evaluación de los riesgos en que incurrir durante los períodos de auge, situaciones que suelen plantearse

simultáneamente en los períodos de liberalización financiera abrupta. Sin embargo, aun los regímenes financieros bien regulados y supervisados presentan fenómenos de esta naturaleza, asociados fundamentalmente a la euforia que caracteriza a los períodos de auge, es decir, al “contagio” de optimismo. A ello se agrega la mayor liquidez de todos los activos (tanto financieros como físicos) durante los períodos de auge, es decir, la mayor posibilidad que existe de deshacerse de inversiones, convirtiéndolas de nuevo en efectivo, posibilidad que refuerza la confianza de los inversionistas. Esto se traduce en un rápido aumento de los precios de los activos fijos, que amplía la demanda de crédito, ya sea con fines de adquisición de este tipo de activos o por la posibilidad de utilizarlos como garantía de préstamos.

El incremento excesivo del nivel de endeudamiento erosiona gradualmente la capacidad de los agentes de cumplir con sus obligaciones crediticias. En medio del “contagio” de optimismo, el mercado no capta adecuadamente el creciente riesgo en que están incurriendo todos los agentes económicos y, por el contrario, el bajo riesgo percibido reduce los márgenes de intermediación, acentuando aún más el auge. Sin embargo, a la larga se produce un quiebre en la tendencia del financiamiento externo, que es la fuente básica de estos ciclos crediticios en los países en vías de desarrollo. La percepción de que se ha incurrido en riesgos excesivos incrementa los márgenes (*spreads*) y disminuye la disponibilidad de crédito externo. Las autoridades económicas reaccionan elevando las tasas de interés para inducir una contracción de la economía y atraer capitales externos. Por ambos medios se provoca una severa contracción crediticia, que agudiza el descenso. La pérdida de liquidez de los activos fijos se traduce en una caída rápida de sus precios, que da origen a una pérdida generalizada de riqueza, fenómenos que acentúan la contracción del gasto y dejan en evidencia el riesgo que esto implica para la cartera garantizada con dichos activos.³ Cuando en este contexto la autoridad fiscal opta por reducir el gasto público para que las expectativas vuelvan a ser favorables, tiende más bien a

3 Existen múltiples escritos sobre crisis financieras. Entre los más afines a las ideas que se expresan en esta sección, véanse Frenkel (1983), Minsky (1986) y Taylor (1991 y 1998).

provocar el efecto opuesto, al acentuar el ciclo contractivo, sin que esto llegue a aportarle beneficios proporcionales en materia de activación de los flujos internacionales.

Los efectos cambiarios suelen acentuar este ciclo financiero. La tendencia a la revaluación real que caracteriza las fases de fácil acceso al financiamiento externo aporta ganancias de capital a todos los agentes económicos endeudados en el exterior, que se traducen en pérdidas reales cuando se desencadena una devaluación real durante la crisis. Los efectos que esto tiene sobre la cartera de los agentes económicos inducen un mayor gasto en los períodos de auge y una contracción más severa durante las crisis. Cabe destacar que los efectos de riqueza generados por las fluctuaciones del tipo de cambio real pueden ser el resultado de variaciones del nivel de precios (como solía ocurrir, en forma por lo demás severa, durante la época del patrón oro), pero son ciertamente más agudos cuando el tipo de cambio nominal es variable. A ello pueden agregarse efectos reales propios de los movimientos del tipo de cambio, que son particularmente intensos cuando los salarios reales aumentan en respuesta a una revaluación y disminuyen ante una devaluación real.⁴ La contrapartida de los ciclos del gasto son las variaciones de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La tendencia a la sobrevaluación cambiaría que caracteriza a los ciclos de auge puede, por otra parte, provocar graves problemas reales. En efecto, en la medida en que los instrumentos comerciales tradicionales de protección y promoción de exportaciones pierden importancia, el tipo de cambio se transforma en el principal instrumento de política macroeconómica que influye en la competitividad de las exportaciones y de la producción nacional que compite con las importaciones. En la medida en que los procesos de desarrollo tecnológico están asociados a procesos de aprendizaje y que la conquista de mercados es costosa, la revaluación en épocas de auge puede dar lugar a pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización, que pueden incluso ser permanentes, como se indica en la literatura sobre la “enfermedad holandesa”.⁵

Dado que este tipo de manejo procíclico tiende a acentuar los riesgos financieros en los que incurren los agentes privados a lo largo del ciclo económico, no es sorprendente que esté asociado a una mayor frecuencia

de crisis financieras; además, explica el motivo por el cual los ciclos de financiamiento externo al sector privado han resultado ser tan o más devastadores que aquéllos en que el principal prestatario es el sector público. De hecho, en Argentina y Chile quedó demostrado, ya a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, que estos ciclos de financiamiento privado podían tener efectos muy destructivos, pero esto no evitó su repetición en muchos otros países —latinoamericanos y asiáticos— durante la década de 1990.

Para evitar problemas sistémicos de los sistemas financieros nacionales, que tienden a agudizar el pánico financiero y la contracción crediticia durante las crisis, los bancos centrales muchas veces se ven obligados a intervenir en casos de crisis cumpliendo una función de “prestamistas de última instancia”. En ausencia de mecanismos aceptados a nivel internacional para el manejo ordenado de problemas de endeudamiento externo, las autoridades también pueden verse forzadas a asumir *a posteriori* los riesgos incurridos por agentes privados endeudados en el exterior. Estos temas están interrelacionados, ya sea porque los agentes financieros nacionales han contraído deudas fuera del país o porque los riesgos asociados al financiamiento externo de agentes no financieros afectan también su capacidad de pagar las deudas contraídas con intermediarios financieros nacionales. Por ambas vías, se incurre, por lo tanto, en pérdidas fiscales o cuasifiscales de gran magnitud (FMI, 1998, cap. IV; CEPAL, 1998d).

Lo paradójico de esta situación es que el mantenimiento de equilibrios fiscales en épocas de auge no garantiza que no se esté incurriendo de hecho en erogaciones fiscales, que adoptan la forma de los “seguros implícitos” otorgados a las deudas privadas, cuya magnitud es, por lo demás, desconocida inicialmente y sólo se hace evidente cuando se desencadena la crisis. La falta de transparencia es, por lo tanto, la característica esencial de estos seguros implícitos. La expectativa de que las autoridades públicas intervendrán en casos de crisis puede ser una de las causas de estos problemas (“riesgo moral”), pero este fenómeno se produce incluso cuando no hay expectativas de rescate del patrimonio involucrado, especialmente de las entidades financieras, porque la fuente básica es la subestimación colectiva de riesgo característica del auge.

4 También se han observado otras consecuencias, exploradas en los análisis sobre los efectos contraccionistas de la devaluación y, por ende, expansionistas de la revaluación. Cooper (1971) Díaz-Alejandro (1988), cap. 1, y Krugman y Taylor (1978) ofrecen análisis clásicos del tema. Un factor determinante en este sentido es la cercanía del PIB efectivo al PIB potencial o frontera productiva.

5 Esta es una de las conclusiones más destacadas de la literatura sobre la “enfermedad holandesa”, en sus versiones dinámicas. Véanse, en particular, los ensayos ya clásicos de Krugman (1990, cap. 7), y van Wijnbergen (1984).

Algo similar se ha producido en los años noventa con los riesgos que han venido asumiendo los gobiernos bajo la forma de garantías de inversiones privadas en sectores de infraestructura. El “seguro equivalente” de dichas garantías también se desconoce, debido además a la ausencia de prácticas regulares que permitan determinar sus costos potenciales y a presupuestar el monto de las primas correspondientes a los seguros otorgados por el Estado mediante la creación de un fondo de contingencias para hacerles frente cuando se hagan efectivas (CEPAL, 1998d). En la medida en que esas inversiones tienden a realizarse con mayor frecuencia en períodos de auge, pero la mayor parte de las garantías se hacen efectivas durante las crisis (garantías de ingresos o rentabilidad mínima, en particular), estas prácticas son también procíclicas. En otras palabras, esto significa que aunque se observen equilibrios fiscales durante un auge, la no consideración del costo eventual de estas garantías implica que el comportamiento fiscal es procíclico, debido a que induce un aumento de los gastos privados durante la fase de expansión. Además, en la medida en que no haya estimación explícita de los riesgos fiscales, es una práctica poco transparente.

Ante la volatilidad del financiamiento externo, el manejo macroeconómico que ha tendido a generalizarse en los últimos años da origen a ciclos reales y riesgos financieros agudos, que se pueden traducir en crisis financieras nacionales, e involucran por ésta y otras vías operaciones cuasifiscales cuantiosas y poco transparentes. Los costos de esta inestabilidad son elevados, puesto que provoca una mayor incertidumbre y reduce la eficiencia de la inversión en capital fijo, al acentuar la subutilización promedio de los equipos productivos a lo largo del ciclo económico. Induce, además, a los agentes económicos a preferir estrategias microeconómicas “defensivas”, que eviten comprometer capital fijo en la producción. Por ambos motivos, desincentiva la inversión productiva y, por ende, el crecimiento económico. Como ya se ha visto, la inestabilidad del tipo de cambio real que acompaña a este proceso en algunos países puede tener efectos irreversibles para la estructura productiva en los períodos de auge, que están asociados a la “enfermedad holandesa”. Asimismo, los mayores riesgos que enfrenta el sistema financiero crean dos tipos de distorsiones. Por una parte, éste concentra la oferta de crédito en los segmentos de más corto plazo. Por otra, eleva los costos de intermediación. Por ambos motivos, tiende a desempeñar menos eficientemente su función social básica de facilitar el proceso de ahorro e inversión. En particular, afecta la capacidad de intermediación del sistema financiero durante el período de saneamiento y

restablecimiento de confianza en su funcionamiento, y quizás incluso por un período más prolongado. Como se ha señalado, también puede conducir a crisis financieras nacionales, cuyos costos limitan la capacidad de los gobiernos de asignar recursos a objetivos sociales mucho más deseables, como el gasto social o el desarrollo de la infraestructura.

Los costos sociales no son menos importantes. Hay evidencias de asimetrías en el comportamiento de los indicadores sociales a lo largo del ciclo económico: las pérdidas en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso se manifiestan muchas veces en forma abrupta y, en cambio, la recuperación suele tardar o ser incompleta. Hay pérdidas irreparables de capital humano: niños que abandonan la escuela para nunca regresar, personas que pierden experiencia y relaciones laborales como resultado de períodos prolongados de desempleo o subempleo, pequeños productores que pierden su patrimonio y nunca lo recuperan, familias que pierden su vivienda y muchos otros casos similares. De hecho, los grupos sociales que se benefician del auge posterior pueden no coincidir con los afectados por la crisis, por lo que los perjuicios que sufren estos últimos resultan ser permanentes. Por su parte, los recortes del gasto social provocan pérdidas de capital humano vinculados a la provisión de servicios sociales del Estado, que conducen a su deterioro en términos de cantidad o calidad, y en su organización, que posteriormente no se recuperan con facilidad. Los efectos acumulados de la crisis de la deuda en lo que respecta a la pobreza, la distribución del ingreso, el subempleo y el deterioro de los servicios sociales, no plenamente superados al cabo de una década, son la evidencia más clara de ello. También hay claros ejemplos de este patrón de comportamiento en la década de 1990, entre ellas el rápido aumento del desempleo abierto que han sufrido Argentina, Colombia y, más recientemente Chile, en épocas de recesión, y el aumento de la pobreza en Argentina y México durante la crisis de 1995⁶ y en un conjunto más amplio de países durante la crisis actual. Un estudio reciente muestra, en efecto, que en 20 episodios de crisis en América Latina registrados en los años ochenta y noventa sobre los cuales existe información estadística relativa a sus efectos en términos de pobreza y distribución del ingreso, la pobreza aumenta en todos los casos y en 15 de ellos la desigualdad es mayor al final de la crisis que al comienzo de ella (Lustig, 1999).

Los costos económicos y sociales de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir, además, las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las

variables económicas reales, en especial las que tienen un alto impacto social —empleo, ingresos laborales, pobreza, distribución del ingreso y gasto público social. Esto señala la conveniencia de tomar explícitamente en cuenta el impacto social en la política macroeconómica; por ende, éste debe ser estimado regularmente en los análisis que llevan a cabo las autoridades correspondientes (bancos centrales y Ministerios de Hacienda o Finanzas), como marco para la adopción de sus decisiones. En vista de que los costos sociales de no realizar ajustes macroeconómicos cuando son necesarios también son elevados, como lo indica lo sucedido en la región (la evidencia de efectos distributivos adversos de la alta inflación y los efectos de períodos largos de desequilibrio macroeconómico sobre el empleo, por ejemplo), en estos ejercicios se deben comparar los impactos de diferentes alternativas de ajuste, en lugar de realizar comparaciones entre escenarios pasivos (es decir, escenarios que no involucran modificaciones de la política macroeconómica). Dada la incidencia relativa de las pequeñas empresas en algunos de estos resultados sociales, también convendría prestar atención a los efectos relativos de la política macroeconómica para estas empresas, en comparación

con las de mayor tamaño. Lamentablemente, la escasa atención que se ha prestado a los efectos sociales de la política macroeconómica indica que no siempre existe interés ni se dispone de la información necesaria para incorporar estas variables en los análisis que llevan a cabo las autoridades macroeconómicas.⁷ Es necesario, por lo tanto, incentivar, con tal propósito, esfuerzos de investigación que permitan diseñar instrumentos adecuados para el análisis sistemático de estos efectos por parte de las autoridades. Estos esfuerzos deben ayudar a comprender el efecto relativo que tienen los distintos instrumentos macroeconómicos sobre diferentes grupos sociales: sus impactos sobre la equidad de género, sobre la pequeña empresa en relación con la gran empresa, sobre las actividades rurales en relación con las urbanas, etc. En la medida en que frente al desequilibrio macroeconómico no existen escenarios pasivos deseables, es necesario también contar con redes de protección social permanentes, que permitan proteger a los sectores sociales más vulnerables durante las crisis. De hecho, como se verá más adelante, estas redes pueden desempeñar un papel positivo en el propio manejo macroeconómico.

3. Política macroeconómica para enfrentar la volatilidad

Los elevados costos económicos y sociales asociados al manejo procíclico de las economías hacen necesario no sólo ampliar los objetivos del manejo macroeconómico (para incorporar claramente objetivos reales, sobre todos los que tengan amplios efectos sociales), sino también extender el horizonte temporal de la política macroeconómica. Esta extensión debe darse en dos sentidos. En primer lugar, el manejo macroeconómico de corto plazo debe tener siempre como referencia el conjunto del ciclo económico, lo que exige adoptar políticas anticíclicas activas. En segundo lugar, hay que

establecer como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo. Como veremos posteriormente, las trayectorias de largo y corto plazo no son independientes, sino interdependientes. Además, dado que la sostenibilidad de largo plazo de la política macroeconómica debería ser un criterio del manejo anticíclico, estas dimensiones son complementarias, aunque existen disyuntivas no despreciables entre los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica.

Evidentemente, el manejo activo de la política macroeconómica no es fácil, ya que la globalización

6 Estos dos casos sirven para mostrar la asimetría que caracteriza las fases de crecimiento y crisis. Mientras el PIB per cápita creció un 25% en Argentina entre 1990 y 1994, la pobreza en el gran Buenos Aires disminuyó 38% (6 puntos porcentuales). Mientras la actividad económica por habitante disminuía un 4% en 1995, la pobreza aumentaba un 30% (3 puntos porcentuales). De manera similar, mientras el PIB per cápita de la economía mexicana creció 10% entre 1990 y 1994, la pobreza urbana descendió 15% (5 puntos porcentuales). Con la contracción posterior del PIB, de un 5% acumulado en el bienio 1995-1996, la pobreza urbana creció 31% (9 puntos porcentuales). De esta manera, en ambos países, la elasticidad pobreza/crecimiento resultó ser varias veces superior a la registrada en el período de expansión. Nótese que este comportamiento asimétrico se produjo por igual en ambos casos, pese a que los canales de transmisión de la crisis fueron diferentes en uno y otro: el empleo en Argentina, y la inflación y el deterioro de los ingresos laborales reales en México.

7 Los estudios recogidos en Ganuza y Taylor (1998) son ejemplos de este tipo de análisis.

impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada. Puede ser conveniente, por lo tanto, que vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad, entre otros, fondos de estabilización fiscal, y un mayor equilibrio de poderes en el manejo de la política macroeconómica, como el que pueden representar bancos centrales autónomos con responsabilidad política. Sin embargo, los instrumentos que se adopten no pueden actuar como “pilotos automáticos”, como a veces se sostiene, porque esto sólo es viable si se conocen de antemano las tendencias de largo plazo de las variables consideradas como objetivo y si dichas tendencias coinciden con las expectativas de los agentes económicos. En la medida en que la formación de expectativas supone un elemento de aprendizaje, fenómeno que es característico de procesos de cambio estructural y fuertes conmociones macroeconómicas, la tendencia a largo plazo no es independiente de la trayectoria a corto plazo (Heymann, 2000; Heyman y Sanguinetti, 1998). En estas condiciones, las autoridades y los agentes económicos ignoran las tendencias reales de largo plazo, por lo que deben recurrir a su buen juicio, basado en su propio aprendizaje. Por lo demás, como ya se ha señalado, en un ambiente internacional volátil es imprescindible que existan instituciones financieras internacionales que ayuden a mantener la confianza, contribuyendo a evitar bonanzas insostenibles y fomentando la aplicación de criterios anticíclicos claros, tanto para la supervisión de las políticas macroeconómicas a lo largo del ciclo económico como para la imposición de condicionalidad al acceso a sus recursos en casos de crisis (Ocampo, 1999a y 1999b; Griffith-Jones y Ocampo, 1999).⁸

Por otra parte, cabe señalar que, aunque tradicionalmente los debates de política macroeconómica referidos a los países en desarrollo se han centrado en el manejo de las crisis, las autoridades deberían otorgar especial atención al manejo de las bonanzas, ya que las primeras se incuban precisamente durante los períodos de euforia de afluencia de capitales, expansión del comercio y mejoramiento de los términos del intercambio, por lo que en la mayoría de los casos son el resultado inevitable de auges mal manejados. Por

consiguiente, la prevención de crisis está estrechamente vinculada al manejo adecuado de los períodos de auge. De hecho, el prestar excesiva atención al manejo de las crisis conduce a ignorar un hecho que debiera ser evidente: que el grado de libertad de las autoridades nacionales es mayor en las épocas de bonanza que en las crisis. Esta concentración en los auges se justifica aún más por el hecho de que existe una tendencia de los agentes públicos y privados a concebir los auges como situaciones permanentes, lo que los lleva a adoptar decisiones y a asumir riesgos costosos a la larga. En cualquier caso, los márgenes de acción con que cuentan las autoridades durante las crisis no son nulos y, por ende, las combinaciones de política que permiten manejar los desequilibrios acumulados durante los períodos de auge deben analizarse minuciosamente.

La experiencia de los países en desarrollo señala que el manejo de la volatilidad de la cuenta de capitales exige lo siguiente: i) una gestión macroeconómica (fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria) consistente y flexible; ii) normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales, con una orientación anticíclica, y iii) “políticas de pasivos” destinadas a inducir un perfil adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa.⁹ A su vez, indica que, desde el punto de vista macroeconómico, el crecimiento a largo plazo descansa sobre un trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio reales competitivos. La naturaleza de las políticas que se adopten y, en particular, el énfasis que se otorgue a algunos instrumentos variará, como es obvio, de acuerdo con las características estructurales de las distintas economías, como también de su tradición macroeconómica y su nivel de desarrollo.

En las secciones siguientes el análisis se centra en el manejo anticíclico, aunque también se hace referencia a algunos dilemas que se plantean desde el punto de vista del proceso de crecimiento. Algunos de ellos, especialmente los relativos al manejo cambiario y fiscal, se examinan en las últimas secciones de este capítulo. Sin embargo, en la visión de la CEPAL el crecimiento dinámico no depende sólo de una buena política macroeconómica sino también de una sólida mesoeconomía. Los temas correspondientes son objeto de atención en los capítulos siguientes de este informe.

8 Es interesante resaltar que las críticas formuladas al Fondo Monetario Internacional durante la reciente crisis asiática lo llevaron a autorizar a algunos países asiáticos a incurrir en mayores déficit fiscales para permitir su reactivación. Véase, al respecto, Fischer (1998).

9 La literatura sobre manejo macroeconómico nacional de la volatilidad financiera es extensa. Entre las contribuciones recientes, véanse Banco Mundial (1998, cap. 3), CEPAL (1998d y 1998a), Ffrench-Davis y Reisen (1997), Ffrench-Davis (1999), Furman y Stiglitz (1998), Helleiner (1997), Heymann (1999) y Ocampo (1999a, cap. 5).

a) Gestión macroeconómica consistente y flexible

La región ha atravesado por repetidos episodios de auge y recesión, y sin duda se producirán nuevos episodios de auge en los años venideros. En el área de la gestión macroeconómica tradicional, los dos principales objetivos en períodos de auge deberían ser evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas insostenibles por su magnitud y evitar, asimismo, desequilibrios de los precios más importantes, sobre todo del tipo de cambio y de los precios de los activos nacionales (financieros y bienes raíces). En la esfera fiscal, la atención debe centrarse en la sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento público a lo largo del ciclo económico, lo que exige un fortalecimiento fiscal en las épocas de bonanza, que otorgue a las autoridades los grados de libertad necesarios para mitigar las restricciones fiscales en la fase descendente posterior, a fin de impedir que se produzca una contracción excesiva de la demanda agregada y de la actividad económica. Esto puede exigir nuevos instrumentos y un control previo adecuado de las cuentas fiscales, en el marco de un pacto fiscal sostenible. Estos temas se analizan en detalle más adelante.

Las tres alternativas disponibles en el frente monetario y crediticio son la esterilización de la acumulación de reservas mediante la emisión de pasivos no monetarios del banco central o la venta de títulos de deuda pública en poder de éste, la elevación de los encajes o de los requisitos de liquidez aplicables a los pasivos del sistema financiero nacional y el establecimiento de restricciones directas al crecimiento del crédito. Todas estas medidas cumplen un papel importante, tanto para evitar el endeudamiento excesivo de los agentes privados como alzas excesivas del precio de los activos. Sin embargo, en la medida en que tienden a aumentar la tasa de interés interna, su efectividad será menor mientras mayor sea la sensibilidad de los flujos de capital a los diferenciales entre las tasas de interés internas y externas, es decir, cuanto mayor sea la apertura de la cuenta de capitales. Por este motivo, su efectividad será mayor si va unida a la imposición de restricciones a la entrada de capitales.¹⁰

Esta regulación también puede ser esencial para evitar una apreciación insostenible del tipo de cambio en épocas de auge. Aunque un cierto grado de revaluación puede ser inevitable e incluso eficaz como mecanismo de

absorción de la mayor oferta de divisas, como ya se ha visto una apreciación excesiva puede también tener efectos nocivos irreversibles. La regulación de la entrada de capitales desempeña, por consiguiente, una función fundamental en economías en desarrollo abiertas, como mecanismo destinado a permitir una restricción monetaria y del crédito interno y evitar una revaluación insostenible del tipo de cambio en períodos de auge.¹¹ La naturaleza de este tipo de regulación se analiza más adelante.

La forma en que se han manejado las economías en los períodos de auge determina en gran medida las demandas que se les plantean a las autoridades cuando se desencadena una crisis. El manejo procíclico del auge hace inevitable la adopción de severas medidas de ajuste durante las crisis, orientadas a restablecer la confianza en las autoridades macroeconómicas. No obstante, la combinación de políticas que se adopte durante las crisis no es irrelevante. Las experiencias de las economías de Asia y de América Latina en los últimos años indican, en particular, que la preferencia por fuertes ajustes de las tasas de interés como mecanismo de estabilización, y por evitar al mismo tiempo ajustes del tipo de cambio, es contraproducente. Este conjunto de políticas puede tener efectos muy recesivos e ineficaces en términos de restablecer la confianza de los mercados financieros. Por el contrario, puede acentuar la percepción de riesgo en la economía (Furman y Stiglitz, 1998), entre otras razones por elevar las posibilidades de debilitamiento del sistema financiero nacional que, en caso de materializarse, también afecta a la actividad económica, y tiene costos fiscales y cuasifiscales considerables.

Después de un período de expansión acelerada del endeudamiento, las marcadas alzas de las tasas de interés pueden ser, así, mucho más recesivas que el ajuste cambiario. Este último ofrece, además, a través de ajustes en precios relativos, incentivos a las actividades de exportación y a aquéllas que compiten con las importaciones, que facilitan la expansión de la actividad productiva. Por otra parte, los efectos distributivos de las modificaciones de las tasas de interés y de cambio no son neutrales, ya que los agentes más pequeños suelen tener una mayor proporción de deudas en moneda nacional. Por otra parte, cabe señalar que los temores sobre los efectos inflacionarios de la devaluación han resultado, en general, poco fundados en el caso de los ajustes realizados a raíz de la crisis asiática. Por lo demás, el intento de defender el

10 Además, la tercera de las alternativas mencionadas suele proteger a los intermediarios financieros ineficientes.

11 Este ha sido uno de los temas más destacados por la CEPAL en sus estudios sobre prevención de crisis (CEPAL, 1998a y 1998b). Helleiner (1997) le otorga una importancia similar.

tipo de cambio en períodos de gran desconfianza en la moneda tiende a la larga a ser insostenible, como queda en evidencia no sólo en lo sucedido recientemente sino a lo largo de mucho tiempo. Esta situación es muy frecuente cuando los tipos de cambio reales han experimentado marcados rezagos en la etapa de entrada de capitales. En tal caso, la defensa del tipo de cambio basada en altas tasas de interés tiene costos elevados y rendimientos escasos o nulos.¹²

Como lo hemos señalado, la devaluación también provoca problemas financieros a muchos agentes y, por esta vía, plantea riesgos sistémicos al sistema financiero nacional. Esto es particularmente evidente en sistemas financieros altamente dolarizados. En estas condiciones, el impacto financiero de una devaluación puede tener, además, efectos recesivos fuertes, bastante similares a los de altas tasas de interés en sistemas financieros menos dolarizados. En este caso, por lo tanto, los posibles ajustes cambiarios tienen también otras dimensiones, que deben sopesarse en función de las virtudes relativas del régimen cambiario respectivo. De no recurrirse a la devaluación, es necesario optar por formas alternativas de manejo anticíclico.

Cabe agregar que en el contexto de estrictas políticas de control monetario y freno a la devaluación, los recortes del gasto público recrudecen los efectos recesivos globales y pueden resultar ineficaces para reducir el déficit fiscal, ya que la misma recesión puede reducir los ingresos fiscales a un ritmo aún más rápido. Finalmente, aunque el principal objetivo de las regulaciones impuestas a los flujos de capitales debe ser, como se ha señalado, evitar entradas excesivas, la regulación de la salida de capital en casos de crisis puede también cumplir una valiosa función, como mecanismo destinado a impedir un alza excesiva de la tasa de interés o del tipo de cambio, fenómenos que tienen los efectos adversos ya señalados en lo que respecta a la dinámica macroeconómica y al riesgo de crisis sistémicas de las financieras nacionales. Dichas regulaciones son, además, un elemento esencial de las operaciones de renegociación ordenada de la deuda externa en episodios de crisis, cuando la acumulación de pasivos ha sido excesiva en la etapa de auge. No obstante, sólo deben usarse como complemento de un ajuste macroeconómico básico y en ningún caso como sustituto de éste. Naturalmente, si no son parte integral de sistemas permanentes de regulación, pueden resultar ineficaces en los momentos de crisis, como se señala más adelante.

b) Regulación y supervisión prudencial fuertes, con contenido anticíclico

Lo sucedido en muchos países en desarrollo indica que la prevención de crisis financieras exige contar con una regulación y una supervisión prudencial estrictas. Su papel esencial es garantizar la solvencia de los intermediarios financieros, evitando que asuman riesgos excesivos y asegurando que mantengan niveles de capital acordes con los riesgos en que incurren, una vez reconocidos los activos improductivos y realizadas las provisiones correspondientes. No obstante, la volatilidad financiera ha dejado cada vez más en evidencia que los problemas de solvencia y de liquidez de los intermediarios financieros están mucho más interrelacionados de lo que se suponía tradicionalmente. Esto resalta la importancia de las medidas orientadas a mantener una liquidez adecuada de estos intermediarios, entre ellas las medidas orientadas a evitar descualces excesivos entre la estructura temporal de los pasivos y activos del sistema financiero y el establecimiento de requisitos de liquidez o encajes más altos para los pasivos de corto plazo. Una innovación importante en esta materia han sido los requisitos de liquidez impuestos en Argentina, que son función directa de la madurez residual de los pasivos de los intermediarios.

Los sistemas de regulación y supervisión prudencial deben tomar en cuenta no sólo los riesgos microeconómicos en que incurren los intermediarios financieros, sino también los riesgos macroeconómicos típicos de los países en desarrollo. En particular, es necesario prestar la debida atención a los vínculos existentes entre los riesgos financieros internos y las variaciones de los principales instrumentos de política macroeconómica, sobre todo de las tasas de interés y el tipo de cambio. Dado que estos vínculos son mayores en los países en desarrollo, las normas correspondientes deben ser más estrictas en estos países y deben, por lo tanto, exceder los criterios que establece el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. También debe otorgarse debida atención a los riesgos que supone la acelerada expansión del crédito interno, a los descualces de monedas entre activos y pasivos, a la acumulación de deudas a corto plazo en divisas contraídas por intermediarios financieros y a la valorización de los activos fijos utilizados como garantía en episodios de inflación del precio de dichos activos. Dependiendo del tipo de operación, deberían adoptarse requisitos de capital más elevados o requisitos de liquidez complementarios, e imponerse límites a la proporción

12 Para un análisis reciente de la situación latinoamericana, en estos términos, véase CEPAL (1999a).

del valor de los activos financieros o fijos que se pueda utilizar como garantía de los créditos durante los períodos de inflación de activos. Dado que los riesgos que enfrentan los depositantes tienden asimismo a aumentar, las tasas correspondientes a los seguros de depósito deben también elevarse en épocas de auge.

La existencia de estos vínculos macroeconómicos indica, por lo tanto, que en los períodos de euforia financiera debe reforzarse la regulación prudencial, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros. Una consecuencia importante de este manejo anticíclico de los instrumentos de regulación prudencial es que las políticas de contracción monetaria o crediticia que se adopten en los períodos de auge, como el establecimiento de encajes más elevados o la imposición de límites al crecimiento del crédito interno, son complementarias de una regulación y supervisión prudencial más estrictas. Por otra parte, debido a las importantes externalidades que pueden generar las grandes empresas no financieras en el sector financiero de un país,¹³ especialmente en casos de depreciación cambiaria, los compromisos de endeudamiento externo de dichas firmas deberían también ser objeto de regulación. Algunos incentivos tributarios (entre otros, la imposición de límites a las deducciones de intereses pagados por endeudamiento externo) o normas que obliguen a las empresas no financieras a informar públicamente sobre sus deudas externas, pueden ser, por consiguiente, complementos relevantes de la regulación y supervisión prudencial adecuada de los intermediarios financieros.

El manejo anticíclico de estos instrumentos muestra que el momento más conveniente para adoptar normas más estrictas sobre esta materia es durante los períodos de expansión. Obviamente, ante una crisis financiera, las autoridades deben adoptar reglas estructurales claras para restablecer la confianza, aunque la aplicación debe ser gradual en estas condiciones, ya que el intento por aplicarlas con excesivo rigor puede profundizar la contracción crediticia y la recesión, agudizando por estas vías la crisis del sector financiero, y elevando innecesariamente los costos fiscales y cuasifiscales de los rescates financieros. También debe tenerse en cuenta que los sistemas de regulación y supervisión prudencial no están exentos de costos. La imposición de mayores requisitos de capital o liquidez y la restricción a la realización de cierto tipo de operaciones elevan los costos de la intermediación, por lo que afectan

adversamente la inversión y la competitividad de los sistemas financieros nacionales. La supervisión es, por su parte, una actividad discrecional que se puede prestar a abusos, por lo que las facultades que se otorguen a las autoridades correspondientes deben estar sujetas a límites y controles estrictos.

c) Política de pasivos

Lo ocurrido en muchos países en desarrollo revela que las crisis no están asociadas únicamente a elevados niveles de endeudamiento, sino también a perfiles inadecuados de los pasivos acumulados. Esto obedece fundamentalmente al hecho de que, en un contexto de incertidumbre, los mercados financieros no responden sólo a las necesidades de financiamiento neto, sino también de financiamiento bruto, es decir, que la refinanciación de deudas de corto plazo no es neutral en términos financieros. Esta situación otorga un papel esencial a las políticas de pasivos destinadas a mejorar el perfil de la deuda. Aunque el principal objetivo de esas políticas debe ser inducir un perfil de la deuda externa adecuado, hay una estrecha complementariedad entre un adecuado perfil de las deudas internas y externas. De hecho, el excesivo endeudamiento interno de corto plazo puede obligar a un gobierno interesado en refinanciar la deuda en medio de una crisis a elevar las tasas de interés, con el objeto de evitar la fuga de capitales de inversionistas en bonos públicos. Asimismo, el excesivo volumen de deudas privadas de corto plazo acentúa los riesgos percibidos por los prestamistas extranjeros en épocas de crisis, lo que puede conducir a una mayor contracción del endeudamiento externo.

En el caso del sector público, un instrumento adecuado de una política de pasivos es el control directo del endeudamiento de todas las entidades públicas, aun las descentralizadas, por parte de los Ministerios de Hacienda o Finanzas o, en el caso de estas últimas, el establecimiento de límites legales estrictos que incluso conduzcan a la prohibición de realizar operaciones de plazos cortos. Los esfuerzos importantes que realizaron varios gobiernos latinoamericanos, muy especialmente Argentina y México, por extender los plazos de vencimiento de las deudas públicas después de la crisis de 1995 han demostrado la conveniencia de adoptar una estrategia de este tipo en la crisis más reciente. Por el contrario, la gran vulnerabilidad de México en 1994 y de Brasil en 1997 estuvo asociada evidentemente a los

13 Este es una constante de todas las crisis que involucran endeudamiento externo privado, tanto la chilena en los años ochenta, como la mexicana a mediados de los noventa y las asiáticas en 1997 y 1998.

plazos cortos de sus títulos de deuda pública interna, que en ambos casos registraron una acelerada dolarización.¹⁴

En el sector privado, las medidas deben estar orientadas en primer término a desalentar el endeudamiento de corto plazo, que es una de las principales fuentes de vulnerabilidad en las economías en vía de desarrollo.¹⁵ La flexibilidad del tipo de cambio desalienta ciertos flujos de corto plazo y, por consiguiente, actúa en parte como “política de pasivos”, es decir, como un impuesto implícito a flujos especulativos. Sin embargo, sus efectos son limitados en este ámbito, dada la escasa probabilidad de mitigar los ciclos de financiamiento de mediano plazo, que tenderán, por consiguiente, a reflejarse en un ciclo paralelo de los tipos de cambio nominal y real. La aplicación de controles directos a las entradas de capitales también puede ser un buen instrumento para mejorar el perfil de deuda privada, pero la aplicación de encajes a las entradas de capital de origen externo, como los que han empleado en Chile y Colombia durante la década de 1990, también son un interesante mecanismo de mercado (véase el recuadro 8.1).

Estos encajes actúan en la práctica como un impuesto al endeudamiento, pero la tasa impositiva equivalente (3% en el caso de Chile para préstamos a un año y 10% o más en Colombia en épocas de auge) es mucho más alta que la propuesta para un impuesto Tobin internacional. Los impuestos a transacciones financieras con el exterior que ha aplicado Brasil son una variante tributaria explícita y tienen efectos similares. Un encaje uniforme y de amplio alcance mejora el perfil de la deuda, al inducir un endeudamiento de más largo plazo, que permite distribuir el impuesto equivalente durante un período más prolongado. Por otra parte, su administración es más fácil, pues evita a las autoridades tener que distinguir entre diferentes plazos.

Los efectos que ejercen este tipo de instrumentos en la magnitud de los flujos de capital han sido objeto de mayor controversia. En todo caso, si la elusión de la regulación es costosa, y si el endeudamiento de corto y largo plazo no son sustitutos perfectos, la magnitud de los flujos también debería verse afectada (Agosin, 1997,

Agosin y Ffrench-Davis, 1999; Ocampo y Tovar, 1997 y 1999).¹⁶ Una de las principales ventajas de estos instrumentos es su focalización en la entrada de capitales, por lo que constituyen una herramienta de carácter preventivo. También ofrecen ventajas específicas en comparación con mecanismos de regulación prudencial de efectos similares, incluida la aplicación de requisitos de liquidez a los pasivos de corto plazo, por el hecho de afectar tanto a los agentes financieros como a los no financieros y ser un instrumento de precios no discriminatorio, mientras que la regulación prudencial sólo afecta a los intermediarios financieros y la supervisión es esencialmente una actividad discrecional (Ocampo, 1999a).¹⁷

Las normas simples son preferibles a las complejas, sobre todo en sistemas regulatorios poco desarrollados. En este sentido, los controles cuantitativos, entre otros la prohibición categórica de determinadas actividades u operaciones, pueden ser más convenientes que las señales sofisticadas de precios, aunque los incentivos simples de precios, como los señalados, también pueden ser efectivos. Todo sistema regulatorio debe cumplir además con el requisito de contar con un respaldo institucional adecuado. Por consiguiente, un esquema permanente de regulación de la cuenta de capitales, cuyo grado de rigor se acentúe o se reduzca a lo largo del ciclo económico, es preferible a la alternación de la libre entrada de capitales en los períodos de auge y los controles cuantitativos en épocas de crisis. De hecho, este último sistema puede ser absolutamente ineficaz si se aplica en forma improvisada en una crisis, dado que no cuenta con los mecanismos de administración necesarios, por lo que puede conducir a la evasión o elusión masivas de los controles. Un sistema de este tipo también se caracteriza por ser procíclico, y su aplicación supone ignorar la lección más importante sobre prevención de crisis, es decir, la conveniencia de evitar el endeudamiento excesivo en épocas de auge y, por lo tanto, de centrar las regulaciones en las entradas en lugar de las salidas de capital.

La volatilidad de los capitales no está vinculada exclusivamente a los plazos, sino también a la liquidez,

14 En relación con el caso de México, véanse Sachs, Tornell y Velasco (1996) y Ros (1999). Respecto de Brasil, véanse Baumann y Mussi (1999) y Sáinz y Calcagno (1999).

15 Véase el excelente ensayo reciente de Rodrik y Velasco (1999).

16 La sustituibilidad imperfecta refleja dos fenómenos: i) la percepción por parte de los oferentes individuales de recursos de que los créditos de largo plazo suponen un mayor riesgo, ya que no pueden exigir su pago en caso de que perciban un deterioro del clima de los negocios, lo que no les permite ejercer mayor control sobre los deudores, y ii) desde el punto de vista de la demanda, quienes operan en los distintos mercados no son necesariamente los mismos agentes (por ejemplo, las funciones de maximización de los agentes que operan en activos líquidos —bursátiles, bonos y crédito de corto plazo— son diferentes de los que se concentran en activos inmovilizados, tales como la inversión extranjera directa).

17 De hecho, este instrumento es similar a las prácticas empleadas por los agentes privados, como las comisiones impuestas por fondos mutuos a las inversiones mantenidas por períodos cortos, con el objeto de desalentarlas (Morgan, 1998, p. 23).

Recuadro 8.1
**IMPOSICIÓN DE RESTRICCIONES AL INGRESO DE CAPITAL
 EN COLOMBIA Y CHILE**

Chile adoptó en 1991 un sistema de regulación de los flujos de capital basado en un encaje (o depósito obligatorio) no remunerado aplicable al ingreso de capital, denominado en dólares, que debe mantenerse en el Banco Central durante un año. El cumplimiento de dicha obligación puede sustituirse por el pago al banco del costo de oportunidad del encaje, por lo que actúa como un impuesto Tobin de carácter nacional. La tasa correspondiente fue establecida originalmente en 20%, pero poco después se incrementó al 30%. Durante la crisis asiática, fue reducida primero al 10% y luego a 0%, aunque el requisito no fue eliminado como tal.

Colombia adoptó en 1993 un sistema similar, aunque más complejo: un encaje en moneda extranjera en el caso de préstamos a un plazo inferior a un mínimo. Este se fijó inicialmente en

18 meses, pero poco más adelante se elevó a tres años, para luego fluctuar entre tres y cinco años. El encaje se aplicaba únicamente a los préstamos con vencimientos inferiores y disminuía a medida que éstos aumentaban. En mayo de 1997 este sistema fue reemplazado por uno más simple, similar al chileno, basado en un encaje uniforme del 30%, independiente del plazo. Las dos diferencias esenciales entre esta normativa y la chilena eran el período más prolongado durante el cual se exigía mantener el encaje en el Banco de la República (18 meses) y el hecho de que estaba denominado en moneda nacional. Al igual que en Chile, este requisito fue reducido durante la crisis asiática y actualmente se aplica un encaje del 10% durante un período de seis meses.

En ambos casos, el impuesto equivalente al encaje es mucho más

alto de lo que se ha propuesto para el caso de un impuesto Tobin de carácter internacional. Antes de la crisis asiática el impuesto equivalente aplicado en Chile era de un 3% para préstamos a un año, en tanto que en Colombia alcanzó un promedio del 13.6% en 1994-1998 para ese tipo de préstamos y de 6.4% en préstamos a tres años de plazo. En los dos países, el encaje ha sido manejado en forma anticíclica, pero ha sido objeto de modificaciones más frecuentes en Colombia.

Cabe destacar que en ambos países los encajes coexisten con otras regulaciones de los flujos de capital. En particular, en Chile se exige que los ingresos de cartera se mantengan durante un plazo mínimo de un año, mientras en Colombia deben ser aprobados por la Superintendencia de Valores. En los dos casos, subsisten además otros controles cambiarios.

Fuente: Agosin y Ffrench-Davis (1999); Ocampo y Tovar (1997 y 1999).

como queda de manifiesto en un análisis reciente de la UNCTAD (1999a). Específicamente, la liquidez que caracteriza a ciertas operaciones financieras en los períodos de auge suele ser la fuente de la abundancia de recursos de largo plazo, que luego desaparece durante la crisis, cuando los mercados secundarios de títulos se vuelven menos confiables. En realidad, la expectativa de reversión del ciclo puede acelerar este proceso si los agentes económicos se afanan por deshacerse de los títulos de largo plazo para anticiparse a la drástica pérdida de liquidez provocada por la crisis. Por este motivo, las oportunidades de colocar títulos en los mercados internacionales de bonos, generalmente de largo plazo, o ADRs e instrumentos similares, así como las inversiones en fondos de inversión en los países en desarrollo, han sido volátiles en los años noventa.¹⁸ Esto demuestra la conveniencia de restringir directamente los montos

autorizados de dichos recursos, y de establecer requisitos directos severos para hacer uso de ellos, o restricciones de otro tipo (plazo mínimo de permanencia, entre otras).

Este análisis nos indica que la regulación de la cuenta de capitales juega un papel importante como instrumento anticíclico en un contexto de volatilidad de los flujos de capital. Las normas sobre la materia deben ser complementadas por otras políticas aconsejables de regulación macroeconómica y financiera. El análisis demuestra también la conveniencia de contar con instrumentos permanentes de regulación de la cuenta de capitales, cuyo grado de rigor se acentúe o reduzca a lo largo del ciclo económico. Obviamente, ninguno de estos mecanismos es perfecto y algunos países pueden preferir combinaciones de políticas que eviten su uso, con el fin de integrarse más plenamente a las corrientes

18 También fueron volátiles en el pasado, como lo indica, entre otras cosas, el comportamiento procíclico de las emisiones de bonos latinoamericanos en el mercado de valores de Nueva York en los años veinte y treinta.

internacionales de capital, aunque en tal caso tendrían que otorgar más importancia a los instrumentos complementarios, es decir al manejo anticíclico de la política fiscal, a la flexibilidad cambiaria y a “políticas de pasivos” alternativas. Estas últimas pueden consistir en una combinación de medidas de regulación prudencial que desincentiven los pasivos de corto plazo del sistema financiero, como ocurre con el sistema argentino de imposición de requisitos de liquidez que van aumentando aceleradamente a medida que se reduce el plazo residual de los pasivos; también se pueden

imponer elevados requisitos de capital o liquidez a ciertos pasivos externos, como los interbancarios, junto con restricciones a los flujos de cartera e instrumentos paralelos (tributarios o de otro tipo) que desincentiven el endeudamiento externo de los agentes no financieros durante los auges. Esta combinación de “política de pasivos” sería compatible con una mayor libertad de movimiento de capitales, aunque es ciertamente menos simple, y quizás menos transparente, que el sistema alternativo de encajes. Uno y otro deben manejarse, además, con un claro criterio anticíclico.

4. El régimen cambiario

El análisis precedente indica que, en las condiciones actuales, el régimen cambiario es objeto de dos demandas contradictorias, que no son fáciles de conciliar. Con la pérdida de importancia de los instrumentos comerciales tradicionales, la tasa de cambio se ha convertido en el mecanismo básico de fomento de nuevas exportaciones y de actividades competitivas con las importaciones. Dado el papel esencial que juegan las exportaciones en el crecimiento económico en la etapa actual de desarrollo, esto realza la necesidad de mantener tipos de cambio competitivos, especialmente en las fases de transición a regímenes comerciales más liberales o de superación de crisis externas. De hecho, desde una perspectiva de largo plazo, la variabilidad del tipo de cambio real puede concebirse como un “impuesto implícito” que reduce las ventajas de la especialización internacional. Al mismo tiempo, sin embargo, las fuertes y recurrentes conmociones procedentes del mercado internacional de capitales exigen instrumentos macroeconómicos flexibles que ayuden a absorberlas a corto plazo. En vista de esta situación, los objetivos de largo plazo de la política cambiaria (competitividad e incentivos estables a la especialización internacional) no siempre son fáciles de conciliar con las demandas del manejo macroeconómico de corto plazo (mayor flexibilidad).

Estas demandas contradictorias se suman, además, a las restricciones tradicionales a la política económica en economías abiertas, sobre todo las que se sintetizan en el denominado “trilema de economías abiertas”, según el cual, cuando existe una libre movilidad de capitales, las autoridades deben renunciar a la autonomía monetaria o a la autonomía cambiaria; por ende, si desean mantener

cierto grado de autonomía en ambos frentes, deben renunciar también a dicha movilidad, y que en ningún caso es posible mantener las tres (Krugman, 1998; Ocampo, 1999a, cap. 5). Por otra parte, las restricciones que enfrentan las autoridades son particularmente severas en las economías más pequeñas en las que, además, convergen otros cinco factores: i) los mercados internos de capitales tienen un tamaño reducido, lo que disminuye las posibilidades de operaciones de esterilización monetaria de variaciones de las reservas internacionales; ii) los mercados cambiarios también tienen tamaños pequeños, por lo que pueden ser objeto de fuertes presiones especulativas; iii) debido al mayor peso del comercio exterior, la rentabilidad de un conjunto más amplio de actividades económicas depende del tipo de cambio real y, por lo tanto, el impuesto implícito a la especialización que supone su variabilidad es más alto; iv) dada la mayor importancia relativa del comercio exterior, los precios internos de los bienes dependen relativamente más del tipo de cambio que de factores internos, en comparación con economías de mayor tamaño, y v) las finanzas públicas también están relativamente más afectadas por factores externos (véase el capítulo 11).

No es fácil conciliar estas distintas demandas y restricciones impuestas al régimen cambiario. Según uno de los enfoques más difundidos en los últimos años, en el mundo moderno sólo despiertan credibilidad los regímenes de convertibilidad o de tipo de cambio absolutamente flexible. Esto presupone que la plena movilidad de capitales es deseable, lo que no es un punto de partida adecuado, ya que en un mundo caracterizado por la debilidad de las redes de seguridad financiera

internacional, como el actual, los flujos de capital son fuente de inestabilidad para los países en desarrollo —o, lo que es equivalente, los flujos de capital son, en muchas coyunturas, desestabilizadores. A juicio de la CEPAL, la plena convertibilidad de la cuenta de capitales no es una política óptima en estas condiciones y, por el contrario, tal como se argumenta en la sección anterior, es deseable contar con una “política de pasivos” activa, ya sea directa (encajes, impuestos al endeudamiento externo, regulación directa de los flujos de cartera) o indirecta (regulación prudencial, normas tributarias y otras).¹⁹ Además, esto indica que todos los sistemas cambiarios deben caracterizarse por una política de este tipo, incluso los de plena convertibilidad.

Los regímenes extremos también presentan deficiencias que no se pueden ignorar. El régimen de convertibilidad limita severamente las posibilidades de un manejo anticíclico, por lo que presenta, en forma muy acentuada, las mismas deficiencias mencionadas en este capítulo respecto de los regímenes procíclicos. Por su parte, el régimen flexible tiende a producir una excesiva variabilidad del tipo de cambio a lo largo del ciclo económico, que contradice los objetivos de largo plazo de la política cambiaria. Debido a las deficiencias de ambos extremos, prácticamente en todos los casos las autoridades eligen regímenes intermedios, que en términos generales podrían definirse como “regímenes de flexibilidad administrada” y que incluyen los sistemas de mini devaluaciones flexibles (*crawling peg*), las bandas cambiarias y la flotación sucia. A la luz de los diferentes objetivos y restricciones de la política cambiaria en nuestros países, estos regímenes intermedios permiten conciliar mejor sus objetivos de largo y corto plazo, aunque hay que tener presente que su manejo debe ser cuidadoso, para evitar la pérdida de confianza en las autoridades.

La elección de estos sistemas intermedios debe ir acompañada de una identificación de metas de mediano y largo plazo del tipo de cambio real. Estas metas, unidas a las correspondientes a la actividad económica real y la inflación, y a un análisis de los efectos sociales de los distintos escenarios macroeconómicos, deben servir de guía para el manejo conjunto de los instrumentos

fiscales, monetarios, del tipo de cambio nominal, de la “política de pasivos” y de regulación prudencial anticíclica. No existen reglas simples, ya que éstas dependerán de las condiciones institucionales específicas de cada país y estarán sujetas a un proceso de aprendizaje natural. Las metas cambiarias se irán modificando, por lo tanto, en función de la experiencia adquirida.

Estas consideraciones destacan implícitamente la importancia de una estrecha coordinación entre el gobierno y los bancos centrales, cuando estos últimos tienen autonomía legal.²⁰ Por este motivo, es recomendable en estos casos que el manejo cambiario siga siendo una responsabilidad gubernamental, o sea compartido entre el gobierno y el banco central, lo que, de paso, incentiva notablemente la coordinación.

Cabe señalar que la elección del régimen cambiario puede reflejar criterios diferentes a los mencionados al comienzo de esta sección. En particular, la opción de un régimen de convertibilidad puede responder a las necesidades propias de un centro financiero internacional (Panamá) o a la necesidad de restablecer la confianza en países que han sufrido una desestabilización financiera aguda (Argentina). En tales casos, también hay que tener presentes los costos de estos regímenes y adoptar modalidades de política anticíclica consistentes con la opción elegida. La consolidación de procesos de integración puede también hacer aconsejable un proceso gradual de convergencia hacia monedas únicas. Este es un tema que irá adquiriendo cada vez más importancia en los países latinoamericanos y caribeños. Lo ocurrido en Europa indica que el proceso de convergencia es largo y debe estar caracterizado por una coordinación cada vez más estrecha de las políticas macroeconómicas, lo que plantea sus propias dificultades. En el contexto de los acuerdos de integración más importantes de la región se han comenzado a dar los primeros pasos, por lo general tímidos, en esa dirección. La unión monetaria de los seis países del Caribe oriental representa el primer caso de integración de este tipo, que cuenta con moneda y banco central propios (dólar del Caribe oriental y Banco Central del Caribe Oriental).

19 Esta visión responde a una larga tradición de la institución. Algunos de los análisis más rigurosos sobre la inestabilidad de los flujos de capital y las políticas de manejo de estos anteriores a la crisis del “efecto tequila” fueron los realizados por la CEPAL en 1994. Véase una segunda edición del informe elaborado entonces en CEPAL (1998b), Parte Tercera. En UNCTAD (1998), Naciones Unidas (1999a), Akyüz y Cornford (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones y Ocampo (1999) y Ocampo (1999a) se encuentran exposiciones sobre la conveniencia de imponer restricciones a los flujos de capital en un mundo caracterizado por una red de seguridad financiera imperfecta.

20 Existe la tentación de poner también el manejo cambiario al servicio de los objetivos antiinflacionarios de corto plazo del banco central, con la política monetaria en función de la defensa de la tasa de cambio nominal.

5. El “Pacto Fiscal”

a) Manejo fiscal anticíclico y protección social

Independientemente de la alternativa que elijan las autoridades en materia de régimen cambiario, política monetaria y crediticia y movilidad de capitales, la política fiscal ofrece siempre un mecanismo para contrarrestar las tendencias expansionistas en épocas de bonanza y las tendencias recesivas en períodos de crisis en aquellos países que han logrado consolidar una situación fiscal sólida. El logro de la estabilidad fiscal fue costoso para los países latinoamericanos y caribeños durante la crisis de la deuda, y lo sigue siendo para los que aún no han logrado consolidarla o en los que se han producido situaciones fiscales insostenibles en los últimos años. Por este motivo, la recuperación de la estabilidad fiscal es considerada, con sobradas razones, como una conquista que conviene conservar. Además, el manejo fiscal procíclico es, en sí mismo, costoso. En las épocas de bonanza, se inician proyectos de inversión de baja prioridad y se incrementan los gastos de funcionamiento, contratando personal en exceso, otorgando aumentos salariales o creando subsidios que no son sostenibles a la larga. Durante las crisis, hay proyectos de inversión que quedan incompletos, lo que eleva su costo efectivo, se desorganiza la provisión de servicios sociales y públicos, se producen conflictos distributivos con los trabajadores del gobierno, se pierde personal valioso y, en general, se desestructura la administración pública.

La posibilidad de complementar la estabilidad macroeconómica, en los términos como la hemos definido, y la consolidación fiscal indica que es necesario dejar de fijar los objetivos fiscales en función del déficit fiscal corriente para comenzar a hacerlo en términos de una definición del déficit estructural (CEPAL, 1998d; Martner, 1998). Alternativamente, esto implica que el criterio básico del manejo fiscal debe ser la sostenibilidad de una trayectoria determinada de endeudamiento público, que debe ser el resultado de reducciones de los pasivos netos del sector público en los períodos de auge y de aumentos de éstos en épocas de crisis. Ambas definiciones son, por lo demás, necesariamente cambiantes, porque la trayectoria misma de largo plazo de una economía está sujeta a

modificaciones (Heymann, 2000). En cualquier caso, este criterio anticíclico indica que la experiencia parcial adquirida con fondos de estabilización provenientes del manejo de productos básicos —el del café en Colombia, los fondos del cobre y el petróleo en Chile y, más recientemente, los fondos del petróleo de Colombia y Venezuela— debe aplicarse a mecanismos para el manejo de ingresos tributarios transitorios. Argentina ha dado un primer paso en este sentido al adoptar la ley de convertibilidad fiscal, en virtud de la cual se crea un fondo general de estabilización de las finanzas públicas, que será replicado por Perú. Estos esquemas también contienen metas relativas al déficit fiscal, por lo que forman parte de un conjunto más amplio de medidas legales, destinadas a evitar que la abundancia de recursos crediticios se traduzca en elevaciones procíclicas del gasto público (recuadro 8.2). Una alternativa, no suficientemente desarrollada, es el manejo anticíclico de la tributación. De hecho, una modalidad de tributación que contribuye a los objetivos anticíclicos destacados en este capítulo sería establecer impuestos al endeudamiento, nuevo o acumulado, durante los períodos de auge crediticio; otra posibilidad sería el no reconocer plenamente como gasto tributario los pagos de intereses, especialmente sobre la deuda externa, en estos períodos.

El manejo del gasto público debe regirse por claros criterios de sostenibilidad a largo plazo, especialmente en el caso de los gastos de funcionamiento. Su principal componente anticíclico deben ser los gastos asociados a los sistemas de protección social. Por lo tanto, las redes de protección y los fondos de estabilización de ingresos públicos deberían ser los instrumentos básicos de manejo anticíclico de las finanzas públicas. El manejo anticíclico del gasto en épocas de bonanza, sobre todo de la inversión, también puede ser conveniente, pero está sujeto a restricciones atribuibles a la ineficiencia derivada de una política de “pare y siga” en el área de las obras públicas, a la posibilidad de que se creen desequilibrios entre la oferta de bienes públicos y privados en un proceso de crecimiento, y a los efectos distributivos que genera, ya que los receptores de bienes y servicios provistos por el sector público difieren de los beneficiarios del gasto privado.²¹

21 Véase, en referencia al caso colombiano, Cárdenas y Barrera (1994).

Recuadro 8.2
COMPROMISOS FISCALES PLURIANUALES EN ARGENTINA

Fuera de definir un rígido anclaje nominal, uno de los objetivos del sistema de convertibilidad fue modificar los incentivos a la gestión fiscal. En la medida en que las expectativas sobre solvencia fiscal afectan el “riesgo país”, la consolidación de reglas fiscales sostenibles se ha convertido en un nuevo motivo de preocupación en los últimos años. De ahí surgió la idea de adoptar normas legales sobre la materia que, por analogía con el régimen cambiario, ha sido denominado “convertibilidad fiscal”.

La ley correspondiente, aprobada en agosto de 1999, limita el déficit fiscal al 1.5% del PIB en el año 2000, fija topos decrecientes para los años

sucesivos y estipula que a partir del 2003 el saldo fiscal deberá ser equilibrado. Establece, además, que la tasa real de crecimiento del gasto público primario no podrá superar la del crecimiento del PIB. En caso de descenso de este último, permite mantener el gasto en pesos corrientes.

La ley crea también un fondo fiscal anticíclico cuyos recursos provendrán, entre otros, de parte de las ventas de activos, y que deberá ascender a un 3% del PIB. Dadas las metas de déficit fiscal y de crecimiento del gasto público primario, también recibirá recursos provenientes de los aumentos extraordinarios de los ingresos públicos en el futuro. El fondo se podrá utilizar cuando se observe un

giro en la evolución del ciclo económico, de acuerdo con un indicador que debe desarrollar el Ministerio de Economía.

El establecimiento de las metas fiscales contó con la aprobación de los principales partidos políticos, lo que revela la existencia de un amplio acuerdo sobre el objetivo de mantener políticas fiscales ajustadas. En el debate sobre el presupuesto público para el año 2000 se tomó como referencia la cifra de déficit contemplada en la ley y las nuevas autoridades, que asumieron en diciembre de 1999, tomaron en consideración los topos fijados en ésta en la programación fiscal.

El concepto de redes de protección ha provocado cierta confusión, ya que se utiliza tanto para referirse a los mecanismos de protección de los grupos sociales vulnerables durante las crisis como a instrumentos de seguridad social de más largo alcance. Aquí nos referimos al primer significado del término, aunque, como veremos, la experiencia indica que los instrumentos específicos de apoyo a los grupos vulnerables en épocas de crisis deberían estar enmarcados en mecanismos de protección social más estables.

El instrumento que ha recibido mayor atención en los debates internacionales es el de los fondos sociales de emergencia. En muchos países, dichos fondos se transformaron con el tiempo en fondos de inversión social, lo que de paso implicó la sustitución del objetivo de manejo de los efectos sociales de las crisis por el de superación de la pobreza crítica. A estos esquemas hicimos referencia en el capítulo anterior. Existen, además, otros instrumentos que también han sido utilizados como mecanismos de protección social en el mundo en desarrollo: algunos casos de seguro de desempleo, el principal instrumento de este tipo en los países industrializados; planes de emergencia de creación de empleo o de ejecución de obras públicas con uso intensivo de mano de obra, que pueden ejecutarse o no

a través de fondos de emergencia o de inversión social; programas en los cuales se combina la capacitación con apoyo a los ingresos, y algunos programas de provisión de alimentos. Durante la crisis actual han surgido algunas innovaciones, entre otras los programas de subsidio a los hogares pobres con niños en edad escolar, orientados a garantizar que éstos no abandonen sus estudios durante la crisis, y la provisión de apoyo especial a los desempleados para evitar que pierdan su vivienda (véanse, al respecto, los capítulos 5 y 7).

Los análisis recientes sobre el tema nos permiten llegar a cinco conclusiones básicas sobre las condiciones necesarias para contar con redes de protección social que den resultados satisfactorios. En primer término, como ya lo indicamos en las secciones anteriores, estos mecanismos no deben considerarse como sustitutos sino como complementos de una política macroeconómica que considere explícitamente sus impactos sociales, y asimismo, como se señaló en el capítulo anterior, como parte de una política fiscal en la que se otorgue especial importancia a los objetivos de equidad. En segundo lugar, estas redes deben enmarcarse en sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas, mecanismos de elegibilidad, una cartera de proyectos y prácticas

establecidas para evaluarlos, entre otras cosas. Los sistemas institucionales permanentes son los únicos que permiten, en efecto, que la cobertura de los programas responda sin rezago a las necesidades de protección en casos de crisis (Cornia, 1999b). En tercer lugar, como ya se ha señalado, la heterogeneidad de los mercados de trabajo en los países en desarrollo hace necesaria una combinación de programas con distintos grupos destinatarios. En países donde existe un mercado de trabajo más desarrollado, el seguro de desempleo jugará un papel relativamente más importante, mientras los programas alternativos de empleo, obras públicas y apoyos directos serán más importantes en los países con otras estructuras laborales (Márquez, 1999). A su vez, los seguros de desempleo y los programas de empleo serán relativamente más importantes en los países cuyo mercado laboral se ajuste por medio del número de puestos de trabajo, mientras los de apoyo a los ingresos de los sectores pobres lo serán en aquellos países en los que el ajuste se da por la vía de menores ingresos reales (Lustig, 1999). En cuarto término, estos programas deben contar con financiamiento adecuado, que provenga fundamentalmente del propio país, y no deben absorber recursos destinados a inversiones a largo plazo en capital humano. Esto apunta, a su vez, a una quinta conclusión, según la cual el funcionamiento efectivo de redes de protección social sólo es posible si la política fiscal como un todo es también anticíclica. De no ser así, provoca las ineficacias ya señaladas en los demás componentes del gasto público. Este hecho no ha sido reconocido debidamente en los debates en curso.

b) Los elementos del “Pacto Fiscal”

Los criterios de manejo anticíclico de las finanzas públicas analizados en las páginas anteriores deben formar parte de un “Pacto Fiscal” más amplio, cuyos cinco elementos fundamentales fueron destacados por la CEPAL en un documento anterior (CEPAL, 1998d). El primero es consolidar los avances en materia de ajuste fiscal, mediante la construcción de consensos sobre la magnitud del Estado y sus funciones, y el desarrollo de una estructura y administración tributarias más sólidas. Este último proceso debe incluir esfuerzos especialmente dirigidos a controlar la evasión y la elusión, a fortalecer la tributación directa —ámbito en el que la mayor parte de los países de América Latina, aunque no los del Caribe, acusan rezagos considerables— y a reducir las exenciones o “gastos tributarios”, cuyo monto debe ser estimado anualmente, para conocimiento del Parlamento y de la opinión pública en general. Implica también prestar particular

atención a los efectos fiscales de la descentralización y la reforma de la seguridad social, así como a los múltiples aspectos de la cuasifiscalidad.

Un segundo elemento del Pacto Fiscal es la transparencia del gasto público. La multiplicación de operaciones cuasifiscales, asociadas a las operaciones de salvamento de entidades financieras y a garantías otorgadas a inversionistas privados en obras de infraestructura, son algunas de las áreas de desestabilización fiscal potencial más importantes, que se unen a otros mecanismos no transparentes de gasto público. A ello se agregan múltiples regulaciones que imponen cargas adicionales a las empresas, destinadas específicamente a ciertos programas sociales a su cargo. Por este motivo, la CEPAL ha propuesto que, aparte del presupuesto con cargo a fondos de origen tributario, el gobierno debe presentar anualmente al Parlamento dos presupuestos complementarios en los que se calcule la magnitud de los aportes obligatorios y garantías públicas, respectivamente. En este último caso, además, el monto del “seguro equivalente” otorgado por el Estado debe ser estimado y presupuestado anualmente, y dicha suma debe transferirse a fondos públicos que sirvan de respaldo en caso de que las contingencias se hagan efectivas. La práctica de estimar las contingencias públicas debería hacerse extensiva a los sistemas de seguridad social e incluir las nuevas garantías que ha venido otorgando el Estado en los sistemas que incluyen participación privada (en particular, la garantía de pensión mínima).

El tercer elemento del Pacto Fiscal es la necesidad de aumentar la productividad del gasto público. Con tal propósito, habría que fomentar una cultura de la gestión pública basada en dos conceptos básicos: la escasez de recursos públicos y la obtención de resultados. Esto último indica que los contratos de desempeño con entidades públicas prestadoras de servicios deberían generalizarse, como base para una evaluación periódica de sus resultados. Además, habría que descentralizar las actividades no sujetas a economías de escala, otorgando efectiva autonomía administrativa a las entidades prestadoras de servicios, y recurrir en forma pragmática a la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en actividades tradicionalmente reservadas al Estado. En aquellas empresas que sigan siendo de propiedad pública, habría que aplicar criterios modernos de administración y tomar medidas para que los subsidios que se canalicen a través de ellas, en los casos que se decida otorgarlos, se caractericen por su transparencia.

Dado el papel central que desempeña el gasto público social en la distribución del ingreso, el cuarto

elemento del Pacto Fiscal es resguardar la equidad, tema que ya fue analizado en el capítulo anterior. La consolidación de la recuperación del gasto social que ha venido registrando la región y el esfuerzo especial que deben realizar los países que aún muestran rezagos en esta área para aumentar dicho gasto deben ir acompañados de medidas destinadas a mejorar el impacto distributivo de éste y de la tributación que le sirve de respaldo, y evitar que otras reformas (muy especialmente la descentralización) tengan efectos adversos en lo que respecta a la equidad. Una

recomendación específica digna de mención sobre esta materia es la referida a la conveniencia de estimar periódicamente, para consideración del Parlamento y con fines de debate público, en general, los efectos distributivos de los ingresos y el gasto público.

El último elemento del Pacto Fiscal es el fomento de instituciones fiscales equilibradas y democráticas, lo que exige fortalecer a los actores más débiles del debate presupuestario y fiscal —el Parlamento, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil—, y otorgar la mayor importancia a la transparencia de la información fiscal.

Capítulo 9

Un crecimiento más dinámico

1. Las fuentes del crecimiento económico

En el enfoque más tradicional y generalizado del crecimiento económico, éste se visualiza como un proceso de acumulación de capital físico. Esta visión centra, por lo tanto, la atención en la inversión, el ahorro necesario para financiarla y los canales financieros a través de los cuales estas variables se interrelacionan. Todas las teorías sobre el crecimiento y el desarrollo económico reconocen el papel central del proceso de ahorro-inversión. Entre ellas cabe destacar, en primer término, las teorías de más puras raíces keynesianas, cuyo elemento distintivo es el papel determinante que otorgan a la inversión y el papel subsidiario que confieren al ahorro, que es percibido como una variable que se ajusta, a través de distintos mecanismos, a las demandas de fondos de los inversionistas —es decir, de mecanismos que permiten “crear” el ahorro necesario para financiar la inversión.¹ Estas teorías resaltan, en particular, tres factores diferentes que inciden en la inversión y, por su vía, en el crecimiento: el principio de la eficiencia marginal del capital, que resume los factores de rentabilidad e incertidumbre que influyen en las decisiones de inversión; los canales financieros que facilitan (u obstaculizan) la concreción de dichas decisiones, pero a su vez generan restricciones, incertidumbres o inestabilidades adicionales; y el principio del acelerador, que transmite los efectos que ejerce la demanda agregada sobre la inversión y, por ende, amplifica las propias repercusiones de la inversión sobre la demanda.

¹ Estos canales incluyen variaciones del nivel de actividad económica (utilización de capacidad productiva), la distribución del ingreso (hacia receptores con mayor propensión a ahorrar) y el saldo de la cuenta corriente con el exterior (ahorro externo). Los aportes keynesianos clásicos están asociados, en particular, a los trabajos de Kaldor (1978, caps. 1 y 2) y Robinson (1962).

Otro conjunto de teorías, especialmente referidas a países en desarrollo, pone el énfasis en la posibilidad de que sea la escasez de ahorro, interno o externo, la que obstaculiza las posibilidades de inversión. Este enfoque ha sido denominado teoría de las “brechas”.² Es importante resaltar que los temas relacionados con la disponibilidad de ahorro son diferentes de aquellos asociados a la disponibilidad de instrumentos adecuados para el financiamiento de la inversión, con los cuales tienden a confundirse.

Aunque todas las teorías reconocen el papel central del proceso de ahorro-inversión, muchas lo visualizan más bien como el mecanismo a través del cual se transmiten fuerzas motrices que tienen un origen o naturaleza diferentes. Una de tales fuerzas es el cambio técnico o, más en general, la creación de conocimientos. En esta visión, el desarrollo económico no es tanto un proceso de acumulación de capital sino de acumulación de conocimientos y, en particular, de su aplicación a la producción y comercialización de bienes y servicios. Es, por lo tanto, el proceso por medio del cual se adquiere la capacidad para absorber y crear conocimientos, y para aplicarlos a la producción, la comercialización, la administración de empresas, el desarrollo de organizaciones y otras tareas. La teoría neoclásica del crecimiento situó este factor en el centro de atención, como una especie de bien público que se produce fuera de los circuitos económicos (una “caja negra”), al cual se accede sin costo alguno. Las denominadas teorías del “crecimiento endógeno”,³ desarrolladas en las dos últimas décadas, le han otorgado un énfasis similar, reconociendo, sin embargo, que tanto el capital humano (educación y experiencia) como el conocimiento en general (“capital conocimiento”) tienen una característica adicional: su capacidad para generar nuevo conocimiento. Esta idea tiene, por supuesto, muchos antecedentes, el más importante de los cuales es posiblemente el concepto de “aprendizaje por experiencia” (o por la práctica), de Arrow (1962). La capacidad del conocimiento para crear nuevo conocimiento rompe, en el largo plazo, el principio de escasez, que sirve de partida a todo el análisis económico neoclásico. Los retornos crecientes a escala que caracterizan el desarrollo del conocimiento son, por lo tanto, el rasgo distintivo de estas teorías, que difieren, sin

embargo, en el énfasis otorgado a la “transferibilidad” del conocimiento o a su “apropiabilidad”. En efecto, para algunos autores, el conocimiento es un bien público, de libre acceso, y cuando es privado, genera fuertes externalidades positivas, sea por la facilidad de imitación o por la transitoriedad de los derechos de propiedad intelectual. Otros, en cambio, ven como predominante la apropiabilidad, pues entienden que la aplicabilidad del conocimiento depende fuertemente del capital humano u organizativo —del que disponen quienes generan la innovación o quienes invierten en su aprendizaje—, o porque estiman que los mecanismos de protección de la propiedad intelectual son suficientemente rígidos y eficaces.

Mientras aquellas teorías del crecimiento endógeno que resaltan la transferibilidad del conocimiento se acercan a los análisis neoclásicos más tradicionales, aquellas que ponen el énfasis en su apropiabilidad están próximas a otras, de origen más microeconómico, derivadas fundamentalmente de Schumpeter, que destacan en especial la apropiación del conocimiento como fuente de poder de mercado. De acuerdo con estas teorías, el incentivo para la creación de conocimiento —o, más explícitamente, para su aplicación a la producción— son las ganancias extraordinarias que pueden obtener las empresas pioneras en la introducción de las innovaciones técnicas, comerciales u organizativas. En esta visión, el desarrollo económico consiste en la aptitud para crear empresas que sean capaces de generar conocimiento y apropiarse de él.⁴ Estas teorías tienen una gran similitud con otras, cuyo foco de atención es la transferencia de tecnología hacia países en desarrollo, según las cuales el conocimiento técnico, como el conocimiento en general, no está plenamente especificado y, por ello, su asimilación y desarrollo, aun por la vía de la copia, requiere de un proceso explícito de aprendizaje y adaptación, lo que indica que el acceso al conocimiento no está exento de costos. En el caso del conocimiento técnico, comercial u organizativo, dicho proceso está íntimamente ligado a la experiencia productiva, por lo cual puede caracterizarse en parte como un proceso de “aprendizaje por experiencia”. Este énfasis en el aprendizaje define, por lo tanto, un subconjunto de

2 Bacha (1990) y Taylor (1993), entre otros, han formulado la versión más reciente de este tipo de enfoque, que es la de las tres brechas: las que existen entre el ahorro interno y la inversión (brecha interna), entre las importaciones y las exportaciones (brecha externa) y entre la demanda de recursos fiscales y su financiamiento (brecha fiscal).

3 Una excelente exposición de las teorías tanto neoclásicas más tradicionales como las de “crecimiento endógeno”, puede encontrarse en Barro y Sala-i-Martin (1995).

4 Véase, por ejemplo, la reciente obra de Amsden (2000).

teorías del crecimiento, particularmente relevantes para los países en desarrollo, en las cuales el conocimiento y la institucionalidad que facilita su difusión en el aparato productivo desempeñan un papel dominante.⁵

La dinámica de la creación y apropiación de conocimiento puede percibirse, además, como parte de un proceso más amplio de cambio estructural. El crecimiento económico no es, en realidad, un proceso a través del cual los mismos agentes productivos generan, en escala ampliada, un conjunto determinado de bienes y servicios, sino uno en el cual crecen unos sectores y tienden a desaparecer otros, unas empresas surgen y otras se quedan rezagadas. Además, este proceso no es lineal. Entraña un fenómeno repetitivo de “destrucción creativa”, para utilizar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VII). No todos los sectores tienen la misma capacidad para infundir dinamismo al conjunto, o para “propagar el progreso técnico”, según el clásico concepto de Prebisch (1952). Las complementariedades (externalidades) entre empresas y sectores productivos pueden inducir bruscos avances del proceso de crecimiento o bien bloquearlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Nurkse, 1953; Ros, 2000a) y generar, así, desequilibrios a lo largo del tiempo, de acuerdo con la visión clásica de Hirschman (1958). Estas teorías tienen en común una visión según la cual el crecimiento económico no es independiente del contexto estructural, constituido por los aparatos productivos y tecnológicos, la configuración de los mercados de factores y productos, la dotación de factores, las características de los agentes empresariales y las formas de relacionamiento externo de dichos mercados y agentes. El liderazgo de algunos sectores y empresas (“núcleos dinámicos” o “endógenos”) es, en este caso, el motor básico del proceso de crecimiento.

Por último, el crecimiento tiene lugar en un contexto institucional que no es necesariamente neutro en términos de facilitar o bloquear dicho proceso. En las versiones más clásicas, de las cuales forma parte el estructuralismo latinoamericano, se hace hincapié en las formas de apropiación del excedente económico, así como en las estructuras de poder político y de cohesión o segmentación social que las acompañan, y en la heterogeneidad económica y social que se gesta en los países en desarrollo como resultado del choque entre estructuras económicas arcaicas y modernas.⁶ Más allá de las dimensiones económicas, estas teorías realzan el marco institucional social, político, e incluso cultural, en

el cual se desenvuelve el proceso de desarrollo. En versiones más recientes, que se asocian muy especialmente al trabajo de North (1990), el desarrollo económico se entiende como un proceso de creación de normas y patrones de comportamiento, de marcos legales y regulatorios, y de organizaciones que permiten reducir los “costos de transacción” (información y negociación, vigilancia y control de los contratos), gracias a lo cual es posible crear y desarrollar (completar) mercados.⁷

Acumulación de capital, acumulación de conocimientos por la vía de su creación o aprendizaje, cambio estructural y desarrollo institucional son todos aspectos interrelacionados del proceso de crecimiento. Sin embargo, el mayor énfasis relativo en algunos de estos factores no es irrelevante, ya que tiene implicaciones para las políticas públicas y las instituciones necesarias para impulsar el crecimiento económico. Asimismo, los distintos enfoques otorgan un papel relativo muy diferente a las dinámicas agregadas (macroeconómicas) en relación con aquellas que tienen lugar a nivel de los sectores productivos, los mercados de factores y las instituciones (a las cuales se hará referencia genéricamente como “mesoeconómicas”) o las de los agentes económicos individuales (microeconómicas).

En esta materia, un conjunto de visiones se sustenta en el concepto de “agente (productor o consumidor) representativo”, cuyo comportamiento “resume” las dinámicas relevantes que determinan el crecimiento económico. En estos enfoques, la heterogeneidad de los agentes o la forma en que se articulan entre sí —es decir, las estructuras y las instituciones— sólo tienen alguna importancia en la medida en que influyen sobre el comportamiento del “agente representativo”. Dado un contexto favorable (competitivo), los mecanismos de mercado garantizan que la disponibilidad global de ahorro se canaliza efectivamente hacia la inversión y que el conocimiento técnico (de frontera) se difunda sin costos entre los agentes, de tal forma que la disponibilidad de ahorro o de conocimientos técnicos determina la dinámica agregada.

Otro conjunto de enfoques, especialmente aquéllos que otorgan mayor peso a los aspectos estructurales e institucionales, rechaza la idea de que las dinámicas micro y mesoeconómicas sectoriales puedan sintetizarse en términos de “agentes representativos”. En esta perspectiva, por lo tanto, la heterogeneidad de los agentes y la forma en que se comportan e interrelacionan

5 Para una versión reciente, véase, por ejemplo, Katz y Kosakoff (2000); para formulaciones anteriores, Katz (1987) y Lall (1990).

6 Véase, por ejemplo, Furtado (1961), Sunkel y Paz (1975) y también Evans (1995).

7 Para un análisis de los efectos del contexto legal y sociopolítico sobre el crecimiento, véanse Barro y Sala-i-Martin (1995) y Barro (1997).

tienen un papel explicativo fundamental en la dinámica global, es decir, no son “neutros” en términos de los resultados totales. Más precisamente, el comportamiento agregado resulta de la interacción entre las dinámicas estrictamente macroeconómicas y las dinámicas meso y microeconómicas, que aquí se denominarán genéricamente como “estructurales”.

Estas últimas son de carácter evolutivo, ya que la trayectoria de cambio de las estructuras productivas, las instituciones o el proceso de aprendizaje en que están inmersos los agentes individuales tienen un papel decisivo. El aprendizaje de los agentes no se refiere, además, únicamente a temas tecnológicos, o al conocimiento de los mercados de factores o de bienes y servicios en los cuales operan, sino también al entorno macroeconómico mismo. En efecto, como se señaló en el capítulo anterior, frente a procesos de cambio estructural, las propias expectativas macroeconómicas de los agentes —respecto de las tasas de interés y de cambio o del crecimiento económico agregado— están sujetas a un proceso de aprendizaje (Heymann, 2000). La importancia de estas dinámicas estructurales indica, por otra parte, que todo proceso de cambio tiene connotaciones “localistas”, específicas de su contexto, un sinnúmero de rasgos idiosincrásicos asociados a la trama particular del entorno estructural e institucional. Estas relaciones no son, por lo tanto, irrelevantes para explicar la evolución de la economía a lo largo del tiempo y, por ende, el efecto de choques externos (por ejemplo, los ciclos de auge o repliegue de los mercados de capitales), o de medidas de política (de estabilización o de reforma estructural).

En la visión de la CEPAL, esta interacción entre las dinámicas macroeconómicas y estructurales es esencial para entender el proceso de crecimiento y orientar las

acciones públicas, en particular en períodos de profundo cambio estructural e institucional como el que han venido experimentando las economías latinoamericanas y caribeñas en los últimos años. En otros términos, dicha interacción es decisiva a la hora de explicar cómo distintos “colectivos” —países, regiones, ramas industriales— han ido asimilando el cambio de las reglas de juego, así como para esclarecer los efectos distributivos de un determinado patrón de crecimiento económico. Así, el grado de madurez productiva e institucional alcanzado por los países antes de la fase de liberalización de las economías claramente difería en aspectos clave de aprendizaje tecnológico o de estructura de los mercados laborales, del sistema financiero o de la organización del sector público, y ello sin duda influyó en la capacidad demostrada por cada economía para adaptarse al nuevo régimen de incentivos e insertarse en escenarios más globalizados de producción.

En este capítulo se exploran aspectos clave de esta interacción entre la macroeconomía y las dinámicas estructurales. Después de una mirada a la evolución del ahorro, la inversión y su financiamiento, que se adentra en los problemas estructurales típicos que inciden en estos procesos, se exponen algunas consideraciones complementarias sobre las dinámicas de las estructuras productivas. Ambos aspectos se conjugan para analizar el comportamiento de la inversión durante el período reciente de reformas. Estos análisis sirven, además, de puente para llegar a las consideraciones más precisamente mesoeconómicas que se abordan en el capítulo siguiente. En su conjunto, estas consideraciones permiten definir una rica agenda de políticas públicas para promover el crecimiento y sus efectos en materia de equidad.

2. Ahorro, inversión y financiamiento

a) Requerimientos de ahorro e inversión para un crecimiento sostenido

Las relaciones causales entre ahorro, inversión y crecimiento operan a nivel agregado en múltiples direcciones y originan, a través del mecanismo acelerador, círculos virtuosos (o viciosos): un mayor nivel de inversión genera más crecimiento, que a su vez induce un incremento de la inversión, eleva el ahorro y

facilita el financiamiento de mayores niveles de inversión. En esta cadena hay evidencia que sustenta las líneas causales keynesianas, según las cuales la elevación de los niveles de ahorro es un efecto más que una causa del mayor crecimiento económico.⁸

Esto indica que mejorías (o deterioros) “autónomos” de la tasa de crecimiento —es decir, parcialmente independientes de los factores macroeconómicos determinantes del ahorro y la inversión, como aquellos

asociados a las dinámicas estructurales a los cuales se hará alusión más adelante— tienden a reproducirse, a través de los efectos positivos (negativos) que ejercen sobre los flujos de ahorro e inversión. Esto es lo que acusa la historia reciente de la región. En el gráfico 9.1 puede apreciarse que, en efecto, en los países latinoamericanos y caribeños en que se ha experimentado una aceleración fuerte de la actividad económica desde mediados de la década de 1980, los aumentos del ahorro y la inversión han sucedido más que antecedido la dinamización del crecimiento.

Este patrón no es, sin embargo, automático. En particular, en economías inmersas en profundos efectos recesivos, como la mayoría de las de la región en los años ochenta, el retorno de la confianza y el financiamiento externo permitió una significativa reactivación económica, ya sea en el segundo lustro de esa década o en los primeros años de los noventa. Sin embargo, ello no indujo automáticamente un alza de la inversión productiva y del ahorro, como lo reflejan el estancamiento o retroceso de los coeficientes de ahorro de varios países latinoamericanos en el primer quinquenio de los noventa.

Los factores macroeconómicos y estructurales que explican el comportamiento del ahorro y la inversión juegan, por lo tanto, un papel decisivo para determinar en qué medida un impulso del crecimiento resulta o no sostenible a lo largo del tiempo o, en otras palabras, en qué medida se traduce efectivamente en el desarrollo de un nuevo patrón de acumulación de capital y crecimiento económico, y no meramente en una recuperación cíclica. Algunas cifras indicativas pueden ayudar a ilustrar las magnitudes involucradas.

Un crecimiento rápido y sostenido de las economías de América Latina y el Caribe, capaz de reducir la brecha de ingresos con respecto a los países desarrollados a un ritmo deseable, implicaría la elevación sistemática del ingreso real por habitante a un nivel tendencial de 4 a 5% al año. Ello significaría, de acuerdo con la especificidad demográfica de los diferentes países, expandir el producto a tasas anuales de 5.5 a 6.5%. Con la productividad y la composición actual del capital, tal desempeño requeriría que se invirtiera entre 26 y 28% del PIB regional, lo que supone aumentar entre cuatro y seis puntos el coeficiente medio alcanzado durante la década de 1990.⁹

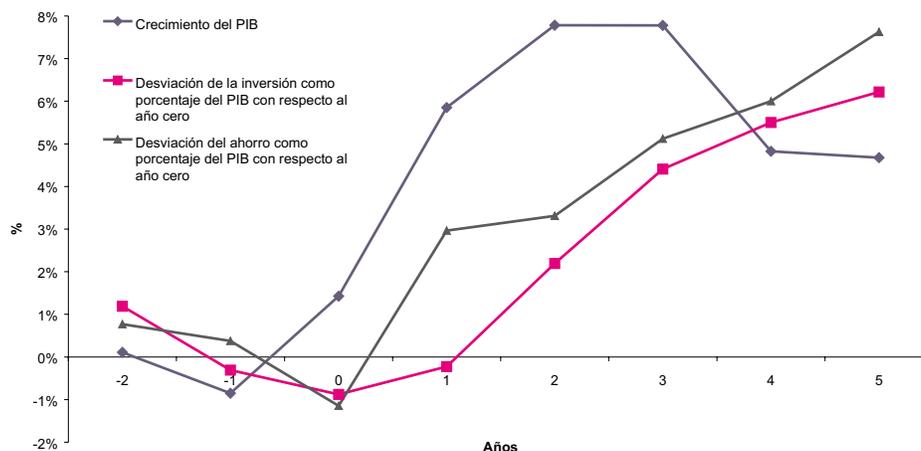
Este escenario requiere aumentar el ahorro externo o el ahorro nacional. La experiencia demuestra, sin embargo, el elevado riesgo de establecer políticas de crecimiento sobre la base de un nivel de financiamiento externo superior al promedio de la década de 1990 (en torno al 3% del PIB). Aunque durante algunos auges coyunturales del financiamiento externo en las décadas de 1970 y 1990 se han alcanzado cuantías superiores, ello no ha sido sostenible, como lo indican igualmente los episodios posteriores de ajuste externo ante turbulencias en los mercados financieros internacionales. En otras palabras, si fuera posible captar más capitales externos, sería a costa de aumentar considerablemente la vulnerabilidad externa del crecimiento y la probabilidad de su interrupción. Ello plantea, por lo tanto, la necesidad de que el ahorro nacional se eleve drásticamente, en el conjunto de la región, a una tasa del orden de 23% del PIB, es decir, cuatro puntos porcentuales más alto que el promedio regional en la década de 1990.

Cabe agregar que un ritmo de crecimiento del 5.5% requiere también un vigoroso dinamismo de las exportaciones, tanto porque en las actuales condiciones de la región éste es el puntal del desarrollo productivo, como por los efectos del crecimiento sobre la demanda de importaciones, que exige ser financiada con ingresos generados por la venta de bienes y servicios al exterior, dadas las restricciones del financiamiento externo. Los patrones regionales en la década de 1990 indican que el crecimiento real de las exportaciones tendría que ser extremadamente elevado, cercano a 18% anual, para generar una expansión de la actividad económica global del 5.5%. Sin embargo, esta relación adversa exportaciones-PIB corresponde a un período de transición estructural, rápida apertura comercial, creciente contenido importado de las exportaciones y sobrevaluación cambiaria. En la medida que se deje atrás la transición hacia economías más abiertas tenderá, naturalmente, a mejorar la relación. Sin embargo, para su concreción resulta esencial corregir el sesgo cambiario y su inestabilidad asociada a la fluctuabilidad de los flujos financieros y términos del intercambio. En cualquier caso, es difícil pensar que el ritmo deseable de crecimiento del PIB se pueda obtener en la próxima década sin acelerar el crecimiento de las exportaciones a

8 Véase, por ejemplo, Gavin, Hausmann y Talvi (1997).

9 La relación marginal capital-producto puede verse afectada por los cambios en los inventarios, el grado de utilización de la capacidad instalada, la composición de la inversión, los períodos de gestación de los proyectos de inversión y otras variables exógenas al proceso productivo. Por lo tanto, esta estimación establece sólo un orden de magnitud. Véanse algunas consideraciones adicionales en CEPAL (1996b, cap. IV) y Hofman (2000).

Gráfico 9.1
**CRECIMIENTO ECONÓMICO, AHORRO E INVERSIÓN EN LAS ECONOMÍAS
 MÁS DINÁMICAS DE AMÉRICA LATINA**



Nota: Este gráfico presenta el promedio simple de la tasa de crecimiento del PIB, el ahorro y la inversión de los seis países latinoamericanos que han tenido crecimientos superiores al 5% anual, ya sea en la primera o en la segunda mitad de la década de los noventa (Argentina, Chile, El Salvador, Panamá, Perú y República Dominicana), durante el período más reciente de aceleración del crecimiento económico. El ahorro y la inversión han sido estandarizadas para que muestren desviaciones en relación al año identificado como punto de quiebre, tomando para tal efecto la diferencia entre el dato de cada año y el promedio del año cero y los dos previos. Para poder capturar mejor la relación entre las trayectorias del crecimiento, el ahorro y la inversión, el año cero corresponde al anterior al cual se inició, en cada país, el proceso de crecimiento. Los años de quiebre correspondientes son: en el caso de Argentina, el año 1990; en el de Chile, el año 1986; en los casos de El Salvador y Panamá, el año 1989; en el de Perú, el año 1992; y en el de República Dominicana, el año 1993.

un ritmo del 10% al 12% anual o, alternativamente, sin aumentar el valor agregado de dichas exportaciones.

En síntesis, el fortalecimiento del proceso de acumulación de capital en los países de América Latina y el Caribe entraña, a nivel agregado, una elección estratégica entre estas dos opciones: apoyarse principalmente en los capitales externos, lo cual conlleva un peligroso aumento de la vulnerabilidad del crecimiento, o garantizar políticas y contextos apropiados que permitan asegurar los niveles necesarios de ahorro nacional y de dinamismo de las exportaciones.

b) Los determinantes macroeconómicos y estructurales del ahorro y la inversión¹⁰

Algunos vínculos macroeconómicos son fundamentales para el desempeño tanto de la inversión como del ahorro. El carácter irreversible de las decisiones de inversión productiva indica que esta variable es sensible a reglas de juego y entornos macroeconómicos estables,

definidos en los términos expuestos en el capítulo anterior. Por este motivo, según se vio, uno de los mayores costos de la volatilidad macroeconómica es su efecto adverso sobre la inversión. Las medidas orientadas a reducir tal volatilidad, por lo tanto, influyen positivamente sobre esta variable.

Como es ampliamente conocido, la tasa de interés y el tipo de cambio tienen también una importante incidencia sobre la inversión. Aunque el impacto cuantitativo de la tasa de interés sobre la inversión ha sido objeto de mucha controversia, existe consenso con respecto a que el logro y la sostenibilidad de tasas elevadas de inversión productiva sólo son posibles en un ambiente de tipos de interés reales moderados. Por su parte, aunque la revaluación puede influir positivamente en la inversión, como resultado del abaratamiento de la maquinaria y equipo, tiende a desalentar la inversión en la producción de bienes y servicios comercializables internacionalmente, en particular en actividades exportadoras, que desempeñan hoy el papel central en el

10 Para un análisis más detallado de los temas que se abordan en esta sección, véanse CEPAL (1996b), Ffrench-Davis y Reisen (1997), Held y Uthoff (1995), Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano (1996) y Uthoff y Titelman (1997).

proceso de crecimiento económico regional. Tiende, además, a elevar los déficit externos, poniendo en entredicho la sostenibilidad del crecimiento. Por este motivo, en economías abiertas, la competitividad cambiaria es central para un crecimiento dinámico y competitivo.

La disponibilidad de crédito externo o interno de largo plazo para el financiamiento de la inversión juega también un papel decisivo. El financiamiento externo es relativamente más importante para la inversión de las grandes empresas nacionales y transnacionales y para la inversión pública. Por el contrario, las pequeñas y medianas empresas carecen generalmente de acceso fluido al financiamiento externo y, por este motivo, dependen mucho más de la disponibilidad de crédito interno. Como se verá más adelante, la naturaleza de los sistemas financieros nacionales no es irrelevante, tanto en términos de disponibilidad de crédito de largo plazo y capital de riesgo, como de acceso de las pequeñas empresas a ellos.

Las inversiones públicas complementarias, especialmente en infraestructura, tienen también efectos favorables sobre la inversión privada. Los incentivos fiscales específicos, por ejemplo aquellos orientados a fomentar inversiones en actividades de alto contenido tecnológico, pueden influir positivamente si se vinculan a criterios transparentes de desempeño, pero los incentivos fiscales más generales para promover la inversión (o el ahorro) tienden a ser muy costosos en relación con los beneficios que generan.

Finalmente, factores institucionales que alteran la estructura de los mercados, como la apertura comercial y financiera, los acuerdos de integración comercial regionales y subregionales o los cambios en políticas sectoriales específicas —como las privatizaciones y los nuevos regímenes de regulación en sectores de infraestructura— inciden en las estrategias empresariales y en la inversión. Algunos de estos aspectos serán analizados en las siguientes secciones de este capítulo.

Debido a imperfecciones en los mercados de capitales internacionales y nacionales, el origen del ahorro adquiere relevancia. En particular, las altas tasas de inversión están invariablemente relacionadas con niveles considerables de ahorro interno. Según se vio en la sección anterior, esta asociación se origina fundamentalmente en los límites que existen para mantener niveles elevados de ahorro externo (déficit en

cuenta corriente). En aquellas experiencias en que la inversión depende estrechamente del financiamiento externo, los programas de ajuste orientados a restablecer el equilibrio externo imprimen marcados vaivenes al crecimiento y la inversión, que afectan al esfuerzo medio de inversión a lo largo del ciclo. Existe, además, amplia evidencia de una fuerte sustitución entre ahorro interno y externo, en particular en presencia de flujos financieros volátiles, lo que indica que una parte importante de las variaciones del segundo se refleja en mayor o menor consumo público o privado.¹¹

Los altos niveles de ahorro interno están correlacionados, además, con elevadas tasas de ahorro público y empresarial. La importancia de este último, bajo la forma de utilidades no distribuidas y reservas de depreciación, ha sido una característica notoria en los países asiáticos durante su fase de rápido crecimiento, al igual que en la experiencia reciente de Chile (Akyüz y Gore, 1994). Esto indica que la clave de un crecimiento acelerado es un nexo fuerte entre inversión y utilidades de las empresas. Por el contrario, no existe evidencia importante que avale la incidencia positiva de las altas tasas de interés sobre el ahorro. Esto muestra que los efectos de sustitución en los cuales se funda la relación positiva entre estas dos variables se ven contrarrestados por los efectos de ingreso asociados a las más altas tasas de interés, que tienden a aumentar el consumo. Las tasas de interés desempeñan, en cualquier caso, un papel importante en la intermediación financiera, en la asignación de recursos que se genera a través de ella y en la regulación de los flujos de capital. El ahorro de los hogares es mucho más sensible a los mecanismos de ahorro forzoso, especialmente previsional, pero también de otros tipos (por ejemplo, requisitos de ahorro previo para acceder a créditos de vivienda y obligación de mantener una parte de la remuneración salarial en fondos de cesantía, entre otros). La importancia del ahorro público señalada al comienzo de este párrafo determina también una conexión importante entre ahorro y tributación. Aunque una reducción de impuestos puede inducir un aumento del ahorro privado (y existe, por lo tanto, una sustitución entre ahorro público y privado por esta vía), generalmente tenderá a reflejarse, a través de sus efectos sobre las cuentas públicas, en una baja de los niveles de ahorro nacional. En otras palabras, la tributación tiene efectos similares a los mecanismos de “ahorro forzoso”.¹²

11 En efecto, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL (1996b) y Uthoff y Titelman (1997), un aumento del ahorro externo equivalente al 1.0% del PIB tiende a reducir el ahorro interno en aproximadamente la mitad (0.5% del PIB).

En este contexto, las amplias expectativas vinculadas a la influencia de la reforma de los sistemas previsionales sobre el ahorro carecen parcialmente de fundamento. El efecto más importante de estas reformas es aquel que ejercen en el largo plazo sobre los déficit públicos, ya que la combinación de aumento de las cotizaciones y disminución de los beneficios (es decir, la introducción de criterios de equivalencia más claros, aspecto que se analizó en los capítulos 3 y 6), tiende a disminuir los desahorros que generaban los sistemas tradicionales de reparto; la magnitud de este efecto es objeto, sin embargo, de amplia controversia. En el corto plazo, esta incidencia favorable es mucho menos notoria. De hecho, en la medida en que el Estado conserva la responsabilidad de pagar las pensiones antiguas, pero pierde las cotizaciones de quienes se afilian o se trasladan al nuevo sistema, el déficit fiscal corriente muestra una tendencia al alza. Una de las contrapartidas de los ahorros que tienden a acumularse en los fondos privados de pensiones es, así, un mayor déficit fiscal. El costo fiscal de corto plazo de estas reformas, por lo tanto, es generalmente elevado y debe valorarse adecuadamente antes de introducirlas (CEPAL, 1998d, cap. 7).

Como un todo, la contribución bruta de las reformas previsionales al ahorro tiende a ser pequeña (poco más de 3% del PIB en la década de 1990 en el caso chileno) y sus efectos netos dependerán de que los ahorros forzosos que impone el sistema previsional no sean compensados con reducciones de los ahorros voluntarios de los afiliados, y de que las mayores presiones fiscales de corto plazo induzcan a las autoridades a disminuir otros gastos corrientes del sector público. Su contribución a la oferta de recursos financieros de largo plazo ha sido también limitada y depende de que el sector público no absorba los recursos correspondientes y de que se establezcan, simultáneamente, mecanismos institucionales apropiados, tal como se indica más adelante.

c) Desarrollo financiero e inversión productiva

Según se señaló al comienzo de este capítulo, los temas de la generación de ahorro son diferentes de aquellos relativos a la disponibilidad de instrumentos adecuados para el financiamiento de la inversión, con los cuales tienden a confundirse. De hecho, aun suponiendo que, gracias a sus efectos sobre la actividad económica,

la inversión sea capaz de crear su propio ahorro, ello no resuelve el problema del financiamiento de la inversión. La ausencia de mecanismos apropiados de financiamiento puede restringir la inversión y de esta manera evitar incluso que se produzcan los efectos keynesianos tradicionales de creación de ahorro.

Durante las tres últimas décadas, la visión ortodoxa respecto de la relación entre financiamiento y desarrollo económico ha sido que la liberalización financiera es el camino apropiado para establecer mecanismos sólidos para el financiamiento del desarrollo. De acuerdo con esta concepción, que se difundió a partir de los trabajos seminales de Shaw (1973) y McKinnon (1973), la apertura financiera, interna y externa, a través de la liberalización de las tasas de interés, la desregulación de los mercados y la mayor competencia, tendería a aumentar el ahorro y, por ende, la inversión, y a mejorar, además, la eficiencia de esta última. Esta visión probó ser simplista e incluso peligrosa. Hoy se reconoce abiertamente que la liberalización financiera en la región, como en el resto del mundo, se tradujo en muchos países en fuertes crisis financieras.¹³ En este planteamiento se subestimaron claramente los requisitos institucionales de un buen desarrollo financiero, no sólo en términos del establecimiento de adecuados sistemas de regulación y supervisión prudencial, sino también de disponibilidad de financiamiento de largo plazo y de acceso de las empresas medianas y pequeñas al crédito.

En un contexto de rezagos significativos en el desarrollo financiero, la apertura financiera es, en la práctica, una integración de socios desiguales: por una parte, sistemas financieros con escasa diversificación de instrumentos, en especial de financiamiento de mediano y largo plazo, exíguo desarrollo de los mercados de capitales y relativa fragilidad institucional, y por la otra, mercados altamente desarrollados. Tal integración tiene generalmente dos tipos de resultados. En primer lugar, conduce a un sobreendeudamiento en los mercados financieros externos, a un crecimiento rápido y poco controlado del crédito interno, y a burbujas en los mercados de activos financieros y de propiedad raíz. En términos más precisos, al eliminar súbitamente el racionamiento crediticio tradicional al cual han estado sometidos muchos agentes económicos, la apertura financiera induce un endeudamiento acelerado, a costa, obviamente, de acumular riesgos cambiarios y crediticios sustanciales. Las restricciones de liquidez

12 Esto supone que la mayor tributación no se refleja en gastos excesivos de consumo público.

13 Véanse el capítulo anterior de este informe y CEPAL (1996b), Banco Mundial (1998), FMI (1998), UNCTAD (1998) y Naciones Unidas (1999b).

tienden a relajarse más rápidamente para los consumidores que para los inversionistas, dada la precariedad de los segmentos de largo plazo de los mercados financieros nacionales, con lo cual una parte del aumento del crédito se traduce finalmente en una expansión del consumo. La escasa experiencia en la evaluación de riesgos y la ausencia de una buena regulación y supervisión prudencial contribuyen a que no se perciban adecuadamente dichos peligros. En segundo lugar, la apertura financiera al exterior crea una vulnerabilidad adicional frente a la volatilidad y los fenómenos de contagio propios del mercado internacional de capitales. En el capítulo anterior se analizaron los efectos macroeconómicos de estos ciclos de financiamiento externo, sus costos en términos de crecimiento y cargas fiscales y cuasifiscales adicionales, y las posibilidades y limitaciones de distintos instrumentos de política económica para hacerles frente, incluida la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales.

Como lo denotan estas apreciaciones, la asimetría entre el desarrollo financiero interno y externo es una de las causas básicas de dichas vulnerabilidades. Por este motivo, la apertura externa debe ir acompañada de políticas que apunten a desarrollar sistemas financieros nacionales sólidos. Esto es necesario, además, por razones tanto de crecimiento como de equidad. En efecto, los dos problemas estructurales fundamentales que se encaran en este frente son la disponibilidad de fondos de largo plazo, decisivos para el financiamiento de la inversión, y el escaso acceso al crédito de que disponen las empresas pequeñas y los hogares de menores ingresos, clave para la equidad. La experiencia histórica, tanto en la región como en el resto del mundo, indica que la solución de estos problemas no resulta de la acción espontánea del mercado, sino de la interacción entre éste y medidas deliberadas de política pública que apunten a crear segmentos de mercado antes inexistentes y a complementar, por esta vía, su desarrollo. El segundo de estos temas será tratado en el capítulo siguiente. Esto nos permite concentrar la atención en el análisis del financiamiento de la inversión.

La eficiencia con la que el mercado financiero canalice recursos de ahorro hacia la inversión depende de la provisión de servicios con bajos costos de intermediación y del desarrollo de instituciones e instrumentos apropiados, con distintos perfiles de rentabilidad, riesgo y liquidez. Una mayor estabilidad

macroeconómica y el establecimiento de esquemas apropiados de regulación y supervisión prudencial pueden contribuir significativamente a estos resultados. En efecto, la menor incertidumbre macroeconómica permite reducir los riesgos que enfrentan los sistemas financieros nacionales, lo que unido a los menores niveles de riesgo característicos de sistemas financieros bien regulados y supervisados, permite igualmente reducir los márgenes de intermediación —muy elevados en el grueso de los países de la región— y prolongar el horizonte temporal de ahorradores e inversionistas. Por otra parte, en la medida en que el sesgo de los inversionistas en favor del corto plazo está asociado a una larga experiencia inflacionaria y a la ausencia de instrumentos que protejan su valor real ante este fenómeno, la mayor estabilidad de precios contribuirá también a este resultado. Una regulación que fomente la competencia puede propiciar igualmente la reducción de los márgenes de intermediación. Sin embargo, esto por sí solo no garantiza que se desarrollen las instituciones e instrumentos apropiados para financiar la inversión.

Los recursos de largo plazo que requiere el financiamiento de la inversión no pueden ser sustituidos por créditos de corto plazo sin generar efectos indeseables. Dado que las decisiones correspondientes son de largo plazo, tal sustitución genera riesgos asociados a los desfases temporales entre el flujo de ingresos y las obligaciones crediticias, lo que vuelve a los empresarios muy vulnerables ante cambios en las tasas de interés o reducciones de la disponibilidad de crédito que impidan la rotación de las deudas de corto plazo. Se generan, así, riesgos tanto de liquidez como de insolvencia.¹⁴ Este hecho puede reducir la demanda de fondos por parte de los inversionistas y también la disposición de los intermediarios financieros para facilitarles los recursos, dados los elevados riesgos que ellos a su vez enfrentan, a causa de la estructura de corto plazo de sus pasivos. En este contexto, la inexistencia o el carácter de incompletos de los instrumentos financieros conduce a un racionamiento del crédito, que restringe la inversión productiva, a una mayor vulnerabilidad financiera de las economías o a ambas situaciones a la vez.

En los países desarrollados, los instrumentos e instituciones adecuados para evitar estos descalces de los plazos fueron estableciéndose en el curso de una larga experiencia histórica, con el activo apoyo de políticas o regulaciones gubernamentales (Zysman, 1983; Studart,

14 Un modelo reciente en que se analiza este tipo de problemas, aunque con respecto al financiamiento internacional, se presenta en Rodrik y Velasco (1999).

1995 y 1996). Los dos esquemas institucionales clásicos son el sistema de banca universal, de origen alemán, y el sistema financiero de origen anglosajón, que combina el crédito bancario con un activo mercado de valores. En el primer caso, los bancos manejan internamente los desfases en la madurez de sus activos y pasivos, es decir, emiten bonos a diferentes plazos para financiar activos con distintos términos de madurez. Este sistema exige una regulación muy activa para evitar asimetrías temporales y refleja una preferencia de los ahorradores por títulos de renta fija. En el segundo caso, los descaldes son atenuados por la existencia de un gran número de instituciones y mercados financieros especializados en bonos y otros activos financieros con diferentes plazos y riesgos. La tendencia reciente muestra un cierto grado de convergencia entre estos dos modelos históricos. En cualquier caso, es necesario resaltar que los esquemas institucionales específicos difieren significativamente entre países y que no existe, así, un modelo único que constituya el mecanismo más eficiente para resolver los problemas del financiamiento de la inversión. En general, puede decirse que la estructura financiera es eficiente desde el punto de vista del desarrollo cuando se dispone de mecanismos que proporcionen financiamiento para la producción y la inversión a plazos consistentes con las diversas demandas que presenta una economía en crecimiento y costos igualmente congruentes con la rentabilidad y los riesgos correspondientes.

En la mayoría de los países en desarrollo, la creación de mecanismos de financiamiento de largo plazo estuvo asociada históricamente a la instauración de instituciones públicas y de distintas formas de canalización forzosa de recursos hacia dicho financiamiento, apoyadas generalmente con recursos fiscales y cuasifiscales (incluida abiertamente la emisión). El desarrollo del mercado de valores fue mucho más fragmentario e incompleto que el de estos instrumentos de crédito. En el último cuarto del siglo XX, gran parte de estos mecanismos fue desmantelada o redujo considerablemente su alcance, como un reflejo no sólo del predominio de visiones que exaltaban las virtudes de la liberalización financiera, sino también de la escasez de recursos fiscales para financiar la inversión de largo plazo, la inconveniencia de los mecanismos cuasifiscales utilizados en el pasado y las deficiencias en materia de economía política mostradas en algunos casos por estos mecanismos, que en no pocas ocasiones llevaron a asignar recursos sin una clara racionalidad económica.

Desafortunadamente, la desaparición o pérdida de importancia relativa de estos instrumentos no fueron

acompañadas de iniciativas privadas que llenaran el vacío correspondiente. La excepción más importante la constituyeron los mercados externos de capitales durante los períodos de euforia financiera, cuyas deficiencias ya se han analizado. Algunos esfuerzos internos han tenido impactos hasta ahora reducidos, según se verá a continuación. Por este motivo, para garantizar adecuados niveles de inversión sin generar fragilidad macroeconómica, es necesario desarrollar nuevas instituciones e instrumentos que aseguren una adecuada oferta de recursos financieros de largo plazo y que permitan, en algunos casos, complementar algunos avances que han venido experimentando los mercados financieros en un marco de mayor libertad. Este constituye, por lo tanto, uno de los grandes retos del desarrollo regional en los próximos años.

La evolución más importante en este frente ha sido, sin duda, la creación de un cúmulo importante de fondos de pensiones, asociada a la reforma de los sistemas tradicionales de seguridad social. Su desarrollo genera, a su vez, un crecimiento del mercado de rentas vitalicias y, consiguientemente, de las compañías de seguros. No en vano éstos han sido los intermediarios financieros que más han crecido durante la década pasada. Por la naturaleza de sus compromisos ambos tipos de instituciones son potenciales demandantes de instrumentos de ahorro financiero de largo plazo, siempre que éstos ofrezcan seguridades apropiadas de rentabilidad, liquidez, riesgo y resguardo ante la inflación.

La liquidez de un instrumento se relaciona directamente con la amplitud de su mercado, es decir, con la presencia de múltiples agentes capaces de absorber las fluctuaciones de la oferta y demanda de títulos sin variaciones excesivas en sus precios y, por lo tanto, capaces de estabilizar los mercados. Ello subraya la importancia de apoyar el desarrollo de mercados secundarios de deuda y de los “creadores de mercado” (bancos de inversión u otros intermediarios autorizados para actuar como tales), que cumplen el papel estabilizador mencionado. Por sus características con respecto a cuantía, uniformidad y menor riesgo, los títulos de deuda pública interna tienden a cumplir la función de líderes del mercado y de referentes para otros papeles. El alargamiento de los plazos de dichos títulos puede servir, por lo tanto, para extender el horizonte temporal del conjunto del mercado. En la medida en que cuentan con garantías reales y permiten una mayor homogeneidad de los papeles que se transan, la titularización de paquetes de deudas hipotecarias puede contribuir también al desarrollo del mercado, especialmente de títulos a mayor plazo, siempre y

cuando se cuente, nuevamente, con instituciones que ejerzan en forma eficiente la función de titularización y creación de mercado.

Uno de los aspectos más complejos del financiamiento de la inversión es el manejo de los riesgos. Por la naturaleza de sus compromisos previsionales, los fondos de pensiones y compañías de seguros se exponen en grado muy limitado a tales riesgos, y la regulación correspondiente tiende a acentuar dicho sesgo (véase el capítulo 6). En consecuencia, las funciones de evaluación, control y absorción de riesgo deben recaer en otros agentes. Esto destaca la importancia de introducir instrumentos y agentes adicionales, tales como los fondos de capital de riesgo, de inversión y de garantía, y los seguros de crédito. El desarrollo de todos ellos ha sido, hasta ahora, limitado. En un contexto de alta volatilidad financiera externa y de inadecuada regulación interna, los fondos internacionales de inversión han sido, además, una fuente de inestabilidad. El desarrollo de mercados de derivados ofrece también oportunidades para un manejo de riesgos más eficiente, pero, como lo indica la experiencia internacional reciente, deben ser objeto de una regulación especializada para evitar que se transformen en una fuente adicional de volatilidad de los mercados.

En economías que registran grados de inflación superiores a los internacionales, todos los instrumentos financieros de largo plazo deben contar con mecanismos que permitan resguardar su valor ante la inflación. En la experiencia regional, las dos principales modalidades para lograrlo han sido la indización y la expresión de los títulos financieros en alguna moneda extranjera. En el primer caso, es necesario asegurar que la unidad de cuenta utilizada no sea objeto de manipulación. La segunda solución es claramente subóptima, ya que genera grandes riesgos financieros nacionales asociados a la variación del tipo de cambio y pérdida adicional de autonomía monetaria. Su uso debe ser, por lo tanto, restringido. Una tercera alternativa, la emisión de títulos con tasa variable, ha sido menos empleada y sus posibilidades son, en cualquier caso, limitadas más allá de plazos relativamente cortos. Por este motivo, la indización tradicional sigue ofreciendo la mejor opción, aunque no está ciertamente exenta de costos.¹⁵

La experiencia reciente de la región indica que la introducción de agentes de ahorro institucional, como los

fondos de pensiones, no ha aumentado a un ritmo adecuado la disponibilidad de instrumentos financieros de largo plazo, ni ha ido acompañada del desarrollo de otras instituciones y segmentos del mercado de capitales. En estas circunstancias, la posibilidad de incrementar la canalización de recursos financieros hacia la inversión real se ha visto hasta ahora frustrada. Como se ha señalado, el Estado cumple naturalmente una función esencial como regulador, así como promotor de nuevos agentes e instrumentos. Sin embargo, también puede desempeñar un papel como banca de segunda línea, e incluso como agente crediticio directo o inversionista (parcial o total) en aquellos intermediarios capaces de profundizar el mercado. De hecho, en muchos países siguen existiendo agentes públicos, especialmente bancos de desarrollo, que ofrecen servicios financieros y que continúan cumpliendo un papel como instrumentos para “completar mercados”, es decir, para llenar los vacíos que deja el sector privado, incluida la provisión de servicios a pequeños agentes, el desarrollo de títulos y mecanismos de inversión de largo plazo, la “creación” de mercados secundarios y de fondos de capital de riesgo y de garantías, para lo cual en muchos casos actúan en asociación con entidades privadas o a través de ellas. Tal solución exige, sin embargo, el diseño de reglas que garanticen el profesionalismo de sus actividades, especialmente la adopción de instrumentos modernos de análisis y control de riesgos; también se debe evitar la interferencia política y, en particular, la tentación de convertir las instituciones financieras del sector público en un mecanismo de canalización de subsidios no presupuestados, práctica que condujo a su crisis en el pasado.

Debe anotarse, finalmente, que la naturaleza del desarrollo financiero y, sobre todo, del mercado de valores, está limitada por una característica estructural: el predominio en muchos países de la región de empresas esencialmente familiares, problema que como es obvio se vuelve mayor en las economías más pequeñas. Este es un factor que debe tomarse en cuenta al diseñar las normas regulatorias y de promoción del mercado.

En síntesis, la reorientación de los recursos financieros hacia el largo plazo supone establecer un razonable grado de estabilidad de los principales precios macroeconómicos (tasa de interés, tipo de cambio e inflación), así como crear regulaciones e instituciones apropiadas, e instrumentos rentables, líquidos y de riesgo razonable, que cuenten con una adecuada protección contra la inflación. Ninguna de estas

15 El problema principal, de acuerdo con la experiencia latinoamericana, es la extensión de la indización a contratos diferentes de los financieros, lo que genera fuertes riesgos de desestabilización macroeconómica ante impactos adversos sobre el nivel de precios.

características surge espontáneamente por la acción del mercado, sino como producto deliberado de la política pública en esta área. Fuera de su función reguladora y

promotora, en ciertos casos el Estado puede desempeñar un papel pionero, induciendo avances a los cuales se incorporen posteriormente los agentes privados.

3. La dinámica de las estructuras productivas

Según estudios recientes de la CEPAL, el desempeño relativo de las economías latinoamericanas en términos de crecimiento económico ha estado asociado tanto a fenómenos de carácter macroeconómico, como a las dinámicas vinculadas a la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales se enmarcan (Katz, 2000a; Moguillansky y Bielschowsky, 2000; Stallings y Peres, 2000).

La dinámica de las estructuras productivas puede visualizarse en torno de la interacción entre dos fuerzas básicas: i) las innovaciones, entendidas en un sentido amplio como un conjunto de actividades nuevas que tienden a dinamizar los sectores productivos, y ii) las complementariedades entre empresas y sectores productivos asociadas a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios, su grado de especialización, los canales de comercialización establecidos, y las instituciones que regulan su conducta y sirven como canal de información y coordinación entre los agentes. La existencia de estas complementariedades determina, por la vía de las externalidades que genera la interacción entre los distintos agentes económicos (Stewart y Ghani, 1992), la competitividad sistémica de los sectores productivos —o su ausencia (Fajnzylber, 1990; CEPAL, 1990).

No existe quizás mejor definición de las innovaciones que la ofrecida por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: i) la introducción de nuevos bienes y servicios o de nuevas calidades de ellos; ii) la aparición de nuevos métodos productivos o de nuevos sistemas de comercialización; iii) la apertura de nuevos mercados; iv) la conquista de nuevas fuentes de materias primas; y v) el establecimiento de nuevas estructuras de mercado en un sector, por ejemplo como resultado de la creación de mayor poder de mercado por parte de algunas empresas o la ruptura de posiciones dominantes. Estas innovaciones pueden darse en empresas ya establecidas —de hecho, en un mundo en constante cambio, las empresas que no innovan tenderán a desaparecer— pero generalmente también en empresas nuevas. De esta

manera, comprenden tanto “creación” de empresas, actividades productivas y sectores, como “destrucción” de otros ya establecidos.

El gran incentivo para la innovación, vista en este sentido amplio, son las utilidades extraordinarias de que se apropia el innovador, estímulo necesario para que supere la incertidumbre que caracteriza sus decisiones. Los precios a los que vende sus productos están, además, afectados por los costos de creación y desarrollo de los nuevos conocimientos y por la ausencia de las complementariedades características de los sectores ya desarrollados, es decir, de una red de oferentes de insumos y de canales de comercialización establecidos. En todos estos sectores, la “maduración” de las innovaciones da lugar a importantes economías de escala dinámicas. En efecto, el conocimiento técnico está sujeto a un proceso de aprendizaje y maduración, asociado a la propia experiencia productiva. Algo similar ocurre con la información que se crea a medida que se desarrollan los mercados: al productor, el conocimiento de los mercados le permite modificar sus productos y canales de comercialización, en tanto que los compradores adquieren conocimiento de los oferentes; a través de este proceso se produce una reducción acumulativa de los costos de transacción, que está sujeta igualmente a economías de escala dinámicas. El desarrollo institucional —de las propias empresas innovadoras y de las instituciones privadas y públicas que lo respaldan— se caracteriza por procesos similares, todos los cuales siguen, así, una senda evolutiva. El conocimiento técnico y la información comercial pueden, además, ser imitadas. Este hecho tiende a erosionar las ganancias extraordinarias de los innovadores, pero permite a la vez desarrollar las complementariedades que hacen posible que la actividad correspondiente alcance progresivos grados de madurez.

La introducción de nuevos productos en el caso de los países en desarrollo asume, generalmente, la forma de desarrollo de actividades ya establecidas en países industrializados, sea en función de mercados externos o internos. Además, la adopción de nuevos métodos de

producción no comprende normalmente la creación de nueva tecnología, pero sí procesos muy activos de aprendizaje, adaptación de tecnología y rediseño de productos, que pueden dar lugar a múltiples innovaciones localizadas y, ciertamente, a la construcción de capital humano y organizativo gracias a la experiencia productiva acumulada.

La globalización ha generado, sin duda, cambios significativos en la naturaleza de las complementariedades, por la vía de la desintegración de las denominadas “cadenas de valor”, ya que los procesos productivos que previamente se llevaban a cabo en un mismo sitio se realizan ahora en localidades muy diversas. Con la mejoría de los sistemas de información y comunicación, estos cambios han reducido la importancia relativa de algunos factores, como la localización de las empresas cerca de los oferentes de insumos, pero es posible que hayan aumentado la de otros, especialmente el acceso a ciertos servicios, incluidos los financieros y de infraestructura. Sin embargo, el hecho de que la tendencia a la especialización, lejos de reducirse, haya aumentado, es una señal de que no ha desaparecido el papel de las complementariedades y de los fenómenos asociados de aglomeración espacial de ciertas actividades en determinados sitios.

El énfasis en los procesos de “creación” y “destrucción” de empresas, actividades productivas y sectores, y las innovaciones y complementariedades que los determinan, tiene una ventaja tanto analítica como práctica, en la medida en que sirve de guía para el diseño de políticas públicas. Este análisis supone que no hay una tendencia espontánea al pleno empleo de los recursos productivos. La heterogeneidad estructural que caracteriza a los países en desarrollo —es decir, la presencia de estructuras productivas en las que coexisten productores pertenecientes a muy diferentes estadios de organización productiva y tecnológica, y que cuentan con grados muy diversos de acceso a la información y a los mercados de factores— hace que exista siempre una masa considerable de subempleo o informalidad. Como se ha señalado, la inversión y el ahorro interno tienen, además, elementos importantes de endogeneidad. Por otra parte, dado el rezago productivo, tecnológico e institucional que caracteriza a los países en desarrollo, siempre es posible inducir proactivamente procesos más rápidos de aprendizaje tecnológico y desarrollo institucional. En estas condiciones, el predominio de las fuerzas “creativas” sobre las “destructivas” genera círculos virtuosos de rápido crecimiento que, a nivel global, se expresan en la absorción de una gama creciente de trabajadores en actividades dinámicas, la

existencia de importantes oportunidades de inversión, la creación inducida de ahorro, y procesos de aprendizaje tecnológico y desarrollo institucional acelerados. A su vez, el predominio de las fuerzas “destructivas” genera lo contrario, es decir un círculo vicioso que conduce al aumento de la heterogeneidad estructural a medida que los excedentes de mano de obra se absorben en actividades de baja productividad; la reducción de los incentivos para invertir; la destrucción de capacidad de ahorro; la pérdida de experiencia productiva, que genera rezagos tecnológicos acumulativos, y el debilitamiento de las instituciones.

A nivel agregado, estos procesos dan lugar a cambios en la productividad —laboral o total de los factores—, que son el resultado tanto de las reducciones o aumentos del grado de heterogeneidad estructural de las economías, como del comportamiento de dicha variable a nivel microeconómico, pero es muy probable que los primeros sean los dominantes. De esta manera, el hecho de que algunos agentes económicos estén alcanzando la frontera tecnológica, como resultado de los incentivos que genera un ambiente competitivo o de los propios esfuerzos de aprendizaje, no garantiza que la productividad a nivel agregado avance en igual sentido, ya que es posible que el mismo proceso genere aumentos del desempleo o subempleo de recursos productivos —es decir, de la heterogeneidad estructural— que afecten negativamente la productividad agregada de la economía. Esto indica, en una visión más amplia, que la evolución de las variables agregadas que se captan en los análisis macroeconómicos puede ser más bien el efecto de las dinámicas estructurales que su factor determinante; en otras palabras, el rápido crecimiento y los altos niveles de inversión y ahorro que lo acompañan no son los que determinan la velocidad del cambio estructural y las dinámicas evolutivas favorables de desarrollo tecnológico e institucional, sino lo contrario. Más en general, existe una interacción entre ambos procesos que no puede ignorarse.

El origen de las innovaciones puede ser interno o externo. En las últimas décadas ha habido fuerzas externas, tanto positivas como negativas, que han generado creación y también destrucción de actividades productivas. La revolución tecnológica asociada a la informática y las comunicaciones, la desintegración de las cadenas productivas que esto ha inducido en los países industrializados y que incentiva la exportación de actividades de ensamble hacia países en desarrollo, así como la creciente demanda turística internacional, corresponden a las primeras, en tanto que la debilidad de muchos mercados de materias primas pertenece a las segundas. Tanto o más decisivos han sido, sin embargo,

aquellos cambios asociados a los procesos de reforma estructural.

Estos procesos han generado efectos complejos. Por la parte positiva, han inducido diversas “innovaciones”, vinculadas a las exigencias de competitividad que han debido enfrentar las empresas, el abaratamiento de los equipos y los insumos como resultado de la reducción de los aranceles, el nuevo incentivo de conquistar mercados externos, la apertura de fuentes de materias primas, especialmente en el sector minero, y el establecimiento de nuevas estructuras de mercado en los sectores privatizados, acompañado muchas veces de ganancias extraordinarias a causa de los bajos precios de dichos activos (es decir, de “subsidios patrimoniales” no despreciables), y de esquemas regulatorios inadecuados. Al mismo tiempo, las economías enfrentaron fuerzas destructivas considerables, relacionadas con la retracción de ramas adversamente afectadas por la competencia de las importaciones, la menor disponibilidad de fondos internos (utilidades retenidas y fondos de depreciación) por parte de las empresas productoras de bienes y servicios comercializables internacionalmente, debido a la reducción de la protección y a los procesos de revaluación, y la pérdida de capacidades tecnológicas acumuladas en la fase anterior, que incluyó el abierto dismantelamiento de laboratorios (los de las empresas públicas privatizadas) y centros de desarrollo tecnológico. Estas situaciones fueron reforzadas por la inestabilidad macroeconómica predominante durante las dos últimas décadas.

A ello se agregó el debilitamiento de muchas instituciones de apoyo al desarrollo productivo, públicas y privadas, heredadas de la etapa anterior, que además vino a sumarse al deterioro experimentado durante la “década perdida”. El rechazo de las intervenciones públicas en el terreno productivo determinó que el esfuerzo por establecer nuevas instituciones que las reemplazaran fuera muy bajo. Sin embargo, la creación de redes para promover las exportaciones en el exterior así como de zonas francas, un más activo fomento del turismo, la mejora de los mecanismos de regulación del sector minero, el interés de algunos gobiernos en estimular el desarrollo de “complejos” o “conglomerados” (*clusters*) productivos, especialmente a nivel local, son algunos de los cimientos que se han fundado y sobre los cuales se puede construir hacia el futuro.

El efecto neto fue propio de cada contexto (*context-specific*), como lo prueba la heterogeneidad de experiencias en materia de crecimiento económico. En

promedio, sin embargo, los incentivos para aumentar la eficiencia microeconómica que generaron los procesos de apertura y privatización no se tradujeron en un ascenso generalizado de los ritmos de crecimiento económico, como se supuso que ocurriría, sino en un incremento considerable del grado de heterogeneidad estructural de las economías. Hoy en día la región tiene, sin duda, más empresas de “clase mundial”, incluida una mayor presencia de empresas multinacionales, pero también más desempleo abierto y subempleo, además de pérdidas de capacidades empresariales heredadas de la fase anterior de desarrollo y de capacidad institucional para transferir y adaptar tecnología. Los choques “destructivos” tuvieron, así, un papel no despreciable en un contexto en el cual el supuesto de pleno empleo de los recursos no se cumplió: muchos recursos laborales, empresariales, tecnológicos e institucionales fueron subutilizados, abiertamente desempleados o, incluso, destruidos.

La tendencia a menospreciar el papel de las políticas en apoyo de la producción no fue, por lo tanto, “neutral” en términos de desarrollo productivo, de crecimiento económico, ni tampoco de encadenamientos sociales. Esto concuerda, por lo demás, con la copiosa literatura en que se sostiene que no hay una relación estricta entre “neutralidad de incentivos” y ritmo de cambio tecnológico.¹⁶ Así, el análisis precedente destaca la importancia de rescatar las estrategias y políticas de desarrollo productivo como un elemento esencial para avanzar hacia economías dinámicas. Desde una óptica de cambio estructural, el objetivo fundamental de las estrategias es facilitar la potenciación dinámica de las actividades productivas, mediante el fomento de acciones innovadoras, el desarrollo de las complementariedades necesarias para que maduren, incluido el de las instituciones que les sirven de sustento y, como contrapartida, la reestructuración ordenada de las actividades que tienden a ser desplazadas, para facilitar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores. Desde el punto de vista de la literatura económica, el objetivo es reducir las incertidumbres que caracterizan a los sectores innovadores mediante la emisión de señales claras que orienten a los inversionistas, ayudar a superar los “problemas de coordinación” implícitos en la generación de las actividades complementarias, e impulsar los procesos evolutivos propios del aprendizaje tecnológico y el desarrollo institucional.

El entorno macroeconómico cumplió también un papel importante en la determinación del peso relativo de

16 Véanse, por ejemplo, los trabajos recogidos en Helleiner (1992), Roberts y Tybout (1996) y Rodríguez y Rodrik (1999).

los procesos creadores y destructores que tuvieron lugar a nivel productivo. Sin duda, la erradicación de las hiperinflaciones fue un factor favorable, así como la mejoría de los balances fiscales. Sin embargo, otros rasgos del manejo macroeconómico han tendido a acentuar los efectos destructivos y a debilitar algunos de los creativos. El fuerte comportamiento procíclico de la demanda agregada, de los flujos externos de capitales y de los precios macroeconómicos —como los tipos de cambio y las tasas de interés—, generaron tensiones que incidieron en la subsistencia de muchas empresas, sobre todo pequeñas y medianas y, en particular, las productoras de bienes y servicios comercializables internacionalmente, que perdieron al mismo tiempo protección efectiva (CEPAL, 1998b). El corte abrupto de subsidios, a raíz de las reformas fiscales y crediticias, y las drásticas reformas comerciales, también contribuyeron al cierre de actividades que, en un marco de mayor gradualidad, habrían gozado de mejores oportunidades para su reconversión; así, de hecho, hubo sobredestrucción. La debilidad de los segmentos de largo plazo del mercado de capitales y las revaluaciones cambiarias registradas en muchos países entre 1991 y 1994 y, posteriormente, durante el bienio 1996-1997 debilitaron, a su vez, los impulsos positivos.

A lo largo del último medio siglo, las experiencias de rápido crecimiento en el mundo en desarrollo han estado enmarcadas en estrategias de cambio estructural que, combinadas con entornos macroeconómicos y financieros funcionales para el desarrollo, indujeron procesos dinámicos de acumulación de capital (Rodrik, 1999).¹⁷ Las rápidas trayectorias ascendentes de las economías asiáticas demuestran claramente esta idea. El vigoroso crecimiento en América Latina durante la etapa de industrialización impulsada por el Estado también fue producto de una estrategia de cambio estructural, basada en algunos casos en la profundización de la sustitución de importaciones y, mucho más, en modelos “mixtos”, que combinaban la sustitución de importaciones con el fomento de las exportaciones (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000, cap. 1). A diferencia de los países asiáticos, en la región estos procesos no contaron siempre con el grado adecuado de estabilidad macroeconómica, en particular a partir de la avalancha de recursos externos de los años setenta. La experiencia chilena de rápido incremento de la capacidad productiva en los años noventa puede interpretarse también en términos de una estrategia de cambio estructural —y, por lo demás, desde esta óptica muestra algunos síntomas de agotamiento, de

acuerdo con un análisis reciente (Moguillansky, 1999). Esto acusa la necesidad de políticas activas, que permanentemente se vayan adaptando a una realidad económica en evolución.

En la etapa actual de desarrollo, es necesario, por lo tanto, poner en práctica estrategias de cambio estructural que sirvan de marco para un avance productivo dinámico. Como es obvio, dichas estrategias y las políticas que se adopten en ese marco deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno. En este sentido, cabe señalar cinco consideraciones básicas. En primer lugar, el énfasis debe recaer fundamentalmente en la articulación de las economías de la región con la economía mundial, incluyendo el desarrollo de cadenas y complejos productivos subregionales y regionales en el marco de los procesos de integración, y la generación de actividades complementarias con las exportadoras, que permitan ampliar el valor agregado de las exportaciones de bienes y servicios y su capacidad para arrastrar otras actividades productivas. En segundo término, debe existir un adecuado balance entre la iniciativa individual de los agentes, que es decisiva para poner en marcha un proceso dinámico de innovaciones, y el establecimiento de sistemas de coordinación e incentivos públicos. Los incentivos que se otorguen deben ser acordes, como es obvio, con las reglas internacionales, en especial aquéllas emanadas de la Organización Mundial del Comercio. No obstante, aunque en esta materia la prioridad debe otorgarse a la utilización de los márgenes de acción que determinan los acuerdos existentes, sería deseable que estos espacios se ampliaran para las autoridades de los países en desarrollo, ya que quedaron demasiado restringidos tras la Ronda Uruguay, en particular para permitirles aplicar políticas selectivas y criterios de desempeño que favorezcan las actividades innovadoras y la creación de las complementariedades necesarias para su desarrollo. En tercer término, todo incentivo debe otorgarse en función del desempeño, para así generar “mecanismos de control recíproco” (Amsden, 2000). En cuarto lugar, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales. Por el contrario, es deseable abrir un amplio abanico de combinaciones público-privadas, que cada país debe descubrir a lo largo de su propio sendero evolutivo. Por último, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero funcional para la reestructuración de la capacidad existente y la inversión productiva.

17 Este autor se refiere a ellas como “estrategias de acumulación de capital”.

4. Reformas, dinámica estructural e inversión

El comportamiento de la inversión durante el proceso reciente de reformas proporciona una valiosa oportunidad para analizar la interrelación entre la inversión y la dinámica estructural, así como la de ambas variables con el entorno macroeconómico en el cual evolucionaron. En este sentido, de acuerdo con un análisis reciente de la CEPAL (Moguillansky y Bielschowsky, 2000), pese a haberse logrado avances importantes en cada experiencia nacional, no se percibe una recuperación de los ritmos de inversión que permita garantizar un crecimiento alto y sostenido, ni una orientación de estos recursos hacia sectores capaces de reforzar la competitividad sistémica, ni una adecuada endogenización del progreso técnico. Estos resultados fueron determinados por la conjunción del proceso de cambio estructural propiamente dicho con los efectos de las turbulencias y las políticas macroeconómicas que caracterizaron la década de 1990 (o, en el caso de procesos tempranos de reforma, los años ochenta). Esta interacción entre los fenómenos estructurales y macroeconómicos que incidieron en la inversión fue igualmente notoria en los países en que la política cambiaria se utilizó como instrumento para estabilizar los precios, generando procesos de revaluación real que desalentaron la inversión en actividades productoras de rubros transables.

En este estudio se distinguen dos fases en la evolución de la inversión. La primera, que coincide con la etapa inicial de las reformas y de los procesos de estabilización macroeconómica que en muchos países las acompañaron, se caracterizó por un cuadro desfavorable a la inversión, en especial a causa del predominio de “choques destructivos” que dieron lugar a desinversiones y reacciones defensivas de ajuste por parte de los agentes, que a su vez se tradujeron en racionalización productiva y reingeniería de la gestión, pero no en esfuerzos de inversión importantes. Durante la segunda fase se recuperaron las inversiones fijas, esencialmente volcadas a la modernización de las actividades tradicionales, cuya preservación era factible en el nuevo contexto institucional. Este proceso se vio favorecido, además, por el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas. Sólo en el caso de Chile puede hablarse de una tercera fase, en la cual la inversión corresponde, en términos estrictos, a decisiones de inversionistas basadas en las señales que emite un modelo consolidado, en un contexto, además, de relativa

estabilidad macroeconómica. Esta situación se dio, sin embargo, tras un largo proceso de transición, en el cual se registró incluso una abierta vuelta a una fase de racionalización, durante la crisis de la deuda.

De esta manera, las dos etapas mencionadas corresponden estrictamente a un proceso de transición durante el cual los agentes se enfrentan a profundos cambios de las reglas del juego, lo cual lleva a una paulatina adaptación a lo largo del tiempo. Si bien durante este proceso de transición, visto como un todo, surgieron nuevas actividades, en lo esencial no predominó la “creación” de una nueva estructura productiva, sino más bien la “destrucción” inicial del segmento más frágil de la base productiva preexistente, seguida de un proceso de “preservación vía renovación” de otro segmento con mayor capacidad para adaptarse al nuevo contexto macroeconómico e institucional.

La cautela inicial de los agentes tuvo su origen en la incertidumbre respecto del entorno macroeconómico y la estabilidad de las reglas del juego, así como en la gran atención prestada al comportamiento de los competidores nacionales e internacionales. De allí que el período tendiera a caracterizarse más bien por esfuerzos defensivos de racionalización productiva que por una ampliación de las inversiones fijas. Durante esta etapa, los agentes propendieron a introducir cambios en la gestión administrativa y productiva (modernización no incorporada en equipos), a desintegrar las empresas verticalmente y a buscar su especialización. En el caso de los bienes que competían con importaciones, los primeros movimientos fueron defensivos y solían incluir reducciones significativas del tamaño de las firmas, hasta el extremo de eliminarse plantas y empresas —es decir, de llegar a la desinversión— y despidos de trabajadores. En algunos casos, también comprendieron la búsqueda inicial de mecanismos que permitieran reconvertir la producción con vistas a los mercados externos, por ejemplo mediante alianzas estratégicas con empresas nacionales o internacionales. En el caso de las empresas privatizadas se observaron procesos similares de racionalización, acompañados de despidos llevados a cabo por el propio sector público antes de la venta de la empresa o por los nuevos propietarios, después de la compra.

Lo que caracteriza la segunda fase es la coincidencia de dos fenómenos: una mejoría de las condiciones macroeconómicas —considerable si se compara el

período 1991-1994 con los años ochenta, y mucho menor si se incluyen las turbulencias de la segunda mitad de la década— y la entrada de una importante ola de inversiones, casi todas ellas con rasgos aún no plenamente consolidados. Estos dos fenómenos han dado lugar a una recuperación de las tasas de inversión. Durante esa segunda fase, algunos países consiguieron recuperar o superar los coeficientes medios de inversión anteriores a los procesos de reforma. Sin embargo, esto no ocurrió en los tres países de mayor tamaño relativo (Argentina, Brasil y México), ni en Chile con anterioridad a su tránsito hacia una tercera fase en la década de 1990 (véase el cuadro 9.1).

Los elementos distintivos de esta segunda fase son los siguientes:

- Una intensa y generalizada modernización “incorporada” en equipos, orientada a reducir los costos y mejorar la calidad. Por el contrario, la expansión de la capacidad aún no es un rasgo característico.
- Un reposicionamiento estratégico de las empresas transnacionales en América Latina a través de una “ola inversora” para la expansión de la capacidad, motivada tanto por procesos de integración en marcha (incluido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), como por la agresiva ocupación preventiva de los mercados y las oportunidades creadas por los procesos de privatización. En el caso de los bienes transables, el reposicionamiento se ha producido especialmente en los sectores en los que esas empresas ya operaban con anterioridad y en donde, a diferencia de las empresas locales, las transnacionales han ganado mucho con la apertura comercial y financiera (debido a su red mundial de proveedores, así como su acceso a los canales de exportación y a financiamiento a bajo costo, entre otros factores). Ese reposicionamiento ha repercutido tanto en la estructura de propiedad de las empresas —participación en privatizaciones, fusiones y adquisiciones de firmas privadas nacionales— como en las inversiones fijas.
- Una gran afluencia de inversiones en minería en varios países, propiciada por cambios institucionales en el tratamiento acordado a la inversión extranjera, los regímenes de concesión en las áreas de la minería, el petróleo y los recursos forestales, y la reglamentación tributaria. Este proceso también afectó a las empresas estatales, pues la competencia con las transnacionales líderes las obligó a buscar nuevas estrategias de crecimiento, que en varios

casos incluyeron asociaciones estratégicas con empresas extranjeras.

- Un fuerte caudal de inversión procedente de las empresas privatizadas, motivado en gran medida por la exigencias establecidas en los contratos de enajenación. Los casos más claros son aquellos en que la modalidad de venta de las acciones de las empresas ha sido el sistema de capitalización (Bolivia), o cuando los compromisos de inversión, expansión y modernización fueron incorporados explícitamente en dichos contratos (Perú, entre otros). En algunos países se han creado incentivos especiales para atraer a los inversionistas (en Colombia y México el sector público se comprometió a comprar energía a las nuevas empresas generadoras).
- Un auge excepcional de la inversión en las telecomunicaciones, derivado de la pugna entre los operadores transnacionales por el mercado mundial, la gran demanda reprimida de servicios de telefonía fija, el acelerado proceso de desarrollo tecnológico del sector y el marcado rezago tecnológico previo, los compromisos asumidos durante el proceso de privatización y las regulaciones tarifarias que han permitido rentabilidades elevadas.
- En el caso especial de México y de algunos países de América Central y el Caribe, se aprecia también una ola de inversión ligada a las exportaciones, en especial a la integración con el mercado estadounidense.

Este proceso se ha caracterizado por fuertes cambios en la composición sectorial de la inversión y por la muy heterogénea capacidad de adaptación de los distintos agentes. En términos sectoriales, en la década de 1990, el caso más generalizado de dinamismo de la inversión se dio en el sector de las telecomunicaciones. Los sectores eléctrico, minero y petrolero han exhibido también un fuerte dinamismo en varios países. En todos estos casos, la competencia por atraer inversión extranjera y la poderosa capacidad negociadora de las empresas transnacionales pueden haber favorecido la inversión, como resultado de condiciones que permitieron a los inversionistas obtener ganancias extraordinarias. Por el contrario, la práctica más común en el sector industrial —con la excepción de Chile, que ha entrado a una tercera fase del proceso— ha sido la inversión defensiva. El coeficiente de inversión en la industria ha resultado inferior al promedio de las décadas de 1970 y 1980, y ha tendido a concentrarse en ramas altamente competitivas. Este sector se ha caracterizado, además, por un importante grado de desintegración de las cadenas productivas y de deterioro de la balanza comercial, aun

Cuadro 9.1
**AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): FASES DE LA INVERSIÓN Y
 COEFICIENTES DE INVERSIÓN CON RESPECTO AL PIB**
 (En porcentajes)

Países	Pre-reforma	Primera fase: racionalización	Segunda fase modernización	Modelo consolidado
Argentina	23.4	1990 12.7	1991-1998 20.5	
Bolivia	16.9	1986-1989 13.4	1990-1998 17.9	
Brasil	23.3	1990-1993 14.5	1995-1998 16.8	
Chile ^a	21.4	1974-1976 14.6	1977-1981 16.7	
		1982-1985 14.2	1986-1989 18.3	1990-1998 25.1
Colombia	16.1	1990-1991 13.5	1992-1998 17.8	
Costa Rica	21.7	1986-1991 20.5	1992-1998 23.2	
México	21.8	1986-1990 17.0	1991-1998 ^b 19.7	
Perú	21.8	1990-1992 17.7	1993-1998 23.3	

Fuente: Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, "La inversión en un proceso de cambio estructural: América Latina en los noventa", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/The Brookings Institution, inédito, 2000. Coeficientes calculados en moneda constante de cada país.

^a El período pre-reforma en Chile corresponde a la década de 1960.

^b No incluye 1995.

en los rubros más dinámicos en cuanto a inversión. Este aspecto es relevante, ya que si bien un creciente porcentaje de las nuevas inversiones se destina a la producción para exportación, la estructura productiva (y sobre todo el régimen de ensamble, que tiende a ser su rasgo distintivo en algunos países), obliga a importar una mayor proporción de insumos y, de esta manera, afecta a las inversiones de empresas complementarias.

Los agentes líderes en el proceso han sido las empresas transnacionales y los conglomerados nacionales, pero las primeras muestran una clara tendencia a adquirir las empresas nacionales con mayores proyecciones internas e internacionales. Esto no sólo se observa en la industria, sino también en otros sectores productivos y de servicios públicos, en los que las empresas estatales fueron privatizadas. La pequeña y la mediana empresa son los agentes más débiles en el proceso de inversión.

Al final de la etapa de transición, al que se llegará gradualmente durante los primeros años del nuevo siglo, los factores transitorios, tanto favorables como desfavorables, que han venido afectando a la inversión, tenderán a diluirse y después a desaparecer. El ingreso a etapas maduras de economías abiertas significa que la inversión pasará a regirse por factores permanentes (crecimiento y estabilidad macroeconómica, precios relativos, progreso técnico y estrategias empresariales, entre otros). Aunque sobre esta materia no puede haber,

como es obvio, diagnósticos definitivos, existe una serie de argumentos que apoyarían la tesis de que la actual configuración macro, meso y microeconómica emergente podría ser menos favorable a altas tasas de inversión que en el pasado, ya que afecta a la ecuación rentabilidad/incertidumbre que determina la inversión. A continuación se examinan brevemente estos factores.

En primer lugar, las incertidumbres macroeconómicas han tendido a aumentar. Las crisis ocurridas en México y en Asia han puesto sobre el tapete la mayor frecuencia cíclica de turbulencias financieras de magnitud considerable. Las medidas nacionales para enfrentar la volatilidad financiera son, por ello, esenciales para asegurar la estabilidad del crecimiento, pero en cualquier caso su efectividad será limitada en ausencia de acciones multilaterales efectivas, que impriman gobernabilidad global a los flujos financieros (Naciones Unidas, 1999a). Según se ha indicado, la volatilidad macroeconómica introduce una marcada inestabilidad en los precios relativos clave, particularmente la tasa de interés y el tipo de cambio reales, variables determinantes para las decisiones de inversión. Por otra parte, la tendencia deficitaria de los saldos comerciales asociadas al tipo de especialización productiva genera dudas razonables sobre la capacidad para acelerar significativamente el crecimiento económico con respecto a los modestos registros alcanzados por la mayoría de los países durante la década

de 1990. Estos factores afectarán las expectativas de los inversionistas en los próximos años.

En segundo lugar, la mayor competencia que caracteriza a las economías abiertas ha incrementado la incertidumbre microeconómica de las empresas. La apertura transmite al escenario nacional y local las inseguridades propias del contexto internacional —los impactos del cambio tecnológico, la variación internacional de los precios relativos, el nivel de actividad y los tipos de cambio en los mercados de exportación o en países productores de bienes competitivos—, que se agregan a los factores microeconómicos tradicionales de naturaleza nacional. Ello ayuda a explicar la actual concentración de las inversiones en pocos sectores y en pocos agentes capaces de enfrentar en mejor forma tales incertidumbres, particularmente las empresas transnacionales.

Una tercera razón es que las privatizaciones introducen un entorno institucional en que predominan una mayor aversión al riesgo y más altas exigencias de rentabilidad, comparado con el patrón previo de inversión de las empresas públicas. En este último caso,

y tratándose de elevadas inversiones en infraestructura o servicios públicos, en el pasado los requerimientos de rentabilidad se examinaban en conjunto con los criterios de cobertura e impacto social de las inversiones, en tanto que la percepción del riesgo se veía restringida por el recurso a fondos del erario público. Sin que tales prácticas hayan sido necesariamente eficientes, lo concreto es que, comparativamente, el nuevo contexto institucional estimula menos la inversión en estos sectores.

Estas consideraciones resaltan la importancia de adoptar medidas mucho más agresivas para fomentar la inversión, que compensen los mayores riesgos e incertidumbres que genera el nuevo contexto institucional. Estas medidas incluyen aquellas orientadas a reducir los impactos sobre la volatilidad financiera, analizadas en el capítulo anterior, así como aquellas dirigidas propiamente al fomento de la inversión, en especial estrategias activas de cambio estructural y de mejoramiento de los mecanismos para financiar la inversión, a los que se ha dedicado este capítulo. En el siguiente se exploran las políticas mesoeconómicas complementarias.

Capítulo 10

Políticas de transformación productiva

1. “Hechos estilizados” del escenario productivo y la agenda de políticas de transformación productiva

Las reformas económicas, los programas de estabilización macroeconómica, los patrones de manejo macroeconómico que han surgido a partir de ellos y los cambios radicales que se produjeron en el contexto externo generaron fuertes alteraciones en el entorno y el régimen de incentivos que enfrentan las empresas productivas de la región. Han entrado en escena nuevos actores nacionales y extranjeros y un nuevo conjunto de instituciones y hábitos de comportamiento ha ido modificando la estructura económica y el debate sobre las políticas de desarrollo. En este marco, parte del aparato productivo preexistente no ha logrado sobrevivir: una fracción por claras desventajas competitivas, otra por deficiencias en el sistema institucional de apoyo a la reconversión productiva y una tercera por inestabilidades macroeconómicas vinculadas al sesgo procíclico de algunas políticas. Este proceso puede resumirse en cuatro tendencias básicas (CEPAL, 2000a; Katz, 2000a; Stallings y Peres, 2000).

En primer término, la estructura sectorial de la producción ha experimentado una transformación significativa. Entre las actividades que han ganado terreno relativo se destacan algunos sectores de servicios (telecomunicaciones, energía, transporte y servicios financieros), algunas actividades agropecuarias y mineras altamente competitivas, las industrias procesadoras de materias primas de origen local que fabrican productos básicos industriales (celulosa y

papel, hierro y acero, aceites vegetales, metales, productos petroquímicos, etc.), las ramas de ensamble o maquila —algunas de uso intensivo de mano de obra de baja calificación, como la industria de las confecciones, y otras con mayor exigencia de calificación, como la maquila electrónica— y la industria automotriz, que ha gozado de un trato preferencial en los países de mayor tamaño. Según vimos en el capítulo 1, hacia fines de la década se perfilaban en la región dos patrones básicos de

especialización en función de los mercados externos. El primero se caracteriza por el crecimiento de las exportaciones manufactureras con altos componentes de insumos importados y se observa en México, Centroamérica y algunas economías del Caribe. En México se combina con ramas industriales de mayor sofisticación y valor agregado nacional, como la industria automotriz, y en otros países con exportaciones agrícolas y de servicios turísticos. Tales exportaciones tienen un importante componente de mano de obra y están básicamente destinadas al mercado norteamericano, que ha operado como motor de su crecimiento a lo largo de la última década. El segundo patrón, predominante en Sudamérica, combina el predominio de productos primarios o industriales de uso intensivo de recursos naturales destinados al mercado mundial —reforzando o profundizando en este caso patrones históricos de especialización— con un comercio intrarregional mucho más diversificado y con un fuerte contenido de manufacturas. En Brasil se combina también con algunas exportaciones de uso intensivo de tecnología y en varios países con manufacturas de uso intensivo de mano de obra. Existe además un tercer patrón de especialización, que se encuentra sobre todo en Panamá y algunas economías pequeñas de la Cuenca del Caribe, caracterizado por la exportación de servicios (financieros, turísticos y de transporte).

En segundo lugar, se han ido consolidando nuevos regímenes de organización industrial. Los grandes ganadores han sido los grupos transnacionales y algunos nacionales, que han abierto nuevas instalaciones productivas y han adquirido o absorbido a otras empresas locales. En cambio, han desaparecido empresas, generalmente pequeñas y medianas, industriales y agrícolas, que no pudieron adaptarse a un nuevo régimen de incentivos económicos, más desregulado y abierto a la competencia externa, en un contexto en que la creación de empresas no ha sido igualmente dinámica. Las reformas estructurales han producido simultáneamente éxito y fracaso, ganadores y perdedores, creación y destrucción, dentro de un cuadro de transformación de la morfología de los mercados que está lejos de haber concluido.

En tercer lugar, los regímenes sectoriales y tecnológicos también han experimentado cambios notables, que han provocado el debilitamiento, total o parcial, de las cadenas productivas, así como el retroceso de las actividades de ingeniería nacional y de las labores

públicas de investigación y extensión, en un escenario de intensa evolución tecnológica. Ello aceleró la obsolescencia de parte del parque productivo y del capital humano acumulado. A raíz de este proceso, en muchos países aumentaron el desempleo y el subempleo estructurales. Pese a que el problema que exhibe la región en este campo obedece en cierta medida a la imperfección de los mercados laborales, resulta equivocado suponer que esa es la única explicación del fenómeno.

En cuarto término, este proceso ha redundado en una aceleración del crecimiento económico, aunque el ritmo observado es aún inferior al que la región alcanzó en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda. Ello ha impedido, por lo demás, que las nuevas políticas surtan los efectos esperados sobre la productividad a nivel global. Sin duda las empresas líderes de los sectores que han logrado adaptarse al nuevo contexto de política han aumentado la productividad; no obstante, la creciente heterogeneidad estructural ha tenido el efecto opuesto. Así las cosas, la región tiene hoy más empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales o asociadas a grupos económicos nacionales, pero también más desempleo y subempleo estructurales, desaparición de empresas y pérdida de capacidades tecnológicas e institucionales, todo lo cual ha afectado adversamente la productividad de otra parte importante del aparato productivo.

La interpretación de estos resultados es variada, de acuerdo con el marco analítico desde el cual se miren los procesos en curso. Una visión indica que el proceso de ajuste marcha bien, y que la falta de resultados más favorables es un indicador de que se deben profundizar las reformas, abriendo y desregulando aún más la economía, liberalizando más los mercados de trabajo y de capital, dando más tiempo a que se generen las reestructuraciones deseables del aparato productivo.

Alternativamente, otro sector¹ reclama reformas, esta vez en el plano meso y microeconómico, creando mercados donde éstos no existen, corrigiendo fallas cuando éstas se presentan —por ejemplo, en los mercados de capital de largo plazo, en los de tecnología o en los de capacitación de los recursos humanos—, consolidando o estableciendo instituciones gubernamentales y privadas, y fortaleciendo el papel de la disciplina competitiva y de la regulación, cuando éstas no surgen automáticamente. Este tipo de análisis tiene una gran afinidad con el llamado de otros analistas a “reformular las reformas” (Ffrench-Davis, 1999; Ocampo,

1 Véase, por ejemplo, Stiglitz (1998).

1998b), que hace hincapié en la necesidad de combinar políticas productivas más activas con políticas macroeconómicas más orientadas al crecimiento y menos procíclicas frente a la volatilidad de los flujos de capital.

Desde una tercera perspectiva, las asimetrías de información y las externalidades no deben considerarse las causantes de las fallas de mercado, sino más bien el motor mismo del proceso de crecimiento económico y cambio estructural. Para quienes defienden esta postura, la agenda de políticas debe orientarse a inducir innovaciones y complementariedades estratégicas que aceleren el crecimiento. Los regímenes de política de desarrollo productivo ofrecen, en este enfoque, los mecanismos de coordinación económica no captados por el sistema de precios, en contextos dinámicos caracterizados por la existencia de activos específicos y la interdependencia de los agentes económicos.

Reconociendo la importancia de consolidar los logros alcanzados en materia de estabilidad de precios, inserción externa, ampliación de los espacios para la actividad privada y racionalización de los aparatos estatales, la visión que se adopta en este documento busca en estas dos últimas aproximaciones analíticas los elementos que permitan a los países de la región fortalecer los aparatos productivos y mejorar los impactos de la reestructuración productiva sobre la equidad.

Considerando tales aproximaciones, los objetivos básicos de la agenda de políticas pueden agruparse en tres grandes categorías. La primera abarca los temas relativos al resguardo de la competencia y la regulación pública de estructuras no competitivas, con el fin de corregir nuevos problemas de estructura y

comportamiento que atentan contra la eficiencia microeconómica y la equidad distributiva. Algunos de ellos se examinan en otros capítulos de este informe. Así, la regulación de los servicios sociales se analiza en la parte II, y la regulación y supervisión prudencial del sistema financiero en el capítulo 8. En el presente capítulo se estudian medidas más generales relacionadas con el fomento de la competencia, en algunos casos remitiendo al lector a los temas de servicios públicos, que se tratan en el capítulo 12.

La segunda categoría comprende aquellos casos en que es necesario corregir fallas de los mercados de factores, como el acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados y tierra. Los temas relativos al desarrollo de mercados de capitales de largo plazo ya se examinaron en el capítulo anterior. En éste se analizan aquéllos referidos al acceso de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, a los mercados de factores. Este análisis subraya la necesidad de adoptar políticas activas para garantizar una participación dinámica de estas empresas en el desarrollo de tramas productivas competitivas.

La tercera categoría abarca las medidas tendientes a fomentar innovaciones, especialmente tecnológicas y de conquista de mercados externos, y desarrollar sinergias y complementariedades estratégicas que permitan profundizar el tejido productivo para aumentar la productividad y acelerar el crecimiento económico. Aunque algunos de los problemas obedecen a fallas convencionales de los mercados de factores, el análisis debe ir más allá, explorando, en particular, la “reingeniería” de las instituciones públicas y privadas que promueva el surgimiento de nuevas actividades económicas y formas de interactividad entre los agentes económicos.

2. Promoción de la competencia

Las reformas económicas despertaron las expectativas de que la apertura comercial externa y la privatización de los servicios básicos, junto con beneficiar al consumidor local, operarían como un mecanismo disciplinador de la competencia, impidiendo que los productores locales —públicos o privados— explotaran sus posiciones dominantes de mercado. En muchos ámbitos las reformas estructurales han funcionado como se esperaba; sin embargo, en algunas

situaciones el resultado final fue que el poder de mercado de los grandes grupos corporativos nacionales y transnacionales se consolidó.

Conviene aquí distinguir dos tipos de situaciones. En el caso de los bienes y servicios no comercializables internacionalmente, se advierte en la región que, en una vasta gama de procesos de privatización de empresas estatales, se han reemplazado monopolios públicos por monopolios u oligopolios privados, con desregulación

del mercado o sin ella. La urgencia fiscal y el carácter paradigmático con que muchas veces se abordó el tema de las privatizaciones restaron espacio a las inquietudes por preservar, ex-ante, las condiciones de competencia, llegando a primar, en algunos países, especialmente durante las etapas iniciales del proceso, la percepción de que la participación privada era incompatible con el papel regulador del Estado. La conciencia sobre la necesidad de acompañar estos programas con entes reguladores fuertes ha venido ganando terreno con posterioridad, pero en esta materia existe todavía un déficit regulatorio importante. Los complejos temas que deben encararse en esta área se examinan con detenimiento en el capítulo 12 del presente informe.

En el caso de los bienes transables también surgen inquietudes. En efecto, los precios que ha debido afrontar el consumidor local reflejan una gama diversa de situaciones. Como se esperaba, los precios relativos de los bienes de consumo duraderos y de los bienes de capital han caído. Sin embargo, dicho efecto no ha sido generalizado. Existen sectores donde la diferenciación de productos a través de marcas, la segmentación de los mercados de una misma marca asociada a los procesos de licenciamiento de su distribución, la existencia de hábitos localistas de consumo, los altos costos de transporte y los costos fijos de comercialización implican que la “transabilidad” es imperfecta, aun en productos que son objeto de una activa comercialización internacional, y por ello puede dar lugar a comportamientos no competitivos, particularmente en mercados pequeños. La experiencia indica, además, que del funcionamiento de los mercados no surge automáticamente una adecuada protección a los consumidores frente a la mala calidad de los productos o a precios abusivos.

Este hecho resalta la importancia de complementar el desarrollo de marcos y entes regulatorios en el campo de los servicios públicos privatizados con una política de competencia (*antitrust*) activa, orientada a maximizar el bienestar de los consumidores y promover la asignación eficiente de los recursos. El impulso innovador en este campo es reciente, ya que se ha registrado principalmente durante los años noventa, incluso en aquellos países que disponían de una legislación anterior en esta materia.²

Un organismo de competencia proactiva debe impedir prácticas anticompetitivas, tales como acuerdos de precios entre competidores con el fin de explotar su poder de mercado; examinar el impacto de las fusiones

sobre la competencia; regular la transparencia en las ofertas públicas de acciones, defendiendo el interés de los pequeños accionistas; impedir el uso de información privilegiada en los negocios; regular conflictos de intereses; reducir barreras a la entrada en mercados relevantes, etc. Más allá de ello, debe convertirse igualmente en instrumento activo de promoción de la competencia y defensa del consumidor, mediante la adopción de principios, legislación e instituciones destinadas a tales objetivos. El accionar regulador de este organismo debiera funcionar como un contrapeso necesario a la presencia creciente de grandes conglomerados de capital nacional y de firmas transnacionales que tienen un fuerte poder de mercado. Su creación debe acompañarse de un fortalecimiento de las instancias judiciales que participen en los procesos de competencia y defensa del consumidor. En este último caso, debe incluir, además, instrumentos ágiles para la defensa de las pequeñas causas de los consumidores.

La orientación del debate analítico sobre las normas de competencia, que se centraba en propiciar mercados perfectamente competitivos, se ha ido desplazando hasta velar por que éstos sean disputables (contestable), es decir, que las empresas que estén en un mercado determinado, aunque sumen un número muy reducido, se comporten teniendo en cuenta la competencia de posibles entrantes. La primera opción es más exigente, en tanto apunta a eliminar aquellas estructuras de mercado incompatibles con la competencia perfecta. La segunda pone énfasis en reducir barreras a la entrada, al estimar que un mercado disputable puede ser eficiente, incluso en ausencia de la competencia perfecta.

En los últimos años, la discusión acerca de la vinculación entre las autoridades de competencia y los organismos de regulación de los servicios públicos ha cobrado una importancia creciente. De hecho, estas entidades cumplen funciones complementarias destinadas a fomentar estructuras de mercado más competitivas. Un mayor vínculo permitiría desarrollar contrapesos institucionales que podrían ayudar a evitar los riesgos de que las entidades reguladoras sean dominadas por las empresas reguladas y, a su vez, que la propia entidad de competencia sea dominada. El fomento de la participación ciudadana en torno a los temas regulatorios y de competencia es también esencial para evitar estos problemas y para que las entidades correspondientes se rijan efectivamente por la defensa de intereses generales.

2 En la actualidad, diez países de la región —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Perú y Venezuela— cuentan con legislaciones e instituciones antimonopolio (véase Tavares de Araujo y Tineo, 1999). Hay otros países cuyas leyes al respecto están en proceso de elaboración, como Bolivia, Nicaragua y República Dominicana.

La presencia simultánea de entidades transnacionales en varios mercados, el necesario proceso de aprendizaje ante situaciones nuevas y los riesgos de dominación revelan la importancia de fortalecer las actividades de cooperación entre las autoridades de competencia y regulación de los distintos países de la región.³ Estas últimas deben cubrir aspectos que van desde la asistencia técnica por parte de las entidades con

mayor experiencia hasta la colaboración frente a la creciente ocurrencia de casos de competencia con alcances transfronterizos. La cooperación internacional es particularmente relevante en el caso de países más pequeños. Por ello, una de las opciones que debe estudiarse es el modelo europeo, según el cual la autoridad de competencia es supranacional.

3. Políticas de innovación, complementariedades estratégicas y desarrollo institucional

El impulso al crecimiento exige una política integrada para favorecer la competitividad y el desarrollo productivo que propicie un mejor funcionamiento de los mercados de factores y la promoción activa de las innovaciones y complementariedades estratégicas que determinan el ritmo de cambio estructural (véase el capítulo anterior). Para alcanzar este último propósito es preciso establecer un marco institucional apropiado y fomentar en los agentes comportamientos que estimulen la construcción de capital social, induciendo el desarrollo de sinergias y complementariedades entre empresas, y entre el sector público y el privado, que contribuyan a la consolidación de tramas productivas e institucionales de orden local, nacional y subregional. En las páginas que siguen se examinan sucesivamente las condiciones para establecer un marco institucional apropiado en el área del fomento productivo y tecnológico, realizar un esfuerzo tecnológico más decidido que el actual, robustecer las innovaciones en el frente exportador y alentar el debate y aprendizaje en torno al desarrollo de complementariedades entre empresas productivas, muchas de ellas con base territorial.

a) El marco institucional de las políticas de fomento productivo y tecnológico

El debate sobre desarrollo productivo, tal vez más que ningún otro, ha estado cargado de estereotipos que

tornan difícil un análisis profundo tendiente a determinar qué tipo de instituciones y políticas son adecuadas, dados los requerimientos y características de cada contexto nacional.

La discusión europea sobre política industrial y tecnológica puede servir como un buen punto de partida para destrabar este debate en nuestra región. Aunque se parte de un modelo de carácter genérico, con una amplia batería de medidas de carácter horizontal y neutral, en los hechos su aplicación se remite a cada contexto específico, al recoger las diferencias nacionales que responden a la evolución institucional de cada país. En efecto, pese a un discurso genérico similar, las experiencias de Alemania, Francia, Inglaterra o Italia muestran una rica diversidad de relaciones entre los diversos agentes del sistema nacional de innovación. En tanto en Inglaterra tienden a predominar relaciones de mercado, en Francia el papel del sector público sigue siendo fundamental en la creación y difusión de conocimientos tecnológicos y en la orientación de la política industrial. En Italia se destacan las relaciones locales y municipales, mientras que en Alemania el cuadro institucional está condicionado por una larga historia de acuerdos y compromisos entre la banca, las empresas y las organizaciones sindicales.

Cada uno de estos escenarios genera su propio cuerpo de “rutinas sociales”, estrategias corporativas y formas de gobernabilidad (*governance*), dando pie a

3 De hecho, en un número creciente de negociaciones comerciales, entre ellas el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se han venido incorporando capítulos sobre competencia (Tavares de Araujo y Tineo, 1999). También se han incluido normas de este tipo en el acuerdo del Grupo de los Tres (Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela) y en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile. La Comunidad Andina y el Mercosur han adoptado algunos principios sobre la materia y la CARICOM está contemplando suscribir un protocolo en este campo.

diferentes modalidades de coordinación y gestión en el ámbito productivo y tecnológico. Por lo tanto, junto a las orientaciones generales, es necesario incorporar el análisis de las condiciones específicas de los aparatos productivos y del clima institucional para comprender mejor el debate sobre política industrial y tecnológica.

La percepción de estos fenómenos en nuestra región podría ayudarnos a avanzar en nuestro propio debate sobre la “reingeniería institucional” de la política productiva y tecnológica. En efecto, los distintos modelos de especialización internacional que han venido surgiendo, el diferente cuadro de compromisos y oportunidades que generan los acuerdos de integración regional, la historia de los vínculos entre los diversos agentes del sistema nacional de innovación⁴ y el modelo de gobernabilidad que prima en cada sociedad, abren un abanico de opciones, respetando la historia y evolución institucional de cada país.

Por otra parte, al abordar este debate, es preciso evitar caer en falsos dilemas. Es evidente que, en las condiciones actuales, las políticas de desarrollo productivo deben apoyarse en instrumentos esencialmente horizontales, tales como el desarrollo tecnológico, la formación técnica, el acceso a recursos de capital de largo plazo, la promoción de exportaciones, la infraestructura. Sin embargo, para que estos instrumentos sean eficaces en la práctica, debe detallarse el uso de los recursos destinados a cada uno de ellos, especificando, por ejemplo, las instituciones y programas de desarrollo tecnológico que resultarán beneficiados, los tipos de programas de capacitación laboral que se han de financiar, los mercados y productos a los que están dirigidos los recursos de las entidades de promoción de exportaciones, las obras de infraestructura previstas, etc. Por este motivo, la propia aplicación de los instrumentos horizontales exige cierto criterio de selectividad que ayude a sopesar adecuadamente las alternativas a la hora de asignar los recursos.

Asimismo, aunque los instrumentos que se elijan respondan a los requerimientos de economías de mercado, deben adoptarse en el marco de estrategias de cambio estructural, en el sentido en que hemos utilizado este término en el capítulo anterior. Para que sean eficaces, tales estrategias deben materializar una visión compartida por los sectores público y privado sobre el tipo de cambio estructural apropiado para cada caso concreto, a fin de promover medidas conjuntas. En consecuencia, estas estrategias no son antagónicas con el

mercado; por el contrario, pueden potenciar las posibilidades que éste ofrece (*market enhancement*), proporcionando mecanismos de coordinación económica que no suministra el sistema de precios, permitiendo explotar plenamente las externalidades que se generan entre los distintos agentes económicos y reduciendo la incertidumbre que caracteriza los procesos de inversión, particularmente en actividades innovadoras. Así, este enfoque, correctamente empleado, puede ajustarse más al funcionamiento del mercado que las posturas pasivas alternativas. De hecho, como hemos señalado en varias oportunidades a lo largo de este documento, los enfoques que evitan la intervención pública en aras de la “neutralidad” de los incentivos no son neutros en términos de resultados, pues discriminan contra agentes económicos que están menos preparados para enfrentar el cambio o enfrentan mercados de factores imperfectos; contra agentes y sectores productivos que dependen más de las complementariedades que ofrecen otras empresas o sectores productivos, y contra las actividades que están sujetas a mayores niveles de incertidumbre.

Como el desarrollo institucional — el desarrollo del conocimiento sobre la eficacia relativa de las distintas instituciones e instrumentos — es un proceso que también está afectado por la incertidumbre y la falta de información *ex ante*, es importante preservar una diversidad de instrumentos, como forma de avanzar hacia la “selección natural” a través del aprendizaje. Más que una política óptima, lo recomendable parece ser un proceso selectivo y colectivo de ensayo y error, con metodologías universalmente aceptadas de evaluación de impacto y una actitud pragmática de selección en condiciones de incertidumbre.

b) Políticas de innovación y difusión tecnológica

Un esfuerzo decidido tendiente a mejorar la competitividad sistémica es inseparable de un cambio en la prioridad otorgada a la política tecnológica (CEPAL/UNESCO, 1992, cap. II-2). Las instituciones y políticas de innovación y difusión tecnológica deberían capitalizar y potenciar los nuevos patrones de especialización productiva e inserción en los flujos mundiales de comercio que exhibe la región, buscando aumentar el valor agregado nacional y los contenidos unitarios de ingeniería y conocimientos tecnológicos. En términos sociales y ambientales, los esfuerzos de

4 Véase una caracterización más precisa del sistema nacional de innovación y de las principales políticas correspondientes en CEPAL (1996b, cap. VI).

investigación, desarrollo y transferencia de tecnología deben apoyar áreas críticas de la política social (educación, salud), la transferencia de tecnología hacia las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) rurales y urbanas y el fomento de técnicas de producción limpia.

Para avanzar en este frente es imperioso, en primer término, incrementar significativamente el gasto interno, público y privado, destinado a investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. En efecto, el gasto en investigación y desarrollo ha sido sumamente bajo en los países de América Latina y el Caribe, situándose en torno al medio punto porcentual del PIB en aquellos países de la región cuyo gasto es más elevado.⁵ En los países de la OCDE o en las economías emergentes del Sudeste asiático, dicha proporción es entre cuatro y ocho veces superior. El rezago es aún más evidente en el ámbito de nuevas empresas de base tecnológica, que apenas comienzan a tomar impulso en algunos países.

La canalización de mayores recursos y la correspondiente modernización de la infraestructura científica y tecnológica deben enmarcarse en una visión sistémica de los esfuerzos necesarios, que propicie la acción mancomunada de las distintas organizaciones responsables. Esto exige especificar los roles y ampliar la interacción entre los diversos agentes e instituciones que conforman el sistema nacional de innovación, a saber, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (o estatales) y locales, los laboratorios e institutos públicos y privados de ciencia y tecnología, las universidades y las organizaciones sin fines de lucro, las empresas productoras de bienes y servicios, las instituciones financieras, etc. (Alcorta y Peres, 1996; Katz, 2000b).

Los esfuerzos del sector público deben visualizarse como complemento y como ámbito de generación de externalidades para las tareas de investigación que, paralelamente, debe encarar el sector privado. El sector productor de bienes y servicios debe profundizar su compromiso con el desarrollo y la adaptación de tecnología, financiando y realizando directamente actividades a tal efecto. El Estado, por su parte, debe asegurar niveles adecuados de investigación básica y de investigación en materia de desarrollo y transferencia de tecnologías con alto contenido social y ambiental, e impulsar una mayor interactividad entre los agentes que integran el sistema nacional de innovación.

En términos de desarrollo productivo, es imprescindible que los esfuerzos para la formación de nuevas tecnologías sean parte integral de una política de

competitividad, acorde con la estrategia global de cambio estructural, y no sean meramente programas aislados. La política pública deberá constar de una mezcla razonable de horizontalidad y selectividad en esta materia. Se trata de aprovechar sinergias y complementariedades que ya existen en cada sociedad y en cada aparato científico-tecnológico nacional, pero también de inducir, con cierta dosis de intencionalidad, la creación de ventajas comparativas dinámicas en sectores cercanos y complementarios al actual patrón de especialización productiva.

La articulación de las políticas horizontales y sectoriales y de los esfuerzos de innovación que se realizan con el apoyo de las distintas autoridades públicas debe estar a cargo de un organismo nacional de competitividad e innovación que encabece el sistema nacional de innovación y proponga una orientación y una estrategia nacional en este campo. Dicho organismo debe basarse en una visión macro, meso y microeconómica que ubique de cara al futuro los diversos problemas de competitividad que cada país enfrenta, así como las demandas de los sectores sociales y del desarrollo sostenible.

Las políticas globales, de carácter esencialmente horizontal, deberán complementarse con políticas sectoriales más selectivas, focalizadas en los componentes de innovación, en aquellos sectores donde ya existen regulaciones o instrumentos específicos (por ejemplo, el sector agropecuario, minero, pesquero, forestal, automotor, de servicios públicos), así como en áreas sociales, y en el desarrollo y transferencia de tecnologías limpias. En este sentido, adquieren importancia las medidas de apoyo a los sectores en que los países han creado empresas de “clase mundial”, estableciendo las condiciones para que intensifiquen significativamente su labor nacional de investigación y desarrollo, promoviendo su integración con industrias de fabricación local de bienes de capital y bienes intermedios, así como la utilización de proveedores locales de servicios básicos para la producción. Desde este punto de vista, sin duda una de las prioridades es apoyar los esfuerzos orientados a la explotación sostenible y la exploración de los vastos recursos naturales disponibles en la región. Entre los programas emergentes que conviene promover se destacan aquéllos tendientes a estimular la industria productora de software en español, lo que permitiría, por lo demás, participar activamente en los dinámicos mercados internacionales de estos productos, contribuir a acelerar

5 La excepción clara puede ser Costa Rica, que destina, de acuerdo con los datos existentes, poco más de 1% del PIB.

la expansión de dichos mercados a nivel intrarregional y apoyar el desarrollo de las PYMEs y la modernización de los servicios educativos, de salud, de entretenimiento y de comunicación, sectores que, según la experiencia internacional, se destacan en la generación de empleo.

Además de la presencia de empresas altamente competitivas en términos internacionales, los países de la región también cuentan con una gran diversidad de empresas productivas cuya tecnología media se encuentra claramente alejada de la frontera tecnológica internacional. En este caso lo esencial es apoyar mecanismos eficientes de difusión de conocimientos técnicos ya existentes, adaptarlos a las condiciones nacionales (ecosistemas, materiales locales, rasgos idiosincrásicos de los mercados a los cuales están destinados los productos, etc.) e inducir su rápida utilización por parte de los agentes económicos locales. Este tipo de medidas deben recibir atención prioritaria en el caso de las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, y deben complementarse con ingentes esfuerzos por ampliar los sistemas de capacitación laboral (véase el capítulo 5).

Para aumentar el gasto en actividades de innovación en las empresas productoras de bienes y servicios, los instrumentos de política más conocidos son: subvenciones a proyectos que cuenten con contrapartes en las empresas; incentivos tributarios a la inversión en investigación y desarrollo; atracción de inversión extranjera directa en actividades de uso intensivo de tecnología; líneas de financiamiento preferencial para la innovación tecnológica; capital semilla (*seed capital*) para impulsar la creación de nuevas empresas de base tecnológica; parques tecnológicos e incubadoras de empresas, y compras del sector público, en aquellos países donde aún proceda. Estos instrumentos ya forman parte del panorama latinoamericano y caribeño, pero su aplicación generalizada ha estado concentrada en unos pocos países, especialmente los de mayor tamaño, e incluso en ellos no ha alcanzado hasta ahora la escala deseada.

Un elemento esencial de este esfuerzo es apoyar la formación de todo tipo de asociaciones empresariales con fines de investigación, desarrollo o transferencia de tecnología, incluyendo centros tecnológicos sectoriales o locales y asociaciones con entidades de educación superior o centros académicos de investigación.

La creación de instrumentos de promoción de la innovación tecnológica está estrechamente ligada a la elaboración de mecanismos apropiados de protección de la propiedad intelectual. En esta materia, la normatividad se relaciona cada vez más con los acuerdos

internacionales, sobre todo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). No viene al caso analizar aquí con detenimiento los problemas que plantea esta transición, en virtud de la cual las normas nacionales adquieren un carácter supranacional. En cualquier caso, conviene resaltar que en un mundo caracterizado por la marcada concentración en unos pocos países de la creación de conocimientos tecnológicos, esta transición impone costos no despreciables a los países en desarrollo, que constituyen los importadores de tecnología. Sin duda, la mayor protección que ofrecen las normas internacionales puede ser decisiva para atraer inversión extranjera a ciertos sectores, fomentar las exportaciones de productos en los cuales la diferenciación por marcas es importante y aumentar la disponibilidad de algunos bienes y servicios de consumo. Al mismo tiempo, estas normas elevan los precios de los bienes, en los casos en que la protección de la propiedad se acrecienta, y restringen el desarrollo tecnológico por la vía de la imitación, que ha sido una constante en todos los países de industrialización tardía e incluso en muchas naciones hoy desarrolladas.

Por este motivo, es esencial que los países de la región, y todos los países en desarrollo, participen activamente, con posiciones comunes, en los foros internacionales pertinentes. En este sentido, entre los múltiples debates no resueltos cabe mencionar la necesidad de crear mecanismos que garanticen que dicha protección no eleve indebidamente los costos de adquisición de tecnología para los países en desarrollo ni los precios de bienes y servicios; contar con flujos internacionales de recursos orientados explícitamente a fomentar la transferencia de tecnología hacia países en desarrollo, así como su mayor participación en los esfuerzos de investigación y desarrollo a nivel mundial; resguardar en los sectores sociales y en el agropecuario principios claros que protejan el carácter de bien público de ciertos tipos de conocimientos y, por ende, el acceso a ellos sin costo alguno; abordar los problemas muy especiales vinculados a la biodiversidad, que se analizan en el capítulo 13, y analizar las virtudes relativas de los distintos mecanismos de protección de la propiedad intelectual en el caso del sector agropecuario.

c) Fomento de las exportaciones

Un objetivo esencial de toda estrategia de desarrollo en un mundo globalizado es el dinamismo de los sectores exportadores. Por esa razón, en la próxima década la región debe aspirar a un crecimiento más rápido de las

exportaciones, buscar una mayor diversificación de la base exportadora y reconstruir los encadenamientos de las actividades exportadoras con el resto de los aparatos productivos, que experimentaron un notable deterioro en los años noventa. Las principales innovaciones que deben promoverse en esta área incluyen la creación de nuevos renglones de exportación, la conquista de nuevos mercados, el establecimiento de redes de comercialización apropiadas para los mercados externos, la adaptación de los productos a dichos mercados externos y los esfuerzos tecnológicos que acompañan estos procesos. En todas estas áreas, los logros recientes de la región son destacables, pero insuficientes.

La pieza clave de toda política de fomento exportador es un tipo de cambio competitivo, hecho especialmente cierto durante los períodos de transición hacia economías más abiertas en que están inmersos los países de la región. Por lo tanto, el logro y mantenimiento de un tipo de cambio competitivo debe ser un objetivo esencial de la política macroeconómica, que además debe apoyarse en medidas especiales de fomento exportador y en negociaciones internacionales orientadas a garantizar mercados abiertos y estar acompañada de esfuerzos complementarios tendientes a mejorar los sistemas generales de innovación, romper cuellos de botella en infraestructura (telecomunicaciones, transporte multimodal, puertos, almacenamiento), racionalizar la estructura de protección y eliminar trámites excesivos que obstaculicen la actividad exportadora.⁶

Los instrumentos de fomento exportador deben irse adecuando, con el fin de volverlos más eficientes y, a la vez, compatibles con los compromisos asumidos en la OMC y otros acuerdos comerciales. Ello no obsta, sin embargo, para buscar en las negociaciones futuras de la OMC ampliar los márgenes de acción de los países en desarrollo, que quedaron seriamente limitados durante la Ronda Uruguay. En esta materia, tienen particular importancia los posibles ajustes a las normativas sobre propiedad intelectual y la posibilidad de obtener mayores márgenes para fomentar sectores incipientes de exportación, restablecer, en algunos casos, reglas de desempeño que permitan mejorar los encadenamientos internos de las actividades exportadoras y, al menos en el caso de los países de menor tamaño relativo, mantener algunos de los beneficios especiales de las zonas francas que, de acuerdo con la normatividad vigente, deberán ser desmanteladas en los próximos años.

Un primer instrumento es el acceso expedito de las empresas exportadoras a insumos importados a precios internacionales, ya sea a través del reintegro de impuestos indirectos o de la suspensión de aranceles. Este último instrumento es el más eficaz para los exportadores regulares y ha sido, de hecho, clave para el dinamismo exportador en el Sudeste asiático y en México (Rhee, 1985; Ten Kate y Niels, 1995). Su perfeccionamiento debe estar acompañado de otros mecanismos que permitan también a los exportadores indirectos —es decir, a aquellas empresas que venden insumos a los exportadores directos— recuperar los aranceles y otros impuestos indirectos. Ello es necesario para fortalecer los eslabonamientos hacia atrás de las exportaciones y aumentar el efecto dinamizador del crecimiento exportador sobre el resto de la economía nacional. En este sentido, una tarea complementaria en el nuevo contexto es acordar con las filiales de las empresas transnacionales —y quizás también de algunas grandes empresas nacionales— mecanismos que permitan desarrollar mayores encadenamientos internos de su actividad exportadora (y productiva, en general), así como el impulso por parte de ellas a actividades de investigación y desarrollo en la región.

El acceso al financiamiento y al seguro para las exportaciones es otro componente esencial de la política de fomento exportador, que ha cobrado creciente importancia a nivel mundial, particularmente para las pequeñas y medianas empresas que no disponen de acceso a préstamos en el exterior. En la mayoría de los países de la región, con algunas excepciones destacables (entre ellas, Brasil, Colombia y México), la aplicación de este instrumento todavía presenta notorias deficiencias, que son aún mayores en el caso de los seguros de exportación.

Un tercer instrumento es la creación de instituciones públicas o mixtas de promoción de exportaciones, y el uso de la red de oficinas de dichas instituciones en el exterior o de las delegaciones diplomáticas con este fin. Estas instituciones contribuyen decididamente a facilitar el acceso a la información necesaria para exportar, así como a proporcionar información sobre la oferta exportable a posibles compradores. Pueden también cumplir un papel importante en la promoción de distintas formas de asociación entre los exportadores, por productos o mercados de destino, para aprovechar las economías de escala y las externalidades que genera su presencia

6 Véase una revisión sistemática de los desafíos y políticas del ámbito exportador en CEPAL (1998b, cap. IV).

conjunta en los mercados internacionales. El uso más activo de estas instituciones, su estrecha cooperación con asociaciones gremiales de exportadores o productores, y con empresas privadas que ofrezcan servicios complementarios de información a las empresas exportadoras, así como de certificación de calidad y ambiental, es una de las claves para un mayor dinamismo exportador.⁷

Un tipo de actividades que no ha recibido suficiente impulso es la creación de una banca de inversión u otras entidades privadas especializadas en la canalización de capital de riesgo hacia empresas o actividades nuevas destinadas a diversificar la base exportadora. La banca pública de desarrollo tuvo durante décadas un papel destacado en varios países en la promoción de nuevas inversiones, primero para la sustitución de importaciones pero, también, crecientemente, para la exportación, actividad que algunas de estas entidades siguen realizando. Sin embargo, su pérdida de importancia relativa no ha estado acompañada de iniciativas privadas que la compensen. En esta materia, pese a algunos esfuerzos aislados, la Fundación Chile sigue siendo un ejemplo aislado. Estos esfuerzos deben estar articulados con aquellos orientados a fomentar empresas de base tecnológica.

Aunque las nuevas reglas de la OMC restringen la mayoría de los subsidios a la exportación, aún existen márgenes que permiten diseñar programas con contenido de subsidio,⁸ que algunos países pueden utilizar para apoyar programas tendientes a promover innovaciones en el frente exportador. Al establecer programas con contenidos de subsidio, es importante respetar los siguientes criterios: deben diseñarse para promover la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados; el apoyo debe ser moderado, con el fin de atraer empresas que realmente están dispuestas a compartir el costo del programa; la asistencia debe ser temporal, con el fin de evitar subsidios permanentes; los

resultados del programa deben ser sometidos periódicamente a evaluaciones externas, de modo de modificarlo o suspenderlo si no contribuye a un aumento y diversificación de las exportaciones; el programa debe estar diseñado y administrado en conjunto por entidades del sector público y del sector privado.

La garantía de acceso a mercados externos es un elemento esencial de las estrategias de desarrollo en las cuales las exportaciones cumplen un papel fundamental. Ello exige, por lo tanto, el diseño de estrategias claras de apertura de mercados, la preparación de equipos negociadores de alto nivel y mecanismos apropiados de comunicación entre estos equipos y el sector privado, y de información a posibles exportadores sobre las oportunidades que ofrecen los distintos acuerdos o esquemas preferenciales. También es esencial crear equipos que permitan aprovechar eficientemente los mecanismos de solución de controversias, tanto aquéllos que prevén los acuerdos comerciales como, especialmente, los de la OMC. Esto requiere la creación de equipos técnicos conjuntos en los países más pequeños y de instrumentos eficaces de apoyo multilateral a dichos países.

En el marco de los acuerdos económicos internacionales, los procesos de integración regional revisten importancia crucial. Según hemos visto, los flujos comerciales intrarregionales se concentran en una diversidad de productos manufactureros no tradicionales que tienen, pues, un mayor contenido tecnológico que las exportaciones hacia los mercados extrarregionales (CEPAL, 1998b, cap. III). Las menores distancias geográficas, la similitud de los patrones de consumo y las muy dinámicas alianzas estratégicas e inversiones cruzadas permiten, además, un mayor flujo de comercio intraindustrial y una mayor participación de empresas de menor tamaño. Todo ello ofrece un marco dinámico de aprendizaje tecnológico que conduce a una mayor competitividad internacional y a una modalidad de especialización más diversificada y equilibrada.

7 En este ámbito se observan algunos esfuerzos novedosos. Las empresas colombianas y mexicanas, por ejemplo, pueden utilizar las oficinas que tienen las respectivas entidades de promoción de las exportaciones —promotora de exportaciones (PROEXPORT-Colombia) y Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)— en el extranjero. La Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (PROCHILE) presta apoyo financiero y técnico para que las asociaciones de empresas instalen sus propias oficinas en el extranjero. Estos organismos también se preocupan por apoyar el diseño de nuevos productos y mejorar los sistemas de control de calidad (Bélisle, 1998). Los programas deben estar articulados con la promoción de entidades especializadas en la certificación del cumplimiento de normas internacionales en materia de calidad y protección del medio ambiente. La Comisión para la Promoción de las Exportaciones del Perú (PROMPEX) tiene un programa de asistencia para la certificación de calidad que permite que las empresas tengan acceso a las consultorías de expertos internacionales (Castillo, Dini y Maggi, 1994).

8 En particular, la OMC permite el uso de subsidios horizontales (no específicos a actividades propiamente exportadoras). También se autorizan los subsidios a proyectos de desarrollo tecnológico que cubran hasta el 75% de sus costos. Queda espacio también para algunos subsidios directos bajo el resguardo de la llamada cláusula de minimis (GATT, 1994; Tussie, 1997).

El desarrollo de las zonas francas amerita algunas consideraciones especiales. Hoy existen alrededor de 200 zonas francas en toda América Latina, tanto de índole comercial como productiva.⁹ En conjunto han sido un importante vehículo de generación de empleo¹⁰ y de nuevas exportaciones. Por ello, algunos países pequeños de Centroamérica y el Caribe actualmente las visualizan como uno de los elementos fundamentales de su estrategia de desarrollo. Los incentivos que ofrecen están sujetos a la consideración de la OMC, dado que entrañan subsidios a la exportación. En este sentido, de conformidad con los acuerdos actuales, las exenciones al impuesto a la renta que otorgan muchas zonas francas deberán desaparecer en el año 2005. Otro beneficio apreciable que ofrecen dichas zonas es la exención arancelaria para insumos y bienes de capital, que también ha venido perdiendo importancia relativa debido a la reducción general de aranceles y a la proliferación de acuerdos de libre comercio, así como a la creación de sistemas generales de reembolso o suspensión de aranceles. Las reglas de origen características de los tratados comerciales establecen igualmente límites a sus beneficios. Por este motivo, sus posibilidades de subsistir dependerán, más que de los beneficios tributarios que ofrecen, de la eficiencia de sus servicios de apoyo a la distribución y producción, y de las economías de aglomeración que logren generar. Cabe señalar al respecto que, de acuerdo con un estudio reciente de la CEPAL (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999), la industria maquiladora que en general se desarrolla en las zonas francas, puede –bajo ciertas condiciones– promover diversas formas de aprendizaje y progreso técnico. En este proceso cabe destacar su capacidad para desarrollar ingeniería del control de calidad, lo que mejora la posibilidad de incursionar en nichos de productos más especializados, con mayor generación de valor agregado.

d) Fomento de complejos productivos (*clusters*)

Según hemos visto en el capítulo anterior, el desarrollo simultáneo de empresas y actividades complementarias, incluidas instituciones especiales que

proporcionan canales eficaces de información y coordinación entre los distintos agentes productivos, es esencial para garantizar, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, la competitividad sistémica de los sectores productivos.¹¹ En épocas recientes, el énfasis relativo ha recaído sobre la formación de complejos, agrupamientos o conglomerados productivos (*clusters*) como estrategias de desarrollo productivo a nivel nacional y, especialmente, local.

La formación de los complejos productivos reside básicamente en la idea de la generación de externalidades positivas. Por una parte, se trata de potenciar las sinergias que existen entre las distintas empresas productivas y entre ellas y otras organizaciones y actores, que permiten reducir los costos de transacción y los riesgos de una actividad particular gracias a las mejoras de los canales de comunicación y coordinación. Por otra, se trata de inducir externalidades dinámicas derivadas del aprendizaje por interacción, que contribuyan a incrementar la capacidad innovadora, creando ventajas comparativas. Su diferencia de énfasis en relación con el concepto de cadena productiva radica en: i) las actividades productivas de que forman parte, ya que un mismo complejo productivo puede considerar empresas productivas, comerciales y de servicios vinculadas horizontal o verticalmente, es decir en relaciones de competencia o colaboración así como de proveedor y comprador,¹² ii) el tipo de actores que lo integran, ya que se trata no sólo de empresas productivas, sino también de organizaciones privadas, instituciones académicas etc., y iii) el ámbito geográfico, ya que los complejos productivos se definen normalmente en función de espacios subnacionales; ello no obsta, sin embargo, para que la idea pueda utilizarse provechosamente para diseñar políticas de alcance nacional o incluso subregional (véase más adelante).

Uno de los autores que ha contribuido más a popularizar este concepto, Porter (1990), lo utilizó para explicar la ventaja competitiva de ciertos grupos de empresas. En su visión, existen ventajas competitivas de jerarquía inferior y superior. Las de categoría inferior (recursos productivos no especializados) conducen a una

9 Algunas se consideran también agencias de desarrollo local o incluso se justifican por el impulso a regiones rezagadas (zona franca de Cobija, en Pando, Bolivia, por ejemplo).

10 El ensamble de prendas de vestir, por ejemplo, genera aproximadamente un millón de empleos directos en los países de la Cuenca del Caribe, incluido México.

11 Este tema ha sido objeto de la minuciosa atención de varias escuelas de pensamiento económico, en especial aquéllas que analizan el desarrollo de procesos de aglomeración a nivel espacial y el papel de las complementariedades estratégicas en el desarrollo. Véase una versión reciente de estos conceptos en Krugman (1995).

12 Así, por ejemplo, un complejo productivo turístico puede incorporar hoteles y restaurantes, agentes de viaje, empresas de transporte, museos, una reserva natural y cooperativas de artesanos, involucrando a actores de una misma localidad y emprendiendo iniciativas colectivas.

competitividad basada en menores costos de recursos naturales o mano de obra. Las de categoría superior (innovación) conducen a una competitividad más robusta y duradera, basada en la diferenciación. La competitividad de las empresas es más robusta cuando la fuente de ventaja competitiva superior (la innovación) surge de la interacción entre empresas, consumidores exigentes e instituciones de apoyo en un espacio geográfico preciso. Esta fuente de ventajas resulta difícil de imitar o mejorar para cualquier competidor externo. Este razonamiento es similar al elaborado por Fajnzylber (1990) y recogido en el documento de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990), en que estos conceptos se denominan competitividad “espuria” y “auténtica” y se expresa la necesidad de establecer en los países latinoamericanos las complementariedades que determinan la competitividad sistémica.

Actualmente en varios países de América Latina y el Caribe la generación de complejos productivos se considera un componente principal de la política de fomento productivo, para lo cual en muchos casos se cuenta con el respaldo, financiamiento y apoyo institucional de los gobiernos nacionales.¹³ En otros se trata de proyectos iniciados por gobiernos subnacionales, instituciones académicas o gremios y asociaciones privadas. En países de menor desarrollo relativo, es frecuente que la promoción esté a cargo de una organización expresamente creada a instancias de programas de cooperación internacional. Los objetivos, modalidades y alcances son heterogéneos y reflejan condiciones e idiosincrasias sectoriales o locales que aportan los distintos promotores empresariales, académicos y gubernamentales.

La tarea central en la promoción de los complejos productivos como política pública es aquella que desempeña el intermediario o animador (*broker*). Sus funciones principales son el diagnóstico de las

oportunidades y amenazas que enfrenta el grupo de empresas correspondiente, la identificación de las medidas colectivas necesarias para aprovechar las oportunidades y encarar las amenazas, la gestión para llevarlas a cabo y la promoción explícita de nuevas inversiones (nacionales o extranjeras) o de nuevas empresas o iniciativas conjuntas (por ejemplo, estrategias conjuntas de conquista de mercados específicos). Ello incluye medidas orientadas a mejorar el acceso a los factores de producción (capital, tecnología, mano de obra capacitada), muchos de ellos especializados en función de las necesidades específicas de los sectores, el uso de instrumentos de fomento productivo, el desarrollo de infraestructura crítica para romper cuellos de botella, especialmente a nivel local, y la elaboración de nuevas regulaciones o normas legales. Un elemento esencial de las funciones mencionadas es la creación de canales colectivos de información y promoción con participación de los gremios empresariales, las universidades y los centros tecnológicos. Las páginas electrónicas abiertas o cerradas, con sus variantes, pueden mejorar significativamente la coordinación de las políticas públicas de apoyo a la función productiva, así como la propia coordinación entre agentes y la promoción de inversiones.

Como parte de estas políticas, las autoridades públicas pueden introducir objetivos sociales más allá del estímulo a la rentabilidad privada, tales como la generación de empleo o la protección del medio ambiente. Otro objetivo de dichas autoridades, más estrechamente relacionado con el fomento productivo, es el impulso a la actividad conjunta de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología entre instituciones académicas y la empresa privada, o directamente al desarrollo de nuevas empresas tecnológicas o de actividades productivas con alto contenido tecnológico.¹⁴ Un tema que amerita atención

13 En algunos casos, ello se lleva a cabo desde los niveles más altos del ejecutivo, como los programas nacionales de competitividad en los países de América Central; en otros, desde los departamentos encargados de la política sectorial o de comercio exterior, como la política de agrupamientos industriales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México y el programa Colombia Compite. Otras variantes suponen el apoyo de institutos de estudios y planificación del gobierno, como la red de políticas industriales locales del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de Brasil, o de instituciones públicas de fomento, como el proyecto TodoChile de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile.

14 En Brasil se habilitaron varias decenas de parques industriales e incubadoras de empresas tecnológicas para apoyar la creación de empresas que aprovecharan la capacidad tecnológica de las universidades locales, incluyendo laboratorios y recursos humanos altamente especializados. Las entidades que formulan los programas de incubadoras, parques y polos tecnológicos en Brasil están agrupadas en una red nacional (ANPROTEC, véase www.anprotec.org.br). En otros países de la región también hay experiencias similares de especialización de parques industriales en actividades productivas con mayor contenido tecnológico. En el municipio de El Salto en Guadalajara, Jalisco, se conformó, por ejemplo, una zona de producción de equipos y componentes del rubro de la microelectrónica. Similar tendencia se observa en San José, Costa Rica. En Puebla, Aguascalientes y Ramos Arizpe se construye un núcleo de empresas de autopartes, al estilo del generado en Sao Paulo o, más recientemente, en ciertos municipios de Minas Gerais.

particular es la posibilidad de utilizar las ventajas comparativas basadas en recursos naturales —en los sectores agropecuario, pesquero, forestal, minero o turístico— para desarrollar, a partir de ellas, conglomerados productivos más diversificados, que permitan construir formas de especialización más estables y dinámicas. Este ha sido uno de los patrones más importantes del desarrollo de economías hoy industrializadas, ricas en recursos naturales (Ramos, 1998; Dirven, 1997; CEPAL, 2000a).

Este tipo de enfoque puede abrir también campos de acción de carácter subregional, con iniciativas que se pueden llevar a cabo en el marco de procesos de integración. Algunas se refieren a la reconstrucción, a nivel subregional, de encadenamientos productivos que se han venido rompiendo a nivel nacional. Otras tienen que ver con la posibilidad de fomentar la formación de conglomerados espaciales que abarquen zonas fronterizas de países que participan en acuerdos de integración.

Una de las grandes virtudes de las iniciativas recientes es que las autoridades públicas locales pueden convertirse en gestoras del desarrollo productivo territorial, al explotar las ventajas que implica la proximidad geográfica. Sin embargo, ello también conlleva riesgos que no deben desconocerse, como parte

de las tareas que deben realizar las autoridades nacionales. Los gobiernos nacionales deberían vigilar, en particular, la aplicación de instrumentos fiscales como las exenciones de impuestos o subsidios (muchas veces en especie) a empresas. Una eventual guerra de incentivos entre autoridades locales puede conducir a un juego de suma cero (o negativo) a nivel nacional. Otro riesgo que se plantea es que crezca la desigualdad entre regiones. Si la autoridad nacional no establece mecanismos de compensación, las zonas más desarrolladas crearán mejores políticas de fomento productivo que las zonas rezagadas, acentuándose la desigualdad regional. Así pues, es recomendable apoyar específicamente a las autoridades locales de zonas de menor desarrollo relativo. Por último, cabe subrayar la importancia de una mejor coordinación interinstitucional a nivel nacional para facilitar las iniciativas locales de desarrollo productivo. Con frecuencia, las autoridades y las entidades privadas locales se enfrentan con una multitud de instancias nacionales —departamentos encargados de formación de recursos humanos, infraestructura, investigación y desarrollo tecnológico, promoción de la inversión, por mencionar algunas— cuya dispersión e incluso enfoques contrapuestos obstaculizan la puesta en marcha de las iniciativas locales.

4. Apoyo a las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales

a) La renovación de las políticas e instrumentos de fomento

Las pequeñas y medianas empresas (incluidas la microempresas) concentran el grueso de las firmas y cerca del 85% del empleo en la región. Dado el peso relativo de este “colectivo” empresarial, los avances en materia de competitividad sistémica y los encadenamientos sociales vinculados a la calidad del empleo y la generación de ingresos laborales satisfactorios —y, por ende, la calidad del desarrollo— estriban decisivamente en la fortaleza y eficacia de las políticas de apoyo a su modernización productiva. Esto exige poner tales políticas en el centro de las prioridades de una estrategia de transformación productiva con equidad.

Las consideraciones que siguen están referidas fundamentalmente a PYMES urbanas y pequeñas unidades de producción rural. El tratamiento simultáneo de ambos tipos de entidades refleja el hecho de que, contrariamente al enfoque tradicional, que tiende a categorizarlas en grupos diferentes, ambas comparten rasgos microeconómicos muy parecidos y, por ello, los instrumentos de apoyo son esencialmente similares. Por otra parte, los mecanismos que se utilizan para ayudar a las microempresas también muestran puntos en común. Sin embargo, estas últimas tienen problemas específicos, vinculados al nivel mucho más bajo de capitalización y capacitación que caracteriza a los microempresarios y debido a la existencia de una fracción importante de microempresas que son más el reflejo de estrategias de sobrevivencia de sus dueños

que de auténticos procesos empresariales. Por este motivo, requieren instrumentos específicos para apoyarlas, según se señaló en el capítulo 5.

Existen tres rasgos distintivos de estas empresas. En primer término, se trata de entidades con mayores niveles de flexibilidad, debido a su menor tamaño y a las menores inversiones en capital fijo. Esto les permite aprovechar mucho más rápidamente las nuevas oportunidades, como revela, por ejemplo, el surgimiento en la última década de un gran número de pequeñas empresas en las áreas de producción de software y aplicaciones de la informática y la biotecnología. En segundo lugar, pese al reconocimiento empresarial de la conveniencia de conformar redes asociativas, proyectos conjuntos y acuerdos de complementación, estas empresas viven en un gran aislamiento. En tercer lugar, la figura del dueño-empresario-gerente tiene un papel crítico, ya que en él recaen de forma casi exclusiva las responsabilidades de toma de decisiones, gestión y dirección empresarial. Estas empresas se enfrentan, por su parte, a mercados de capitales y tecnología, y a canales de comercialización caracterizados por fuertes asimetrías de información y costos fijos de diferente naturaleza, que restringen su acceso o elevan su costo. Algunas de estas desventajas tienden a ser, además, más acentuadas en los mercados internacionales.¹⁵

Con mayor o menor profundidad, casi todos los países de la región —siguiendo un patrón universal, que caracteriza también a los países industrializados— llevan a cabo estrategias de apoyo a las PYMEs, pero dichos esfuerzos están todavía lejos de los niveles de eficiencia y cobertura deseables. Pese al logro de avances importantes, la evaluación de tales políticas indica también la existencia de algunos problemas en el diseño de los instrumentos, la adjudicación de incentivos y los estilos de instrumentación.

Los diseños tienden a descansar en instrumentos normalmente muy centralizados, “ofertistas” y estandarizados, administrados y ejecutados por instancias públicas con fuerte contenido burocrático, rígidos, alejados de las firmas demandantes, sin difusión activa y con escasa participación de instancias intermedias. Si bien las empresas requieren medidas que atiendan sus urgencias y carencias de corto plazo, las necesidades de las PYMEs no deben verse como la simple suma de causas aisladas que puedan encararse de

forma independiente. Muchas veces las demandas de las firmas y las políticas resultantes han sido pensadas como acciones reparadoras e individuales (un problema equivale a una solución) y, por lo tanto, las firmas afrontan un arsenal de medidas puntuales de corta duración, poco articuladas y mal financiadas, con lo cual se pierden tanto los efectos acumulativos y de articulación como los impactos colectivos de la interacción entre las empresas. Desde la perspectiva de la política pública, esto requeriría superar la visión instrumental de resolución de problemas coyunturales.

Las nuevas prácticas procuran gestar un proceso de apoyo orientado desde la misma demanda de las empresas, que intenta establecer y desarrollar capacidades técnicas e institucionales que formen parte de un sistema permanente y diversificado de apoyo a las firmas y crea instancias de intermediación que faciliten el acceso de las empresas a los instrumentos disponibles, la aplicación de soluciones específicas y la propia expresión orgánica del perfil de demanda de necesidades. Para ello, se requiere ampliar y profesionalizar la atención al sector de las PYMEs que, por sus características, no puede apoyarse con los instrumentos de tipo horizontal o sectorial que atienden a firmas grandes. La heterogeneidad de situaciones de las PYMEs exige la asesoría y consultoría técnica diferenciada, con atención a sus problemas particulares y objetivos empresariales. La ampliación de la base institucional y la descentralización real de las medidas de apoyo podrían reducir la tensión entre la cobertura generalizada de firmas y la atención individual de sus problemas empresariales.

Las nuevas propuestas intentan también involucrar activamente al empresario en la identificación de sus deficiencias y en la búsqueda de soluciones, dando por sentado que el empresario y la cultura desarrollada por la firma forman parte indisoluble de los problemas y de las soluciones que se han de encontrar. La participación del empresario en el diseño de los instrumentos y en la ejecución de las políticas requiere, además, una infraestructura y tejido institucional de base local que actúe como articulador, intermediario y proveedor de servicios de apoyo. El objetivo de las políticas públicas debe ser, por lo tanto, la concertación estratégica de actores territoriales orientada a estimular iniciativas locales de desarrollo, sobre la base de redes de

15 En tanto las empresas grandes tienen acceso a fuentes externas de menor costo y mayor plazo, las de menor tamaño deben optar entre fuentes informales o convencionales, de plazos reducidos, costo comparativamente alto y elevadas exigencias de garantías. Por su parte, las economías de escala en el comercio internacional se reflejan en el hecho de que las empresas de mayor tamaño dentro de cada sector son las que acceden con mayor facilidad a las oportunidades que brindan los mercados externos. De acuerdo con Berry (1998), este factor es una fuente de desigualdad vinculado a los procesos de apertura externa.

interdependencia entre empresas, centros tecnológicos, universidades, gobiernos territoriales y locales y agrupaciones de la sociedad civil. Las dificultades más serias para fomentar este tipo de andamiaje institucional de base local radican en las limitaciones de la capacidad de gestión de las instituciones, los problemas de participación de grupos empresariales directivos y las deficiencias existentes en los recursos humanos especializados (profesionales capacitados en atención empresarial).

Según se analiza en las páginas siguientes, el apoyo a la modernización productiva de las PYMEs comprende mejoras en el acceso a la información, a la tecnología, al crédito y a sistemas adecuados de comercialización, estimulando preferiblemente la creación de servicios privados o mixtos para ellas en todos estos campos. En la práctica, estos programas deben fomentar el desarrollo de asociaciones de dichas empresas o de nuevas empresas especializadas en la producción de estos servicios. Así, la creación y desarrollo de mercados y la construcción del capital social representado en múltiples formas de asociación son, conjuntamente con la participación directa del sector empresarial y la base territorial, los elementos esenciales de las buenas prácticas en esta área de política (véase el recuadro 10.1).

Al constituir un componente mayoritario de las unidades de producción, las PYMEs reflejan la aguda heterogeneidad estructural que caracteriza los sectores productivos de la región. Las políticas de apoyo deben recoger, por ello, tal heterogeneidad, diferenciando su capacidad competitiva y tipo de inserción en las cadenas productivas. El estímulo a la creación y consolidación de nuevas empresas de este tipo requiere también reducir las barreras de entrada al mercado para este tipo de empresas, disminuyendo las cargas administrativas y burocráticas para iniciar actividades productivas y comerciales y, en algunos casos, estableciendo regímenes tributarios y laborales especiales para las más pequeñas.

b) Acceso a la información y a la tecnología

El acceso a la tecnología debe visualizarse en un sentido amplio, que abarque los conocimientos sobre procesos productivos (incluidas las normas ambientales y de calidad) y sobre técnicas de administración, gestión y comercialización modernas. Esto exige fomentar

empresas especializadas en la difusión y asesoría tecnológica, así como centros de adaptación de tecnologías, manejo de materiales, empaques y diseño de productos. Además, tiene como correlato el desarrollo de sistemas apropiados de capacitación laboral, según lo hemos señalado en el capítulo 5.

En las condiciones tecnológicas contemporáneas, el acceso de las PYMEs a sistemas informáticos exige particular atención (Rosales, 1999). Para ello es preciso elaborar programas de masificación del uso de la computación e Internet, con base en redes asociativas especializadas de apoyo a las pequeñas empresas que les permitan acceder, por medio de ventanillas electrónicas, a información sobre tecnología, crédito y mercados, y a los instrumentos que se han creado para asistirlos en todas estas áreas. De esta manera, es posible avanzar hacia la aplicación de sistemas Intranet, que vinculen a empresarios de un territorio o producto y dé lugar a compras colectivas de insumos, la participación en ferias, el comercio electrónico, la participación en subastas realizadas por dicho medio y la elaboración de páginas electrónicas conjuntas. El sector público puede estimular estos procesos con programas de telecentros de información comunal y local desde donde se pueda acceder a los instrumentos de fomento y se difundan las oportunidades de negocios, ferias y exposiciones, incluidas aquéllas que ofrecen las licitaciones públicas, y apoyar la gestión de micro y pequeñas empresas con programas “estrella” orientados al desarrollo de softwares específicos y la instalación de páginas electrónicas de asociaciones de PYMEs. Es posible que se requieran subsidios especiales a programas de telefonía móvil rural y a centros de información en zonas rurales, de modo de estimular la interconectividad y el acceso informático de productores alejados de los centros urbanos.

Asimismo, el fomento de la modernización tecnológica de las pequeñas empresas contribuiría a avanzar en sistemas de evaluación de desempeño, referenciamiento competitivo (*benchmarking*) y certificación de experiencia comercial y crediticia, con el apoyo de entidades especializadas en estas tareas. Ello facilitaría la construcción de listas municipales de empresas y talleres calificados, lo que a su vez simplificaría la compra de bienes y servicios por parte de posibles interesados, gracias a la mayor transparencia del mercado. También permitiría que las

Recuadro 10.1

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE APOYO A LAS PYMES

Entre las orientaciones institucionales que han dado mejores resultados en el fomento de la actividad empresarial de las PYMEs se destacan algunos de los siguientes principios operativos, que podrían considerarse prácticas recomendables:

- visibilidad e identificación (las firmas pequeñas y medianas deben percibir y reconocer su presencia e importancia, para participar en los programas de apoyo)
- fácil accesibilidad por parte de los empresarios y neta orientación hacia las demandas de las firmas (cercanía y presencia local)
- clara orientación al mejoramiento concreto de la empresa, privilegiando logros evaluables en los ámbitos productivos, comerciales y financieros

- instituciones locales proactivas y con claro compromiso con el desarrollo empresarial local,
- credibilidad (desarrollo de confianza y sentido de pertenencia)
- especialización estratégica de los servicios (priorizando un conjunto clave de acciones)
- vinculación operativa y sinérgica de los instrumentos y actividades de apoyo (no pueden estar concebidos e implementados en forma aislada y desarticulada)
- tendencia hacia la provisión de servicios por agentes privados, preferentemente PYMEs de consultoría, tecnología y comercialización, estableciéndose pautas y normas de calidad para los prestadores
- adicionalidad (acuerdos institucionales que permitan sumar medidas, generar

sinergias, externalidades y ahorro de recursos)

- complementación con el sistema de financiamiento
- actitud favorable al cambio y al aprendizaje continuo como base de construcción institucional; fuerte orientación hacia los resultados, lo cual implica el desarrollo de sistemas activos de incentivos y mecanismos de evaluación del desempeño
- transparencia y responsabilidad (*accountability*)
- cofinanciamiento de los servicios (parte debe correr por cuenta del cliente) y generación de recursos para fondos especiales (iniciar nuevas actividades, estimular nuevas empresas)
- fuerte identidad local, participación institucional local amplia.

empresas participaran en las licitaciones del gobierno central o local, y ayudaría a la evaluación del riesgo crediticio.¹⁶

La experiencia de apoyo tecnológico a los pequeños productores rurales enseña lecciones igualmente valiosas. En primer lugar, las actividades de investigación y desarrollo debieran privilegiar el apoyo a sistemas productivos integrados en lugar de productos aislados, teniendo en cuenta la sostenibilidad de los ecosistemas. La atención debe estar centrada, además, no sólo en las fases propiamente agropecuarias de los procesos productivos, sino también en el manejo posterior a la cosecha (procesamiento, conservación,

almacenamiento, transporte). En segundo término, debe promoverse la introducción del progreso técnico en los cultivos comerciales, así como en los cultivos de subsistencia. En tercer lugar, para difundir el progreso técnico en la pequeña agricultura, es preciso aplicar programas que reduzcan el costo de la energía rural,¹⁷ como primer paso para la mecanización. Otras actividades complementarias son la introducción de líneas telefónicas fijas y móviles en el campo, el acceso al crédito para la compra de maquinaria y la promoción y formación técnica para el desarrollo de actividades rurales no agrícolas, como las artesanales, comerciales y turísticas.

16 Estos sistemas de certificación podrían vincularse al uso de los instrumentos de fomento, de tal manera de incentivar a las empresas a certificarse y, a su vez, a fin de que la experiencia en el uso de los instrumentos de fomento se convierta en un canal de información sobre las lecciones aprendidas y las capacidades de las distintas empresas.

17 Esto puede lograrse a través de la utilización de formas alternativas de energía (eólica o solar) o de la producción local de energía, a través de los residuos agrícolas y de la biomasa.

La experiencia obtenida en el sector agropecuario sobre fondos competitivos para la asignación de subsidios tecnológicos, especialmente en actividades de transferencia de tecnología, puede ser relevante también para otros sectores. Este mecanismo puede ser útil para acercar la investigación a las necesidades de los usuarios y dar salida, en términos de soluciones aplicables a nivel de productor, a un gran bagaje de conocimientos acumulados en los institutos de investigación y las universidades, pero no está diseñado para financiar investigación agropecuaria propiamente, que por sus características requiere de períodos de maduración bastante superiores a los que ofrecen los fondos. Estos mecanismos pueden dar lugar, además, a alguna proliferación de fondos que atienden el mismo tipo de programas, elevando los costos globales del sistema, lo que exige establecer prioridades, es decir orientar la oferta. El diseño de sistemas de información que permitan (y de hecho, exijan) socializar los resultados, para comparar y replicar experiencias, y para emplear los resultados obtenidos en otras líneas, es también esencial para maximizar los logros conjuntos. Por otra parte, la introducción de sistemas de control y seguimiento de los beneficios recibidos por los usuarios finales ha tenido problemas que no han sido fáciles de resolver. Todo ello indica que es necesario, por lo tanto, racionalizar los sistemas existentes, y mantener fuentes de financiación acordes con la naturaleza de la investigación y sus períodos de maduración (Morales, 1999).

c) Acceso al financiamiento

Las políticas de financiamiento han tenido siempre un lugar privilegiado dentro de las medidas de apoyo a las pequeñas empresas. En los años sesenta y setenta, los mecanismos básicos de financiamiento eran el crédito con tasas de interés subsidiadas, otorgado por instituciones públicas de fomento, y la aplicación de requisitos a las instituciones crediticias de canalizar a pequeñas empresas parte de sus préstamos, a tasas de interés preestablecidas. Durante el proceso de reformas, este esquema fue sustituido por otro, cuyo énfasis recae conceptualmente en mejorar el acceso de las pequeñas empresas al crédito y los perfiles de plazo de los créditos, al tiempo que se eliminan los subsidios a las tasas de interés. Los componentes de subsidio se concentran, en este contexto, en reducir los costos de transacción asociados con numerosas entidades que demandan

múltiples operaciones de pequeña escala. Desde el punto de vista institucional, el nuevo enfoque privilegia el desarrollo de una banca pública de segundo piso, que opera como mayorista de crédito, y una banca privada comercial de primer piso, que se vincula directamente con las empresas. Pese a diversos avances, que han permitido poner en práctica medidas cada vez más complejas e integradas en algunos casos,¹⁸ los progresos en materia de acceso al crédito siguen siendo, sin embargo, limitados. En el caso del sector rural, en varios países se ha registrado un retroceso en el acceso de los pequeños productores al crédito, una dependencia del financiamiento ofrecido por la agroindustria y los intermediarios comerciales, a través de los cuales la banca privada encuentra más apropiado canalizar el crédito, y la disminución e incluso la ausencia total de servicios bancarios en muchas localidades.

Los criterios que guían la operación de las instituciones de segundo piso son fundamentalmente cuatro: no redundancia, focalización, adicionalidad y neutralidad (Held, 1999). El principio de no redundancia sostiene que las líneas de crédito o redescuento que otorga la banca de segundo piso deben ser diferentes de las que están disponibles en el mercado o, siendo similares, tener un alcance cuantitativo mayor. La focalización implica asegurar que los fondos lleguen a empresas que cumplen determinadas características que las hacen objeto de la política de fomento. La adicionalidad entraña asegurar que se trate efectivamente de un incremento en el total de fondos disponibles para las pequeñas empresas y no recursos que hubieran llegado a ellas de todos modos, a través del crédito de proveedores o crédito comercial. Finalmente, la neutralidad descarta objetivos sectoriales u otros de índole selectiva, haciendo depender enteramente el acceso al crédito de la evaluación que realice la banca de primer piso, o los aseguradores colectivos, de la calidad crediticia de los deudores. Con todo, aunque estos criterios han introducido mayor racionalidad técnica y profesionalismo en la política de crédito a las PYMEs, no han resultado suficientes para superar las asimetrías de información y riesgo que siguen limitando el financiamiento de este segmento mayoritario de empresas.

Las dificultades de información respecto de la calidad de las PYMEs como sujetos de crédito son un primer obstáculo, por lo que es necesario promover esfuerzos orientados a apoyar la elaboración de estados

18 Ejemplos recientes son el Sistema Integral de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, aprobado en enero de 1999 por el Gobierno de Costa Rica (de Paula y Bolaños, 1999) y las 12 medidas del Programa Brasil Emprendedor, anunciado en octubre de 1999 (*O Globo*, 6 de octubre de 1999).

financieros y contables, la capacitación administrativa para la gestión y la elaboración de proyectos. No obstante, la mera superación de estos problemas no basta. En relación al crédito otorgado, las instituciones deben hacer un gran esfuerzo para evaluar la capacidad de pago de las pequeñas empresas, lo que eleva considerablemente los costos de transacción. Por su parte, la información que se genera es de por sí deficiente, ya que la investigación del cliente no puede desarrollarse en profundidad por razones de escala o por la ausencia de datos para realizar un adecuado referenciamiento competitivo.

A ello se agrega el problema de que los riesgos característicos de este segmento son más elevados, o son percibidos de esa forma, debido al mayor grado de competencia que allí existe, así como a la menor disponibilidad de garantías reales para resguardar la recuperación de créditos. Además, la menor disponibilidad de garantías puede obligar a los bancos a establecer mayores reservas para pérdidas previstas, como lo exigen típicamente las normas de regulación prudencial de los sistemas financieros, lo cual eleva los costos financieros de estas transacciones y reduce su atractivo para los oferentes de crédito.

Ello resalta la importancia de enfrentar con vigor el mayor riesgo relativo que presenta este segmento de empresas. Los mecanismos de absorción de riesgos más conocidos son los fondos de garantía (o avales) y los seguros de crédito. Los primeros han sido empleados en la región con resultados diversos. Su principal inconveniente radica en que, cuando sus recursos son sólo estatales, tienden a ser objeto de uso indebido, en ocasiones con fines políticos, por parte de los receptores y oferentes de crédito. En ambos casos se compromete el capital del fondo y su operación se ve limitada por el agotamiento de sus recursos. Por este motivo, el diseño de estos fondos debe comprender también el aporte de recursos de las instituciones financieras y las coberturas ofrecidas deben mantener el incentivo de los bancos a evaluar correctamente los riesgos de crédito. Los seguros de crédito, por su parte, son muy incipientes en la región y su desarrollo está condicionado por el mayor riesgo relativo que, en cualquier caso, presentan las pequeñas empresas.

Los mecanismos mencionados en el párrafo anterior pueden ser efectivos en el financiamiento de operaciones corrientes con empresas de menor tamaño, pero insuficientes cuando se trata de financiar la inversión y proveer recursos de capital. Dos instrumentos aplicados en la región son el arrendamiento con opción de compra (*leasing*) y las sociedades de capital de riesgo, ambos en escala todavía limitada, especialmente en relación con pequeñas y medianas empresas.¹⁹

Los problemas que se registran en el sector rural son aún más graves, dados los mayores costos de operar en mercados locales de tamaño reducido (escalas mínimas) y los riesgos propios de la actividad agropecuaria (véase más adelante). Ello exige medidas mucho más activas, orientadas a la creación o fortalecimiento de instituciones volcadas hacia el financiamiento rural —banca rural privada o mixta o cooperativas de crédito— o subsidios especiales a las operaciones de la banca comercial en las zonas apartadas (por ejemplo, un pago fijo por crédito a productores pequeños otorgado en municipalidades de tamaño reducido).

El análisis precedente indica que los servicios financieros en todas las áreas mencionadas deben prestarse mediante una institucionalidad compuesta de una combinación adecuada de entidades públicas y privadas. El propósito es que tales entidades ayuden a la creación de mercados financieros para pequeños y medianos empresarios, con el apoyo de políticas que contribuyan a la reducción de los costos de transacción, de los márgenes que cobran los fondos de garantías y de las primas de seguro de crédito. Por cuanto esta tarea acarrea riesgos y tiene externalidades que se traducen en una mayor generación de empleo, requiere cuantiosos subsidios directos del Estado. Ante la renuencia del sector privado a desarrollar dicha institucionalidad, la mayoría de las experiencias se han iniciado con una importante responsabilidad de instituciones públicas en la prestación directa de estos servicios. El desafío es saber cuál es la forma de asignación de los subsidios que pueda incentivar al sector privado a participar activamente en esta labor de fomento, contribuyendo a desarrollar mercados financieros para las PYMES. Cuando la prestación de los servicios continúa a cargo

19 El primero permite paliar la carencia de garantías reales. Los instrumentos de capital de riesgo se adecuan al carácter innovador de las iniciativas entre estas empresas, permitiéndoles concentrarse en la gestión productiva al independizar relativamente el costo de capital de las fluctuaciones de corto plazo del mercado financiero.

del Estado, es necesario, además, que se establezcan mecanismos institucionales que permitan independizar el manejo de dichas entidades de presiones políticas cotidianas.

d) Acceso a canales adecuados de comercialización

Las PYMEs requieren también ampliar su horizonte de mercado, tanto nacional como internacional. Esto exige un acceso fluido a información sobre nuevos mercados locales y externos y sobre modalidades de comercialización, que les permita escoger canales y nichos apropiados. Dado el tamaño de las firmas y la complejidad de algunas de estas tareas, la política pública puede contribuir, articulando y difundiendo la oferta existente y mejorando la cantidad y calidad de estos servicios para PYMEs (estudios de mercados locales y regionales precisos, identificación de requisitos para participar en ellos, uso de redes informáticas con propósitos comerciales, etc.).

Las medidas en esta área incluyen la elaboración de una estrategia de internacionalización de las PYMEs que aproveche, en primer término, los espacios regionales de integración como plataforma de lanzamiento en el negocio del comercio exterior. Para las que ya exportan, es necesario entablar relaciones con grandes distribuidores, crear actividades de promoción, abrir nuevos mercados y generar alianzas estratégicas con empresas del exterior. Un tema esencial en el contexto actual de apertura es la promoción de la adopción de estándares de calidad, homogeneidad y precio y el cumplimiento de las normas técnicas y ambientales.

Otro conjunto de medidas se relaciona con la producción de insumos para empresas grandes, la especialización complementaria, la cooperación entre PYMEs y el desarrollo de servicios a las empresas (Altenburg, Qualmann y Weller, 1999). Estos últimos servicios son un segmento bastante dinámico, que se ha visto estimulado por las reestructuraciones tecnológicas y organizativas. Las políticas de apoyo en este campo se concentran en reducir los costos de transacción, mejorando los mecanismos y modalidades de la cooperación entre empresas grandes y PYMEs, y aumentar sus ventajas mediante instrumentos orientados a resolver cuellos de botella comunes y a estimular la asociatividad.

En el sector rural, el tema prioritario es el fomento de asociaciones de productores que participen activamente en tareas de procesamiento y comercialización²⁰ o actúen en forma mancomunada en las negociaciones con la agroindustria o los intermediarios comerciales, a fin de entablar una relación activa entre la agroindustria y la pequeña producción.²¹ Un elemento que amerita, por lo tanto, mayor atención es el desarrollo de mecanismos de subsidio temporal a nuevas empresas, creadas por asociaciones de campesinos y orientadas a la comercialización, el procesamiento agroindustrial y la integración con agroindustrias dinámicas. Las experiencias en esta materia indican que no hay modelos únicos. Una de las grandes fallas de las experiencias existentes es su atomización y la ausencia de sistemas de información que permitan compararlas y replicarlas. El diseño de estos sistemas debe ser, pues, una de las prioridades en este frente.

Dado el carácter monopsónico u oligopsónico de la mayoría de los mercados de productos agropecuarios a nivel rural, es esencial establecer sistemas modernos de información sobre precios, que lleguen hasta las localidades más remotas, para evitar que las prácticas comerciales tradicionales se traduzcan en precios muy reducidos para los productores. Las asociaciones de productores a nivel local, mencionadas en el párrafo anterior, son también importantes con este fin. Puede ser conveniente, además, mantener algunas formas de intervención, directa o indirecta, del sector público en mercados locales de productos no perecederos, en los cuales la producción campesina tenga un peso significativo, cuando se evidencien problemas de abuso de posiciones dominantes.

e) Algunos temas especiales del desarrollo rural

En términos de desarrollo productivo, el sector agropecuario tiene varias características especiales. La primera es que depende más de condiciones macroeconómicas apropiadas, en particular de tipos de cambio competitivos, dado el mayor peso relativo de productos comercializables internacionalmente. Muchos mercados internacionales de productos agropecuarios están altamente distorsionados por la intervención en los mercados internos y externos, sobre todo de países industrializados. Sus precios son más

20 En muchos países avanzados, la creación de cooperativas o asociaciones de productores ha permitido controlar redes no sólo regionales sino también nacionales de distribución de productos agropecuarios, algunas de las cuales han penetrado además en los mercados externos. También existen ejemplos de ello en países de la región.

21 Sobre este tema, véase CEPAL/FAO (1998).

volátiles, en parte como resultado de ello y de su carácter de bienes homogéneos, y en no pocos casos evidencian tendencias adversas de largo plazo. La susceptibilidad a condiciones climatológicas y a problemas sanitarios y las rigideces que crean los ciclos biológicos en los procesos productivos introducen riesgos adicionales. Los mercados de tecnología y crédito acusan otras imperfecciones y los productores rurales tienen problemas especiales de acceso a una infraestructura adecuada en la mayoría de las zonas rurales de la región.

Estas consideraciones justifican determinadas intervenciones públicas —aun algunas orientadas a productores grandes y medianos— que garanticen condiciones macroeconómicas propicias, faciliten el ajuste frente a condiciones externas adversas, corrijan imperfecciones de los mercados de tecnología y crédito y permitan un mayor acceso a la infraestructura —transporte multimodal, energía apropiada, riego, acceso a agua potable, etc.— en condiciones equiparables a las de los productores urbanos. Los problemas son mucho más complejos, sin embargo, en el caso de los pequeños productores rurales, quienes no sólo enfrentan dificultades mucho más serias en materia de tecnología, crédito y comercialización, sino que además están concentrados en las zonas rurales apartadas o donde la infraestructura es particularmente deficiente y sufren los efectos acumulados de la inequidad.

El tipo de medidas específicas necesarias para apoyar a las pequeñas empresas agropecuarias (David y otros, 1997; CEPAL/FAO, 1998) debe apuntar a modificar su actual perfil productivo, pasando de cultivos de subsistencia con poca elasticidad de demanda a actividades adaptables al sistema de producción familiar, que ofrezcan, al mismo tiempo, la perspectiva de un ingreso sostenible y condiciones para su capitalización.²² Es esencial, además, que los pequeños productores no concentren su producción agrícola en un único bien y que adopten, por lo tanto, una estrategia de diversificación productiva, buscando minimizar riesgos. La asociación de los pequeños productores es particularmente importante en el sector rural, ya que permite mejorar los sistemas de transferencia de tecnología, reducir los costos de

insumos y equipos, aumentar el poder de negociación frente a los intermediarios y la agroindustria y crear empresas comerciales o agroindustriales de propiedad de los propios productores e infraestructura común.²³

Más allá de estas dimensiones, los problemas del desarrollo rural deben encararse en forma mucho más integral. Esto exige, en primer término, visualizarlos como un proceso de nivelación de oportunidades, que permita a la población rural de menores ingresos acceder a condiciones de vida dignas y, por ende, a servicios sociales básicos, a niveles mínimos de infraestructura y a políticas productivas apropiadas para su desarrollo. A título indicativo, en el recuadro 10.2 se resumen algunas condiciones necesarias para hacer efectiva una nivelación inicial de oportunidades, que denominamos umbrales mínimos para la inserción productiva al mercado. En segundo lugar, hay que tener presentes las actividades productivas no propiamente agrícolas, tales como la agroindustria, la artesanía, el turismo y otros servicios públicos y privados, que han venido ganando espacio en la vida rural latinoamericana.²⁴ De allí la importancia de que las políticas recojan, en sus instrumentos y programas, esta pluralidad productiva del mundo rural, sin concentrarse exclusivamente en la agricultura.

La nivelación de oportunidades propuesta puede ser insuficiente para resolver una serie de problemas acumulados, que seguirán afectando al mundo rural por mucho tiempo. Algunos de estos problemas son de índole étnica, tema que se aborda en el capítulo 14. Otros tienen que ver con la conjunción de la deuda social frente a las comunidades rurales y con fenómenos demográficos (véase, al respecto, el capítulo 7). Un último grupo se relaciona con problemas de acceso a la tierra. En el caso de las comunidades indígenas, dicho acceso tiene connotaciones particulares —como el hábitat y, por ello, el espacio para su desarrollo como cultura—, que requieren atención especial como parte de las políticas orientadas a defender la pluralidad cultural (véase, al respecto, el capítulo 14). Aquí nos referiremos, sin embargo, al acceso a la tierra como recurso propiamente productivo.

Entendido en este sentido, el acceso a la tierra sigue siendo una condición primordial, aunque no suficiente,

22 En contextos apropiados, se puede estimular la especialización de la pequeña agricultura en actividades de uso intensivo de mano de obra que no requieran gran escala de producción en la fase agrícola, pero que produzcan productos diferenciados, de alto valor, dirigidos a nichos de mercados específicos, donde el precio no es el principal determinante de la demanda.

23 La importancia de la asociatividad ha atraído, en efecto, una atención creciente en los estudios sobre el sector rural. Véase, por ejemplo, Cox (1999b).

24 Véase, por ejemplo, Graziano da Silva (1999).

Recuadro 10.2

UMBRALES MÍNIMOS DE NIVELACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA LOS HABITANTES RURALES

Parámetros	Umbrales mínimos para la inserción productiva al mercado	Necesidades básicas
Ingresos	1.5 o 2 veces la línea de pobreza per cápita a fin de permitir capitalización	Línea de pobreza (o sea 2 veces la canasta básica de alimentos)
Educación	Dominio de lectoescritura, cálculos básicos, lógica deductiva y capacidad de comunicación desarrollada	Menores de 45 años con educación básica Mayores de 45 años con al menos 2 años de estudios (*)
Salud	Acceso a servicios de salud básicos en el centro poblado más cercano	
Agua	Acceso a agua potable para consumo doméstico y uso agroindustrial; acceso a riego	Acceso a agua potable
Vivienda		No más de 3 personas por cuarto-dormitorio
Crédito	Acceso a servicios financieros y créditos en el centro urbano más cercano, a una tasa de interés similar o mejor que la vigente para las PYMEs urbanas	
Tecnología	Acceso a asistencia técnica especializada y apropiada Acceso a paquetes tecnológicos para producción a pequeña escala Acceso a riego en regiones áridas y semiáridas	
Infraestructura vial	5 km de distancia (o una hora a pie) hasta un camino transitable todo el año	
Transporte público	Uno al día hacia la ciudad más cercana a un costo equivalente al del transporte público urbano	
Telecomunicaciones públicas	10 km de distancia (o dos horas a pie) a un teléfono público; costo de llamada equivalente a costo marginal eficiente de prestación de servicios.	
Energía	Disponibilidad todo el año con un voltaje estable. Precios equivalentes a costo marginal eficiente de prestación de servicio	Acceso a la red de electricidad
Servicios de información: correos, información de mercados y precios, bibliotecas, videotecas, Internet	Disponibles en la ciudad más cercana y a menos de una hora de transporte	
Trámites	Ventanilla única, de fácil utilización en el municipio más cercano, o sistema móvil	

para mejorar las condiciones de eficiencia y equidad en la producción agrícola. La inequidad en el acceso a la tierra es uno de los determinantes históricos de la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso en nuestra región, aunque su peso relativo ha disminuido como resultado del fuerte proceso de urbanización y de la pérdida de participación de la producción agropecuaria en el PIB. Quizás como resultado de ello, aunque los temas relativos a la tenencia de la tierra siguen despertando fuertes controversias, no hay procesos activos de reforma agraria en la región. Unos pocos países —Brasil y Colombia, en particular— siguen llevando a cabo políticas de reforma agraria de alcance limitado, que conviene expandir, especialmente en zonas de conflicto. Un grupo más amplio sigue aplicando programas de distribución de tierras públicas, pero existe una oposición creciente a dicha política, debido al alto valor que tienen esas tierras en términos de salvaguardar ecosistemas estratégicos.

En los últimos años se ha venido otorgando cada vez más importancia a los problemas de eficiencia en el funcionamiento del mercado de tierras e incluso a la posibilidad de utilizarlo activamente como instrumento de reforma agraria, si su funcionamiento se complementa con subsidios que permitan a los pequeños productores acceder a dicho recurso. Este mercado tiene rasgos propios, vinculados tanto a la heterogeneidad de sus características físicas y de su localización en el espacio económico como a problemas más específicos, como la falta de títulos y registros catastrales, y a deficiencias de información y competencia imperfecta. En este sentido, estudios recientes de la CEPAL indican que este mercado tiene las siguientes características: i) la proporción de tierras debidamente tituladas y registradas es baja, especialmente entre los pequeños propietarios; ii) los esfuerzos de registro de títulos anteriores se tienden a perder después del primer traspaso, ya que el nuevo propietario no registra su título; iii) el grueso de

las transacciones de tierra son intraestrato (entre propiedades de mayor tamaño o entre propiedades de menor tamaño, pero no de subdivisión o concentración); iv) la herencia es la mayor vía de traspaso de tierras y, cuando este se hace en vida, es a edad avanzada; v) algunas regiones (de colonización reciente o cercanas a centros urbanos o turísticos) tienen un mercado de compraventa de tierras muy activo, y vi) los arriendos de tierras son poco frecuentes en la región.

Las políticas que pueden ponerse en marcha para el mejor funcionamiento de los mercados de tierra deben partir, por lo tanto, de procesos amplios de regularización y titulación de las tierras. No obstante, estos programas deben identificar mejor las razones que desincentivan a los nuevos propietarios a inscribir sus títulos, simplificando, para las propiedades de menor tamaño, los trámites correspondientes. Los programas de regularización de títulos son particularmente importantes en las zonas donde los mercados son más activos. También puede ser conveniente apoyar directamente el desarrollo de mejores mercados de tierras como una forma de dar acceso efectivo a amplios sectores actualmente marginados.

Esto último dependerá de la política correspondiente que adopte cada país, en función de sus prioridades. Sin embargo, como reflejo de las imperfecciones que caracterizan a este mercado, algunas experiencias pioneras, como la colombiana, que han combinado el uso del mercado de tierras con subsidios directos a su compra como instrumento de reforma agraria, han dado lugar a procesos especulativos y a colusión entre compradores y vendedores para compartir el subsidio otorgado. En otros casos, como Costa Rica y Brasil, se han logrado avances, aunque utilizando tasas de interés preferenciales en lugar de subsidios a la compra de tierra como tal. Será necesario, pues, seguir evaluando las experiencias existentes para poder entender pragmáticamente las posibilidades y límites que ofrece el mercado para llevar a cabo programas de reforma agraria.

Capítulo 11

Las economías más pequeñas de América Latina y el Caribe: especificidades y desafíos

1. ¿Es importante el tamaño?

Las tendencias recientes de la teoría del crecimiento económico, respaldadas por la evidencia empírica obtenida mediante estudios comparativos, sugieren que el tamaño de la economía es uno de los factores determinantes del potencial de crecimiento, al menos en las primeras etapas del desarrollo y de la integración en la economía mundial. Por otra parte, con la globalización, todas las economías nacionales se han empequeñecido en relación con el mercado relevante (mundial) e incluso ha aumentado la dependencia de las economías más grandes respecto de las condiciones externas. La importancia relativa de los mercados nacionales grandes ha disminuido paralelamente a la creciente importancia del acceso a mercados más grandes y de la “transnacionalización” de las estrategias de producción. Los cambios experimentados por las modalidades de creación de la riqueza contribuyen asimismo a socavar relativamente la importancia del tamaño de una nación, al reducir la dependencia de la riqueza respecto de los recursos naturales.

En este contexto, puede aducirse que las economías pequeñas tienen ventajas y desventajas: desventajas desde el punto de vista de la imposibilidad para explotar las economías de escala relevantes y de la menor diversificación; pero ventajas —al menos potenciales— desde el punto de vista sociológico y político, en el sentido de lograr una mejor cohesión

social. Esta última es importante, por la influencia de los factores sociales en cuanto elementos determinantes de la productividad en las actividades que incorporan valor agregado.

Considerando todos los antecedentes, los estudios empíricos tienden a confirmar que el tamaño de la economía tiene alguna trascendencia, al menos en las

primeras etapas del desarrollo (Perkins y Syrkins, 1989). Sin embargo, definir el tamaño de una economía no es tarea sencilla y, pese a las numerosas tentativas en la literatura, no hay consenso general sobre una medida numérica del tamaño de un país. En tanto que los trabajos de la primera mitad del siglo XX se centran en los recursos naturales y la dotación de factores, utilizando algún tipo de medición geográfica, los enfoques recientes tienden a centrarse en el tamaño del mercado utilizando mediciones demográficas ponderadas posiblemente por un factor vinculado al ingreso nacional (Damijan, 1997).¹

Aunque los datos mundiales no indican que el tamaño de un país influye notoriamente sobre las características económicas cuando se consideran todos los países en conjunto, existen resultados más significativos cuando se controla por el nivel de desarrollo. Entre los países en desarrollo, los de mayor tamaño tienen ingresos por habitante muy superiores a los pequeños, pero no apreciablemente distintos a los de los países muy pequeños. Los mismos patrones se observan cuando se analizan las tasas de crecimiento. Así, según esos estudios, el hecho de ser un país en desarrollo pequeño (si bien no muy pequeño) puede acarrear algunas desventajas. Estas dependen del nivel de desarrollo, ya que no existe esa diferencia entre los tres grupos de países en el caso de las economías de altos ingresos (Salvatore, 1997).² Por consiguiente, al parecer, cuando los países se encuentran en proceso de desarrollo

entran en juego factores dinámicos complejos vinculados al tamaño de la economía.

Este patrón global parece ajustarse, aunque en forma aproximada, a la realidad regional. En los últimos dos decenios los países muy pequeños (con una población inferior a un millón de habitantes) tuvieron en promedio tasas de crecimiento comparables o superiores a las de los países medianos y grandes (con una población superior a diez millones de habitantes). En los países pequeños (con una población de uno a diez millones de habitantes) la expansión económica fue en promedio más lenta que la de los otros dos grupos (véase el cuadro 11.1). Esta circunstancia se asocia básicamente con el crecimiento mediocre registrado por ese grupo en los años ochenta, que no fue compensado por una recuperación apreciablemente superior a la promedio en el decenio de 1990. En este último decenio no se observaron diferencias importantes en cuanto al comportamiento en relación con el tamaño del país.

La sección siguiente examina con mayor detalle las principales características estructurales de las economías pequeñas y sus repercusiones para su potencial de desarrollo, así como para el alcance y el estilo de sus políticas económicas. Se hace especial referencia al caso de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID). En la tercera sección se analizan los desafíos y las oportunidades que encaran los países pequeños, en especial en lo que se refiere a la globalización y la integración regional. Considerando estos desafíos, se presentan algunas opciones de política económica.

2. Principales características económicas de las economías pequeñas de la región

Si se adopta una definición algo arbitraria basada en la población, muchos países latinoamericanos y del Caribe pueden considerarse economías pequeñas (con una población inferior a diez millones de habitantes a comienzos de los años noventa): todos los países del Caribe, excepto Cuba; los países del Istmo Centroamericano y, en América del Sur, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Muchas islas del Caribe tienen una

población muy reducida, inferior a 300.000 habitantes en muchos casos y, por consiguiente, constituyen un caso especial (véase la subsección 2.e).

Aparte de tener una población relativamente reducida, estos países son muy diferentes en lo que se refiere a su dotación de recursos, ingreso por habitante, cultura e historia. Esta sección identifica las características principales comunes a la mayoría de estas

1 Por ejemplo, la definición del tamaño del país (grande, mediano, pequeño y muy pequeño) utilizada por este autor combina la superficie del territorio, la población y el PIB. La mediana de la población de los países pequeños era 8.3 millones.

2 Se utilizó la población como medida del tamaño del país.

Cuadro 11.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO Y TAMAÑO DEL PAÍS, 1980-1999
(Tasas de crecimiento anuales del PIB)

Países	1980-1989	1990-1999	1980-1999
Más de diez millones de habitantes ^a	1.7	2.6	2.1
Uno a diez millones de habitantes ^a	0.8	2.9	1.8
Menos de un millón de habitantes ^a	2.5	2.8	2.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Promedio simple.

economías pequeñas, pero debe tenerse presente además la especificidad de cada país.

a) La especificidad estructural de las economías pequeñas

El interés reciente en las economías externas y el crecimiento endógeno ha generado una abundante literatura sobre el tamaño del mercado y el comportamiento de las economías. Dicho en forma sucinta, el menor tamaño parece ser una desventaja en las primeras etapas de desarrollo e integración en el mercado mundial, porque los costos de transacción son superiores y los efectos de la escala desfavorables. Por otra parte, las economías pequeñas se benefician en mayor medida de la globalización, que les permite superar la restricción impuesta por el reducido tamaño de su mercado interno. Sin embargo, como se verá más adelante cuando se examine la apertura y la integración, no hay consenso formal sobre los eventuales beneficios netos del libre comercio cuando las economías participantes exhiben una marcada asimetría en cuanto al tamaño y nivel de desarrollo. Tanto la teoría como la experiencia indicarían que se produce una especie de bifurcación, según la cual algunas economías pequeñas tienden a especializarse en actividades poco dinámicas y de bajo valor agregado en tanto que otras encuentran un mercado especializado y aprovechan los beneficios de la globalización (Ros, 2000b).

Las bifurcaciones y otras divergencias con respecto a los resultados pronosticados por las teorías de desarrollo corrientes se producen fundamentalmente porque las tecnologías y las capacidades de producción no se distribuyen en forma equitativa. El menor tamaño del mercado impide que se logren las economías de escala y de alcance (especialización) y sólo puedan aprovecharse en forma limitada las externalidades

vinculadas al desarrollo de las empresas y sectores complementarios (economías de aglomeración), lo cual se traduce en costos de producción más elevados y en una posición competitiva desfavorable. Estos mayores costos afectan a los sectores público y privado y pueden ser directos o indirectos, e incluir costos de oportunidad. Los altos costos unitarios directos son especialmente críticos en los sectores no transables, entre ellos la mayoría de las actividades del sector público, pero también afectan a los sectores productores de bienes y servicios transables.

Con fines analíticos es necesario considerar tres temas: i) los aspectos vinculados a las economías de escala; ii) al tamaño de la empresa, y iii) sus efectos sobre la producción y la estructura del mercado. La sección siguiente examina la influencia de estos aspectos sobre la apertura y la integración.

Muchos servicios públicos y de infraestructura suelen caracterizarse por cierto grado de indivisibilidad (piénsese, por ejemplo, en la obligación de mantener un universo completo de misiones diplomáticas, o la masa crítica mínima para crear instituciones de investigación a nivel universitario). Por esta razón, el costo de los servicios públicos por habitante suele ser superior en las economías pequeñas, y especialmente en las muy pequeñas. La divisibilidad imperfecta caracteriza también a muchos servicios de infraestructura (transporte, comunicaciones, generación de energía). La indivisibilidad relativa del suministro de muchos servicios públicos y de infraestructura y la necesidad de controlar el nivel de los costos del sector público implica que el personal de la administración pública de las economías pequeñas suele ser insuficiente en relación con las necesidades de la población y tiende a desempeñar un número excesivo de tareas, lo que disminuye los beneficios de la división del trabajo.

Las actividades del sector privado enfrentan las mismas dificultades, puesto que siendo pequeño el mercado interno, no pueden lograrse internamente las economías de escala y las externalidades adecuadas (aglomeración). Esto se aplica especialmente a los sectores que producen bienes y servicios no transables —como los servicios internos de financiamiento y comercialización— cuyo mercado es interno por definición. Es incluso posible que no se logre la escala mínima, razón por la cual no se suministran algunos servicios (por ejemplo, algunos servicios tecnológicos o financieros). En relación con los bienes y servicios transables, los mercados externos ofrecen la posibilidad de superar las limitaciones que impone el reducido tamaño a su producción. En efecto, incluso en el momento cumbre del período de industrialización basada en la sustitución de importaciones, las economías pequeñas mantuvieron una gran apertura al comercio exterior. Sin embargo, como se verá más adelante, el tamaño puede ser muy relevante incluso en los sectores productores de bienes y servicios transables.

El tamaño determina también las estructuras de producción y de mercado. La participación en el mercado de algunas actividades manufactureras que se caracterizan por importantes economías de escala tiende a ser reducida o inexistente en las economías pequeñas. Estando compuesto principalmente de empresas pequeñas, el ámbito de las alternativas viables de producción queda también limitado por esta circunstancia. En lo que se refiere al mercado, los elevados costos unitarios y el tamaño reducido del mismo tienden a crear naturalmente condiciones monopólicas en muchas actividades. Como los costos de entrada son elevados en comparación con las utilidades normales (no monopólicas) previstas, los monopolios encuentran en general en estos países menos competencia potencial que en los países grandes. Los costos de estas deficiencias del mercado —en lo que se refiere al bienestar— plantean desafíos específicos a las autoridades públicas y exige medidas más drásticas de regulación del mercado.

El tamaño del mercado del trabajo también influye y tiene consecuencias desfavorables para los oferentes y demandantes de mano de obra. Copiando una expresión ampliamente usada en el campo financiero, en las economías pequeñas los mercados de mano de obra carecen de “liquidez”. Como el acervo de capital humano es naturalmente restringido, el sector público y el

privado compiten por la escasa mano de obra calificada. Esta desventaja no se subsana fácilmente, porque la escasez de recursos limita la posibilidad de capacitar al personal existente y de contratar y retener al personal calificado. Este es un problema grave en particular para la administración pública, que suele ser incapaz de conservar a los especialistas que capacita.

Por otra parte, la concentración natural de las actividades productivas implica que los trabajadores especializados tienen pocas oportunidades alternativas, es decir, muchos mercados de mano de obra calificada son monopsónicos. Esta situación se torna particularmente aguda cuando las actividades productivas tienen que reestructurarse. Por lo tanto, los costos sociales vinculados al ajuste estructural no son transitorios en las economías pequeñas, porque escasea el empleo alternativo en el mejor de los casos y no existe en el peor de ellos. Además, la emigración —y las consiguientes pérdidas de personal calificado que ocasiona en el acervo de capital humano, puesto que los migrantes son principalmente trabajadores calificados jóvenes— es corriente en la mayoría de las economías pequeñas.³

El tamaño reducido del mercado tiene también algunas ventajas microeconómicas. Una población pequeña facilita la difusión de información sobre los agentes económicos (proveedores o clientes) y reduce el riesgo vinculado a las asimetrías en materia de información y el riesgo moral. La reputación y la presión de los pares para comportarse con arreglo a normas éticas establecidas sustituyen parcialmente la regulación y la aplicación de la ley. *Ceteris paribus*, la pequeñez también favorece una mejor cohesión social y facilita las relaciones entre el estado y los ciudadanos, lo cual se traduce en mejores políticas. Sin embargo, estas ventajas solo se materializan cuando se garantizan condiciones mínimas de gobernabilidad, lo que no siempre ocurre en la región. Las guerras civiles que asolaron a los países de América Central durante la mayor parte del decenio de 1980 y los conflictos étnicos en algunos países del Caribe socavaban esas ventajas.

b) Las repercusiones de esta especificidad estructural sobre la apertura e integración

Los partidarios de la globalización tienden a sugerir que las desventajas del tamaño pueden subsanarse gracias a la integración regional o a través de una

3 Por otra parte, el cuantioso volumen de las remesas enviadas por estos emigrantes a sus países de origen incrementa el ingreso nacional y alivia las restricciones de balance de pagos (El Salvador, República Dominicana, Jamaica).

vigorosa internacionalización de las actividades de las empresas de las economías pequeñas. El tamaño reducido ya no se percibe siempre como una desventaja en un contexto de libre comercio y se cree que estas economías pueden prosperar en un mundo globalizado, siempre y cuando apliquen las políticas adecuadas, ya que son lo suficientemente flexibles para adaptarse a las condiciones externas e integrarse al comercio internacional. Desafortunadamente, estos resultados positivos son inciertos y dependen, entre otros factores, de las diferencias entre los niveles de productividad y de las oportunidades para cerrar esta brecha. La literatura teórica no revela la existencia de un acuerdo acerca del efecto final del libre comercio sobre el bienestar en las economías pequeñas (Esaith y Pérez, 1999). Tampoco lo indica la voluminosa literatura empírica publicada sobre el crecimiento y el libre comercio (Rodríguez y Rodrik, 1999).

En efecto, el tamaño puede no ser irrelevante incluso en los sectores de la economía que producen bienes y servicios transables y que están plenamente integrados a los mercados mundiales, dada la imposibilidad de captar plenamente las economías de alcance (especialización). Esto resulta de la conjunción de varios factores: i) incluso las instalaciones muy especializadas deben tener el tamaño eficiente mínimo; ii) los costos adicionales vinculados con la inexistencia de actividades transables complementarias (por ejemplo los mayores costos relacionados con la necesidad de importar los insumos, la falta de alternativas para desarrollar actividades conjuntas de comercialización o publicidad para los bienes producidos, menores posibilidades de aprendizaje basado en la experiencia de otras empresas); y iii) las vulnerabilidades particulares que caracterizan a las empresas pequeñas en general (véase el capítulo 10). Los riesgos microeconómicos también se acrecientan por efecto de la reducida escala de operación y la poca diversificación entre empresas. En realidad, en las economías pequeñas incluso las grandes empresas son pequeñas o medianas en comparación con sus competidoras regionales e internacionales y, por lo tanto, deben superar muchos obstáculos para incorporar tecnología, financiar inversiones de largo plazo y competir globalmente. Como se expresó en el capítulo anterior, la cantidad y la calidad de los servicios especializados proporcionados a las empresas pequeñas son críticos para determinar su capacidad de adaptarse a la competencia global. Pueden existir desventajas adicionales vinculadas a las complementariedades entre actividades productoras de bienes y servicios transables y no transables (por ejemplo, entre la exportación y servicios con un fuerte componente no transable, como

los servicios financieros, comerciales y tecnológicos para las empresas pequeñas), que indican que las desventajas de éstas en relación con la escala influye sobre la competitividad de las primeras.

Por otra parte, si bien los beneficios potenciales de la apertura se reflejan principalmente en las perspectivas de mediano y largo plazo que tienen las economías pequeñas, los costos han de pagarse en el corto plazo. Esta asimetría en la distribución de los costos y beneficios se intensifica por la mayor vulnerabilidad de las economías pequeñas a las crisis externas (véase más adelante) y puede influir negativamente en su capacidad de aprovechar plenamente los beneficios de la integración. Asimismo, los costos de transacción son altos para muchas economías regionales pequeñas por su ubicación geográfica, ya sea porque son islas pequeñas (países del Caribe) o países mediterráneos (Bolivia y Paraguay).

Un estudio empírico preparado por la CEPAL como aporte a las tareas preparatorias de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) confirmó estos resultados luego de examinar un gran número de indicadores económicos, estructurales y sociales (CEPAL, 1996d). Las diferencias importantes que se observan, por una parte, entre los países más pequeños del hemisferio (que tienen una población inferior a diez millones de habitantes) y los países más grandes de América Latina, por la otra, llevan a concluir que, los países pequeños, por efecto de muchas características estructurales, pueden no ser capaces de aprovechar las ventajas prácticas de los beneficios potenciales de su integración a una economía más libre y más global.

Según el estudio, entre las desventajas de las economías pequeñas de América Latina y el Caribe se encuentran un sector agrícola relativamente grande y niveles bajos de desarrollo urbano, exportaciones poco diversificadas y bajo contenido de valor agregado de las exportaciones de manufacturas, lo que no facilita su vinculación con el mercado hemisférico. Su capacidad para adaptarse a un medio internacional cambiante que se rige por principios de estricta reciprocidad puede verse entrabada por su menor capacidad institucional.

c) Vulnerabilidad

Según hemos visto, tanto desde el punto de vista mundial como regional, los países pequeños y los muy pequeños constituyen un grupo heterogéneo en lo que se refiere al ingreso o al crecimiento económico. Sin embargo, dejando de lado el nivel de desarrollo, los países pequeños son siempre más vulnerables a las condiciones externas que los grandes. Así, la

vulnerabilidad es otra faceta relevante —además del crecimiento y el ingreso— para analizar la relación entre el tamaño del país y el bienestar económico en el contexto de las economías abiertas. Esta vulnerabilidad es atribuible a tres conjuntos de factores relacionados entre sí: geográficos (tamaño del país y ubicación), demográficos y económicos.

Los factores geográficos, conjuntamente con los demográficos, contribuyen a incrementar la densidad de población y por ende la presión sobre los recursos internos limitados, en particular sobre el agua y la tierra cultivable, amenazando los ecosistemas frágiles. Haití es un caso de esta índole, pero la vulnerabilidad ecológica es una característica constante de la mayoría de las economías más pequeñas y densamente pobladas.

El hecho de estar ubicadas geográficamente en zonas tropicales, donde son más frecuentes los desastres naturales (huracanes, terremotos o erupciones volcánicas) agudiza el problema. En muchas de las economías pequeñas de la región esos desastres naturales son recurrentes y suelen afectar a una gran proporción de la población nacional y de la economía. Como son países pequeños, los perjuicios ocasionados a los recursos humanos y a los recursos naturales y productivos abarcan casi el 100% del territorio nacional.

Ante esos desastres, la capacidad de las autoridades nacionales para hacer frente a las emergencias y solventar internamente los costos de la reconstrucción es ínfima. Por ejemplo, en 1998 los daños ocasionados por el huracán Georges en la República Dominicana se estimaron en 2 193 millones de dólares (85% de las entradas anuales del gobierno) y los ocasionados por el Huracán Mitch en América Central en 6 018 millones de dólares (cifra que representa para los países afectados el 116% del total de los ingresos anuales del gobierno). La situación se exacerba en los pequeños estados insulares en desarrollo de la región (PEID), donde en algunos casos el costo puede ser superior al PIB (véase más adelante).

Las características económicas de las economías pequeñas generan riesgos especiales. En particular, la combinación de su grado de apertura con una estructura de las exportaciones muy concentrada o rígida, torna su ingreso interno muy vulnerable a las crisis externas. En su conjunto, las economías pequeñas de América Latina y el Caribe son mucho más abiertas que las de los grandes países latinoamericanos: las importaciones de aquéllas sumadas a sus exportaciones de bienes y servicios, como porcentaje del PIB, representan en promedio alrededor de 85%, en tanto que el de estas últimas representan solo

30% (CEPAL, 1996d). Además, las exportaciones de los países pequeños del Caribe y América Latina tienden a concentrarse excesivamente en una gama reducida de productos y mercados. Por consiguiente están muy expuestas a las conmociones externas en materia de precios y cantidades y tienden a sufrir de una volatilidad mayor que la de los estados más grandes. El cuadro 11.2 presenta dos índices calculados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para medir la concentración de las exportaciones de los países. Ambos índices varían de 0 (más diversificada) a 1 (extrema concentración). Según estos indicadores, mientras más pequeño es el país menos diversificada es la estructura de sus exportaciones.

La estructura del comercio constituye también un factor de riesgo serio. Las exportaciones tradicionales y no tradicionales de los países más pequeños se concentran en áreas críticas como productos agrícolas, textiles y confecciones. Todas estas áreas son sensibles a la presión proteccionista y a las decisiones políticas adoptadas por los países industrializados. Las empresas maquiladoras en la industria de confecciones —una actividad de fácil desplazamiento muy importante para diversas economías de América Central y el Caribe— son particularmente sensibles a pequeñas variaciones en los costos unitarios y pueden fácilmente trasladarse de un país a otro. En América del Sur, las economías pequeñas compiten por el acceso a mercados agrícolas similares con sus vecinos que son mucho más grandes, y que son también sus principales socios comerciales (por ejemplo, las exportaciones de fríjol de soya y algodón representan para Paraguay más del 50% del total de los ingresos por exportación). Como las variaciones de los rendimientos agrícolas tienden a seguir patrones similares en países vecinos, los precios y los volúmenes exportados por esos países pequeños a sus socios más grandes tienden a fluctuar ampliamente.

Las exportaciones tradicionales y especialmente la diversificación hacia exportaciones no tradicionales en los países del Caribe y de América Central se han beneficiado de una serie de preferencias comerciales y programas especiales de acceso otorgados por la Comunidad Europea (Convención de Lomé) y los Estados Unidos (Iniciativa para la Cuenca del Caribe). Los ingresos de exportación producidos por estas actividades estratégicas dependen, por lo tanto, de la continuidad y relevancia de estas preferencias comerciales. El desgaste de las preferencias por efecto de la liberalización multilateral o de los acuerdos de comercio paralelos genera problemas de ajuste que

Cuadro 11.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
 Y CONCENTRACIÓN POR TAMAÑO DEL PAÍS, 1995**

Población	Índice de diversificación ^{ab}	Índice de concentración ^{ab}
Más de 10 millones	0.686	0.276
De 1 a 10 millones	0.781	0.311
Menos de 10 millones	0.848	0.411

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

^a Promedio simple.

^b Ambos índices varían de 0 a 1, representando este último la concentración más extrema. Para mayor información sobre la metodología, véase UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Nueva York, 1999.

pueden ser graves (véase más adelante el caso de algunas PEID).

d) Políticas económicas

El tamaño no constituye una restricción para la adopción de algunos tipos de políticas económicas y sociales. Por ejemplo, las consideraciones fiscales no impidieron que algunas economías pequeñas, especialmente las de países del Caribe angloparlante o algunos países latinoamericanos pequeños (Costa Rica, Uruguay) establecieran una política pública muy activa de inversión en capital humano (educación y salud). De hecho, la pequeñez estimula la asociación más estrecha entre el Estado y los ciudadanos y favorece formas menos burocráticas de asignación de los fondos públicos. La administración pública en las economías democráticas pequeñas es descentralizada casi por definición.

Por el contrario, el tamaño ciertamente restringe la gama de posibilidades de producción a las actividades con economías de escala reducidas, que suelen estar situadas en sectores en que prevalece una elevada competencia en los mercados internacionales. Las estrategias destinadas a crear mercados especializados constituyen una alternativa, que puede facilitarse por la asociación estrecha entre el aparato estatal y el sector privado, como por la mejor información sobre los socios comerciales que puede obtenerse gracias al tamaño reducido, pero esa alternativa no está exenta de riesgos (véase la sección 3.b más adelante).

El tamaño de las economías más pequeñas y su apertura tradicional restringe, por otra parte, el margen de maniobra dentro del cual funcionan las políticas macroeconómicas de corto plazo. En especial, el margen de intervención indirecta a través de la política monetaria

(por ejemplo, esterilización de las fluctuaciones de las reservas internacionales a través de operaciones de mercado abierto) se ve reducido cuando los mercados internos son incompletos y los sectores financieros poco activos. El pequeño tamaño de los mercados cambiarios puede también generar inestabilidad para los regímenes cambiarios basados en un tipo de cambio flotante. Además, los ingresos fiscales dependen en gran medida de los impuestos al comercio exterior y de los efectos sobre ingresos tributarios internos de las variaciones del ingreso nacional determinadas por factores externos; la inversión pública depende igualmente de la ayuda oficial. Por el contrario, en mercados de capital pequeños es menos probable que se sufran las distorsiones y los efectos de las crisis externas vinculadas a cambios inesperados en las corrientes de capital volátil, que fueron tan perjudiciales para los grandes países latinoamericanos en los años noventa.

Como se señaló en el capítulo 8, las restricciones impuestas por estos factores tienden a agudizar el problema tradicional que encaran las economías abiertas, que consiste en que los países deben elegir una combinación de dos entre tres políticas macroeconómicas alternativas —libre movilidad del capital, regímenes cambiarios autónomos y política monetaria independiente— pero no las tres. Teniendo en cuenta las restricciones impuestas por las condiciones estructurales mencionadas, las alternativas para resolver este problema y manejar la política macroeconómica de corto plazo en general (estudiadas en el capítulo 8) ciertamente son relevantes para las economías pequeñas. No obstante, el manejo del tipo de cambio merece atención especial.

La elevada participación de los sectores de bienes y servicios transables en la economía acrecienta los riesgos relacionados con las fluctuaciones del tipo de

cambio y la sensibilidad de los precios internos a ellas, por lo cual la estabilidad del tipo de cambio nominal ha sido un objetivo central del manejo macroeconómico en los países pequeños. Muchos de ellos continuaron apoyando un tipo de cambio fijo respecto del dólar durante mucho tiempo después del colapso en 1971 del patrón dólar establecido en el Acuerdo de Bretton Woods. Costa Rica fue el primer país de América Central en devaluar (en diciembre de 1980), pero muchos otros países mantuvieron paridades oficiales fijas durante los años ochenta, a costa de tipos de cambio múltiples (y a veces muy divergentes) de facto o establecidos legalmente; de restricciones administrativas sobre las importaciones, y de graves desequilibrios internos y externos. En el Caribe, las economías pequeñas más grandes (Haití, Jamaica, Guyana, República Dominicana y Trinidad y Tabago) al verse enfrentadas a graves déficits de balanza de pagos, defendieron durante muchos años la paridad a costa de una sobrevaluación, y se vieron luego obligadas a devaluar y a aplicar programas de ajuste. Por razones geográficas y culturales, las políticas cambiarias de las economías pequeñas de América Latina han sido más parecidas a las de sus vecinos más grandes. En los años noventa se han visto nuevos episodios de administración de tipos de cambio alternativos en estas economías, que incluyen casos de sobrevaluación como devaluaciones del tipo de cambio real y la utilización de una gran variedad de regímenes cambiarios.

Un caso especial, que debe destacarse, es el de los países muy pequeños del Caribe Oriental, que han mantenido una exitosa unión monetaria con un tipo de cambio fijo respecto del dólar, basado en un sistema de caja de conversión⁴ y una rigurosa disciplina fiscal, ayudada por condiciones favorables para las exportaciones de sus productos básicos, principalmente banano y azúcar, al protegido mercado europeo (si bien han sufrido un proceso de erosión, como se verá más adelante).

Los datos comparativos indican que los precios internos no están determinados exclusivamente por el tipo de cambio nominal, aun en países muy pequeños —es decir “la ley del precio único” no se aplica plenamente. Los desfases en el ajuste del tipo de cambio nominal frente a las presiones inflacionarias ocasionan una sobrevaluación y las devaluaciones nominales pueden, en condiciones apropiadas, traducirse en ajustes efectivos de los precios relativos, como lo muestra el breve examen anterior sobre los regímenes cambiarios

en los países más pequeños. El gráfico 11.1 indica que si bien, en promedio, los tipos de cambio reales han sido algo más estables en las economías pequeñas en el decenio pasado, esta correlación no es tan fuerte como se supone generalmente. Además, un examen más detenido de este gráfico lleva a concluir que la estabilidad (o volatilidad) del tipo de cambio real puede vincularse mucho más a los factores externos que encara cada país y a sus políticas macroeconómicas que al tamaño del país propiamente dicho.

En todo caso, la menor variación promedio del tipo de cambio nominal y real es una indicación clara de que, pese a las especificidades individuales, las políticas macroeconómicas tienden a orientarse en las economías pequeñas a preservar la paridad del tipo de cambio nominal. De hecho, esto demuestra que las políticas macroeconómicas de las economías pequeñas han seguido la modalidad predominante que ha caracterizado a América Latina y el Caribe desde mediados de los años ochenta: el uso de un instrumento externo —el tipo de cambio— para lograr metas internas (inflación) y uno interno —el tipo de interés— para finalidades de balanza de pagos. Esta política ha generado episodios de crisis tanto en países grandes como en pequeños.

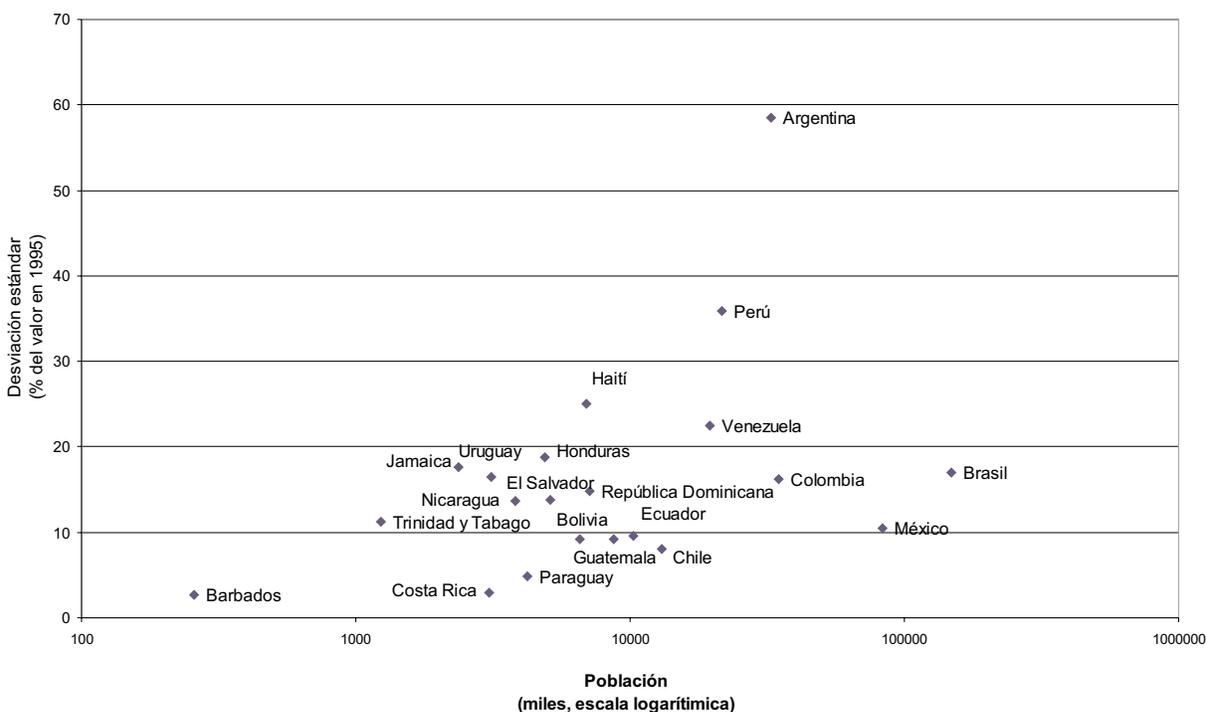
Los datos presentados indican que la política de fijación del tipo de cambio nominal no es irrelevante para los países pequeños. Dadas las restricciones asociadas a mercados cambiarios pequeños, las opciones se limitan probablemente a tipos de cambios fijos que se ajusten ante la aparición de desequilibrios, y al uso de paridades móviles o flotantes con fuerte intervención del Banco Central. Para darle credibilidad a programas que tienen menos flexibilidad, considerando las restricciones de los mercados financieros y cambiarios, se requiere mantener una relación elevada de reservas externas. La exitosa historia de los arreglos monetarios utilizados por los países del Caribe Oriental indica que una unión monetaria es también una opción muy atractiva para los países pequeños, probablemente vinculada a un régimen de caja de conversión (basada en el dólar, en el euro o la libra esterlina) en los más pequeños.

e) El caso especial de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo

El preámbulo de Programa de Acción aprobado en 1994 en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo dice que “si bien experimentan dificultades

4 Su banco central, el Banco Central del Caribe Oriental, mantiene una relación estricta entre la oferta monetaria y los activos externos.

Gráfico 11.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VARIABILIDAD DEL TIPO DE CAMBIO REAL
 Y TAMAÑO DEL PAÍS, 1989-1999^a**



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Para calcular el coeficiente de variación se dividió la desviación estándar por el valor del tipo de cambio real en 1995.

económicas y afrontan necesidades de desarrollo análogas a las que en general tienen los países en desarrollo, los pequeños estados insulares en desarrollo presentan también vulnerabilidades y características propias, lo que hace que las dificultades que afrontan en el proceso hacia el desarrollo sostenible sean particularmente serias y complejas”.

Si bien el nivel de desarrollo y el ingreso por habitante varían ampliamente en las islas del Caribe —región en que el país más pobre del hemisferio (Haití) coexiste con países cuyo nivel de desarrollo es mucho más elevado (Barbados) y algunos con el ingreso por habitante más alto del hemisferio occidental (Bahamas)— todos están muy expuestos a los riesgos externos. Un índice compuesto de vulnerabilidad estimado por la Secretaría del Commonwealth, que combina los efectos de la falta de

diversificación, el grado de dependencia de las exportaciones y el impacto de los desastres naturales, indica que de 15 países del Caribe solo dos (República Dominicana y Trinidad y Tabago) figuran como países de bajo riesgo en la clasificación, y diez como de alto riesgo (véase el cuadro 11.3).

En realidad, la naturaleza de los factores de vulnerabilidad correspondientes a los PEID del Caribe es similar a la de otras economías regionales pequeñas, pero sus efectos son magnificados por su extremada pequeñez y fragilidad ecológica específica. Por ejemplo, la población de Montserrat, Anguila, Antigua y Barbuda, Granada y Dominica varía entre 4 000 y 71 000 habitantes. El contexto ecológico es particularmente frágil y la concentración de las actividades económicas en las zonas costeras ocasiona graves daños al litoral.

Cuadro 11.3
**GRUPOS DE PAÍSES CON ARREGLO AL ÍNDICE DE
 VULNERABILIDAD DEL COMMONWEALTH**

País	Vulnerabilidad
Antigua y Barbuda	Alta
Bahamas	Alta
Bélice	Alta
Dominica	Alta
Granada	Alta
Guyana	Alta
San Cristóbal y Nieves	Alta
Santa Lucía	Alta
San Vicente y las Granadinas	Alta
Suriname	Alta
Barbados	Mediana alta
Haití	Mediana alta
Jamaica	Mediana alta
República Dominicana	Mediana baja
Trinidad y Tabago	Mediana baja

Fuente: Secretaría del Commonwealth/Grupo de Trabajo conjunto sobre pequeños Estados del Banco Mundial, "Interim Report: Meeting the Challenges of the Global Economy", 1999.

Entre los diversos factores de vulnerabilidad cabe destacar los siguientes:⁵

- Mayor riesgo de sufrir desastres naturales: la frecuencia de los desastres naturales como huracanes, erupciones volcánicas y terremotos son elementos claves de la vulnerabilidad. Los PEID del Caribe se encuentran en la zona de huracanes y la recurrencia casi anual de estos fenómenos tiene profundas repercusiones para su desarrollo sostenible. Por ejemplo Antigua ha sido azotada por diez huracanes en los últimos diez años. Particularmente en relación con la limitada capacidad exhibida por los PEID para hacer frente a los impactos de estos fenómenos se suele aplicar la expresión "fragilidad" para captar la esencia de esta extrema vulnerabilidad. Los perjuicios ocasionados por estos fenómenos, especialmente los huracanes, pueden retrasar varios años el desarrollo de todos los PEID. Por ejemplo, el huracán Luis que azotó Antigua y Barbuda en 1995 obligó al cierre de todos los hoteles, lo que significó una grave crisis, dado que 83% de su PIB es generado por el turismo. Aparte de las pérdidas de ingresos y empleos, los escasos recursos tienen que ser desviados para la reparación de la infraestructura.
- Otras vulnerabilidades ambientales: como son muchos los estrechos usados para la navegación internacional y es muy alta la densidad del

tráfico marítimo en el Mar Caribe, son muy elevados los niveles de contaminación causada por los buques petroleros y existe la amenaza de una fuente mucho más devastadora, cual es el transporte regular de materiales nucleares y otros materiales peligrosos. Eso se suma a otros factores que amenazan a los ecosistemas marítimos (por ejemplo, la pesca), que generan graves problemas en una región que depende crecientemente del turismo. La elevada densidad de población también crea presiones sobre recursos que ya son limitados, lo que se traduce en el uso excesivo de ellos y su agotamiento prematuro. Las presiones demográficas tienen consecuencias negativas sobre los escasos cursos de agua y amenazan el suministro de agua potable.

- Lejanía geográfica y aislamiento: desde la perspectiva del desarrollo económico, se considera que los PEID encaran dificultades especiales para una integración benéfica en la economía mundial, no sólo por los costos típicos asociados con el tamaño reducido sino también por el aislamiento geográfico, típico de las pequeñas economías insulares. Tanto por razones objetivas (magros volúmenes) como por motivos vinculados a la estructura del mercado (monopolios) los costos unitarios de fletes son muy altos en las islas del Caribe. En particular,

5 CEPAL (2000c) contiene un análisis más detallado del tema.

los elevados costos de transporte marítimo debilitan los esfuerzos tendientes a la integración regional. Estos costos reducen la competitividad y el bienestar de los consumidores.

- Recursos de tierra limitados: siendo reducido el tamaño de las islas del Caribe, a lo que se suman otros factores como la tenencia de la tierra, relieve y tipos de suelos, los usos de la tierra compiten por un recurso que es inherentemente muy escaso. Por razones topográficas, las actividades económicas y la población deben ubicarse en las franjas costeras, en las que la demanda adicional generada por el turismo y los extranjeros ha generado un aumento del valor de la tierra, haciendo subir los precios a niveles fuera del alcance de la mayoría de la población. La escasez de tierras, y la presión económica y demográfica que se concentra en algunos lugares crean a su vez graves problemas de eliminación de desperdicios. En este contexto, son fundamentales las políticas generales de utilización de suelos para cualquier estrategia sostenible de desarrollo, a fin de evitar conflictos en cuanto al uso, proteger el medio ambiente y desalentar las prácticas disfuncionales (la edificación en zonas vulnerables, la especulación de los precios de los terrenos).
- Diversificación limitada y vulnerabilidad frente a los mercados abiertos: igual que en otras economías pequeñas, las exportaciones de los PEID tienden a concentrarse en una gama limitada de bienes y servicios. Por otra parte, son muy dependientes de las importaciones para el suministro de una gran variedad de productos, desde alimentos a insumos industriales. Por ese motivo, el ingreso interno y el bienestar de la población están muy expuestos a las conmociones externas, ya sea naturales o económicas. En esas circunstancias, la eliminación de las preferencias por efecto de la liberalización en marcha del comercio mundial pueden fácilmente empeorar la vulnerabilidad externa del PEID y su dependencia (véase más adelante). Asimismo, los países que se han diversificado hacia la prestación de servicios financieros extraterritoriales dependerán mucho de la forma en que evolucione la regulación de esos servicios.
- Capacidad institucional insuficiente y costos elevados de infraestructura: el reducido tamaño de la población de los PEID y la indivisibilidad de algunos servicios públicos conllevan

elevados costos de suministro de los servicios correspondientes en relación con la población beneficiaria. Los elevados costos de los servicios de infraestructura tienen efectos desfavorables sobre el sector privado, por cuanto hacen subir los costos de producción de bienes y servicios. A su vez, una de las características de los PEID es que cuentan con poco personal para desempeñar múltiples tareas, lo que hace que se diluya su esfuerzo y que exista poca capacidad de reserva.

- Vulnerabilidad social: los altos costos unitarios de los servicios públicos y la limitada capacidad de las instituciones tienen repercusiones negativas para el suministro de los servicios sociales básicos y la inversión en capital humano. Las oportunidades de empleo son menores y se concentran en pocos sectores de actividad, generándose inseguridad en el trabajo y desempleo estructural cuando deben reestructurarse los sectores productivos existentes para adaptarlos a cambios en el entorno externo. Por consiguiente, la emigración en los PEID es elevada, especialmente de jóvenes y de personal muy calificado. En lo que se refiere a estos aspectos de la vulnerabilidad social, debe prestarse especial atención a la utilización de los PEID como lugar de paso para el tráfico internacional de drogas y para el lavado del dinero que genera ese tráfico. Los crímenes asociados al tráfico ilegal y el consumo de drogas socavan seriamente los sistemas judicial y financiero y afectan la totalidad del aparato gubernamental. La fragilidad social de los PEID y sus implicaciones para la gobernabilidad empeoran por las escisiones culturales y sociales existentes, generadas por la desigual distribución del ingreso y la diversidad religiosa.

Desde el punto de vista de la política económica, debe reconocerse que la mayoría de estas limitaciones —el tamaño de los estados pequeños, su ubicación geográfica, su dotación de recursos, factores que tienen profundas repercusiones para su prosperidad económica— escapan del control de los PEID. El enfoque tradicional del comercio entre los países desarrollados y menos desarrollados reconocía esas limitaciones. Como ejemplo cabe citar la Convención de Lomé, que alude a la asistencia que debe prestarse a los países menos desarrollados, a los estados insulares y a los estados de África, el Caribe y el Pacífico a fin de habilitarlos para que puedan aprovechar plenamente las disposiciones de ese acuerdo de cooperación.

Como se dijo, los PEID del Caribe han basado en gran medida su supervivencia económica en regímenes de comercio preferenciales. Las preferencias otorgadas a sus exportaciones de azúcar y banano por algunos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han tenido efectos positivos sobre sus economías, puesto que ayudan a mantener o aumentar el empleo. En el sector de las exportaciones no tradicionales, las preferencias

concedidas con arreglo a las disposiciones 806/807 del código aduanero de los Estados Unidos han contribuido enormemente a la creación de zonas francas para la industria de exportación (Jamaica). La eliminación o el debilitamiento de las preferencias (por ejemplo, objeciones al acceso tradicional de que gozan varios Estados del Caribe a los mercados de la Unión Europea) obligan a realizar ajustes importantes a economías que pueden tener pocas alternativas.

3. El futuro: desafíos y oportunidades

a) Globalización, libre comercio e integración regional

Se supone que los países pequeños son los principales beneficiarios del libre comercio, dadas las limitaciones de su mercado interno. Sin embargo, las especificidades estructurales señaladas anteriormente limitan los beneficios potenciales que su sector productivo interno puede obtener de los mercados internacionales, en tanto que la mayor competencia de las grandes empresas extranjeras plantea desafíos especiales. Ello obedece, entre otras causas, a que los costos de transacción aumentan por efecto del reducido tamaño, el cual también limita las oportunidades de explotar tanto las economías de escala como los beneficios de encadenamientos productivos internos más sólidos.

Desde un punto de vista institucional, los países pequeños tienen más dificultades que los grandes para representar sus intereses en los foros internacionales en la forma más eficaz, así como para usar los mecanismos multilaterales de solución de controversias establecidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros acuerdos comerciales. A los países pequeños les es más difícil que a los grandes, por efecto de la debilidad de sus encadenamientos internos, acatar las reglas de origen que imponen contenidos de alto valor agregado. También es más limitada su capacidad para cumplir los compromisos internacionales en relación con el medio ambiente y los derechos de propiedad exigidos por la integración global.

Teniendo en cuenta estos factores, debe concedérseles tratamiento especial y diferenciado a las economías pequeñas en los acuerdos comerciales multilaterales. Este tratamiento debe comprender el establecimiento de períodos de transición más prolongados para darles tiempo para satisfacer las nuevas exigencias en materia de política, más flexibilidad en el establecimiento de los límites o la definición de las obligaciones legales e institucionales, márgenes de maniobra más amplios en relación con las políticas de producción activas, salvaguardias más amplias, y el suministro de asistencia técnica durante el proceso de negociación y después de que éste haya concluido. La imposición de una simetría estricta en materia de compromisos y de reciprocidad comercial entre países que tienen niveles de desarrollo muy dispares puede hacer fracasar las iniciativas en este campo. El principio que establece que deben tenerse en cuenta las diferencias y las oportunidades en el grado de desarrollo y el tamaño de la economía ha sido incorporado en algunos acuerdos regionales adoptados y asimismo en las negociaciones en marcha del ALCA.⁶ No obstante, sigue subsistiendo la incertidumbre en este ámbito.

Como ya se indicó, las economías pequeñas tienen objetivamente más dificultades para defender sus posiciones e intereses específicos en las negociaciones comerciales, así como para utilizar los mecanismos multilaterales para la solución de controversias. En estas instancias, el bilateralismo no es una opción para las economías pequeñas y éstas deberían esforzarse, en lo

6 Estos principios se aprobaron en la Segunda Cumbre de las Américas (18 y 19 de abril de 1998) y se reiteraron en la Quinta Reunión Ministerial de Comercio del ALCA, efectuada en Toronto (4 de noviembre de 1999).

posible, por fomentar una actitud multilateral respecto de las negociaciones comerciales y la participación en misiones conjuntas ante los organismos multilaterales. Esta forma de proceder les permite defender más eficazmente sus intereses comunes y utilizar de manera más efectiva sus escasos recursos y personal capacitado. Estas iniciativas deben ser respaldadas por una asistencia técnica multilateral y bilateral adecuada, a fin de aumentar su capacidad de negociación y de ejecución.

b) Políticas nacionales

Como se dijo, la vulnerabilidad es una de las características principales de las economías pequeñas y, por lo tanto, una de las primeras prioridades es reducirla (véase asimismo el capítulo 13). En lo que se refiere a los desastres naturales, es necesario reforzar las medidas aplicadas para establecer y fortalecer las instituciones que organizan la preparación para casos de desastre, la prevención de los mismos y la mitigación de sus efectos. Los esfuerzos nacionales deben concentrarse en la elaboración de mapas de las zonas vulnerables, la modernización de los códigos de construcción, la planificación estricta del uso de la tierra y su cumplimiento. Como los elevados niveles de riesgo y la incertidumbre se traducen en problemas de cobertura de los seguros, deben asignarse fondos para hacer frente a las emergencias en casos de desastre. La cooperación internacional es muy necesaria en este campo.

En términos macroeconómicos, deberían adoptarse políticas prudentes que se atengan a los criterios expuestos en el capítulo 8. Estos incluyen normas que aseguren la solidez de las cuentas fiscales, una administración macroeconómica flexible y coherente que permita evitar en especial el sobrecalentamiento de la economía en períodos en que las condiciones externas son favorables, fortalecer las regulaciones prudenciales y la supervisión de los sistemas financieros internos y “políticas de pasivos” adecuadas, incluida la regulación de los flujos de capital. Con arreglo a lo expresado en la sección 2.d, deberían establecerse regímenes cambiarios adecuados para estabilizar los tipos de cambio reales y tornarlos competitivos. Al elegir en cada caso deben tenerse en cuenta las restricciones impuestas por el tamaño y la tradición de cada país. En los regímenes que permiten menos flexibilidad se requieren coeficientes de reserva más altos. Asimismo, debe darse prioridad en la región a la promoción de uniones monetarias. En los

países en que los ingresos fiscales siguen dependiendo en gran medida de los impuestos al comercio, la prioridad debe ser poner en marcha reformas fiscales para fortalecer la base tributaria interna (impuestos al valor agregado y sobre la renta), paso esencial a fin de prepararse para una integración más profunda en los mercados regionales y mundiales.

Teniendo en cuenta las restricciones que imponen a las políticas macroeconómicas anticíclicas los mercados restringidos y el alto grado de dependencia del financiamiento externo, cerrar esta brecha es una tarea crucial para las instituciones de financiamiento multilateral, para lo cual deben poner a disposición de los países instrumentos específicos, como líneas de crédito de largo plazo con un componente de desembolso claramente anticíclico, vinculadas a la creación de fondos fiscales de estabilización en los países que reciben este financiamiento. Las instituciones multilaterales de crédito deben desempeñar asimismo un papel fundamental de apoyo a los países pequeños en sus actividades iniciales en mercados privados de capitales, y en el diseño de instrumentos específicos para cubrir los riesgos especiales de los países más pequeños (por ejemplo, desastres naturales y condiciones críticas enfrentadas por los sectores de exportación).

No cabe esperar que en los países de menor tamaño surja espontáneamente un grupo competitivo de empresas pequeñas, entre otras razones, debido a la dependencia respecto de su trayectoria, a los procesos de aprendizaje y a la falta de externalidades adecuadas. Es necesario intervenir mediante la aplicación de políticas para estimular los cambios estratégicos y las alianzas entre las empresas existentes que faciliten la formación de conglomerados competitivos y dinámicos (véase el capítulo 10), que se basen en el diseño de las estrategias de cambio estructural de los países, o grupo de países que participan (véase el capítulo 9).⁷ Los conglomerados asociados con la explotación de recursos naturales -agricultura, minería y turismo- son muy importantes y asimismo aquellos asociados al desarrollo de servicios modernos de informática, comercio electrónico o finanzas (véase más adelante). El mejor flujo de información que caracteriza a los países pequeños, así como la posibilidad de una interacción más estrecha entre los sectores público y privado, facilitan esos procesos.

Los riesgos generados por la “bifurcación” —la elección de mercados especializados en contraposición

7 La estrategia centroamericana cuya elaboración estuvo orientada por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) es uno de estos casos de estrategia común.

con la posibilidad de que surja una especialización perversa— indudablemente indican la particular importancia de estrategias comunes de cambio estructural, aunque las limitaciones impuestas por el tamaño ciertamente restringen la gama de posibilidades. Sin embargo, las tendencias recientes pueden, de hecho, ofrecer mayor margen de maniobra a las economías pequeñas para elaborar políticas eficientes en lo que se refiere a la oferta. En las innovaciones tecnológicas se observa una nueva tendencia que permite reducir los costos aunque no sean masivos los volúmenes de producción, y ésta parece favorecer a las economías pequeñas, o al menos contribuye a equiparar la situación respecto de los países grandes. El comercio electrónico ofrece asimismo nuevas perspectivas a las economías pequeñas aisladas geográficamente que favorecen ciertas especificidades culturales (en el caso de comunidades cuyo idioma materno es el inglés). Lo mismo ocurre en otros mercados especializados de servicios, especialmente las actividades relacionadas con la información (procesamiento de datos) y algunos servicios financieros. La inversión de cuantías importantes en capital humano y su orientación hacia la adquisición de ventajas de acceso a mercados especializados de alto valor agregado es un elemento clave de esa estrategia. Indudablemente, y en términos generales, el capital humano de alto nivel puede ser crucial para compensar otras desventajas, entre ellas las vinculadas al tamaño o a una dotación limitada de recursos naturales (en el caso de muchos PEID, por ejemplo), y ha sido un rasgo fundamental del éxito de los estados desarrollados más pequeños de Europa.

Es muy importante mejorar la calidad del entorno institucional para las empresas pequeñas, en la forma esbozada en el capítulo 10, ya que en las economías pequeñas esas empresas son extraordinariamente importantes. Las medidas para lograrlo incluyen, entre otras, apoyo a la capacitación de recursos humanos; asignación de fondos para la modernización tecnológica y la promoción de las exportaciones; apoyo a las estrategias comunes de exportación de las empresas pequeñas, o a las actividades comerciales desarrolladas por empresas pequeñas conjuntamente con grandes empresas de exportación (por ejemplo, grandes hoteles); ayuda para el diseño de páginas web comunes para las empresas de exportación; modificación y simplificación de la estructura legal, particularmente para facilitar la

creación de nuevas empresas (mejoramiento y simplificación del entorno empresarial para los que se inician). Es posible que se necesiten diferentes estrategias para hacer frente a la diversidad de problemas que encaran los subgrupos de esas empresas, especialmente las de exportación, que encuentran dificultades de ajuste ante choques externos. Un complemento esencial de estas estrategias, y de la promoción de las actividades productoras de bienes y servicios transables en general, son los esfuerzos especiales que han de hacerse para mejorar los servicios no transables, incluidos los servicios públicos, y reducir los costos de transacción (por ejemplo en el establecimiento de un sistema moderno de telecomunicaciones y el diseño de marcos regulatorios en armonía con el mercado).

En ese ámbito es necesario aplicar políticas nacionales, si bien podría ser útil alguna cooperación intrarregional en aspectos como la elaboración de programas comunes en el campo de la tecnología y de los recursos humanos, el establecimiento de fondos comunes de garantía de crédito para las empresas pequeñas, estrategias comunes de comercialización y, en el caso de los países vinculados geográficamente (en especial en Centroamérica), el establecimiento de servicios comunes de infraestructura. Las instituciones comunes pueden dar resultados óptimos en otros ámbitos, como el de las políticas de competencia y regulación de las empresas de servicios públicos, y asimismo en la regulación y supervisión prudencial de los sectores financieros. Asimismo, es decisivo el apoyo a las instituciones financieras multilaterales (Banco Centroamericano de Integración Económica y Banco de Desarrollo del Caribe).

Teniendo en cuenta que se requieren grandes inversiones públicas para poner en práctica estas políticas, que los organismos públicos deben asumir un papel activo de “intermediarios” en relación con la promoción de la complementariedad entre empresas y sectores y que las exigencias tecnológicas vinculadas con estos acontecimientos suelen exceder las posibilidades financieras y de personal de las economías pequeñas en desarrollo, es necesario contar con apoyo internacional. Dicho en forma más general, la inserción exitosa en el comercio regional e internacional pasa por la preservación de la asistencia oficial para el desarrollo, y por un vuelco en la actual tendencia a reducirla.

Capítulo 12

Reducir el déficit regulatorio en los servicios públicos

1. Avances y lecciones de los procesos regulatorios

El proceso de privatización de los servicios públicos en la región ha obedecido a una serie de motivos financieros, así como a cambios en los paradigmas políticos y económicos. Dicho proceso se ha generalizado progresivamente desde mediados de los años ochenta, aunque con diversos ritmos, niveles de cobertura y profundidad según los países. El análisis de la situación revela, a grandes rasgos, una percepción de que la cantidad y calidad de los servicios públicos privatizados ha mejorado (ILPES, 1999). Este proceso ha dejado dos lecciones importantes. La primera de ellas es que la definición del marco normativo y regulatorio, así como el diseño e implantación institucional de los entes encargados, debe preceder el proceso mismo de privatización; de lo contrario, las reformas pueden ser inestables y dar lugar a transferencias patrimoniales y de ingresos injustificadas, algunas veces de elevada cuantía. La segunda lección subraya la conveniencia de establecer una nítida división entre las funciones de formulación de las políticas sectoriales de desarrollo, de regulación y de operación de los servicios. Esta diferenciación representa un avance institucional importante y, por ello, es recomendable aun en aquellos casos en que se decida mantener la provisión pública de servicios.

En los años noventa se produjo un avance significativo en la regulación de los mercados. Sin embargo, donde no es posible garantizar condiciones competitivas, la experiencia regional demuestra que es

necesario perfeccionar los marcos y las prácticas regulatorias. En algunos países se observa un déficit al respecto y, en otros, han surgido nuevos desafíos como consecuencia de la maduración de los mercados.

Por tratarse de un tema en evolución y sobre el cual en la región hay un proceso en marcha de aprendizaje en materia de políticas, en este capítulo se realiza un esfuerzo por avanzar en un enfoque que incorpora e integra elementos del debate económico y jurídico. Cabe destacar que, si bien la región ha recibido considerable asesoramiento internacional acerca de aspectos económicos y también acerca de manuales, especialmente diseñados, sobre cómo abordar diferentes problemas, poca ha sido la información sobre la dinámica regulatoria y la jurisprudencia existente en sistemas maduros, como los de Estados Unidos, el Reino Unido y Francia. El uso de esta información se complementa con un examen de las experiencias que comienzan a acumularse en la región, especialmente en los casos de Argentina, Chile, Colombia y Perú, donde los cambios introducidos han sido más radicales.

El concepto de servicio público que aquí se utiliza se refiere a servicios domiciliarios a los que se accede en forma igualitaria y no discriminatoria, a un precio que salvaguarde el interés del usuario y garantice la seguridad, continuidad y calidad del servicio. Vale destacar que la aplicación de este concepto no es uniforme en la región, ni entre países ni entre distintos sectores. En Chile, por ejemplo, la generación y la transmisión de electricidad no son servicios públicos, aunque sí lo es la distribución residencial; en Colombia, el concepto se aplica al conjunto de los servicios públicos domiciliarios.

Las nuevas modalidades de coordinación de las actividades de servicios públicos plantean dos tipos básicos de problemas que requieren ser respondidos sobre la base de esquemas regulatorios. En primer término, buena parte de las actividades de servicio público carecen naturalmente de las características adecuadas para que actúen los mecanismos propios de mercados competitivos. En tales actividades, se debe construir un contexto más proclive a la competencia por medio de la reorganización productiva y de mecanismos institucionales y regulatorios. Por este motivo, parece mejor designar este proceso como “reforma regulatoria” que como “desregulación” (Armstrong, Cowan y Vicker, 1994). En segundo lugar, la racionalidad de las decisiones de los nuevos actores privados (maximizar ganancias) no coincide necesariamente con las finalidades sociales globales que deben cumplir actividades tan básicas como las de los servicios públicos —requerimientos de cobertura, calidad y costo (Phillips, 1993).

Si bien es importante privilegiar opciones que permitan aprovechar las ventajas de la inversión y gestión privadas, también es necesario garantizar la

sostenibilidad de las reformas en términos de mayor eficiencia, más amplia cobertura, adaptación al cambio tecnológico, intensificación de la competencia, mejoramiento de la calidad y prestación de nuevos servicios. En este contexto, la regulación es el instrumento idóneo para armonizar intereses públicos y privados en aquellas áreas en que puedan presentarse divergencias.

Por otra parte, se sabe que el sistema de mercado funciona sobre la base de transacciones de derechos individuales de propiedad, que se instrumentan mediante contratos y cuyos conflictos se resuelven en cortes nacionales o internacionales. A este respecto se debe señalar que existe actualmente una tendencia a trasladar conflictos que involucran inversión extranjera a cortes internacionales, aun en aquellas situaciones en que la jurisdicción nacional fue una condición establecida en el contrato; así lo indica el caso de Aguas del Aconquija (Tucumán, Argentina), en que la contratista extranjera recurrió a la corte arbitral del Banco Mundial en Washington y la cuestión de la competencia está siendo considerada por el Tribunal. Esto significa que es esencial tomar en cuenta y evitar los eventuales condicionamientos respecto de la regulación en el ámbito nacional que puedan derivarse de acuerdos y otras iniciativas en progreso en el plano internacional. Este tipo de asuntos reclama la máxima claridad y precisión contractual, a fin de prevenir que un país que acordó la jurisdicción nacional como condición del contrato sea sorprendido con procedimientos arbitrales externos. Huelga decir que la credibilidad de la jurisdicción arbitral descansa, como mínimo, en el respeto a los acuerdos específicos.

Entre las principales conclusiones que se derivan de nuestro análisis, conviene resaltar, en primer lugar, que prácticamente en ningún país de la región existe una legislación general sobre la regulación de los servicios públicos, con la excepción de Colombia. El resultado ha sido el predominio de sistemas nacionales fragmentados y una falta de consagración legal de los principios elementales de los servicios públicos. Por ello es necesario que los países tengan presentes las experiencias extrarregionales de ajustes regulatorios, a fin de mejorar sus sistemas y contar con marcos previos generales con vistas a regulaciones futuras. Es particularmente importante disponer de estos marcos generales antes de suscribir contratos específicos.

Al elaborar estas normativas se deberá tener en cuenta que, si bien el comportamiento de las empresas de servicios se rige fundamentalmente por la regulación, también es determinado por legislaciones más amplias como, por ejemplo, las leyes de defensa y promoción de

la competencia, y también por otras específicas, entre ellas las que reglamentan los contratos y el control de ciertos recursos naturales (por ejemplo, el agua).

En cuanto a los marcos regulatorios específicos, es conveniente respetar principios mínimos que permitan el control de actividades y sus objetivos conexos: servicio adecuado en calidad y cantidad; tarifas razonables; suministro de información; acceso a instalaciones y recursos naturales clave; y normas contables obligatorias, procesales y de resolución de conflictos que aseguren la transparencia y la imparcialidad. Este tipo de regulaciones sólo debería morigerarse cuando se perciba claramente que las estructuras de mercado permiten una competencia efectiva.

Las posibilidades de competencia varían según la naturaleza de la actividad, por lo que es erróneo aplicar un esquema teórico general y único. Cabe señalar, en este sentido, que en la región se han adoptado en algunas ocasiones sistemas regulatorios que suponen competencia, cuando ésta no existe en la práctica. Convendría que los países establecieran el principio de la capacidad regulatoria residual, entendida como la capacidad necesaria para remediar el déficit en materia de regulación cuando las expectativas iniciales de desempeño y comportamiento no se cumplan.

La importancia de las instalaciones esenciales, así como la necesidad de garantizar un acceso adecuado y oportuno a ellas, no siempre se reconoce claramente y, por ende, las normas y prácticas respectivas suelen ser insuficientes o débiles. De manera similar, pese a avances significativos, la región muestra carencias en cuanto a su capacidad institucional para regular las actividades de sociedades de cartera (*holdings*) y conglomerados. Por cierto, las empresas no tienen derechos adquiridos para funcionar monopólicamente sin regulación de conductas, pero tampoco basta con esta legislación. Es necesario disponer, además, de normas para manejar los problemas de las sociedades *holding*, las transferencias y triangulaciones entre grupos empresariales; es decir, instrumentos que permitan regular el comportamiento de los sujetos que determinan la estructura de los mercados.

En algunos casos, puede necesitarse reajustar las prácticas, contratos y regulaciones vigentes; sin embargo, para hacerlo se requiere de información adecuada, a fin de fundamentar la lógica de las acciones, así como de respeto al principio de la rentabilidad razonable, para no afectar a la garantía constitucional de la propiedad. Estas medidas tienen claros antecedentes en las experiencias de países como los Estados Unidos y el Reino Unido, cuyos sistemas de regulación maduros tienen un elemento en común: promover la

sostenibilidad en la prestación de los servicios, sin cobros excesivos a los usuarios. Varios de los sistemas regionales analizados, sin embargo, garantizan rentabilidades mínimas, pero no establecen topes; otros no contemplan el criterio de la ganancia razonable. Estas carencias deberían remediarse, pues la razonabilidad tarifaria es una importante garantía para usuarios y prestadores.

Asimismo, la integración en la normativa de pautas de calidad del servicio y las penalidades por su violación, al igual que la información a los usuarios, son elementos relevantes que requieren ser considerados más detalladamente en la regulación regional. Vale recordar que una regulación deficiente equivale a gravar a los usuarios con un impuesto adicional, lo que atenta contra la equidad. De hecho, algunos autores han señalado que las empresas prestadoras de servicios en países en desarrollo obtienen ganancias excesivas (Booker, 1994).

En la región se han realizado esfuerzos por sustituir sistemas de subsidios cruzados por subsidios focales. Sin embargo, no en todos los países se dan las condiciones políticas, tributarias y de auditoría que permitan pasar de un sistema a otro. Además, todavía persiste la práctica de otorgar subsidios y garantías a las empresas, lo que redundaría en la generación de pasivos contingentes.

En la región, y también en la experiencia internacional, existen variantes respecto de la modalidad de inserción institucional del ente regulador, su configuración y su grado de autonomía relativa. Este tema, que depende en gran medida de cada contexto institucional específico, debería concitar mayor atención en América Latina y el Caribe, ya que se registran varios ejemplos de captura del ente regulador, cuando no del proceso regulatorio en su conjunto. Como regla general, para minimizar dicho riesgo parecería conveniente establecer un sistema de atribuciones más balanceado, con controles recíprocos y mayor responsabilidad.

Como es sabido, la asimetría en materia de información afecta seriamente a la calidad de la regulación: por ejemplo, en la región son pocos los países que cuentan con sistemas contables obligatorios y uniformes que permitan reducir a un grado aceptable la incidencia de esa asimetría en la eficiencia y transparencia del proceso regulatorio, sobre todo en el ámbito tarifario. La falta de información adecuada torna compleja la justificación de la regulación, puesto que su aceptabilidad legal es una función de su razonabilidad y ésta, a su vez, depende de la comprobación de los hechos que la fundamentan. Además, reduce la protección y capacidad de acción de los usuarios, cuyas bases y medios de participación son, de por sí, muy limitados.

Por último, un aspecto que debe ser objeto de creciente atención es que mientras las empresas se manejan en ámbitos cada vez más globales, los órganos reguladores siguen siendo nacionales. Los países de la

región se beneficiarían si se promovieran los contactos, el intercambio de información y el diseño de estrategias comunes, a nivel regional y subregional, entre los entes regulatorios y las entidades pro competencia.

2. La instrumentación de la regulación: por contratos o por instrumentos generales

En principio, una regulación instrumentada únicamente sobre la base de contratos con las entidades prestadoras de los servicios no es aconsejable. Aparte de los problemas relativos a fallas de mercado, los contratos de provisión de servicios públicos tienen el inconveniente de ser rígidos cuando pretenden cubrir todas las contingencias, o incompletos si buscan una generalidad que no los desfase temporal, espacial y tecnológicamente.

Sin perjuicio de la importancia de los contratos para instrumentar cada caso concreto, es conveniente que se enmarquen en principios generales, producto de mecanismos de regulación de aplicación universal, no negociables, mediante los cuales se protege el interés público y se previene la fragmentación regulatoria que resultaría de un enfoque caso por caso. Esto es particularmente relevante porque, después de la firma de cada contrato, la oportunidad de competencia se pierde.

Pese a esta experiencia, sólo un país de la región cuenta con una ley general de servicios públicos (Colombia). El resto tiene únicamente regímenes sectoriales que, además de sus obvias diferencias, también dan lugar a lagunas significativas, así como a oportunidades para posibles acciones arbitrarias.

Entre los elementos que influyen el comportamiento de los contratistas y que deben ser considerados explícitamente para mejorar la calidad de la regulación, se incluyen los siguientes:

- normas de dominio público sobre determinados recursos y su asignación a particulares, principios contractuales generales y otras normas de aplicación amplia;

- disposiciones regulatorias generales, como los principios de servicio adecuado; precios razonables; acceso a instalaciones esenciales; información y contabilidad; promoción de eficiencia operativa y no discriminación; obligación de informar sobre sociedades *holding*, empresas conexas y negocios paralelos; establecimiento de foros para dirimir conflictos, reglas sobre renegociación y sanciones por incumplimiento;
- contenido de los contratos específicos y procedimientos para configurarlos como, por ejemplo: metas de expansión y plazos; reglas y métodos de mantenimiento y criterios para la devolución de la infraestructura concesionada al poder otorgante; condiciones respecto de la dotación de la infraestructura requerida para el cumplimiento del contrato; y
- procedimientos para el otorgamiento de concesiones que permitan asegurar la transparencia y la competitividad efectiva, así como evitar vacíos en los instrumentos contractuales que incentiven presentaciones especulativas.

La práctica de instrumentar la regulación exclusivamente mediante contratos cayó en descrédito en sistemas maduros de prestación de servicios públicos por parte del sector privado hace ya, por lo menos, medio siglo (Phillips, 1993).¹ Su aplicación relativa en la región pareciera ser más bien el producto de una falta de análisis y de información, que de una ponderación seria de sus modalidades, desventajas y limitaciones.

1 La experiencia de Estados Unidos indica, en efecto, que “las concesiones (o franquicias) a las cuales se les dio status contractual han demostrado ser instrumentos inadecuados ... con poca consideración por el interés público ... a menudo exclusivos ... mal redactados ... Cuando estaban bien redactados ... las compañías generalmente se beneficiaban ... puesto que ... era usual que los abogados de las empresas de servicios públicos prepararan el contrato de concesión y luego lo presentaran al Consejo Municipal para su aprobación ...” (Trachel, citado en Phillips, 1993, pp. 130-131 y 159).

Incluso en sistemas de base contractual, como el de Francia, los problemas de transparencia llevaron a regular el proceso mediante una ley nacional (Ley Sapin de 1993), en la que se estipula que cualquier contrato cede ante reglas generales sobre concursos, aprobación y restricciones a su renovación. Además, en otra ley nacional, promulgada en 1995, se estableció la forma en que debían prepararse las cuentas de las empresas, su contenido y modelo de presentación (Corrales, 1997).

Las limitaciones en materia de contratos, a falta de antecedentes precisos y generales, parecen verse confirmadas por la experiencia regional. En el caso de Colombia, se estima que en el caso de los contratos para la provisión de agua potable y saneamiento, la falta de precisión por parte de los municipios en la definición de objetivos y en la asignación de riesgos entre las partes ha dado por resultado un mal diseño estructural de los acuerdos (Delgado Barco, 1999). Respecto de la

inadecuación de las normas de procedimiento, vale mencionar el caso de un contrato competitivo referido a agua potable y saneamiento en Argentina, en el que se preveía su revisión a los 12 meses, por elementos no suficientemente conocidos al momento de su firma. Al respecto se argumenta (Ferro, 1999) que el plazo establecido, un año, comparado con el de la concesión, más de 20, indica que con la debida diligencia hubiera sido posible incorporar la información requerida para un proceso contractual mejor informado y transparente. En este ejemplo existía un claro incentivo para presentar una propuesta especulativa, al estar en conocimiento de que el contrato se revisaría posteriormente. En Chile se estima que la adopción del método del valor mínimo de los ingresos presentes, como uno de los componentes del sistema de adjudicación de infraestructura, es un paso en la dirección de un buen diseño institucional y de la minimización de las presiones de captura sobre el proceso regulatorio.

3. La regulación de estructuras o de conductas

En casi todos los subsectores de infraestructura, la provisión pública se organizó sobre la base de entidades monolíticas integradas verticalmente, modelo que predominó hasta mediados de los años ochenta. Sin embargo, el cambio tecnológico y las innovaciones en materia de regulación han introducido, de diversas maneras según el subsector y segmento, un cierto potencial de competencia. Las economías de escala, aunque todavía muy importantes en algunas instalaciones, han tendido a erosionarse en otras. Las innovaciones regulatorias, a su vez, han permitido desagregar, vertical u horizontalmente, segmentos con diferente potencial de competencia en el mercado; organizar procesos competitivos de asignación de concesiones para abastecer monopólicamente determinados mercados (“competencia por el mercado”); y simular competencia (“competencia por comparación”), ya sea con el recurso a “empresas eficientes virtuales” o mediante comparación con empresas existentes.

No obstante, existen segmentos y aun servicios públicos completos, sobre todo en los países de menor tamaño relativo, en los que la introducción de competencia encuentra limitaciones serias o, simplemente, no es posible. En estos casos, una

invocación a la competencia no remedia las fallas del mercado: la persistencia de importantes economías de escala, las condiciones de acceso, el poder de las empresas dominantes y la disponibilidad de información, entre otros elementos, pueden afectarla de modo crítico.

Frente a estos hechos, los gobiernos enfrentan la disyuntiva de modificar y regular las **estructuras** de los mercados para fomentar la competencia o, cuando ello no es posible o práctico, de regular la **conducta** de las empresas que actúan sin la competencia adecuada. Siempre está presente el riesgo de suponer una competencia que no existe; esta discrepancia entre competencia supuesta y efectiva frecuentemente conduce a una insuficiente o laxa regulación de conductas.

En algunos países de la región se presumió que la estructura del mercado aseguraba la competencia, cuando en la práctica ello no ocurría. Un ejemplo ilustrativo es el de algunos sistemas de regulación en el área de la electricidad, en los que las estructuras de integración real de la industria, bajo una regulación que supone que existe competencia, pueden demandar ajustes para la debida defensa de los consumidores (Chile, Comisión Resolutiva, Resolución 488, 11 de junio de 1997).

A su vez, en industrias caracterizadas por un alto dinamismo tecnológico, como las telecomunicaciones, se requieren funciones regulatorias flexibles, que puedan ser adaptadas de acuerdo con los cambios en las estructuras de los mercados. Este planteamiento coincide con una aserción más general (Hyman, 1995), que postula la necesidad de implantar una capacidad regulatoria residual, cuando en un sistema la competencia supuesta no se produce.

En subsectores como el del agua potable, que poseen los atributos de un monopolio natural fuerte y también, en general, en los mercados pequeños, la regulación de conductas es fundamental en los componentes tradicionales de precio, calidad y obligatoriedad. Más aún, sería recomendable que los países contaran con mecanismos permanentes que les permitieran regular actividades básicas cuando se presenten comportamientos monopólicos; en este caso se debería considerar no sólo la eventual disolución del monopolio, sino también la posibilidad de regular su comportamiento.

Con respecto a la promoción de la competencia, es importante destacar que los países no deben renunciar *ex ante* a las políticas respectivas. En las concesiones públicas nada ocurre en forma implícita, los derechos de propiedad ceden frente a los de la comunidad (Charles River Bridge vs. Warren Bridge, Estado de Carolina del Sur, Estados Unidos). En la jurisprudencia estadounidense, la apertura de competencia en los subsectores de los teléfonos y la electricidad no se estima violatoria de la posibilidad de una ganancia razonable. Por otra parte, la liberalización por sí misma no basta: hace falta, además, una política de regulación legalmente ejecutable en favor de la competencia.

En los Estados Unidos, la autorregulación mediante el mercado se refuerza con dictámenes judiciales. Las pérdidas derivadas de la competencia no son compensables (Covington, 1896). La protección de la propiedad se aplica a valores económicos existentes, pero no a valores históricos destruidos o de eventual reposición que no se hará realmente (Market Street, 1945) y tampoco al reembolso de valores que desaparecen como resultado natural de la acción de fuerzas económicas.

4. La regulación de estructuras: aspectos relevantes

La premura con que fueron abordados varios procesos de privatización y, en algunos casos, el paradigma en el que se encuadraron, dieron por resultado una insuficiente atención al diseño de las normas regulatorias, sus instituciones y procedimientos. Este hecho conspiró contra la previsibilidad del marco para la prestación de servicios y continúa afectando a los usuarios, las empresas y los propios gobiernos. Las acciones emprendidas por estos últimos para corregir aquellas fallas enfrentan, muchas veces, restricciones derivadas de derechos adquiridos en el proceso de privatización.

Algunos factores inciden notoriamente sobre este déficit en materia de regulación. Uno de ellos es que el supuesto de que existen estructuras de mercado competitivas ha reposado, en ocasiones, en esquemas teóricos que, en ciertas ocasiones, no se dan en la práctica, como la disputabilidad de los mercados. En otros casos, se han ignorado limitaciones a la competencia por la vía del control de bienes, como instalaciones esenciales o derechos de uso de recursos clave. Por último, también se ha vuelto evidente la falta

de instrumentos para lidiar con acciones concertadas entre sujetos y actividades, como aquellas que resultan de la operación de las sociedades *holding*.

a) La disputabilidad de los mercados

En el debate sobre la desregulación se destaca la importancia de eliminar las barreras a la entrada, como requisito previo para aumentar la competencia real y potencial en los mercados. La política de regulación se apoyó tradicionalmente en la teoría económica de la organización de mercados, que pone el acento en sus condiciones internas, tanto con respecto a estructura como a aspectos derivados del comportamiento de las empresas (diferenciación de productos, discriminación de precios, brechas de información, posicionamiento estratégico y otros). Este debate se complementó posteriormente con la teoría de los “mercados disputables”, que resalta el peso de las condiciones externas, al subrayar la influencia que ejerce sobre el comportamiento de las empresas ya instaladas la posibilidad de que otras ingresen al mercado. En

consecuencia, esa teoría identifica como criterios relevantes no sólo el número de empresas existentes, y sus respectivas cuotas de mercado, sino la facilidad con que los oferentes pueden entrar y salir de este último.

Sin embargo, el supuesto teórico del planteamiento —la entrada y salida del mercado, sin costos, de eventuales competidores— no siempre se cumple en la práctica y menos aún en aquellas actividades que requieren una fuerte inversión en capital físico, hecho que genera barreras de entrada. Con respecto a sus impactos en materia de eficiencia y equidad, habrá que analizar los resultados a mediano y largo plazos. Un importante conocedor del tema ha afirmado, sin embargo, que: “Como construcción abstracta la teoría ha ganado adeptos. Su impacto sobre la regulación de monopolios naturales ha sido mucho menos significativo, ya que sus supuestos son raramente encontrados en la práctica” (Ogus, 1994).

El concepto de disputabilidad se ha utilizado en la región para organizar “competencia por el mercado”. Esta práctica ha adolecido de serias dificultades, como lo ilustra el caso del agua potable en Buenos Aires (Ferro, 1999): i) el diseño del proceso de propuestas generó incentivos para que las empresas ofrecieran el máximo descuento sobre la tarifa, para luego renegociarla si las previsiones resultaran ser optimistas en demasía; ii) como una vez otorgada la concesión, la prestación es monopólica, esto confiere una ventaja casi definitiva al concesionario establecido frente a competidores potenciales; y iii) el número de posibles oferentes es muy limitado en el subsector del agua potable (varias áreas concesionadas son servidas por el mismo grupo). En Colombia, la experiencia también indica que la sola posibilidad de entrada al mercado es insuficiente para garantizar competencia en las áreas del agua potable y el saneamiento básico (Delgado Barco, 1999).

b) Instalaciones esenciales

Si bien pueden existir instalaciones o actividades eventualmente no monopólicas, otras, como los sistemas de transmisión eléctrica, las redes de telecomunicaciones, de transporte de gas, de estaciones de trenes y vías férreas y los grandes diques y acueductos, tienen características que hacen difícil, cara o imposible su duplicación. En estas infraestructuras, habitualmente denominadas instalaciones esenciales, el tema regulatorio central es cómo asegurar acceso a otros

prestadores de servicios. Asimismo, se ha señalado que el problema de acceso se puede presentar también en relación con recursos naturales clave,² derechos intelectuales, aeropuertos y otras instalaciones.

En la medida en que en un mismo sector pueden coexistir segmentos competitivos, monopolios naturales desagregados horizontalmente por áreas geográficas o por tipo de servicio e instalaciones esenciales, el acceso a estas últimas por parte de los distintos actores del proceso de prestación de servicios se torna fundamental. Por ello, una parte importante del esfuerzo antimonopólico se funda en la doctrina de las instalaciones esenciales. Para su aplicación se deben dar las siguientes condiciones: i) que un monopolista controle la instalación; ii) que, en el mundo real, sea difícil replicar la instalación; iii) que el acceso pueda ser denegado; y iv) que sea técnicamente factible que el competidor use la instalación (Sullivan, 1977).

Esta doctrina no implica que el acceso vaya a ser gratis, sino que a falta de acuerdo entre las partes interesadas, los derechos de uso serán impuestos por la autoridad regulatoria, sin que el debate sobre el monto de la compensación pueda frustrar el acceso. La indemnización final será, en definitiva, fijada por el ente regulador, o por los jueces, conforme a lo que se considere razonable. Si se permitiera que la controversia sobre la compensación afecte al acceso, se estaría creando, de hecho, una barrera de entrada.³

La doctrina en cuestión es parte importante del esfuerzo en defensa de la competencia en los Estados Unidos, Australia y la Unión Europea (OCDE/GD, 1996). Sin embargo, el principio de red abierta no es garantía de competencia, ya que se requiere, además, capacidad para hacer ejecutar las disposiciones. El caso de Colombia en lo que respecta a agua potable y saneamiento es ilustrativo, dado que la competencia no se produce en la práctica, aunque en la ley 142/94 se prevé las servidumbres de redes y el acceso (Delgado Barco, 1999). La desvinculación que existe entre la discusión del precio de acceso y su imposición pareciera ser la causa de la persistencia del monopolio en la telefonía peruana (Campodónico, 1999).

c) Sociedades *holding* y triangulaciones

Otro tema que atañe a las estructuras competitivas es el de las sociedades de cartera o *holdings*, que consisten en un conjunto de empresas que estructura sus

2 Así, los tribunales chilenos han considerado que el sistema de derechos de agua favorece la concentración (Chile CPC No. 992/636, CR 480/97).

3 Este parece ser el caso de la red de transmisión del Sistema Interconectado Central en Chile.

actividades en torno de la prestación de servicios públicos, con relaciones entre ellas y asociaciones que permiten que subsidiarias del grupo negocien entre sí, con triangulaciones y transferencias de precios. En estos casos, no hay seguridad de que los precios de compra de insumos sean los más bajos posibles, ni que los accionistas nacionales minoritarios cuenten con la debida protección, cuando la cabeza del conjunto es transnacional. Esto indica que los entes reguladores deberán evaluar y adoptar estrategias para diseñar incentivos y establecer regulaciones y acuerdos que les permitan satisfacer sus necesidades e intereses, incluida la posibilidad de intercambiar información entre órganos reguladores nacionales de diferentes países y de instaurar foros regionales regulares.

Los ejemplos estadounidenses a este respecto son ilustrativos. En lo que respecta a la electricidad, su monopolio y sociedad *holding* fueron atacados y desmantelados en virtud de la *Public Utilities Holding Act* de 1935. En 1982, se forzó el desmembramiento, mediante una solución negociada, del monopolio de teléfonos de la AT&T Corporation, empresa que mantuvo el laboratorio, el sistema de equipos y el servicio de larga distancia, pero quedó excluida de la telefonía local, que pasó a manos de empresas locales y regionales. En el caso del gas, en 1985 se abrió la infraestructura de los gasoductos, con el fin de facilitar la competencia.

Si bien en la legislación comparada hay ejemplos en que se impone a las empresas de servicios públicos la obligación de informar sobre sus empresas subsidiarias y vinculadas, el panorama regional, aunque variado, adolece en este aspecto de carencias significativas, tanto de índole general como propias de los distintos subsectores.

Con respecto al agua y el saneamiento, en Argentina no hay normas particulares sobre transferencias de precios y triangulaciones aplicables a las empresas privatizadas, pese a que existen normas contables generales. En Chile, el tema adquirió importancia recientemente, cuando se procedió a suspender la venta de una empresa del sector.⁴ En otros países de la región se agregan a las concesiones contratos de empresas

vinculadas, pese a que en la ley se prevé los instrumentos para estimular la competencia.⁵

En el subsector de la electricidad, en Argentina se ha tratado de promover la competencia por diferentes medios. No obstante se manifiesta, al igual que en Chile, una tendencia a la concentración con respecto a la configuración inicial del subsector, como resultado de la dinámica empresarial.⁶ Pese a existir la obligación de informar acerca de las empresas tanto vinculadas como controladas, en los procesos licitatorios o a requerimiento del ente regulador, éste no puede llevar un control de ciertas contrataciones internas de la sociedad *holding*. En la medida en que los precios de contratos pasados son un indicador de costos para reajustar el precio tope autorizado, así como el factor de eficiencia, las contrataciones artificialmente altas potencian transferencias desde los consumidores hacia las empresas en el futuro. En Perú existen normas que imponen la obligación de obtener aprobación para concentraciones de mercado más allá de ciertos límites, y también de informar sobre participaciones societarias y empresas vinculadas; sin embargo, no está claro si esta exigencia se extiende a empresas proveedoras de insumos.

En Chile, el subsector de las telecomunicaciones es altamente competitivo, pero se presentan limitaciones debido, por una parte, a problemas de acceso a las redes públicas, controladas por una compañía dominante⁷ y, por la otra, a la integración vertical, que hace necesario llevar un permanente control regulatorio de la industria para asegurar la competencia y la equidad. Existe un número apreciable de concesionarios que, a su vez, se integran en sociedades *holding* y, por ende, en el interior de éstas se llevan a cabo contrataciones. Incentivar una competencia efectiva por la vía de promover el acceso de nuevos operadores a todos los segmentos, como en el caso, por ejemplo, del multiportador de larga distancia; fijar tarifas cuando no existe competencia suficiente; y hacer obligatorio el intercambio de información entre operadores, configuran un conjunto de instrumentos que mejora el manejo estratégico del subsector. En Perú, en 1994, se organizó la “competencia por el mercado” en

4 La Comisión Resolutiva Antimonopolios de Chile suspendió la venta privada de una empresa de agua potable de la sociedad *holding* Enersis para prevenir que esa operación limitara la competencia en el mercado. Al respecto, se hizo notar las vinculaciones entre Endesa España, Enersis, la Sociedad General de Aguas de Barcelona y otras empresas y grupos participantes.

5 El aprovechamiento de la sociedad *holding* para orientar actividades hacia empresas integrantes del grupo ha tenido una confirmación clásica en el caso de México (Cancún), en el que se estimó que las empresas constructoras involucradas en el sistema de agua potable de la ciudad estaban más interesadas en la construcción que en el servicio.

6 La reciente compra de una distribuidora de electricidad (Edesur) por parte de una generadora (Endesa), disminuye la posibilidad de comparación, al igual que la compra de una empresa transportista regional por una nacional.

7 La Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) controla el 87% de la telefonía local y de la red que permite prestar servicios, lo que determina que el acceso no discriminatorio a esta última se torne fundamental.

telefonía fija y de larga distancia, con monopolio por un período preestablecido, aunque recientemente abreviado; en la actualidad, la apertura del mercado está

en plena marcha, pero se ha visto demorada por controversias respecto del cargo de interconexión entre la empresa establecida y los nuevos actores.⁸

5. La regulación de conductas: principios básicos

La regulación de conductas debe establecer los compromisos tradicionales del servicio público. En primer lugar, la obligación de prestar el servicio a todos los usuarios comprendidos dentro de un área de concesión, que estén dispuestos a pagar por él; esta obligación puede incluir la cobertura de zonas que no son rentables y han de ser subsidiadas por otros servicios que ofrezca el concesionario, o prever la construcción de infraestructura para satisfacer futuras demandas. Segundo, brindar un servicio seguro y adecuado en calidad y cantidad, que responda a los requerimientos en forma inmediata. Tercero, satisfacer las demandas de todos los usuarios, sin introducir discriminaciones arbitrarias, injustas o indebidas. Por último, cobrar precios justos y razonables. A estas obligaciones se debe agregar, en forma explícita, la de proveer información al ente regulador, en la forma y oportunidad en que éste la requiera, para verificar la adecuación del servicio y la razonabilidad de las tarifas.

a) Precios razonables

El concepto de precio justo y razonable es fundamental y existen numerosos ejemplos al respecto en la legislación de varios países, que sientan precedentes sobre esta materia. Uno de ellos es la legislación en que se establece que las tarifas por el uso del agua serán justas y razonables y nunca superiores a lo que faculte la ley o las disposiciones de la comisión reguladora pertinente; este tema, por cierto, se vincula con el de la rentabilidad razonable para el concesionario (*Consolidated Law Service*, 1983, pp. 158 y ss.).

A pesar de su simplicidad, el concepto no es fácil de aplicar, ya que el ente regulador no dispone de toda la información que posee la empresa o industria regulada. Sin embargo, se han diseñado estructuras contables e indicadores que procuran, en la medida de lo posible, subsanar este impedimento. En todo caso, los

reguladores están más expuestos a la influencia de las empresas que regulan que a la de los usuarios que protegen.

El método de la tasa de rentabilidad (*rate of return*) ha sido elaborado por las comisiones regulatorias y los jueces estadounidenses. Aparte de otras polémicas, el argumento fundamental es determinar a cuánto asciende una tasa de rentabilidad razonable sobre el capital invertido. Existen diferentes metodologías para estimar esa base, pero lo fundamental es que en el sistema que le da origen se considera que lo verdaderamente importante no son los métodos de cálculo, sino el estado de situación final total de la empresa, en el sentido de que ésta no puede ser obligada a trabajar a pérdida. La aplicación de este sistema requiere de información contable basada en normas obligatorias universales, que permitan sistematizar criterios y efectuar comparaciones entre ingresos, costos de operación, depreciaciones e inversiones, entre otros elementos relevantes (Phillips, 1993).

La jurisprudencia estadounidense ha dado origen a una nutrida serie de principios sobre el método de rentabilidad razonable. Entre otros aspectos, se ha establecido que los sistemas regulatorios deben permitir la conciliación de intereses; que sólo se puede suprimir la regulación cuando hay competencia efectiva; que las expectativas de los inversionistas no pueden justificar ganancias excesivas; que su rentabilidad no está garantizada; que para evaluar la razonabilidad en una empresa con actividades reguladas y no reguladas se aplica el criterio de efecto total; y que se admiten utilidades únicamente sobre propiedades utilizables o útiles. El objetivo último es preservar la posición crediticia de la empresa con ingresos razonables (Permian Basin Rate Cases, 1968).

Por otra parte, se argumenta que como el método de rentabilidad razonable permite a las empresas transferir sus costos de operación, no tienen incentivos para

8 A este efecto, el regulador fijó un precio máximo de entrada que los nuevos actores consideran muy alto (Campodónico, 1999).

ahorrar y, complementariamente, el hecho de que la rentabilidad se calcule sobre el capital invertido las estimularía a sobreinvertir. La respuesta es que el papel del ente regulador consiste, precisamente, en efectuar este control y que no hay pruebas empíricas de que el sistema opere peor que otros (Rawls y Rees, s/f).

En parte como reacción ante las críticas al sistema de la tasa de rentabilidad, en el Reino Unido se ha utilizado otro enfoque. Después de analizar varios sistemas, en términos de eficiencia y costos administrativos, se llegó a la conclusión de que el mejor método era el denominado de precio tope (*price cap*). Se estimó que era simple y que al no requerir mayor información era difícil que lo capturaran los regulados. Sin embargo, conlleva el riesgo de permitir ganancias excesivas, como ocurrió en los inicios del sistema de agua potable y saneamiento en el Reino Unido, o de establecer un parámetro para el precio tope que, debido a desajustes con los costos efectivos de la empresa, la fuerce a trabajar a pérdida.⁹ Además, como se regulan los incrementos de precios y no sus valores absolutos, la razonabilidad del precio de partida siempre está sujeta a controversia. También puede ser polémico determinar si los componentes de los costos no controlados se configuran en mercados competitivos, o si la evolución de los costos propios de la empresa se ajusta a la de los índices generales de la economía.

La presunción original de que la información que requiere el método del precio tope sería limitada y que bastaría con un ejercicio regulatorio liviano, resultó no ser cierta (Rawls y Rees, s/f, p. 11; Ogus, 1994, p. 313). Por otra parte, el proceso para establecer el potencial de reducción de tarifas ha desdibujado la distinción entre este método y el de la tasa de rentabilidad. Consecuentemente, este último ha vuelto a entrar “por la puerta trasera” (Ogus, 1994, p. 312/313).

En Argentina, el sistema tarifario del agua potable y el saneamiento se basa en una combinación de tasa de rentabilidad y precio tope. En cualquier caso, no existen normas de contabilidad que permitan a los entes reguladores determinar en forma rápida y simple el nivel de rentabilidad de las empresas, aunque hay proyectos en marcha con tal propósito.¹⁰

En el subsector de la electricidad, la regulación aplicada en Argentina contempla en forma explícita el

principio de la rentabilidad razonable y de la tarifa justa, así como la transferencia de ganancias de eficiencia, en el marco de un sistema general de precio tope. Se prevé, además, la posibilidad de establecer una “competencia por comparación”, no sólo entre las empresas del ámbito local, sino también del internacional (Díaz Araujo, 1999). En Perú, las tarifas de generación eléctrica aseguran una rentabilidad de un 12%, como mínimo, sobre las inversiones de las empresas. La tarifa de distribución incluye el valor en barra o precio de nudo (esto es, el valor de transacción entre generador y distribuidor), más los costos asociados al usuario, las pérdidas y los costos de inversión, operación y mantenimiento de una empresa modelo y también se garantiza una tasa de rentabilidad mínima similar a la anterior. El valor agregado de distribución se ajusta cada cuatro años, con un nivel de pérdidas reconocidas cada vez más bajo. El componente de inversión se valora a costo de replazo. Es interesante notar que en otros sistemas, como por ejemplo el estadounidense, se aplican a este respecto criterios complementarios, como el valor histórico, o promedios entre éste y el valor de replazo.

En el subsector de las telecomunicaciones, en Chile se fijan precios tope cuando se considera que las condiciones de mercado no aseguran suficiente competencia (interconexiones y otros casos de falta de competencia), lo que es determinado según el criterio del órgano antimonopolio. El sistema se aplica sobre la base de un modelo de empresa eficiente, que incluye sólo servicios regulados, y tomando en consideración los costos incrementales a largo plazo; está previsto que las ganancias de eficiencia se transfieran a los usuarios cada cinco años. En Perú se aplica el sistema de precios tope con ajustes por productividad que, sin embargo, no han entrado todavía en vigencia y que hubieran inducido una notable baja de las tarifas (Campodónico, 1999).

En Colombia, donde tampoco existe información contable uniforme que permita dar seguimiento y efectuar comparaciones válidas, las tarifas están diseñadas para recuperar costos económicos, sin que se pueda trasladar la ineficiencia a los usuarios. Sin embargo, se entiende que en la práctica el ente regulador ha afectado a los objetivos de la regulación al limitar los ajustes tarifarios (Delgado Barco, 1999).

9 Este fue el argumento utilizado en el caso de la transmisión eléctrica en Argentina. Allí se supuso que la regulación de tarifas se mantendría por un lapso y sólo hasta que el desarrollo de la competencia determinara la fijación de los precios a través del mercado. Sin embargo, por diversas causas, la regulación de precios todavía sigue vigente.

10 La tasa de rentabilidad habría alcanzado un máximo de 28.9% en 1995, 25.4% en 1996 y 21.1% en 1997, en un trienio de muy baja inflación (Ferro, 1999). Comparativamente, en Estados Unidos, la tasa de rentabilidad para esta misma industria varió, en 1991, entre 12.5% y 6.5% (Phillips, 1993); también en el Reino Unido se ha obtenido una tasa entre 6% y 7%, valor que se considera aceptable para esta industria.

Resulta interesante comparar la experiencia regional con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en España (Ley 13/1995). En ella se demanda precio cierto en moneda nacional y se aclara que el precio tiene que ser el adecuado al mercado (artículo 14). Los ajustes deben reflejar oscilaciones reales de los mercados, que pueden ser regionales, y también incluir las variaciones de los costos de la mano de obra y los elementos básicos que afecten al contrato (artículos 104-105).

b) Calidad del servicio

En diversos análisis de las reformas introducidas se coincide en señalar que, después de las privatizaciones, la calidad de los servicios ha mejorado, aunque tanto en Argentina como en Chile se han presentado serios problemas en cuanto a la calidad del abastecimiento eléctrico durante 1999.

La calidad del servicio atañe a la razonabilidad de las tarifas, puesto que los costos de las empresas dependen del nivel de calidad. En consecuencia, una regulación tarifaria sin indicadores y parámetros de calidad determinados sería ineficaz, ya que permitiría a las empresas prestatarias de los servicios manipular la situación en su provecho. Por otra parte, una regulación insuficiente dejaría a los usuarios en situación de indefensión, debido a las complejidades técnicas de los temas relativos a la calidad y al número limitado de

prestadores. Por ello, las regulaciones sectoriales establecen numerosas y variadas normas respecto de la calidad de los servicios. Vale destacar, entre ellas, las referidas a calidad del agua potable, presión, continuidad del abastecimiento, exactitud de los sistemas de medición, métodos de facturación, voltajes y frecuencias, depósitos y devoluciones, calidad de equipos, manejo de quejas, cortesía, estándares de salud, privacidad, calidad del personal, horarios de servicio, suspensión y corte de servicios y seguridad; se establecen, asimismo, los casos en que los servicios no se pueden suspender ni cortar (Phillips, 1993).

Por otra parte, un tema en permanente debate en los ámbitos regulatorios y de protección del consumidor es el prorrateo entre usuarios del costo de reserva o sobreequipamiento necesario para la continua provisión del servicio, sin fallas o racionamiento. Aunque el problema no admite una solución única, la propuesta de un “seguro” contra el racionamiento, contratado independientemente por cada usuario con una empresa prestadora, es inequitativa. En efecto, es muy poco probable que los usuarios de menores recursos puedan hacer uso de tal mecanismo, lo que conlleva un sobreracionamiento para ellos en caso de dicha eventualidad. No es muy factible, además, que en el mercado exista una estimación correcta del riesgo de racionamiento, por lo cual se puede dudar de la eficiencia de cualquier “precio” que éste determine.

6. La necesidad de regulación sobreviniente a contratos y actividades en ejecución

Los gobiernos de la región deben tener presente que en materia de legislación sobre servicios públicos, la jurisprudencia comparada admite la posibilidad de ajustes regulatorios y reconsideraciones. Así lo demuestran algunos casos clásicos en los Estados Unidos y, más recientemente, las revisiones tarifarias en el Reino Unido. Esto, naturalmente, no puede privar a las empresas de la posibilidad de obtener una ganancia razonable, ni atentar contra la propiedad privada o el derecho de acceso al mercado. Asimismo, impone un importante desafío a la capacidad regulatoria regional, pues habría que justificar con hechos e información que este tipo de medidas son justas y no arbitrarias.

Así, la regulación se ha presentado no sólo como un mecanismo para prevenir situaciones conflictivas, sino también para mejorar las condiciones en que se realiza una actividad ya en curso. Siguiendo la *Common Law* anglosajona, los tribunales estadounidenses han fallado que tal tipo de negocios no se rige por el derecho privado (*juris privati*) únicamente y que “no importa que ... [las actividades] se hayan iniciado antes de que se adoptara la regulación” ... “si las partes intervinientes no deseaban someterse a las regulaciones no deberían haber interesado al público en sus empresas” (Munn vs. Illinois, Corte Suprema de los Estados Unidos; Lord Hale, citado en Popowsky, 1996, p. 2; y Munn vs. Illinois, 94 US 113, 131-2, 1877).

El interés público de la actividad y su importancia fueron tales que crearon una carga para los ciudadanos. Ello justificaba la regulación, aunque fuera *ex post*, dentro de ciertas limitaciones constitucionales. El poder de regular no es el poder de destruir (Railroad Commission Cases, 1886). Una empresa de servicios no puede ser forzada a trabajar a pérdida, pues se considera que esto es confiscatorio de la propiedad. Una tarifa puede ser lo más baja posible mientras no sea confiscatoria (Natural Gas Pipeline, Corte Suprema de los Estados Unidos, 1942).

En uno de los casos clásicos de la jurisprudencia estadounidense, el juez a cargo explicó que "... si se entiende que la franquicia (con status contractual) significa la utilidad más rentable que se pueda obtener sin competencia y que esté protegida por las garantías constitucionales referidas a la propiedad, entonces la facultad de regular es nula. Si la facultad de regular elimina completamente [las garantías constitucionales], entonces la propiedad no existe. Esto no es cuestión de teoría económica, sino de la justa interpretación de un trato. Ciertamente no se trata de ninguno de esos extremos. Se debe encontrar un término medio".¹¹

El criterio de las "interpretaciones equitativas" ha resultado fortalecido recientemente en el Reino Unido. En este caso, las tarifas y los criterios de ajuste en el subsector del agua potable y el saneamiento fueron establecidos en 1989, por períodos de 10 años, revisables

cada 5. Sin embargo, en 1991 fueron ajustados a la baja, a sugerencia del ente regulador y debido a las inesperadas ganancias de las empresas; en 1994, se redujeron las tasas aceptables de rentabilidad y, además, los niveles de capital aprobados para realizar los cálculos (Corrales, 1998). La apelación ante la Comisión de Monopolios y Fusiones por parte de dos empresas sirvió para confirmar los criterios del regulador.

En la región ha habido decisiones recientes sobre estos temas: "los prestadores de servicios públicos tienen derecho a cobrar tarifas que les permitan recuperar los costos, incluidas las inversiones efectuadas, más una ganancia justa y razonable, porque sería inaceptable sostener que tienen derecho a utilidades objetivamente ilimitadas" (Argentina, Suprema Corte de Justicia, Resolución 95.418, Telecomunicaciones Internacionales de Argentina S.A. y otros, 1997). Otro fallo más reciente (Argentina, Suprema Corte de Justicia, Resolución 99.694, Maruba SCA, 1998), confirma el criterio de que el principio de rentabilidad razonable tiene preponderancia sobre tarifas fijadas contractualmente cuando afirma que la concesionaria no tiene derecho a una tarifa determinada e inmutable sino simplemente a una razonable utilidad. El Estado tiene la obligación de controlar la evolución de las tarifas para que se respete este principio. El menoscabo de la utilidad, mientras exista la misma y no haya quebranto, no involucra la violación del principio de la utilidad razonable.¹²

7. Los subsidios

Con respecto a los subsidios es necesario distinguir entre aquellos orientados a los usuarios, cuyo fundamento es permitir la satisfacción de necesidades básicas de sectores de bajos ingresos por razones de interés público, y los subsidios explícitos o implícitos, sean directos o contingentes, en beneficio de las empresas concesionarias.

a) Subsidios a los usuarios

El acceso a algunos servicios básicos es necesario, independientemente de la capacidad de pago de los usuarios, por razones de interés público. Por ello, en la estructura tradicional de tales servicios se promueve, mediante la entrada controlada a la prestación, la fijación

11 El Juez Holmes en el caso Cedar Rapids (Cedar Rapids Gas Light Co. vs. Cedar Rapids, 223 U.S. 665, 669 (1912)), citado por Phillips, 1993, p. 411.

12 La regulación sobreviniente se ha aplicado también en Chile y Perú para remediar externalidades en la calidad y cantidad del transporte urbano, afectado por problemas de congestión y contaminación.

de áreas que incluyan zonas ricas y pobres, así como la aplicación del criterio de rentabilidad global, que facilita los subsidios cruzados entre los usuarios de mayor y menor capacidad de pago. Si se permitiera la libre entrada, las empresas se concentrarían en las áreas más rentables, dejando sin servicio a las más pobres; este fenómeno suele denominarse efecto de “descreme” del mercado. El problema es que las zonas que subsidian a las otras no tienen la posibilidad de buscar alternativas más baratas de prestación, al ser el subsidio cruzado condición de todo el sistema y, con ello, se limitan las posibilidades de encontrar soluciones más eficientes y, por esta vía, más equitativas (FIEL, 1999).

Se ha propuesto, como solución alternativa, el subsidio a la demanda, es decir, que el Estado contribuya al pago de las tarifas de los sectores de menores recursos. Sin embargo, la aplicación de este principio implica una carga adicional para el fisco, que éste puede no estar en condiciones de absorber. Por tal motivo, en varios países se ha preferido mantener los subsidios cruzados en algunos sectores.

En el servicio de agua potable y saneamiento de Argentina, la práctica es el subsidio cruzado, con baja micromedición y tarifas basadas en superficie cubierta, en vez de consumo. Se aplica un cargo a los usuarios servidos para subvencionar a los no servidos, sobre la base de presunción de capacidad de pago (Ferro, 1999). En Chile, por el contrario, se optó por subsidios focales, financiados con cargo a fondos públicos.

En el subsector de la electricidad, en Argentina los subsidios cruzados están prohibidos, pero se han creado fondos fiduciarios que se sustentan de impuestos pagados por los concesionarios a fin de proveer servicios a los sectores de menores recursos. También se han organizado fondos financiados con recursos públicos para dotar de infraestructura eléctrica al interior del país, así como para costear compensaciones tarifarias regionales a usuarios finales.

En el subsector telefónico, en Chile se prohíben los subsidios cruzados. En su lugar, se utilizan subsidios focales, financiados con fondos públicos generales, para la implementación de proyectos en áreas deprimidas, por

la vía de licitar públicamente sobre la base del monto del subsidio requerido para asegurar la provisión del servicio. Aunque hay separación de ingresos entre servicios regulados y no regulados, no hay de costos y, en consecuencia, pueden existir filtraciones del subsidio por conducto de los costos comunes de los distintos servicios provistos por cada empresa.

En Colombia se estableció un sistema transparente de subsidios en los servicios de agua, electricidad y telefonía básica. En la ley 142/94 se especifica con precisión el otorgamiento de subsidios a la demanda para usuarios residenciales de menores ingresos; estos subsidios se financian mediante contribuciones predeterminadas de los usuarios comerciales, industriales y residenciales de mayores ingresos y con transferencias gubernamentales en caso de desequilibrios.¹³

b) Subsidios a las empresas concesionarias

La forma más obvia de subsidio a las empresas es la transferencia de activos a precios por debajo del valor de mercado. Una forma indirecta de comprobar si éste ha sido el caso es observar si el ritmo de recuperación de la inversión original es excesivamente rápido en relación con los patrones normales del subsector respectivo.

Otra dimensión de los subsidios se relaciona con las garantías otorgadas a empresas concesionarias, práctica que se funda en la necesidad de reducir la incertidumbre que suponen ciertos proyectos. Las maneras más usuales de atraer a las empresas inversionistas han consistido en asegurarlas en caso de eventuales cambios en el sistema regulatorio o político, ruptura de contratos por parte de compañías estatales, alzas de costos, baja demanda o fluctuaciones de las tasas de cambio e interés. Este tipo de garantías puede originar subsidios que restan transparencia al sistema financiero e imponen costos a los contribuyentes. Se ha considerado, asimismo, que eliminan parcial o totalmente los beneficios de la privatización, dado que reducen los incentivos para seleccionar y para manejar con eficiencia proyectos y programas. Normalmente, los presupuestos nacionales no toman en plena consideración estas decisiones gubernamentales, cuyos efectos son

13 En esta experiencia: i) los subsidios se destinan a los usuarios residenciales de los estratos 1, 2, y 3, es decir, de ingresos bajos y medio-bajos; ii) se otorgan únicamente para consumos que satisfacen las necesidades básicas; iii) los consumos básicos se subsidian escalonadamente hasta por factores de 50% en el estrato 1; 40% en el estrato 2; y 15% en el estrato 3. El monto global de los subsidios se financia mediante dos fuentes: primero, contribuciones generadas por un sobreprecio de hasta un 20% en las tarifas comerciales, industriales y residenciales de los estratos 5 y 6, los dos más altos; y segundo, mediante un sistema de transferencia del municipio en el caso del agua potable, y del Gobierno Central en el de la electricidad y telefonía básica, si se produjeran desequilibrios. Si bien en teoría el sistema parece razonable, en la práctica la contribución es insuficiente para cubrir los montos del subsidio al agua potable, generándose un déficit que los municipios y los departamentos no han podido cubrir con las fuentes previstas por la ley. Con respecto a la energía eléctrica y la telefonía básica, el Gobierno Central, mediante un Fondo Nacional, ha cubierto una fracción de los requerimientos (Delgado Barco, 1999).

equivalentes a la concesión de subsidios, pero que no son sometidas al poder legislativo para su examen y aprobación (CEPAL, 1998d; Thobani, 1999).

Una de las principales recomendaciones en este plano es evitar la concesión de garantías respecto de tasas de interés y de cambio. No obstante, es difícil erradicar esta práctica, en particular cuando los gobiernos enfrentan problemas en servicios políticamente sensibles como, por ejemplo, el de agua potable. En Argentina, en 1997, se incorporaron medidas para proteger las tarifas de una eventual devaluación de la moneda. Por otra parte, los contratos suelen tener cláusulas de dolarización y de indexación según valores de referencia extranjeros, por estar prohibida la indexación en moneda nacional (Ferro, 1999). Se argumenta que el sistema de dolarizar las tarifas no origina pasivos contingentes, pues el Estado no responde por los incobrables, en el caso de devaluaciones que elevaran la tarifa a un nivel excesivo para algunos usuarios (Díaz Araujo, 1999). Sin embargo, la existencia de cláusulas de dolarización incobrables constituye un buen punto de apoyo para presionar a los gobiernos con el fin de que compensen pérdidas.

En Colombia, varios proyectos privados de generación térmica de energía han sido, en general, contruidos gracias a contratos garantizados de compra de energía durante largos plazos, autorizados por el Gobierno como consecuencia del severo racionamiento sufrido en 1992. Debido a la necesidad de atraer capital privado hacia la generación térmica, se ofreció todo tipo de garantías e incentivos tributarios. Estas soluciones son costosas para el país y para los usuarios y neutralizan el riesgo de mercado que deben asumir los inversionistas (Delgado Barco, 1999).

Una manera de limitar y acotar la magnitud de los subsidios encubiertos es mediante un buen diseño del esquema general de concesiones. Este esquema debería velar, entre otros, por los siguientes aspectos: (CEPAL, 1998d)

- Minimizar el riesgo de futuros pagos por parte del sector público. Esto requiere establecer un marco regulatorio apropiado en el ámbito en cuestión; diseñar un sistema de concesiones que busque explícitamente reducir tales riesgos; limitar los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos no asegurables y que efectivamente el sector privado no pueda controlar; desincentivar la demanda de garantías por parte del sector privado, sea mediante el cobro por su uso (modelo chileno) o por la incorporación de su costo en el proceso mismo de calificación de las propuestas (modelo colombiano); y evitar la concesión de subsidios bajo el nombre de garantías.
- Establecer el precepto de que es indispensable que las autoridades fiscales den a conocer la naturaleza de los compromisos adquiridos, así como una estimación de su posible magnitud y probabilidades de materialización. Si el Estado no ofrece voluntariamente estos antecedentes, los mercados financieros tratarán de inferirlos. En vista de la asimetría existente en cuanto a información y los incentivos en juego, es probable que los agentes procuren ponerse a cubierto de eventuales sorpresas, para lo cual anticiparán y exigirán tasas de interés más elevadas que las que contemplarían si el gobierno hubiera ofrecido espontáneamente la información adecuada.
- Incluir, para conocimiento público, las estimaciones de dichos compromisos en la discusión anual del presupuesto nacional en el Congreso. Más aún, es preferible que se incorpore al presupuesto el costo anual de dichos pasivos contingentes, es decir, del “seguro” que el Estado ha asumido en favor de inversionistas privados. Dichos gastos podrían mantenerse como reserva en la entidad que ha otorgado el seguro o ser trasladados a un fondo central, como se establece en una ley colombiana.

8. La institucionalidad regulatoria

a) La autoridad regulatoria

Ningún ente regulador actúa en un vacío institucional, ni siquiera en el caso de que goce de autonomía plena; por el contrario, tanto en la etapa de su

propia generación como en el normal desempeño de sus tareas, interactúa con múltiples instituciones públicas, además de su obvia relación con las empresas operadoras que regula, sean privadas o públicas. El buen funcionamiento del esquema regulador depende, en gran

medida, de la calidad de estas interacciones y de una clara delimitación de atribuciones y responsabilidades. En suma, depende de los efectos sinérgicos que se logre materializar en el ámbito institucional.

Entre las instituciones públicas que interactúan con el ente regulador, vale destacar aquí las comisiones pro competencia y antimonopolio, los tribunales de justicia, el parlamento y el poder ejecutivo. Las comisiones mencionadas cumplen un papel de gran relevancia, sobre todo cuando se inducen cambios en la organización industrial de los servicios, como lo demuestran algunas experiencias en la región y en el plano internacional. En ocasiones, la mera existencia de estas comisiones ha sido significativa, aun cuando no se haya hecho uso de sus facultades. Por otra parte, la experiencia regional también señala que, a veces, para neutralizar las decisiones de la autoridad reguladora se recurre a dichas comisiones y a las instancias judiciales, lo que da origen a procesos complejos y largos, sobre todo cuando las políticas de estímulo a la competencia y de privatización todavía no se reflejan plenamente en los marcos jurídicos, sino que operan por las vías de excepción o de hecho.

Los tribunales de justicia tienen una participación decisiva en los asuntos de regulación, ya sea mediante fallos jurídicos sobre temas específicos, la definición de cuestiones jurisdiccionales entre diferentes instancias reguladoras, la garantía del cumplimiento de la legislación pro competencia y el trámite de las apelaciones de las decisiones regulatorias. El parlamento participa, a su vez, en el diseño de las reglas del juego de carácter legal y constituye un importante foro en el que se manifiestan las posiciones, las discrepancias y las perspectivas de estos procesos. En este sentido, es deseable que la legislación establezca reglas y criterios generales, pero que deje en manos de los entes reguladores la selección de los medios más apropiados para lograr sus objetivos y resolver problemas específicos, con cierto grado de flexibilidad para encarar condiciones cambiantes en materia de tecnología o en los mercados relevantes.

Por último, las relaciones entre el ente regulador y el poder ejecutivo se establecen básicamente con el ministerio sectorial respectivo y, con frecuencia, también con los ministerios de economía o hacienda. El punto focal de la interacción de estos actores debería ser la elaboración y puesta en marcha de los planes estratégicos y las políticas para el sector.¹⁴ En muchos

casos, la regulación sigue siendo una facultad (total o parcial) del poder ejecutivo; esto ocurre también cuando la autoridad regulatoria no es autónoma.

La experiencia internacional indica que la regulación requiere de entidades especializadas, pues no funciona bien a cargo de jueces y legislaturas, que carecen de la capacidad técnica específica que demanda esta labor. También, como ocurre fundamentalmente en los países anglosajones, el ente regulador se separa del poder ejecutivo para ampliar su grado de autonomía.

Otra disyuntiva que se presenta es entre crear entes reguladores únicos o sectoriales. Esto implica un cierto arbitraje entre las necesidades de carácter técnico y la agilidad de los procedimientos, por una parte, y por la otra, la disponibilidad de capacidad de gestión en el ámbito estatal, sobre todo en los países de menor tamaño relativo. En la experiencia internacional, el sistema más consolidado es el estadual, en los Estados Unidos, que cuenta con un ente regulador colegiado, de alcance múltiple, y divisiones funcionales internas por servicio altamente especializadas. Sin embargo, varios países de la región se han inclinado por instituir órganos reguladores sectoriales, al igual que en el Reino Unido. Lo mismo sucede en el caso del gobierno federal estadounidense, que opera mediante órganos reguladores sectoriales en las áreas de comunicaciones, energía y otras.

Algunos inconvenientes del sistema sectorial son la fragmentación doctrinaria y de jurisprudencia, lo que abre la posibilidad de apreciaciones contradictorias; y, por supuesto, la pérdida de economías de escala y de aglomeración, la duplicación de tareas y especializaciones que pueden ser comunes y el encarecimiento de los costos de transacción. Por otra parte, cuando la capacidad de gestión pública es muy escasa, un esquema basado en varios entes reguladores sectoriales es poco factible; por ello, en algunos países de la región se ha optado por instituir una entidad regulatoria única, con atribuciones multisectoriales (Bolivia y algunos países del Istmo Centroamericano y del Caribe).

En todos los casos existe preocupación respecto de la posibilidad de captura de los entes reguladores por parte de los intereses de las empresas que regulan. En general, este riesgo es más alto para el regulador unipersonal que para el colegiado, debido a los mayores controles y equilibrios recíprocos entre los miembros de la comisión. Se debe señalar que no sólo los entes

14 Sin embargo, la práctica indica que por deficiencias de distinto tipo, ello no siempre ocurre así y que, en sistemas privatizados, las decisiones relevantes a ese respecto tienden a concentrarse crecientemente en el ámbito empresarial, con escasa o nula participación del gobierno.

reguladores, sino también el gobierno y el proceso legislativo que culmina en la regulación son susceptibles de captura.

Esto es particularmente notorio en aquellos procesos regulatorios en que se ignoran las normas mínimas de garantía de la competencia, como el acceso abierto a redes; o aquellos en que las alternativas de cálculo de tarifas se ubican en el extremo del espectro más favorable a los regulados; o cuando las responsabilidades por fallas o las exigencias de información son sumamente limitadas. Asimismo, ciertos comportamientos del regulador pueden interpretarse como indicio de captura; algunos de ellos son fijar un alto costo para las conexiones de nuevas compañías a la red existente, así como demorar el traslado de las mejoras de eficiencia a los precios pagados por los usuarios. Por otra parte, el ente regulador puede ser débil como consecuencia de la ineficacia de las sanciones que impone.

Las posibilidades de captura pueden minimizarse mediante un diseño adecuado del órgano regulador y el establecimiento de normas sobre la información que las empresas deben proporcionar a estos entes y al público, así como a través de la participación de los usuarios.

b) Grado de autonomía

Los distintos esquemas institucionales que definen el grado de autonomía del ente regulador buscan dar respuesta a ciertas cuestiones básicas. La primera es la de la legitimidad que respalda sus decisiones, más allá de la necesaria idoneidad ética y técnica de éstas. En un régimen democrático de gobierno, la legitimidad radica en las autoridades electas. En este contexto, ¿cuál es la relación entre el órgano regulador, que no tiene dicho origen, y aquéllos que sí lo tienen? Puesto en otros términos, ¿quién controla al regulador? Por otra parte, en la medida en que las decisiones en materia de regulación conjugan funciones administrativas, legislativas y de justicia, y que éstas no siempre son fácilmente separables, ¿cuál debe ser la vinculación con el poder judicial, que si bien no es generado electoralmente, está en la base de la división de poderes del propio régimen democrático?

La segunda de estas cuestiones básicas se refiere a un dilema actualmente en boga en diversos espacios de la política pública: discrecionalidad frente a sujeción a reglas preestablecidas. Sin duda, la tendencia apunta, en general, a acotar los grados de discrecionalidad de las autoridades y funcionarios públicos. Pero también es evidente que esta facultad no puede eliminarse por completo, aparte del hecho de que esto pudiera no ser

deseable, debido a la imposibilidad material de anticipar y prever todas las situaciones y contingencias eventuales; el origen de esto, en última instancia, es el denominado carácter necesariamente incompleto de los contratos relevantes para la gestión pública.

El último tema es el de la captura del ente regulador. Sólo para ilustrarlo, interesa destacar la posibilidad de que las autoridades políticas ejerzan presiones indebidas —es decir, no vinculadas a la preservación del interés público— para incidir en la imparcialidad del órgano regulador en el cumplimiento de sus funciones estatutarias; la otra posibilidad es que el ente regulador sea capturado por los intereses de las empresas u organizaciones reguladas.

La experiencia internacional, y la que comienza a acumularse en la región, permiten distinguir una variedad de esquemas institucionales ensayados en la búsqueda de respuestas a estas cuestiones. Este hecho debería interpretarse como un indicador de que no existen fórmulas únicas y generales al respecto, por lo que, en cada ámbito institucional específico, lo verdaderamente importante son los controles y equilibrios recíprocos (*checks and balances*), así como la necesaria responsabilidad de rendir cuentas (*accountability*) de los distintos actores participantes.

A fin de analizar este tema, conviene precisar qué es lo que no abarca la autonomía del ente regulador: no tiene a su cargo el establecimiento de la política, no dicta las normas legales y no aprueba su presupuesto; la orientación de la primera corresponde al gobierno; las segundas debe resultar de la promulgación de leyes; y el tercero tiene que ser aprobado mediante el trámite presupuestario ordinario. La autonomía tampoco significa que el órgano regulador esté al margen del control judicial, de las contralorías o tribunales de cuentas o de las leyes sobre contabilidad pública.

La noción de autonomía del ente regulador se basa en varios hechos: su nombramiento es por un período fijo; en algunos sistemas no se permite la concentración partidaria; las remociones sólo se producen por mal desempeño probado de sus funciones; el sistema de regulación es independiente en el manejo de sus fondos y en la aplicación de la regulación; tiene su propia personalidad jurídica y está separado de los órganos de la administración central. Así, se pueden apreciar alternativas que van desde la simple designación de un funcionario por la autoridad ministerial respectiva o por el Presidente de la República, hasta la creación de un consejo o comisión, cuyos miembros son propuestos por el ejecutivo, pero deben ser refrendados por el parlamento. En buena medida, la modalidad de designación determina el período de mandato y los

procedimientos de remoción: el primer caso es asimilable al nombramiento de un funcionario de confianza, que permanece en su cargo mientras goce de ella; el otro implica que el período de designación puede, o no, coincidir con el del gobierno y, por lo general, sólo es posible poner fin al mandato por causas preestablecidas; asimismo, es importante evitar eventuales conflictos de intereses, razón por la cual es necesario establecer las condiciones de independencia requeridas para postular al cargo.

Sin embargo, la independencia no es sólo una cuestión formal: también debe ser sustantivamente relevante; es por eso que en el sistema estadounidense las atribuciones tarifarias y contractuales están a cargo del ente regulador y no del ejecutivo. En la región, sin embargo, estas atribuciones de los reguladores no siempre están establecidas.¹⁵ Asimismo, algunos procedimientos restringen su autonomía: por ejemplo, si sus decisiones son susceptibles de apelación ante la administración central, la autoridad ejecutiva que resuelve se convierte, de hecho, en el verdadero regulador (Ferro, 1999). Por ello, si el órgano regulador goza de autonomía efectiva, la única forma de recurso aceptable es ante el poder judicial.

En Argentina, la limitación de la autonomía del ente regulador se pone de manifiesto en la fijación de las tarifas de agua potable y alcantarillado: el poder ejecutivo ha aprobado aumentos superiores a los que el regulador estimaba razonables y éste tampoco participó en los procesos de renegociación que tuvieron lugar en 1997. Por el contrario, se estima que el regulador del subsector eléctrico nacional tiene estabilidad y autonomía razonables. Sin embargo, su autonomía financiera resulta menoscabada por políticas presupuestarias restrictivas, sin considerar los recursos recaudados en función de asignaciones específicas. Frente a los procesos de concentración, se considera que, al igual que en otros países, debería mejorarse tanto la normativa sobre competencia, como la coordinación entre el ente regulador y los que resguardan la competencia.

En Colombia, las Comisiones Regulatorias no son autónomas por carecer de personalidad jurídica y sus funcionarios no tienen actualmente la estabilidad que se les otorgó al principio, pues su nombramiento y remoción son facultades del Presidente. Además, en su configuración participan varios ministros. También se

argumenta que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a cargo de la fiscalización, no coordina adecuadamente sus funciones con las Comisiones Regulatorias o con las autoridades medioambientales (Delgado Barco, 1999).

c) La información

Una de las características centrales que inciden adversamente en la eficacia de la regulación de los servicios públicos es la asimetría de información, sobre todo en materias tecnológicas y de costos de las empresas operadoras. Poder disponer de esta información de manera rutinaria y sobre la base de normas contables comúnmente aceptadas es un objetivo prioritario de la política pública global y sectorial, ya que la información es un elemento indispensable para usuarios y reguladores. Por ello se insiste en que los requerimientos de información contable y de otros tipos deben ser más estrictos (Ogus, 1994).

En el caso de los usuarios, la información promueve la competencia, ya que facilita la selección informada entre diferentes opciones, contribuye a aumentar la equidad distributiva y propicia la participación (Ogus, 1994). En lo que respecta al ente regulador, la información mejora sus decisiones y le permite fundamentar medidas, explicando sus motivos y razonabilidad. La falta de información adecuada y el costo de su obtención son dos de las razones para modificar los métodos regulatorios, incrementar la competencia por distintas vías y operar con varias empresas.

A este respecto, la situación general en la región es muy deficiente, lo que indica que es necesario introducir mayores exigencias contables, así como establecer sistemas de referencia de prácticas competitivas (*benchmarking*). En Colombia, se han destacado la falta de sistemas uniformes de cuentas y las diferencias metodológicas entre los requerimientos de distintas entidades: comisiones de regulación, superintendencias y ministerios (Delgado Barco, 1999).

En Argentina, en el subsector del agua potable y el saneamiento, se ha hecho notar que para valorar los efectos rentísticos (respecto de los concesionarios) y confiscatorios (en beneficio fiscal) sería importante contar con mejor información que permitiera verificar las cifras; en este caso también se considera que la

15 Los problemas que pueden originar las decisiones gubernamentales se ejemplifican muy bien en el reciente debate sobre los ferrocarriles en Argentina. A nueve días del cambio de gobierno, el Poder Ejecutivo Nacional, por decreto, autorizó la prórroga de contratos y aumentos tarifarios de hasta un 129%. Los representantes del gobierno entrante anunciaron que revisarán los contratos, ya que las medidas adoptadas perjudican la gestión de la nueva administración. El público protestó y dudó de la transparencia del proceso.

fórmula tarifaria es demasiado compleja e impide que los usuarios comprendan cómo se calcula la factura (Ferro, 1999).

En Chile, las asimetrías de información son también un factor relevante, que puede reducir la efectividad de las políticas pro competencia y la equidad en el servicio. Las empresas suministran antecedentes sólo cuando están obligadas legalmente y bajo un régimen de sanciones, ya que en caso contrario se resisten a hacerlo; en las sanciones se prevén los casos de entrega de información falsa y de no entrega de ella.

d) Protección y participación de los consumidores

La preocupación por la protección del consumidor en los servicios públicos es un fenómeno relativamente nuevo en la región. Recién a partir de mediados de los años ochenta, varios gobiernos comenzaron a promulgar leyes en que se reconocen los derechos de los consumidores y se establecen mecanismos para su protección. No obstante, particularmente en lo que respecta a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos domiciliarios, los actuales marcos regulatorios contienen disposiciones desagregadas que no constituyen un cuerpo normativo suficiente (Consumers International, 1998).

En Colombia se han establecido sanciones aplicables a los concesionarios por fallas de los servicios. Además, la participación de los usuarios tiene jerarquía constitucional, en lo relativo a servicios prestados por empresas estatales. Esta obligación ha sido regulada por

la ley 142/94. Sin embargo, en la práctica, los requerimientos de los usuarios se ven limitados por las asimetrías de información (Delgado Barco, 1999).

En Argentina, en el subsector eléctrico, se prevén compensaciones como penalidad por fallas, que pueden agregarse a las indemnizaciones civiles, aunque su aplicación es deficiente. En este marco, los consumidores cautivos no pueden servir como base para subsidiar al resto de los usuarios; no obstante, se considera que los primeros están afectados por asimetrías de información y debilidad institucional, a pesar de que existe un mecanismo de audiencias públicas.

En Chile, el marco regulatorio de las telecomunicaciones contempla sanciones y compensaciones por fallas del sistema. Además, hay pautas para tramitar reclamos, medidas técnicas para verificar llamados y campañas de educación; sin embargo, se estima que debería mejorarse la representatividad y alcance de las asociaciones de usuarios. Dichas organizaciones sólo son convocadas por la Subsecretaría de Telecomunicaciones con fines informativos y no se ha establecido un espacio institucional para una participación más activa.

En general, los marcos regulatorios presentan aún importantes insuficiencias en lo que se refiere a la protección de los derechos de los consumidores. Un tema crítico es la fijación de tarifas, cuyos procedimientos se han ido transformando, a juicio de los usuarios, en un simple ejercicio de negociación entre empresas y reguladores (Consumers International, 1998).

Capítulo 13

Consolidar los espacios del desarrollo sostenible

1. El contexto del desarrollo sostenible

El aspecto ambiental emerge en el contexto de la globalización como una dimensión reorientadora del desarrollo, que califica el crecimiento económico al remitirse a los fundamentos mismos de la producción y el consumo. De esta manera, el desarrollo sostenible se apoya en el reconocimiento de la función que cumplen el medio ambiente y los recursos naturales como base de la sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos (Sunkel, 1996).

Así pues, el desarrollo sostenible debe convertirse en el pilar de la transición hacia patrones de desarrollo caracterizados por cambios en los modos de producción y consumo acompañados de innovaciones tecnológicas consistentes con dicha sostenibilidad, por una competitividad económica que se construya a partir de la excelencia ambiental, por la valoración de la diversidad natural y cultural, y por el fortalecimiento de la vida local y la ciudadanía.

Al final de esta década es evidente que, a los problemas tradicionales de pobreza y desigualdad, se añaden los límites y requisitos ecológicos, así como la necesidad de revertir los procesos de deterioro ambiental para lograr un desarrollo sostenible y

equitativo en el próximo siglo, dentro de un complejo contexto de globalización económica. En el ámbito nacional es urgente superar la degradación de la calidad del agua, del suelo y del aire, especialmente en las zonas urbanas que hoy albergan a más de tres cuartas partes de la población de la región, y detener los procesos de desertificación y pérdida de biodiversidad y de suelo, para garantizar la sostenibilidad de la producción agropecuaria, minera y forestal. Se han alcanzado umbrales riesgosos en la explotación de los recursos naturales, que requieren un cambio de rumbo, ya que se han incrementado exponencialmente las actividades productivas, frente a una dotación limitada de recursos ecológicos.¹

1 En el reciente Informe sobre el Estado del Medio Ambiente Mundial del PNUMA figuran datos que demuestran el incremento de las emisiones de carbono, la deforestación y la pérdida de suelos y de biodiversidad, tanto a escala mundial como regional.

Los nuevos desafíos ambientales globales, como el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono, la degradación ambiental de cuencas, áreas costeras y océanos, la desertificación aunada a la pérdida de superficie arable, así como las crecientes tasas de extinción de especies de fauna y flora, son una muestra de la insostenibilidad del estilo actual de desarrollo, que además pone en tela de juicio los propios patrones culturales y valóricos de relación entre seres humanos y naturaleza (Gligo, 1994).

La gestión ambiental, como dimensión esencial del desarrollo sostenible, exige elaborar políticas públicas modernas acompañadas de conocimientos e instrumentos interdisciplinarios, lo que implica un reto sociopolítico de gran envergadura, dado el conflicto de intereses de múltiples actores económicos. Tal situación plantea a los gobiernos el importante desafío de emplazar nuevos marcos institucionales e instrumentales de gestión ambiental que sirvan para reorientar el desarrollo futuro hacia patrones de producción y consumo compatibles con la sostenibilidad ambiental y a la vez reducir los importantes rezagos sociales que acusa nuestra región.²

La noción de desarrollo sostenible surge a partir de 1987, con la publicación de “Nuestro futuro común”,³ y sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, en 1992, también conocida como la Cumbre para la Tierra, cuando se define como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”

En Rio se inicia la transición hacia un nuevo régimen ambiental internacional, representado por una nueva generación de convenciones ambientales mundiales⁴ y por la formulación de un programa de acción para orientar la transición hacia un estilo sostenible de desarrollo, el Programa 21. Se acordaron nuevos principios y conceptos éticos globales con el objeto de sentar bases más equitativas de cooperación internacional y contribuir así a detener procesos de

deterioro ambiental tanto a escala mundial como regional y local.

Sin embargo, si bien este consenso logrado en 1992 dio lugar a un sinnúmero de iniciativas globales, regionales y nacionales, durante los años noventa los países de la región realizaron avances modestos en la instrumentación de dichos acuerdos. Entre los temas pendientes está la adecuada incorporación de las consideraciones ambientales en las estrategias productivas, de inversión y consumo, así como en el comercio internacional, con el propósito de alcanzar un crecimiento económico con equidad y sostenibilidad. Asimismo, se pretende consolidar el tratamiento del tema ambiental en los esquemas de integración regional. Sin duda, será necesario optar por un esquema de consolidación y modernización de las políticas públicas sumado a nuevas formas de asociación con el sector privado y solidario. Por lo tanto, la aplicación genuina de los principios del desarrollo sostenible como culminación del proceso de transición hacia un nuevo paradigma de desarrollo plantea importantes cambios estructurales e institucionales, así como numerosos interrogantes y temas emergentes; algunos de ellos revisten un carácter global, pero otros atañen especialmente a América Latina y el Caribe.

La región de América Latina y el Caribe presenta condiciones ecológicas, económicas y sociales que le brindan innumerables ventajas comparativas en función de los servicios ambientales globales para ser más competitiva en el contexto de la globalización. Su enorme diversidad natural y cultural y los enfoques innovadores de integración regional empleados en algunas subregiones como Centroamérica son ejemplos relevantes de esta situación privilegiada.

Otro desafío por superar es la actual disociación entre las políticas públicas y las preferencias ciudadanas, ya que con motivo de la Conferencia de Rio también se han incorporado al debate del desarrollo sostenible, en forma creciente, nuevos actores no estatales, con especial gravitación en la comunidad científica, el sector privado y la sociedad civil organizada. No cabe duda de que en la última década las cuestiones ambientales han adquirido mayor relevancia en la agenda política y

2 Brañes (1994) define la gestión ambiental como el conjunto de actividades que tienen por objeto el ordenamiento de los recursos naturales, un manejo apropiado del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Los componentes principales de la gestión ambiental son la política, la planeación, el derecho y la administración ambiental. Supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente y van desde la formulación de la política ambiental hasta la adopción de medidas, realización de obras y prestación de servicios con este propósito.

3 También conocido como el Informe Brundtland.

4 Como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

ciudadana, ya que fundamentan la calidad de vida, junto con la noción de distribución equitativa de costos y beneficios ambientales y de apropiación de los recursos naturales.

La reinterpretación de la globalización a partir de nuevos fundamentos ético-políticos que emanan del desarrollo sostenible; la convergencia entre crecimiento económico, equidad y sostenibilidad ambiental; la

redefinición de las ventajas comparativas de la región en función de la agenda ambiental mundial; la reestructuración de los espacios regionales y subregionales a partir de la sostenibilidad y la necesidad de una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que sea capaz de construir un nuevo pacto social en torno al desarrollo sostenible, son, por lo tanto, cuestiones esenciales que exigen respuestas de la región en esta nueva etapa.

2. La reinterpretación de la globalización a partir de los fundamentos ético-políticos del desarrollo sostenible

Las diversas cumbres y conferencias mundiales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos), que se celebraron en la década de 1990 y que conforman el llamado “ciclo social” de las Naciones Unidas, contribuyeron a la consolidación ético-política de un nuevo régimen de cooperación expresado en nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional. Estos nuevos principios, manifiestos en acuerdos como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, constituyeron un paso muy importante hacia la consolidación de una nueva ética política del desarrollo. Entre los 27 principios contenidos en la Declaración de Río, los cuatro siguientes guardan estrecha vinculación con el tema de la equidad:

El Principio 7, “Responsabilidades comunes pero diferenciadas”, tiene importantes consecuencias políticas, pues reconoce implícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional tras haber sometido al medio ambiente mundial a un conjunto de externalidades acumulativas producto de su trayectoria de industrialización.⁵ Este principio implica que los países industrializados deben asumir mayores

compromisos que los países en desarrollo en el contexto de los acuerdos multilaterales ambientales, y refleja las diferencias existentes entre diversos grupos de países, tanto respecto de su participación histórica en la generación de externalidades ambientales mundiales como de sus compromisos específicos de emprender acciones mitigadoras de acuerdo con sus posibilidades financieras y tecnológicas. Asimismo, pretende asegurar una mayor equidad en la distribución de los costos entre los Estados ricos y pobres, y ha quedado plasmado en varios acuerdos ambientales mundiales, especialmente en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el establecimiento de compromisos más rígidos para los países desarrollados, mediante limitaciones cuantitativas a las emisiones de gases de efecto invernadero, y contribuciones financieras adicionales a los países en desarrollo respecto de los niveles de ayuda actuales. Sin embargo, a pesar del compromiso expresado en este principio, diez años después de Río se ha avanzado muy poco respecto a las metas financieras a las cuales se comprometió la comunidad internacional en el capítulo 33 del Programa 21. Los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) han tendido a disminuir en forma notoria y actualmente se encuentran en menos de la tercera parte de la meta de 0.7% del PIB de los países desarrollados acordada en Río. Por ello es urgente insistir que, independientemente de que se consoliden formas innovadoras de financiamiento en apoyo al desarrollo sostenible, tales como el Fondo para el Medio Ambiente

5 Por ejemplo, el aumento de la concentración de CO₂ en la atmósfera a niveles cercanos al doble de la tendencia previa al proceso de industrialización.

Mundial o los mecanismos contenidos en el Protocolo de Kioto, los países desarrollados deben cumplir con las metas comprometidas en el Programa 21 respecto al financiamiento oficial.

El Principio 15, “Principio precautorio”, señala que la falta de certeza científica absoluta en caso de peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. La experiencia ha demostrado que la certeza científica a menudo llega demasiado tarde para el diseño de respuestas ambientales apropiadas frente a tendencias irreversibles o frente a procesos con un importante grado de inercia. Este principio sirve de base a numerosos instrumentos legales internacionales, desde la protección a la biodiversidad hasta la lucha contra la contaminación. La Convención sobre el Cambio Climático encarna este principio en su dimensión de equidad intergeneracional y busca emprender medidas para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera con el objeto de evitar posibles daños que afectarían sobre todo a las generaciones futuras y a actores distantes, aun cuando todavía no existe certeza científica respecto de la magnitud y distribución de los impactos del fenómeno del calentamiento global.

El Principio 16, “Quien contamina paga”, recomendado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1972, ha sido consagrado en resoluciones y declaraciones y se acepta progresivamente como un principio internacional y de aplicación legal, al conceptualizar derechos y formular leyes y reglamentos en materia ambiental. La aplicación exhaustiva de este principio debería contribuir a la internalización completa y a una distribución más equitativa de los costos ambientales relacionados con la producción y/o consumo de un producto en el sistema de precios, en que se refleje la totalidad de los costos vinculados a la degradación de recursos, la contaminación y otras externalidades ligadas a la producción y/o consumo de un bien o servicio específico.

El Principio 10, “Derecho a saber”, se vincula al derecho de los trabajadores y comunidades de contar con información precisa sobre los riesgos ambientales a los que están expuestos en su actividad laboral o su entorno habitacional. Este derecho es un concepto jurídico que está cobrando creciente importancia en el diseño de los instrumentos de gestión ambiental de última generación basados en incentivos reputacionales a través de la

generación, el libre acceso y la diseminación pública de información sobre el desempeño ambiental de los agentes económicos. La OCDE ha elaborado directivas que quedaron expresadas en la recientemente aprobada “Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y Ciudadana en el Proceso de Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente” como un claro ejemplo de la voluntad de los Estados miembros de garantizar los derechos ciudadanos a la información.⁶

Junto a los principios emanados de la Declaración de Río, surgieron otros conceptos que enriquecieron la dimensión ético-política del desarrollo sostenible a través de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Por ejemplo, la protección de la integridad laboral y cultural de las culturas indígenas, así como el uso y goce de los frutos de su territorio de manera autónoma, aparecen en el renovado Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT (núm. 169), que desde 1989 se aplica a los pueblos tribales en países independientes. Los gobiernos de los Estados que lo ratifican deben asumir la responsabilidad de proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad, contando con la plena participación de sus propios integrantes, lo que frecuentemente implica medidas para conservar y proteger el estado natural de los territorios que ocupan.

Han surgido también otras manifestaciones en el derecho positivo, como la protección del ambiente, considerada un derecho humano fundamental de los ciudadanos. La protección de estos nuevos derechos en las constituciones modernas de la región marca un cambio doctrinario de importancia. En este contexto, la idea de justicia ambiental tuvo un desarrollo significativo durante los años noventa, fundamentalmente en países desarrollados con importante presencia de minorías raciales y/o étnicas. Países como Estados Unidos de América, Canadá o Australia enfrentaron críticas ciudadanas sobre la asimétrica distribución de impactos ambientales y la exposición crónica a riesgos que afectan a los grupos de menores ingresos, a quienes la dinámica del mercado lleva a localizarse en terrenos marginales de menor costo y que a menudo presentan carencias de servicios básicos y problemas de contaminación actual o histórica. En América Latina y el Caribe este concepto se vincula a la apropiación y acceso equitativo a los recursos naturales (tierra, agua, etc.). La noción de justicia ambiental encierra la idea de que las políticas y programas ambientales deben equilibrar diferencias sustantivas en

6 Convención aprobada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

los impactos sobre los distintos grupos sociales e incluso pueden llegar a contener elementos retroactivos de compensación por daños causados por contaminación vertida en el pasado. La justicia ambiental se refiere a las condiciones en que ese derecho puede ser libremente ejercido, tanto por los individuos como por grupos, con pleno respeto a la dignidad y a la capacidad comunitaria

de organizarse. La reciente aprobación del Protocolo sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, dentro del marco del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, es un ejemplo de esta evolución.⁷

3. La convergencia entre crecimiento económico, equidad y desarrollo sostenible

A partir del enunciado general del término sostenibilidad han surgido distintas interpretaciones⁸ y un intenso debate en torno a cómo hacerlo operativo. Cómo hacer operativos los criterios de sustentabilidad económica, ambiental y social dentro de los distintos ámbitos de las políticas públicas constituye precisamente el desafío más importante que enfrentan los países y los regímenes internacionales al inicio del próximo siglo.

Hay quienes consideran el desarrollo sostenible como sinónimo de ecoeficiencia, tomando el mercado como mecanismo racional de asignación de recursos, complementado con concepciones que suponen que los problemas ambientales y ecológicos surgen de la ausencia de “derechos de propiedad” bien definidos sobre los recursos y servicios ambientales.⁹ Otro grupo entiende que el desarrollo sostenible implica no sólo la creación de la riqueza, la transición a la eficiencia y la conservación de los recursos y el capital natural, sino también su distribución justa, tanto entre los miembros actuales de la sociedad como entre éstos y las generaciones futuras. Cuestiona la eficiencia del mercado como mecanismo para asignar valores actualizados a las externalidades irreversibles

(destrucción de especies) o inciertas causadas por la actividad económica y para valorar adecuadamente las necesidades de las generaciones futuras y las preferencias de los más pobres y de actores distantes.¹⁰ En lo que respecta a la sostenibilidad ambiental, existe consenso entre las distintas corrientes en cuanto a que el sistema económico no incorpora correctamente los costos ambientales.

El análisis estrictamente económico de los problemas ambientales tiende a centrarse en las fallas sistemáticas que acusan los mercados en la asignación de recursos. Estas fallas estarían causadas por la ausencia de precios y regímenes efectivos de propiedad, sumada a la inequitativa distribución de costos y beneficios y a la existencia de mercados incompletos para numerosos recursos naturales y servicios ambientales. Desde esta perspectiva, las fallas del mercado pueden remediarse si los agentes económicos y sociales reciben las señales correctas en cuanto a la producción y el consumo a través de políticas públicas y regulaciones adecuadas. Los puntos más importantes de discusión que surgen frente a esta visión económica se refieren a la compatibilidad entre los criterios de eficiencia económica y sostenibilidad, y a la manera de determinar el nivel

7 Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, celebrada en Ginebra, Suiza, del 6 al 10 de diciembre de 1999.

8 Lo que debe traspasarse a las generaciones futuras tiene distintas expresiones según los diversos autores: las generaciones futuras deben experimentar, como mínimo, el mismo nivel de consumo ambiental (Jacobs, 1991); deben traspasarse suficientes activos, que aseguren un flujo de consumo no decreciente o bienestar futuro per cápita (Pezzey, 1992); deben recibir el valor del acervo de capital con el que cuenta la sociedad (Solow, 1986); debe mantenerse un conjunto de oportunidades (Githinji y Perrings, 1992). A partir de estas expresiones se derivan distintas formas de aplicar el concepto de sostenibilidad en el mundo real, cuyas diferencias principales se manifiestan en las posibilidades de sustitución entre los distintos tipos de capital (natural, humano y construido). Otros autores, como Martínez Allier (1997), consideran que los cambios son irreversibles y por lo tanto no se pueden sustituir ni expresar en términos económicos.

9 El concepto de ecoeficiencia, acuñado en 1992 con motivo de la Conferencia de Río, proviene fundamentalmente del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible.

10 Este pensamiento está representado en el *Journal of Ecological Economics*, publicado por la Sociedad Internacional de Economía Ecológica.

óptimo de conservación de los recursos y del acervo de capital natural.

A este respecto, cabe mencionar el enfoque conocido como “sostenibilidad débil” (Solow, 1986), según el cual, para garantizar un flujo de consumo no decreciente a las generaciones futuras, lo que debe conservarse es el acervo total de capital, entendido en un sentido amplio como la capacidad total de producción con la que cuenta la sociedad, que incluye el capital natural y humano. Esta base de capital es lo que otorgaría a las generaciones futuras la posibilidad de seguir produciendo bienestar económico y garantizar un flujo de consumo no decreciente. Conforme a esta interpretación, que supone la posibilidad de sustitución entre distintos tipos de capital,¹¹ la tasa de inversión debe ser suficientemente alta para compensar las pérdidas de capital natural y la depreciación de otras formas de capital y asegurar un nivel de consumo no decreciente a las generaciones futuras.

Este enfoque pone de manifiesto que la tasa de inversión o acumulación de capital en un sentido amplio es la variable fundamental para el logro de la sostenibilidad económica. La inversión, entendida en este sentido, incluiría también todos aquellos esfuerzos destinados a preservar la base de recursos naturales y la capacidad de los ecosistemas nacionales de seguir sustentando las actividades productivas y el flujo de servicios ambientales de los cuales se beneficia la población (como por ejemplo el caudal y la calidad de las aguas superficiales).

Desde esta perspectiva, considerar la sostenibilidad como una meta íntimamente relacionada con el patrón de inversión de una sociedad es crucial para vincularla a las políticas económicas y determinar si un país se está acercando o alejando de una trayectoria sostenible a través de la observación de los cambios de su acervo de capital entendido en un sentido amplio (capital físico, natural y humano). Según este criterio, los países latinoamericanos, que en esta década todavía no recuperan las tasas de inversión prevalecientes antes de la crisis de la deuda y continúan los procesos de deterioro de su base de recursos naturales, probablemente no están logrando avanzar hacia trayectorias de desarrollo más sostenibles.

Resulta obvio entonces que la consecución de las metas de sostenibilidad implica mucho más que la simple conservación de su base de capital natural y está íntimamente relacionada con el éxito en la movilización de inversiones hacia sectores productivos de crecimiento dinámico cuya explotación no represente externalidades negativas para la sociedad y el medio ambiente. Esto impone serios desafíos de política, ya que en el contexto de apertura comercial de la última década la región ha profundizado su especialización en sectores basados en la explotación de recursos primarios e industrias ambientalmente sensibles.¹²

Un paso esencial para alcanzar la convergencia entre crecimiento económico y sostenibilidad consiste en emplazar un marco de políticas e instituciones que abra cursos de acción pragmáticos para ir eliminando actividades que minan la base productiva y ponen en peligro su capacidad de continuar produciendo un flujo continuo de ingresos y/o servicios. En este sentido, lo que debe buscarse es la complementariedad entre el patrón de crecimiento económico y las metas de sostenibilidad, a través de políticas acertadas que regulen conductas y ofrezcan los incentivos correctos para la producción y el consumo. Esto implica corregir fallas de política y fallas de mercado causadas por la ausencia de precios y regímenes efectivos de propiedad y la existencia de mercados incompletos para numerosos recursos naturales y servicios ambientales. Desde esta perspectiva, con políticas e instituciones ambientales que se ocupen de los aspectos que el mercado no puede rectificar (generaciones futuras, daños irreversibles, etc.) y que generen señales correctas a los actores sociales y económicos, debiera ser posible lograr el crecimiento económico, protegiendo a la vez la calidad del ambiente y la integridad del acervo de capital en su sentido más amplio. Un crecimiento económico con estas características, enmarcado en una visión de largo plazo, es necesario para producir excedentes genuinos que puedan invertirse en mejorar la calidad de vida de la población e incorporar a los sectores socialmente rezagados en el proceso de desarrollo.

La dimensión de equidad —intergeneracional e intrageneracional— también cumple un papel fundamental en el concepto de desarrollo sostenible. En lo que se refiere a la equidad intergeneracional, las

11 Las limitaciones a la sustitución entre distintos tipos de capital se ilustran con el siguiente ejemplo propuesto por Daly y Cobb (1989). Si una comunidad puede perfeccionar sus embarcaciones o adquirir más barcos, aumentará la captura de pescado. Sin embargo, eso constituye una verdad a medias, puesto que una vez que se alcance el umbral biológico de reproducción sostenible de la zona pesquera, el incremento de la flota o la incorporación de nuevas tecnologías solo acelerará el deterioro del ecosistema marino hasta llegar a su agotamiento. A partir de ahí, no sirve de nada la supuesta sustitución que, en los hechos, habrá llevado a la ruina económica de la comunidad.

12 En la sección 4 del presente capítulo se trata este tema con más detalle.

decisiones económicas de las generaciones actuales pueden afectar positiva o negativamente la capacidad de las generaciones futuras de alcanzar niveles de bienestar (véase el recuadro 13.1). Hasta hace pocas décadas se daba por sentado que el futuro implicaría unívocamente mayores niveles de bienestar para un mayor número de seres humanos, dado el creciente legado de avances científicos y tecnológicos aprovechable para las próximas generaciones. Pero el avance de nuestro conocimiento del medio ambiente y el impacto que sobre él tiene la escala de actividad económica global revelan también que la modificación del sistema climático global, la creciente extinción de especies, la degradación irreversible de ecosistemas, los problemas causados por los contaminantes orgánicos persistentes y los residuos radiactivos, y el costo enorme que representa remediar el impacto que sufren las zonas severamente contaminadas pueden limitar seriamente el margen de maniobra de las generaciones futuras, sin resolver además la distribución desigual en el presente.

Al nivel internacional el legado de externalidades acumulativas sobre el ambiente global dejado por la trayectoria de industrialización de los países más avanzados presenta importantes desafíos de negociación en el marco de las nuevas convenciones ambientales mundiales. Estos nuevos dilemas distributivos

Norte-Sur están reflejados en el lenguaje de las convenciones ambientales de la última década, que suelen hacer referencia al acceso y transferencia de tecnologías ambientales y recursos financieros adicionales a los países en desarrollo en condiciones concesionarias. Sin embargo, el clima político internacional se inclina hacia la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), lo que dificulta el logro de consensos internacionales tendientes a promover transferencias efectivas de tecnología y recursos. De manera que en el futuro se deberán buscar mecanismos alternativos para llevar a cabo dichas transferencias. Un ejemplo exitoso de este tipo de mecanismos ha sido la implementación internacional del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que implicó la puesta en marcha de un fondo de reconversión industrial para financiar la transición tecnológica en los países en desarrollo. Por esta misma ruta se están orientando las negociaciones en torno al mecanismo de desarrollo limpio, en el marco del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En lo que respecta a aspectos distributivos de la equidad intrageneracional, a menudo son los grupos de menores ingresos los que sufren en mayor medida los impactos y consecuencias negativas de la contaminación

Recuadro 13.1

LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL Y LA TASA SOCIAL DE DESCUENTO

La aplicación de las reglas de la eficiencia dinámica implica la aplicación de tasas de descuento que reflejen la preferencia temporal de las generaciones actuales. Según el criterio de la eficiencia dinámica, cuanto más lejano en el futuro yace un flujo de consumo, menor es su valor desde el punto de vista de la toma de decisiones económicas en el presente. Un número creciente de economistas reconoce que el criterio de eficiencia dinámica es inadecuado para evaluar, dentro de un esquema de costo-beneficio, eventos que entrañan elementos de irreversibilidad a largo plazo, como el fenómeno del calentamiento de la Tierra o el cambio climático. Para hacer compatibles los

criterios de eficiencia dinámica con los de sostenibilidad, sería necesario establecer transferencias intergeneracionales de capital (entendido en un sentido amplio) muy difíciles de llevar a la práctica. En el caso del calentamiento de la Tierra, en que los costos de reducir las emisiones corresponden a la generación actual y los beneficios a generaciones futuras distantes en el tiempo, la aplicación de una tasa de descuento, por muy reducida que sea, significa que, siguiendo el criterio de la eficiencia, las medidas para evitar dicho calentamiento no son rentables desde el punto de vista de la sociedad presente.

Todo ello plantea el desafío de desarrollar procesos de toma de decisiones en que el análisis económico pueda complementarse con criterios ecológicos. Los ecosistemas exhiben respuestas dinámicas no lineales y en ocasiones irreversibles a perturbaciones, más allá de ciertos umbrales cuya complejidad es muy difícil reducir a un marco de análisis costo-beneficio. Aunque en los últimos años ha habido avances en los métodos para valorar activos ambientales, persistirán las dificultades prácticas y la incertidumbre en nuestro conocimiento de la naturaleza y las consecuencias de los procesos de deterioro ambiental, dada su complejidad.

y degradación del medio ambiente. A diferencia de los grupos de mayores ingresos, aquellos carecen de los medios económicos para hacer gastos defensivos que puedan protegerlos de los efectos, por ejemplo, de la contaminación del agua y otras externalidades ambientales negativas que enfrentan en su entorno. Estos grupos suelen asentarse en áreas de riesgo natural y terrenos marginales en las ciudades y zonas rurales que tienen una deficiente cobertura de servicios sanitarios básicos o en áreas menos productivas y más vulnerables al deterioro ambiental.

La relación entre la equidad y el medio ambiente exige atender el tema de la distribución equitativa de costos y beneficios desde la perspectiva del uso y acceso

de los recursos naturales y los servicios ecológicos, lo cual presenta nuevas dimensiones ambientales que deben incorporarse al resto de las políticas sociales a nivel nacional, buscando, en particular, superar el círculo vicioso entre deterioro ambiental y pobreza. Para concretar la transición hacia un estilo de desarrollo sostenible que promueva simultáneamente estos objetivos y las metas de crecimiento económico e integración social, será preciso innovar en la formulación de políticas públicas, romper inercias institucionales y modificar la legislación transversalmente, a fin de incluir la dimensión ambiental en todos los sectores y aspectos de la vida pública y privada.

4. La incorporación de consideraciones ambientales y distributivas en el comercio internacional y los esquemas de integración

El impacto ambiental y social de un esquema de integración a la economía mundial dependerá del patrón de especialización que se desarrolle. En esta materia, la especialización de muchos países en industrias de uso intensivo de recursos naturales y la pérdida del peso relativo de las ramas de uso intensivo de conocimientos tecnológicos colocan a la región en una situación más vulnerable en términos de las exigencias ambientales que deberá enfrentar en los mercados de los países desarrollados.

Como se señaló en el capítulo 2, la evolución de la composición del aparato exportador revela que la reasignación de recursos generada por el proceso de ajuste estructural tendió a guiar a muchos países, especialmente sudamericanos, hacia una especialización en el uso intensivo de recursos naturales, reforzando patrones históricos de este tipo. Las ramas manufactureras basadas en recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios altamente estandarizados, como el hierro y acero, los productos petroquímicos, los minerales no ferrosos, la celulosa y el papel, el cobre y el aluminio, han tenido un buen desempeño exportador durante el período analizado. Se

trata de industrias que, según la clasificación del Banco Mundial (Low y Yeats, 1992), son consideradas ambientalmente sensibles o “sucias”.

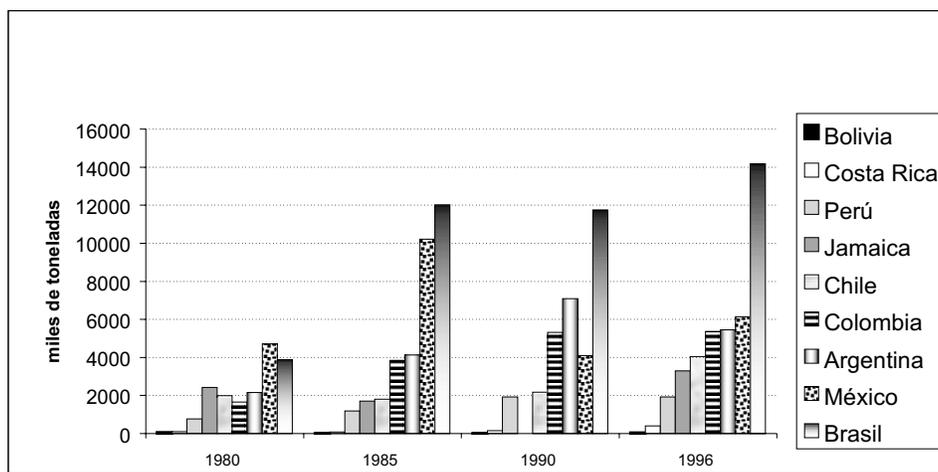
En efecto, las transformaciones que ocurrieron en el sector exportador de nueve países de la región¹³ desde los años ochenta (Schaper, 1999) indican que la estructura exportadora de América Latina y el Caribe es ambientalmente más vulnerable hoy que hace dos décadas, pese al surgimiento de mercados “ambientalizados” con mayores exigencias en la calidad y manejo de los procesos y productos. El volumen exportado proveniente de sectores con reconocido impacto ambiental¹⁴ se ha multiplicado dos o más veces en varios países (véase el gráfico 13.1).

En la medida que los países de América Latina y el Caribe busquen una mayor y mejor inserción en el comercio internacional y su patrón de especialización productiva siga las tendencias descritas, se realizarán mayores inversiones en servicios, tecnologías y sistemas de gestión ambiental. Análogamente, la región deberá introducir cambios en sus prácticas productivas y regímenes ambientales para estar de acuerdo con las exigencias de los mercados internacionales y proteger la

13 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.

14 Compuestos por 40 rubros, a tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), donde los gastos en concepto de control y reducción de la contaminación fueron superiores al 1% del total de ventas realizadas en 1988 en Estados Unidos.

Gráfico 13.1

VOLUMEN EXPORTADO DE PRODUCTOS PROVENIENTES DE INDUSTRIAS SUCIAS

Fuente: Base de datos Badecel, CEPAL.

continuidad misma de su base productiva, evitando una tasa de explotación de sus recursos ambientales mayor que su ritmo natural de regeneración.

Los países de la región disponen de cierto margen de maniobra, aunque limitado, para ajustar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de los principales mercados de exportación. La forma en que ha de alcanzarse esta adecuación guarda una estrecha relación con el tipo de manejo tecnológico y ambiental prevaleciente en los países desarrollados, porque son ellos los que dominan el comercio mundial y han venido definiendo los requisitos ambientales que deben cumplir los bienes que se transan en ese ámbito. Ello ha suscitado un creciente temor en el seno de muchos países de la región de que la dimensión ambiental dé lugar a nuevas “condicionalidades”.

No obstante, la respuesta a estas tendencias mundiales debe ser la adopción de posiciones claras, proactivas y no evasivas en torno al binomio comercio-medio ambiente. Por tal razón, habrá que insistir en la conveniencia y necesidad de complementar el proceso de apertura con una adecuada política ambiental, respaldada por una sólida estructura institucional, respetando el nivel de desarrollo de cada economía. Para mejorar la competitividad sistémica del aparato productivo y exportador (particularmente de las pequeñas y medianas empresas), será imprescindible formular y ejecutar la política ambiental de manera articulada con el conjunto de políticas económicas, tecnológicas y sociales que rigen sobre estos agentes.

Así pues, es preciso que la región adopte políticas comunes que permitan aprovechar la interacción entre las políticas comerciales y ambientales, más allá de consideraciones proteccionistas y más de acuerdo con las preferencias del consumidor del siglo XXI y con las nuevas tendencias de competitividad basadas en la excelencia ambiental.

Este objetivo lleva implícita la reestructuración de los procesos de integración de los espacios regionales y subregionales a partir de los desafíos que imponen las metas de desarrollo sostenible. En respuesta a este nuevo escenario internacional, los países de la región tienden a fortalecer o crear una serie de procesos y mecanismos regionales y subregionales de cooperación de gran importancia en el ámbito ambiental. En algunos casos son el resultado de extender mecanismos de cooperación existentes a temas ambientales, como por ejemplo el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en 1978 y en virtud del cual en 1999 se creó la Comisión Especial del Medio Ambiente de la Amazonía. En otros casos, el desarrollo sostenible constituye el eje mismo en torno al cual se articula la cooperación supranacional, como por ejemplo el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, que se aprobó en Barbados en 1994 y la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), creada en 1994.

La ALIDES agrupa a los siete países de Centroamérica y fortalece de manera importante la integración de esta región sobre bases comunes de desarrollo sostenible. La Comisión Centroamericana de

Ambiente y Desarrollo, creada en 1989, adquiere gran relevancia como un foro subregional de ministros de medio ambiente o autoridades equivalentes, que propone una serie de acuerdos subregionales sobre biodiversidad, residuos peligrosos, bosques, etc. para establecer por primera vez posiciones comunes, una cartera de proyectos ambientales y una estrategia financiera exitosa. Uno de los casos más interesantes es el del Corredor Biológico Mesoamericano,¹⁵ en cuyo marco la cooperación regional en torno a un objetivo ambiental (la conservación de la biodiversidad) ha permitido la integración de la planificación biorregional¹⁶ en apoyo del proceso de reconstrucción y transformación de Centroamérica y sur de México, lo que ha servido para reforzar otras iniciativas regionales de cooperación en sectores como el energético y el turístico.

Desde la perspectiva regional y subregional, los países encaran el gran reto de anticipar, analizar y elaborar potenciales soluciones para los conflictos que puedan presentarse en materia comercial entre los países latinoamericanos y caribeños (tanto entre los bloques subregionales como entre estos y el resto del mundo) motivados por las estrategias relacionadas con la política

ambiental individual de los países,¹⁷ que puede interactuar de muchas formas con los flujos comerciales. Es necesario aumentar la capacidad analítica y de respuesta a los posibles conflictos y establecer mecanismos de solución de diferencias y de perfeccionamiento de los marcos jurídicos para manejar de forma positiva esta interacción inevitable entre los objetivos de política comercial y política ambiental de los países de la región. Una forma de hacerlo es optar por su tratamiento conjunto dentro del marco de los mecanismos de integración regional y subregional con una visión de largo plazo. Este es uno de los objetivos centrales del Foro de Ministros de Medio Ambiente de la región, instancia de cooperación regional apoyada por un esquema muy exitoso de coordinación interagencial en el que participan varias agencias de Naciones Unidas e instituciones financieras multilaterales.¹⁸ Por otra parte, la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de las Américas celebrada en 1996 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, acordó un Plan de Acción con énfasis en los temas de salud, agua, desarrollo urbano y energía, así como un proceso de seguimiento coordinado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

5. La redefinición de las ventajas comparativas de los países de la región: el caso de la biodiversidad, el cambio climático y el turismo

América Latina y el Caribe es la región del planeta con mayor riqueza en biodiversidad, de manera que se encuentra en una posición privilegiada frente al Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado en la Conferencia de Rio. En dicho Convenio se establecen

bases de cooperación para la conservación del patrimonio biogenético de la humanidad con pleno respeto de la soberanía de cada país y se disponen normas para regular el acceso equitativo a estos recursos. Esto plantea el reto de captar los beneficios económicos

15 Mesoamérica, también denominada América Media, se define como la región que comprende los cinco estados sureños de México y los siete países centroamericanos, a saber, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Es una región de gran diversidad geológica, geográfica, climática y biótica, que contiene aproximadamente el 7% de la biodiversidad del planeta. El Programa del Corredor Biológico Mesoamericano fue aprobado en 1997 durante la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos y cuenta con apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

16 Una biorregión es un área definida por la interrelación entre sistemas ecológicos y comunidades humanas en un determinado territorio. Representa el espacio geográfico y social necesario tanto para garantizar la reproducción de la naturaleza como para permitir la incorporación de este patrimonio en las actividades humanas con el fin de promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

17 Cada vez con mayor frecuencia se generan conflictos comerciales (por ejemplo, entre Brasil y Argentina) por la aplicación de criterios ambientales (fitosanitarios, entre muchos más) que pueden actuar como barreras paraarancelarias.

18 El Foro de Ministros de Medio Ambiente fue establecido en 1982. El Foro cuenta con un Comité Técnico Interagencial creado en 1994 y constituido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

derivados del uso de estos recursos, tanto en términos de conocimiento científico y desarrollo tecnológico (incluido el acceso a biotecnologías) como de utilización comercial. Sin embargo, se están debatiendo mecanismos más eficaces para que los países de la región aprovechen muchos de los beneficios que brinda su riqueza biogenética. La definición de estos mecanismos es urgente, ya que el desarrollo reciente de la biotecnología que da lugar a organismos vivos modificados y el creciente aprovechamiento comercial de dichos recursos seguramente provocarán cambios profundos en los sistemas de producción agropecuaria y agroindustrial. El desafío es mayor si se toman en consideración los derechos que se derivan del papel de grupos específicos, como agricultores tradicionales y comunidades indígenas, en la conservación y en el conocimiento de los recursos genéticos. Esto presenta nuevos dilemas de derecho internacional. Por un lado, dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio, las empresas de biotecnología exigen la adopción de niveles más altos de protección a la propiedad intelectual (patentes de invención) y su generalización a nivel internacional. Por otra parte, en el marco de las Naciones Unidas y del Convenio sobre la Diversidad Biológica, una gran mayoría de los países en desarrollo promueve la creación de un régimen de carácter internacional que establezca un conjunto de derechos y responsabilidades para los gobiernos, los campesinos, los productores y las empresas.

El tema de la biodiversidad da lugar a un aspecto fundamental del desarrollo sostenible, que es el respeto y la valoración del pluralismo cultural. La apropiación de los beneficios de las aplicaciones comerciales de las nuevas biotecnologías es un tema emergente de gran importancia ecológica, económica y social, que plantea grandes interrogantes. La biodiversidad genética de productos básicos agrícolas existente hoy es el resultado de miles de años de conocimiento que incluye la domesticación, conservación y desarrollo *in situ* de las distintas especies. Los derechos del agricultor incluyen el reconocimiento de su papel en el mejoramiento y conservación de esta biodiversidad, aunque no forman parte de los derechos de propiedad de las innovaciones vegetales. La ausencia de mecanismos de acceso, apropiación y captación de la renta procedente de la explotación y comercialización de los recursos genéticos puede convertirse en una fuente de graves conflictos sociales para la región, por lo que es importante

incorporar claramente estos derechos en los marcos jurídicos vigentes.

Respecto de la polémica actual sobre los productos transgénicos (organismos vivos modificados), las dudas que plantean los consumidores de los países desarrollados, sobre todo europeos, tienen un énfasis distinto de las que plantean los ambientalistas de América Latina y el Caribe. En Europa la preocupación fundamental es el impacto de los transgénicos en la salud humana y en el medio ambiente. En América Latina, además de lo anterior, preocupa el reconocimiento de los derechos de los agricultores sobre los recursos genéticos conservados y mejorados *in situ* por ellos, la protección de los centros de origen de especies domesticadas como el maíz y la papa, así como el acceso en condiciones favorables a las variedades conservadas y mejoradas *ex situ* (en laboratorios) que no se pueden reutilizar y que obligan a los agricultores que los usan a hacer compras anuales. A diferencia de los fármacos, en la mayor parte de los países las innovaciones vegetales han sido objeto de un tipo de protección intelectual de menor rango y distinta de la de las patentes.

A comienzos del 2000, en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, se aprobó en Montreal, Canadá, por consenso, el Protocolo de Cartagena en torno al tema de bioseguridad, en el cual se crearon las bases para la aplicación de medidas de seguridad en los movimientos transfronterizos de los organismos y productos modificados genéticamente. Aun cuando el Protocolo se centra fundamentalmente en medidas para garantizar riesgos mínimos a la salud y el medio ambiente, los intereses económicos y comerciales estuvieron presentes a lo largo de las negociaciones. En este sentido, aún cuando se acordó que la diversidad biológica y la seguridad alimentaria no prevalecen sobre las normas de comercio, quedan muchos temas por resolver que están siendo motivo de debates y negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio. La región enfrenta el enorme desafío de ser megadiversa y a la vez presentar graves carencias tecnológicas e institucionales para garantizar la equidad en el acceso de los recursos genéticos, normar su comercialización y asegurar su manejo bajo condiciones de seguridad ambiental y humana.

En relación con el tema del cambio climático, los datos aportados por la comunidad científica¹⁹ demuestran que la actividad económica es responsable del cambio observado en la composición de la atmósfera

19 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC), creado en 1989 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que reúne a más de 2 000 científicos de todo el mundo.

en cuanto a su contenido de los gases que causan el efecto invernadero. Por ejemplo, la concentración de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera casi se ha duplicado respecto del nivel prevaleciente antes de la revolución industrial a comienzos del siglo pasado. Para estabilizar la composición de la atmósfera es preciso restablecer el equilibrio entre las emisiones de carbono anuales y la capacidad de absorción de los ecosistemas que pueden actuar como sumideros de carbono durante el mismo período (crecimiento de biomasa vegetal y dilución en océanos) (véase el recuadro 13.2).

La negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entrañó un acuerdo sobre la distribución más equitativa de los costos de mitigación y reducción de las emisiones entre los

países en desarrollo y desarrollados. En el Anexo 1 de la Convención figuran los países desarrollados que, junto con las economías en transición, han asumido compromisos de estabilización y reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990, en virtud del reconocimiento de su mayor responsabilidad histórica por las concentraciones atmosféricas actuales de dichos gases (principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”). Sin embargo, hasta la fecha estos países no han actuado de acuerdo con tales compromisos y sus emisiones continúan aumentando, con la excepción de Rusia, a causa de su colapso económico. La aplicación de este principio implica que los países menos desarrollados pueden aumentar su consumo de energía en el proceso de

Recuadro 13.2

EL EFECTO INVERNADERO Y SUS POSIBLES IMPACTOS

Los gases que causan el efecto invernadero absorben la radiación solar que refleja la superficie del planeta, provocando un aumento en la temperatura y dando lugar al fenómeno del calentamiento de la Tierra, con importantes consecuencias, entre las que se destacan la desestabilización de los patrones climáticos prevalecientes (por ejemplo, precipitación, vientos, corrientes marinas, eventos climáticos extremos como huracanes, etc.) y el aumento del nivel del mar.

Estos cambios climáticos pueden tener graves consecuencias económicas, no solo por la mayor frecuencia de los desastres naturales, sino también porque la alteración de los patrones de precipitación y el aumento de la temperatura pueden provocar serios impactos en la productividad agrícola y la salud pública, especialmente en los países tropicales. Los efectos del cambio climático son mundiales, es decir, no afectan sólo a los países que acumulativamente han generado la mayor proporción de emisiones de los gases de efecto invernadero (el mundo industrializado); de hecho afectarán con mayor intensidad a aquellos

países de gran vulnerabilidad ambiental y social tales como: a) los países tropicales cuyas economías son todavía altamente dependientes de actividades agrícolas vulnerables al cambio de clima; b) las pequeñas islas y países con extensas zonas bajas respecto del nivel del mar, y c) los países de bajos ingresos altamente vulnerables a los desastres naturales y con poca capacidad de respuesta.

Estabilizar el fenómeno del calentamiento de la Tierra y prevenir un cambio climático demasiado drástico y de consecuencias imprevisibles es precisamente el objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ahora bien, la modificación de la trayectoria actual de las emisiones mundiales de los gases de efecto invernadero constituye un inmenso reto de cooperación internacional, dada la enorme inercia representada por las tecnologías incorporadas en el acervo de capital actual en todo el mundo. Las emisiones de gases de efecto invernadero provienen especialmente de procesos de generación y uso de energía que utilizan combustibles fósiles (es decir,

casi toda la actividad industrial y de transporte), además de actividades agrícolas en que se usan fertilizantes nitrogenados, la deforestación, la quema de bosques y pastizales y el tratamiento de residuos.

Para poder encarar este monumental reto, entre otras medidas, habrá que aumentar la eficiencia de todo proceso energético, atender la demanda de energía fósil, incorporar nuevas tecnologías de energía renovables, mejorar la capacidad de los ecosistemas de actuar como sumideros de CO₂ y desarrollar innovaciones agrícolas. Las actividades de adaptación también son importantes, ya que los cambios ocurridos hasta ahora en la composición de la atmósfera y la incapacidad demostrada hasta la fecha por la comunidad internacional para adoptar medidas substanciales (por ejemplo, el Protocolo de Kyoto todavía no ha sido ratificado por el mínimo de países que se requiere para su entrada en vigor) nos condenan a enfrentar irremediamente cierto grado de cambio climático y sus consecuencias en las próximas décadas.

desarrollo, aspecto que se ratificó con el Protocolo de Kyoto que acompaña a la Convención Marco (véase el recuadro 13.3). En dicho Protocolo, cuyo texto fue aprobado en diciembre de 1997, se fijó una meta global de reducción de emisiones agregadas de dióxido de carbono aún más estricta para los países del Anexo 1, lo que establece las bases de la demanda efectiva para un mercado potencial de proyectos para reducir emisiones de gases de efecto invernadero (alrededor de 1 millón de toneladas de carbono anuales).

Este compromiso logrado en Kyoto tuvo como contrapartida la introducción de mecanismos de flexibilidad para que los países que figuraban en el Anexo 1 pudieran efectuar las reducciones y cumplir con el compromiso a menor costo. La lógica de tales mecanismos era realizar transacciones que permitieran que estos países obtuvieran “créditos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero” a cambio de financiar proyectos en países en desarrollo, donde estas reducciones podían llevarse a cabo a menor costo. Los estudios empíricos demuestran que, para reducir los volúmenes comprometidos de emisiones, los países desarrollados enfrentan costos varias veces superiores a los que implicaría ejecutar proyectos en los países en desarrollo, con el mismo impacto global neto sobre la composición de la atmósfera. Esta oportunidad económica plantea la posibilidad de crear un mercado Norte-Sur de proyectos que contribuyan a mitigar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la eficiencia energética y la captura y secuestro de carbono.

La región tiene ante sí la oportunidad de participar en este mercado a través de proyectos que ayuden a disminuir las emisiones de carbono optando por fuentes de energía más eficientes y de ser posible alternativas (energía eólica, solar o hidráulica), o bien manteniendo y/o enriqueciendo ecosistemas con alta capacidad de absorción de carbono, con el apoyo tecnológico y financiero de los países industrializados para lograr esta transición. Es urgente que la región se prepare para participar en este mercado potencial y a la vez elabore estrategias conjuntas que le permitan ofrecer precios competitivos ante estas perspectivas de intercambio de emisiones de carbono.

Dentro del marco del Protocolo de Kyoto, la negociación del mecanismo de desarrollo limpio abriría a los países de la región mejores oportunidades para comercializar servicios ambientales globales vinculados a la reducción y mitigación de las emisiones de carbono.

Sería muy conveniente que esos países actuaran colectivamente para negociar y consolidar la creación de estructuras que contribuyan a captar el valor económico de dichos servicios ambientales globales que brinda la región (Acquatella, 1998). La comercialización efectiva de tales servicios permitiría aprovechar los beneficios económicos de la conservación y el manejo de sus grandes masas forestales como sumideros de CO₂. Estos recursos, que actualmente sufren marcados procesos de deterioro año tras año, brindan una externalidad positiva a los esfuerzos por estabilizar el clima mundial, cuyo valor se acrecentará cada vez más. Asimismo, se abrirían importantes opciones para explorar oportunidades de transferencia tecnológica en infraestructura energética de mayor eficiencia y de fuentes renovables dentro de este marco.

Debido a las barreras técnicas y políticas con que se tropieza al crear un mercado mundial para la reducción de emisiones de CO₂, estas negociaciones progresan con lentitud. Sin embargo, paralelamente se realizan algunas transacciones bilaterales que están sentando las bases técnicas y financieras del mercado emergente de carbono y estableciendo las metodologías para preparar proyectos específicos que puedan ser competitivos en dicho mercado. América Latina y el Caribe debe comenzar a evaluar con bases empíricas el potencial de la oferta con que la región podría participar.

Cabe señalar, sin embargo, que entre los países de la región existen diferencias respecto al Protocolo, particularmente respecto a la operación del mecanismo de desarrollo limpio y a las modalidades de inclusión de los bosques como sumideros de carbono.²⁰ Por ello, se deberán hacer esfuerzos importantes para avanzar en la construcción de posiciones comunes, tomando en cuenta los diversos intereses de nuestros países en materia energética y forestal. Los países insulares del Caribe han planteado, por su parte, la necesidad de articular iniciativas para negociar el apoyo internacional dentro de un esquema de adaptación a los posibles efectos adversos del cambio climático global.

La expansión del turismo es otra área que permitiría a la región captar una mayor parte del beneficio económico de sus recursos naturales y servicios ambientales, siempre y cuando se supere la tendencia depredadora del ambiente de este sector. En la actualidad el sector turístico representa alrededor de un 11% del PIB mundial y se prevé que en los próximos años continúe creciendo a una tasa media anual de un 4%. En la región, México ocupa el séptimo lugar a escala mundial como

20 La conservación de los bosques permitiría conservar el capital natural y a su vez involucrar a comunidades rurales en su protección mediante beneficios económicos directos.

Recuadro 13.3

EL PROTOCOLO DE KYOTO

En diciembre de 1997 se logró un avance significativo con la aprobación del Protocolo de Kyoto que acompaña a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en virtud del cual se adoptaron los siguientes acuerdos:

- Para los países industrializados se adoptaron compromisos cuantitativos de reducción de gases de efecto invernadero en un promedio de 5.2% por

debajo de los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012.

- Los países en desarrollo no asumen ningún compromiso de reducir o limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero, en virtud del principio de responsabilidad común pero diferenciada.

Se establecen mecanismos de flexibilidad para facilitar el cumplimiento de los compromisos de

los países industrializados, tales como: el comercio de reducción de emisiones, la implementación conjunta y el mecanismo de desarrollo limpio. Estos mecanismos permiten la compensación y mitigación de dichas emisiones fuera de los países donde se producen. El mecanismo de desarrollo limpio propicia la participación de los países en desarrollo a partir de una novedosa modalidad de cooperación.

destino turístico y en varios países, especialmente del Caribe, este sector se ha convertido en un importante generador de divisas.²¹

La relación entre el turismo y el medio ambiente es compleja pero esencial para la competitividad del sector. Por un lado, la expansión del sector turístico ha provocado problemas ambientales de muy diversa índole, sobre todo en las zonas costeras, como la contaminación y destrucción de ecosistemas marinos como arrecifes de coral y manglares. En el Caribe se estima que los cruceros y yates generan 70 000 toneladas anuales de residuos²² y la demanda turística de alimentos del mar está aumentando la presión sobre los recursos marinos. Se han destruido extensas zonas de manglares para construir hoteles y otras obras. En algunos países las zonas turísticas, además, se han convertido en polos de crecimiento que han atraído a un número importante de inmigrantes, en un proceso no planificado que ha exacerbado los problemas ambientales de carácter urbano (acceso a agua potable y saneamiento). Por otro lado, la demanda turística depende de mantener la calidad de una base de recursos ambientales como playas, montañas, bosques, biodiversidad, etc., de cuya conservación depende el futuro del sector. En este sentido, el desarrollo planificado del sector turístico, con criterios de conservación ambiental, cumplirá un importante papel en el incremento de la competitividad de la región y en la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

En el Caribe, el miedo a perder ingresos turísticos se ha convertido en el principal factor de preocupación ambiental, que ha impulsado la construcción de sistemas de saneamiento de aguas servidas, la elaboración de planes de manejo de zonas costeras y la creación de áreas protegidas terrestres y marinas. En Costa Rica, los parques naturales han pasado a ser la segunda industria más importante del país y la promoción del turismo sobre la base de las áreas protegidas es uno de los pilares de la estrategia turística del país. Esta exitosa experiencia se está extendiendo a toda la región centroamericana, tomando como base el Corredor Biológico Mesoamericano, que integra las áreas naturales protegidas de los siete países. Cabe destacar que otra propuesta de gran interés para aumentar la competitividad de la región centroamericana es la iniciativa de contar con un Certificado de Turismo Sostenible, que da valor agregado y aumenta la competitividad de los prestadores de servicios al nivel internacional, al darle un valor comercial a los servicios ambientales ligados a la recreación. Por último, en octubre de este año se ha aprobado un plan de turismo de gran envergadura para la Amazonía brasileña, con financiamiento del BID, que implica la creación de 20 parques y áreas de protección ambiental y que se considera una medida importante para preservar esta zona y fomentar su desarrollo sostenible.

21 En 1996 los ingresos procedentes del turismo en el Caribe representaron cerca de 11 500 millones de dólares, frente a 26 700 millones de dólares de exportaciones de bienes. En varios países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) los ingresos de este sector superaron las exportaciones de bienes.

22 Datos del PNUMA de 1995.

6. Instituciones e instrumentos de gestión ambiental para el desarrollo sostenible

a) Desarrollo institucional

A partir de Río, se han hecho esfuerzos importantes para estructurar la gestión ambiental en todos los niveles del Estado. Prácticamente en todas las constituciones políticas de la región se han incorporado deberes y facultades del Estado respecto de la sostenibilidad y la protección ambiental, sin discriminar entre los poderes que lo integran, lo que significa que se trata de un compromiso o mandato para los tres poderes, en el marco de los roles que a cada uno compete.

El papel más amplio ha correspondido al poder ejecutivo, con la creación en la última década de un mayor número de ministerios del ambiente o entidades equivalentes en varios países de la región, lo cual demuestra que los gobiernos consideran que definitivamente es el Estado quien debe encarar los problemas ambientales. En la región se reconocen dos tipos de conformación de la máxima autoridad del organismo ambiental principal: una de carácter ministerial (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y otra a partir de organismos colegiados (Chile, Perú y Guatemala). En los países del Caribe de habla inglesa subsisten casos en que lo ambiental está asociado a otros temas sectoriales en un mismo organismo.

Sin embargo, a pesar de la creación de dichas instituciones de alto nivel, los principios de protección ambiental y de desarrollo sostenible se siguen visualizando en gran parte de los sectores productivos y en no pocos de los sectores económicos de los gobiernos como una restricción al desarrollo. Sumado a ello, la mayoría de las decisiones de los agentes que afectan el medio ambiente no responden a señales originadas en el regulador ambiental sino principalmente a decisiones de las autoridades económicas y por ende constituyen políticas ambientales “implícitas”, es decir, aquellas cuyas repercusiones ambientales no se abordan en forma explícita (Gligo, 1997). Los temas de sostenibilidad ambiental ocupan todavía un papel secundario y la

inversión pública y privada, así como la voluntad política de resolver conflictos ambientales en la práctica, son totalmente insuficientes para superar el déficit que existe frente a los niveles de deterioro ambiental y degradación de los recursos naturales. Esto se refleja en la enorme fragilidad e inestabilidad de las instituciones ambientales creadas por el poder ejecutivo, que están sujetas a constantes cambios, de acuerdo con las administraciones y tendencias políticas de cada país.²³

Además, las políticas públicas se han centrado en las instancias del poder ejecutivo y poco se ha adelantado en el papel de los poderes legislativo y judicial. Se han creado comisiones especializadas en asuntos de medio ambiente en los parlamentos de la mayoría de los países, hecho que ha contribuido sobremedida a avanzar en el debate legislativo sobre temas ambientales. Sin embargo, hace falta examinar y fortalecer la capacidad del poder legislativo de responder mejor a las demandas ciudadanas y brindar mayor sustento legal a las políticas ambientales y a los compromisos internacionales adquiridos por el poder ejecutivo. Una forma de reforzar el carácter complementario del papel de estos dos poderes consiste en crear instituciones de control del ejecutivo que reporten al legislativo, con atribuciones expresas o implícitas en materia ambiental, como es el caso de los defensores del pueblo (*ombudsmen*) y otras instancias ciudadanas de iniciativa legislativa.

Vinculado a lo anterior, a partir de 1990 la mayoría de los países incorporaron en su legislación apartados especiales para promover y regular la participación ciudadana. Un caso particularmente exitoso es la Ley de participación popular de Bolivia, que ha acompañado el proceso de descentralización del país en materia ambiental. Otro es el de la Ley General del Equilibrio Ecológico de México, que incluye instancias específicas de participación ciudadana junto con la creación y operación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Un caso de gran interés es el de la Constitución de Colombia de 1991, una de las más modernas de la región en materia ambiental, que garantiza en su texto la protección de los derechos

23 Así ocurrió recientemente en Argentina, cuya Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, que tenía gran poder en la administración anterior, desconcentró sus funciones hacia las carteras sociales, de obras públicas y agropecuarias en el gobierno que acaba de asumir funciones.

colectivos a través de diversas medidas, como las acciones populares, las de tutela y las de cumplimiento. De acuerdo con Jaramillo Alzate (1998), “La tutela ha instituido la metáfora de protección judicial necesaria para que el cuerpo social se sienta perteneciente a una comunidad política. La eficacia real de la tutela está en la ficción que ayuda a construir un orden social participativo y pluralista, donde todos los ciudadanos pueden acceder a la justicia por sí mismos. Los ciudadanos han reconocido en la tutela un instrumento de protección de los derechos fundamentales, lo que ha permitido un acercamiento de los jueces a las problemáticas sociales y ambientales del país.”

En cuanto al poder judicial, no se registran casos en los que se haya creado un “fuero especial” para la resolución de conflictos de origen ambiental, como existe en materia civil, comercial, penal o administrativa, excepto en algunos casos como en la reciente Ley general del ambiente de Panamá, en virtud de la cual se creó un “juez de circuito penal” para conocer de todos los casos ambientales que instruya el Ministerio Público y un “juez de circuito civil” para conocer de los casos de responsabilidad ambiental.

Es necesario prestar más atención al creciente papel que está adquiriendo el poder judicial en la protección de derechos difusos (ambientales) y en el diseño y aplicación de procedimientos para la solución de delitos ambientales en América Latina y el Caribe. Esto incluye la evaluación del posible rol que cumplen y pueden cumplir las procuradurías como mecanismos para promover la justicia ambiental. Así se fortalecería la jurisprudencia de los tribunales del poder judicial atinentes tanto a normas procesales (legitimación para obrar tratándose de protección de derechos difusos) como a normas sustantivas dirigidas a apoyar formas de reparación del daño ambiental. Además esta opción de fortalecer o establecer procuradurías ambientales con funciones fiscalizadoras y sancionadoras en apoyo del brazo ejecutivo del Estado evitaría que el órgano regulador se convirtiera también en sancionador. Se trata de superar la percepción de la sociedad respecto de situaciones de “impunidad legal ambiental”, lo que socava el valor de las leyes y normas como instrumentos adecuados para la gestión ambiental y causa una pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado

responsables de la política, la administración, el control y la gestión ambiental.²⁴

b) Las políticas y los instrumentos

Diversas evaluaciones recientes de las experiencias de organización institucional pública en materia ambiental realizadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han puesto de manifiesto el papel fundamental que desempeña la consolidación de una institucionalidad fuerte en los tres poderes del Estado para el desarrollo ambiental y para responder a los retos de las políticas económicas y sociales.²⁵ Esto implica hacer esfuerzos importantes por fortalecer los instrumentos de regulación directa (comando y control), tanto los de carácter reactivo (como las medidas de lucha contra la contaminación, con el objeto de disminuir los efectos negativos que se generan desde la producción y el consumo), como los de carácter preventivo, que están vinculados a la planificación e incluyen el ordenamiento ecológico del territorio y las evaluaciones de impacto ambiental. A ello cabe agregar la vulnerabilidad ambiental como un tema clave de prevención. Los recientes desastres naturales que han azotado a la región están planteando con carácter urgente ese tema, que debe ser considerado como una variable crucial en la planificación regional, nacional y local (véase el recuadro 13.4).

Además de la modernización de las políticas ambientales del Estado, el desafío consiste en proponer instrumentos innovadores que promuevan la competitividad económica y la equidad social, reformen o complementen el grueso de las políticas ambientales explícitas existentes en la región y reorienten las políticas implícitas. En esta materia, en los últimos años se ha otorgado un énfasis relativo al uso de los instrumentos económicos o de regulación indirecta. En ello ha incidido, sin duda, el desprestigio en que han caído las normas de regulación directa. En particular, la flexibilidad que ofrecen estos instrumentos permite a los agentes minimizar el costo de cumplir con la regulación, disminuyendo el costo total en que la sociedad debe incurrir para lograr sus metas de calidad ambiental. La eficacia de las regulaciones indirectas depende, sin embargo, de la eficiencia en el funcionamiento de los

24 Una encuesta realizada en 1998 (International Environmental Monitor; Public Opinion Survey; Environics International, 1998) sobre la aplicación de la normativa ambiental mostró que un porcentaje muy alto de los encuestados consideraba que la aplicación actual de leyes y regulaciones ambientales no llegaba lo suficientemente lejos: en Argentina un 87%, en Colombia un 86%, en Venezuela un 78%, en Chile un 74%, en México un 71%, en Uruguay un 67% y en Brasil un 61%.

25 Paulatinamente los países han iniciado la aplicación de políticas e instrumentos de regulación indirecta y de fomento con diferentes grados de éxito. En algunos países predomina el uso de instrumentos de regulación directa con legislaciones y normas ambientales de alta sofisticación (Bolivia, Colombia, México, entre otros), en tanto en otros se observa el uso de instrumentos de regulación directa (Chile y Costa Rica).

Recuadro 13.4

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD AMBIENTAL

La vulnerabilidad ambiental en la región ha quedado de manifiesto en la intensidad y los efectos devastadores que tuvieron los recientes desastres naturales que azotaron a la zona andina (Corriente El Niño), al Caribe (Huracán Georges), a Centroamérica (Huracán Mitch) y a Venezuela. La localización de numerosas comunidades en áreas de alto riesgo, como las áreas deforestadas, lechos y terrazas primarias de ríos y arroyos, así como laderas y barrancos, explica una alta proporción de la vulnerabilidad físico-estructural. En la región se

presenta una combinación de factores físicos y de dificultades socio-económicas que aumentan la vulnerabilidad ambiental y que hacen de la prevención y mitigación de los desastres naturales uno de los principales desafíos de la nueva institucionalidad de nivel local y territorial.

La reducción de la vulnerabilidad ambiental se puede alcanzar a través de medidas de ordenamiento territorial como:

- El ordenamiento y manejo integral de cuencas prioritarias

- La recuperación de cauces y de llanuras de inundación
- El manejo y reforestación de áreas críticas de infiltración
- La recuperación y manejo de zonas costeras y humedales
- La planificación de la infraestructura con criterios ambientales
- La introducción de medidas de zonificación y de códigos y técnicas de construcción seguros
- La rehabilitación de áreas ambientalmente degradadas.

mercados y éstos, a su vez, del grado de desarrollo institucional alcanzado.

Existen oportunidades para hacer un uso más extenso de cargos, impuestos y aranceles²⁶ por el uso de los recursos naturales o por provocar distintos tipos de contaminación al medio ambiente (véase el recuadro 13.5). El éxito obtenido con algunos esfuerzos piloto de aplicación de este tipo de cargos indica que estos pueden contribuir en gran medida al mejoramiento de la calidad ambiental, al financiamiento local de infraestructura de saneamiento ambiental y al fortalecimiento de instituciones locales de gestión ambiental, al crear vías para la captación de recursos propios. Dadas las necesidades actuales de fortalecimiento de las instituciones ambientales en la región, cobra creciente importancia la posibilidad que ofrece esta categoría de instrumentos de captar recursos que puedan destinarse directamente a mejorar la gestión ambiental y robustecer las instituciones responsables. Para cumplir este objetivo los recursos captados no deben reciclarse a través del fisco sino destinarse específicamente a las instituciones encargadas de la gestión ambiental en las localidades donde se cobran los cargos, tasas, o impuestos (recaudación específica o asignada a un uso determinado). Es

necesario evaluar si la aplicación más sistemática de este tipo de cargos puede ayudar significativamente a reforzar las instituciones de gestión ambiental y otorgar un rol más protagónico a los organismos de gestión ambiental en la administración directa de incentivos económicos y la elaboración de estrategias de autofinanciamiento de la infraestructura ambiental.

Los incentivos fiscales y los instrumentos de fomento que ofrecen facilidades financieras y líneas de crédito a inversiones y actividades con externalidades ambientales positivas son la contraparte de los cargos e impuestos que se aplican a las negativas. Estos instrumentos generalmente se utilizan para incentivar y promover inversiones en tecnologías de producción más limpia, infraestructura ambiental y actividades de capacitación técnica, conservación y recuperación ambiental, como en el caso de la reforestación y técnicas de prevención de contaminación. Este tipo de instrumentos encuentra importantes aplicaciones cuando está destinado a promover inversiones ambientales en los sectores de la pequeña y mediana empresa (PYME) que, por sus características, estructuras de costo y necesidades de apoyo técnico, responden mejor a estrategias de fomento que a la

26 Véase una descripción detallada de los instrumentos mencionados en CEPAL/PNUMA/SEMARNAP, 1998, pp. 7 a 15.

Recuadro 13.5

REFORMA FISCAL Y MEDIO AMBIENTE

Entre las propuestas para promover la transición hacia la sostenibilidad económica y ambiental, se encuentra la reforma tributaria, en virtud de la cual se desplaza parte de la carga fiscal que recae sobre los factores capital y trabajo hacia impuestos sobre las externalidades ambientales negativas de la actividad económica. Dentro de las iniciativas en discusión en los distintos países desarrollados, sobresale la introducción en los años noventa de impuestos a la emisión de CO₂ y contenido de carbono en diversos tipos de combustibles fósiles. De mayor interés para nuestra región pueden ser las tasas o impuestos

sobre vertidos contaminantes en cuencas y zonas industriales, así como la destinación específica de esta recaudación al financiamiento de infraestructura ambiental para el tratamiento, saneamiento y fortalecimiento de la institucionalidad regulatoria encargada de mantener la calidad ambiental en las zonas productivas donde se efectúa la recaudación. La aplicación a la gestión ambiental de este tipo de estrategias basadas en instrumentos económicos ofrece buenas oportunidades en los años venideros.

Parte esencial de una reforma tributaria ambiental consiste en poner

especial énfasis en la eliminación de subsidios “perversos” al medio ambiente, que contribuyen a perpetuar actividades de producción y consumo que generan importantes externalidades negativas. Según estimaciones del Worldwatch Institute, la eliminación de subsidios a actividades ambientalmente nocivas, tales como la deforestación, la sobreexplotación pesquera y el consumo de agua y combustibles fósiles, podría representar un ahorro mundial superior a los 500 000 millones de dólares anuales.

imposición de cargos o impuestos. En países como Chile se han incorporado líneas de crédito e instrumentos de fomento a la producción limpia en PYMEs dentro del paquete de políticas públicas que desarrolla el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción con el objeto de apoyar la competitividad del aparato productivo del país. La región cuenta con relativamente poca experiencia en la utilización de estos instrumentos y su aplicación a la gestión ambiental, lo cual abre un importante espacio de oportunidades para ensayar su aplicación, especialmente en aquellos países con mayor desarrollo institucional.

La eliminación de subsidios con efectos ambientales negativos ha sido objeto de discusión. Sin embargo, la posibilidad de eliminar los subsidios en su totalidad (incluyendo aquellos asociados al pago incompleto de los servicios ambientales) presenta barreras quizá insuperables. El caso del agua es el más evidente. Su costo debería incluir no sólo el servicio propiamente dicho, sino también el procesamiento de las aguas servidas y, como correctamente lo reclamaban los Ministros del Ambiente, el mantenimiento de las fuentes. En condiciones como las de muchos países latinoamericanos, donde no se alcanza la cobertura total del acueducto y, sobre todo, de alcantarillado, donde el tratamiento de aguas servidas es todavía incipiente y las fuentes vienen experimentando un grado avanzado de deterioro, las necesidades de financiamiento son

considerables. Aun con buenos créditos de largo plazo, las tarifas que se requerirían para dicho servicio exceden, quizá con creces, lo que pueden pagar los sectores populares, cuyo consumo de este servicio es mucho más elevado que aquel correspondiente a los servicios de energía, gas o telecomunicaciones. Por este motivo se requieren, sin duda, otro tipo de recursos para poder financiar plenamente las actividades con efectos ambientales más positivos: la protección de fuentes y el tratamiento de aguas servidas.

Es interesante apreciar que, en otros casos, las restricciones al establecimiento de “precios ambientalmente correctos” provienen del mercado mundial. Un caso notorio es el del turismo: la competencia externa establece en este caso precios que pueden ser insuficientes para financiar las actividades que permiten la sostenibilidad ambiental de este servicio, cuyo costo puede no ser despreciable, en particular en los pequeños países insulares. No se puede descartar, además, que la competencia internacional ha reducido las regalías mineras a niveles excesivamente bajos. Por lo demás, uno y otro caso involucran no solo problemas de eficiencia, sino también distributivos, que solo tienen una resolución adecuada en normativas internacionales. Este tipo de problema no es, por supuesto, ajeno a los propios países industrializados, como lo atestiguan muy especialmente las complejas negociaciones sobre emisiones de carbono.

El establecimiento de subsidios explícitos para actividades ambientalmente positivas también ha tenido desenlaces exitosos. Un ejemplo ha sido la creación, bajo el liderazgo chileno, de incentivos forestales, de exenciones del impuesto sobre la renta a la reforestación y de aranceles o impuesto al valor agregado (IVA) a equipos con tecnología limpia. En el caso de los incentivos forestales, cabe mencionar avances importantes, como la extensión de dicho beneficio a ciertas actividades de conservación del bosque nativo, que hizo Colombia en 1997, o el sistema que introdujo Costa Rica en 1996 y Guatemala más recientemente de pagar por los servicios ambientales del bosque. El último puede ser, de hecho, el primer ensayo de pago directo de servicios ambientales.

Los fondos forestales, que sirven para financiar los incentivos forestales, pueden considerarse parte de un conjunto más amplio de experiencias importantes relacionadas con la creación de fondos especiales para el financiamiento de proyectos ambientales realizados por instituciones públicas o la sociedad civil. Este tipo de fondos está financiado con recursos del Estado —originados en el presupuesto o en el producto de cargos de origen legal—, aportes convenidos en el contexto de la cooperación bilateral o multilateral (incluidos los canjes de deuda por naturaleza) o aportes de organizaciones privadas que canalizan recursos de la comunidad internacional preocupada por los problemas ambientales. La gestión de estos fondos puede ser responsabilidad gubernamental, ejercida directamente o delegada en organizaciones de la sociedad civil, o puede ser responsabilidad directa de éstas. Este tipo de fondos incluye el Fondo Nacional Ambiental y el ECOFONDO en Colombia, este último gestionado por organizaciones de la sociedad civil que canalizan recursos originados en las negociaciones de la deuda bilateral con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa de las Américas. Instrumentos similares a este último son el Fondo de las Américas de Chile y el Fondo Integrado Pro-Naturaleza de la República Dominicana, que también canaliza recursos originados en la Iniciativa de las Américas. El Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) apoya proyectos ambientales de pequeña magnitud y de distinta naturaleza. En Costa Rica existen varios fondos, la mayoría con carácter marcadamente forestal, entre ellos el creado por la ley forestal de 1986 con el producto de las recaudaciones del impuesto a las actividades forestales, el fondo de reforestación originado en un convenio con los Países

Bajos, y los fondos de fideicomiso para créditos blandos manejados por el Banco Cooperativo.

Un problema endémico de estos mecanismos es la marcada limitación de recursos, problema que por lo demás es una característica saliente de todo el sistema ambiental en la región y que se deriva de su relativa debilidad institucional. En estas condiciones, existe un argumento fuerte para establecer normas legales que garanticen una mínima disponibilidad de recursos para el sector. La justificación más evidente se presenta en aquellos recursos que obedecen al principio de beneficio, es decir, aquellos que se originan en cargos por la explotación de recursos naturales (regalías, cargos por explotación forestal), en cargos o multas por contaminación, en parte de los impuestos a la gasolina, o en la obligación que se impone a empresas de servicios públicos de invertir parte de sus ingresos en actividades ambientales asociadas a la producción de dichos servicios. Sin embargo, hay una justificación de carácter más general para establecer mecanismos de inversión ambiental vinculados a los impuestos a la propiedad, sobre la base de la clara complementariedad que existe entre el patrimonio económico y el natural. Así es el sistema colombiano, que sirve para financiar las actividades ambientales de las corporaciones autónomas de desarrollo regional y ha demostrado ser en la práctica la fuente más significativa y estable de financiamiento del desarrollo ambiental en dicho país.

La posibilidad de comerciar con las emisiones para la disminución de CO₂ (emisiones transables) es también un instrumento potencial de gran interés, tal como se señaló en el análisis del tema del cambio climático,²⁷ pero se requiere un adecuado sustento institucional, nacional e internacional. Así lo demuestra la experiencia pionera, aunque todavía limitada, que ha venido acumulando Costa Rica. El pleno desarrollo de este mecanismo supone, además, la necesidad de resolver complejos problemas técnicos, en especial establecer criterios precisos para fijar las líneas de base para calcular las reducciones de CO₂ por proyecto y la tasa de abatimiento de los distintos ecosistemas que actúen como sumideros. El diseño de mecanismos internacionales de verificación, certificación y comercialización de las reducciones de emisiones logradas también plantea importantes desafíos.

La asignación de derechos de propiedad privada sobre los recursos ambientales es una alternativa que debe considerarse con mucho detenimiento y conforme a regulaciones estrictas para evitar colisiones con el

27 En 1996, las emisiones de CO₂ de la región fueron de 2 500 kilogramos por habitante, frente a los 12 100 de los países de altos ingresos (Banco Mundial, 1999).

interés público. En la experiencia regional existe un caso que ilustra este aserto, el de los derechos de agua en Chile. El modelo chileno estableció derechos de uso de agua transferibles, independientes de la propiedad de la tierra, que los particulares pueden obtener en forma perpetua e irreversible. Al crear este mecanismo se dejaron de lado las restricciones que tienen dichos derechos en la legislación de algunos de los estados del oeste norteamericano, según la cual su validez está ligada al uso efectivo y beneficioso de las aguas, a fin de evitar monopolios y especulación, y está sujeta a publicidad y registro y eventualmente a requisitos adicionales a las del derecho original, y su transferencia debe ser autorizada por autoridades administrativas o judiciales (CEPAL, 1995b). Debido a las deficiencias de dicho modelo, en épocas recientes los órganos antimonopólicos chilenos han resaltado los elementos de interés y control público ausentes del modelo original y se están planteando iniciativas de reformas legales orientadas en igual sentido (Solanés y Getches, 1998).

c) Descentralización y participación empresarial

Un desafío que presenta para los gobiernos y la sociedad latinoamericana la resolución de conflictos ambientales y la negociación de metas de sostenibilidad es el de garantizar la existencia de un proceso transparente, informado y participativo para el debate y la toma de decisiones en pos de la sostenibilidad, aunado a procesos claros de descentralización que promuevan una mayor intervención de las comunidades locales, así como una participación activa del sector privado.

En este sentido, se han hecho esfuerzos importantes por descentralizar la gestión ambiental, particularmente en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile y México. Sin embargo, la construcción de una nueva institucionalidad ambiental al nivel nacional aún no logra implementar políticas eficaces de descentralización. Los temas que se han descentralizado hasta ahora son el manejo de residuos sólidos y líquidos a nivel municipal, el manejo de zonas verdes y parques naturales municipales, el control y vigilancia forestales y la conservación de suelos, entre otros. Por otra parte, la promoción de instrumentos económicos que exigen capacidades

locales más desarrolladas ha sido transferida en menor medida a niveles subnacionales. En general las instancias de descentralización de la gestión ambiental muestran dificultades de implementación por falta de recursos técnicos y financieros y por la influencia de poderes económicos en las comunidades locales, el caudillismo y el clientelismo de carácter comunitario.

Al nivel internacional existe el reconocimiento explícito de la importancia del nivel local y municipal en la gestión del medio ambiente. En el capítulo 28 del Programa 21 aprobado en 1992 en la Cumbre de Río se reconoce el importante papel de las autoridades locales. A diferencia de otros temas, como la educación y la salud, que pueden manejarse sobre la base de los límites administrativos del territorio, la gestión del medio ambiente supera dichos límites para involucrar a territorios vecinos y requiere de una cooperación horizontal entre los diferentes municipios. Si bien no existe un seguimiento sistemático de la implementación del capítulo 28,²⁸ se pueden identificar dos grandes grupos de experiencias territoriales.²⁹ El primero está vinculado a un esfuerzo de construcción de una visión compartida del desarrollo territorial, en la cual la dimensión ambiental constituye un aspecto transversal importante para la elaboración de planes municipales, y el segundo se refiere a numerosas experiencias que sirvieron para resolver problemas ambientales específicos a través de mecanismos participativos, sin generar una institucionalidad especial.

Por otra parte, un factor esencial para la modernización de la gestión ambiental se refiere a la participación del sector privado. En 1993 se creó la rama regional para América Latina del Consejo Empresarial para un Desarrollo Sostenible, básicamente con el objeto de participar activamente en la implementación de políticas ambientales empresariales. Esta rama latinoamericana de la red mundial del Consejo, que terminó de consolidarse en 1997, representa en la actualidad a más de 300 compañías de la región, habiendo generado a su vez ocho consejos nacionales, uno binacional y uno subnacional en el Golfo de México. Está involucrada en actividades que van desde la participación en estudios, análisis y solución de problemas relacionados con el desarrollo sostenible de la región hasta la promoción de la inversión ambiental, el

28 Sin embargo, existen instituciones, como el Programa de Gestión Urbana (PGU) o el Consejo Internacional para la Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), que realizan estudios de casos y registran experiencias novedosas de gestión ambiental territorial.

29 A título de ejemplo se citan algunas experiencias: En Córdoba (Argentina) se ha creado la Agencia para el Desarrollo Económico para la Ciudad de Córdoba, para diversificar su estructura económico-productiva y posicionar competitivamente a la ciudad en su espacio regional y continental. En Manizales (Colombia) los actores sumaron esfuerzos para generar un sistema de reciclaje de basura, que mejora el empleo. En León (Nicaragua), que ha sufrido la depreciación de sus recursos naturales a partir del uso de pesticidas en la actividad agrícola, se constituyó un proceso participativo de recuperación de la basura para proporcionar a la actividad agrícola un abono natural.

desarrollo tecnológico, el intercambio de experiencias, la educación y la capacitación del sector empresario. Algunas de estas medidas se adoptaron gracias a la difusión del concepto de “producción limpia” en la región, cuyo fin es incentivar el cambio en los patrones de producción hacia aquellos más limpios y por ende más sostenibles. Un indicador de esta respuesta del sector privado fue su activa participación en la creación de centros nacionales de producción limpia, en los cuales se

conjugaron los intereses no solo del sector privado sino también de los organismos públicos con responsabilidad en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con el fin de apoyar a la pequeña y mediana industria de la región en el tránsito hacia la sostenibilidad. Incluso en algunos casos se han dado respuestas de tipo institucional, creándose secretarías de producción limpia al nivel gubernamental como espacios de promoción de este tipo de tendencia productiva.

7. El surgimiento de un nuevo pacto ciudadano

No hay duda de que durante los años noventa se establecieron vínculos estrechos entre la temática ambiental y la democracia. Diversos temas ambientales abrieron espacios políticos nuevos y convocaron a variados grupos ciudadanos a la discusión y a la acción. Al disminuir la influencia y el rol del Estado como mediador de intereses sociales y aumentar los problemas ambientales, los ciudadanos de muchos países de la región optaron por organizarse y constituirse en una tercera fuerza política, en un tercer sector, que se sustenta en principios de autonomía, autogestión y autodeterminación para promover una gestión ambiental más participativa y un desarrollo descentralizado. El tercer sector se ha ido conformando gradualmente a partir de la incorporación de otros actores sociales de base que representan intereses que van más allá de las organizaciones no gubernamentales de corte eminentemente ambientalista. En cierto sentido el movimiento ambiental ha usado parte de su enorme potencial para enriquecer los objetivos y las estrategias de algunas de las luchas sociales tradicionales, al vincular sus propósitos con las luchas indígenas, campesinas, obreras y populares por la defensa de la tierra, el acceso al agua e insumos, las condiciones de trabajo en las industrias, la calidad de vida en las ciudades, entre otras cosas. Un gran número de grupos ecologistas, por ejemplo, está comprometiéndose con comunidades de base a través de la implementación de proyectos productivos alternativos de ecodesarrollo. El tema pendiente es cómo vincular estas experiencias con

la gestión local de recursos naturales a cargo de gobiernos provinciales o municipales (Bárcena, 1999).

Se percibe una tendencia propositiva en la cual la mayoría de las organizaciones sociales, que anteriormente se habían abocado a denunciar problemas ambientales locales, están reorientando su agenda política hacia la construcción de una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades en torno al desarrollo sostenible. Esta comprensión colectiva de los derechos ciudadanos, en torno a un estilo alternativo de desarrollo frente a un Estado debilitado por el proceso de globalización y a intereses privados de corte transnacional, está introduciendo cambios importantes en el tejido social y político de los países de la región y exigiendo reformas de los Estados nacionales y del orden internacional. Como ya señalamos, cada vez más los países incorporan instrumentos y mecanismos formales e informales a sus legislaciones e instituciones, con el objeto de promover o facilitar la participación ciudadana en la gestión ambiental. Sin embargo, se advierte un cierto temor y un exceso de formalismo en la adopción y puesta en funcionamiento de dichos instrumentos.³⁰

Al nivel internacional, gracias a la participación de grupos ciudadanos en el debate de los problemas mundiales a partir de la Cumbre para la Tierra, se observa una mundialización de la sociedad civil, que ha logrado, a partir de foros paralelos a las negociaciones intergubernamentales, expresar y denunciar las difíciles contradicciones entre los intereses privados y los intereses generales, entre los bienes públicos y los bienes

30 Entre los más comunes, cabe mencionar las procuradurías ambientales, la ampliación de funciones de los defensores del pueblo, la convocatoria a audiencias públicas en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (Bolivia), los consejos mixtos público-privados, como en el caso de la creación de consejos nacionales de desarrollo sostenible o entidades similares (Chile, Costa Rica, México, República Dominicana), y la legitimación procesal amplia en defensa de intereses ambientales difusos (Brasil y Colombia).

privados, entre la cultura de la desesperanza que busca el beneficio actual y desvaloriza el futuro y la construcción de una ciudadanía ambiental que supere la crisis de valores e identidad sobre la base de la sostenibilidad.³¹

Conviene resaltar que, a partir de 1992, se crearon en varios países de la región consejos nacionales de desarrollo sostenible que incorporan representantes del sector público, privado y académico. Entre las experiencias más exitosas se encuentran la de República Dominicana con su Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y la de México con el Consejo Nacional Consultivo para el Desarrollo Sustentable. Ambas instancias agrupan representantes del sector público, privado y académico y convocan, además, a líderes regionales y locales y representantes del poder legislativo. Un seguimiento detallado sobre la evolución y estado actual del funcionamiento de dichos consejos ha estado a cargo del Consejo de la Tierra, institución no gubernamental creada después de la Cumbre de la Tierra para realizar, con una visión independiente, un seguimiento de los acuerdos allí tomados.

El sentido de trabajar por un medio ambiente sano se construye en el quehacer diario, en una relación personal y grupal y, por ello, la toma de conciencia ambiental ciudadana sólo puede traducirse en acción efectiva cuando va acompañada de una población organizada y preparada para conocer, entender y reclamar sus derechos y ejercer sus responsabilidades (Gutiérrez, Prado y Sierra, 1996). El ciudadano crítico y consciente es aquel que comprende, se interesa, reclama y exige sus derechos ambientales al sector social correspondiente y que a su vez está dispuesto a ejercer su propia responsabilidad ambiental. Cuando se organiza y participa en la dirección de su propia vida, este ciudadano adquiere poder político y la capacidad de producir un cambio colectivo.

Este principio establece bases sólidas para la construcción de un pacto ciudadano fundado en la articulación complementaria de responsabilidades sociales que pueden validar el proceso para gestar una calidad de vida alternativa, que se actualice en lo cotidiano y dentro de un horizonte futuro deseable y viable. Esto implica impulsar nuevos espacios sociales que den nacimiento a una nueva civilidad y a una nueva

forma de hacer política, que despierte el coraje civil que lleva a cada individuo a asociarse y a construir su representación frente al Estado y frente a los poderes económicos. Al mismo tiempo, se requiere fortalecer y abrir nuevos espacios para dirimir jurídicamente los nuevos derechos ambientales de la sociedad.

Surge, así, la necesidad de incorporar al concepto de ciudadanía la dimensión ambiental. Esta extensión del concepto reconoce que, conforme al rol que cada sujeto cumple en la sociedad, cada actor social tiene responsabilidades diferenciadas frente a la gestión ambiental y cada grupo representa intereses y valores distintos. El concepto comprende las obligaciones éticas que nos vinculan tanto con la sociedad como con los recursos naturales del planeta, de acuerdo con nuestro rol social y en la perspectiva del desarrollo (Bárcena, 1997).

En conclusión, la cultura ambiental con profundas bases ciudadanas enriquece las perspectivas de la transición democrática, planteando no sólo nuevos derechos humanos vinculados con el desarrollo sostenible sino un proyecto de democracia social que articule las demandas y aspiraciones de la sociedad en torno a un proyecto político plural. La profundización de la democracia y de los procesos de concertación social se erigen como condiciones necesarias para lograr trayectorias de desarrollo sostenible que demandan una gran transectorialidad y la construcción de consensos en las políticas públicas en todos los ámbitos (macroeconómico, comercial, industrial, agrícola, energético, de ordenación del territorio, educación y salud, entre otros). Por su parte, el desarrollo sostenible tiene un enorme potencial para convertirse en el proyecto fundamental de un Estado más moderno, con profundas raíces ciudadanas. El gran desafío en cada país sigue siendo que la sociedad y los gobiernos logren valorar e interpretar políticamente la transformación estructural que conlleva el desarrollo sostenible. Esta transición requiere la construcción de una visión común de largo plazo y un marco de políticas públicas que consiga movilizar las acciones de los principales actores sociales y económicos hacia el logro de los objetivos que implica la sostenibilidad en sus dimensiones económicas, ecológicas, de gobernabilidad y de integración plena de la ciudadanía.

31 Los grupos organizados de la sociedad civil exigen transparencia, responsabilidad y apertura, para lograr una participación verdadera en las negociaciones multilaterales de carácter ambiental y comercial.

Capítulo 14

Ciudadanía, igualdad y cohesión social: la ecuación pendiente

1. Nuevas formas de ciudadanía

Las profundas transformaciones en curso están produciendo redefiniciones en relación con el ejercicio de la ciudadanía que van mucho más allá de su significado tradicional como expresión de un conjunto de derechos y deberes consagrados. Los signos de la globalización y la Tercera Revolución Industrial colocan en el centro del desarrollo los componentes del conocimiento y la información; el papel fundamental de los medios de comunicación provoca profundas transformaciones en el quehacer político y en la imagen de lo público; la fluidez de la circulación del dinero, la información, las imágenes y los símbolos diluye la idea de nación o de fronteras nacionales e impacta la tradicional división entre lo público y lo privado.¹ Todos estos cambios alteran también las formas del ejercicio ciudadano, que se expanden a prácticas cotidianas relacionadas con el uso de la información para el logro de conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor y sus derechos y el uso del espacio mediático para devenir actor frente a otros actores.

1 Es importante considerar, por ejemplo, que la tradicional división entre lo público y lo privado, y entre el espacio laboral y el simbólico, están en la base de la crítica desde una perspectiva de género a los conceptos convencionales de ciudadanía.

Las promesas de interacción a distancia y de información instantánea coexisten con la exclusión y la desigualdades sociales al interior de las sociedades nacionales. Por otra parte, la globalización trae consigo una mayor conciencia de las diferencias entre

identidades culturales. De este modo, aumentan las presiones y los logros en materia de afirmación cultural, a la vez que las demandas por ejercer derechos sociales y económicos chocan con mercados laborales restringidos.

2. Equidad, igualdad compleja y ciudadanía

La promoción de la equidad es un anhelo compartido por los gobiernos y la ciudadanía en todos los países de la región. Si bien la equidad como valor pareciera ser objeto de un consenso universal, las fuentes de desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos. Por tal razón, es importante ampliar la noción de equidad considerando distintos aspectos que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo; con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole.

En el Capítulo 2 del presente documento ya se señaló que las inequidades no se producen con la misma intensidad en todos los ámbitos. La circulación de la información y el conocimiento y en parte los progresos de la cobertura educativa y sobre todo de la calidad de la educación permiten avanzar a buen ritmo en la reducción de las desigualdades simbólicas. Más resistentes al cambio, sin embargo, son las desigualdades en materia de ingresos y gastos familiares. Enfrentamos, pues, una situación de (des)igualdad compleja en que no somos “igualmente desiguales”, vale decir, donde las asimetrías varían en los distintos “subsistemas” del sistema general. Esto lleva a la necesidad de conjugar dos criterios. Por un lado, un criterio sistémico que contribuya a abordar diferenciadamente los distintos subsistemas, para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades. Por otro, un criterio sinérgico, según el cual la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otros. A

modo de ejemplo, un mayor acceso al conocimiento, la información y la educación capacita a las personas para la competencia por el empleo productivo y, por ende, expande las opciones posteriores de movilidad social ascendente. Una distribución más justa en el ejercicio de la ciudadanía permite que los sectores excluidos tengan mayor presencia en las decisiones políticas y da más viabilidad al pleno ejercicio de los derechos sociales y culturales, lo cual también redundará en mayor bienestar social y mejor calidad de vida.

La igualdad simbólica (inmaterial) presente puede constituir el medio privilegiado para lograr una mayor igualdad material en el futuro. La mayor equidad en la educación, en el acceso a la información y el conocimiento, en la capacidad de comunicar mensajes a distancia y en el poder de influir en las decisiones tiene efectos positivos sobre la igualdad material en el futuro (equidad en cuanto a ingresos, productividad, movilidad social).

Sin embargo, la idea de la igualdad compleja también nos lleva a reconocer la persistencia de desigualdades complejas. De hecho, como se señala en el Capítulo 2 del presente documento, los “pobres materiales”, sobre todo aquellos que han sido “estructuralmente” pobres, son también “pobres simbólicos”. Esta pobreza puede medirse en escasos años de escolaridad, desconocimiento respecto del uso de los nuevos medios de comunicación (sobre todo interactivos) y falta total de acceso al poder y las decisiones públicas, y a las redes de promoción social y profesional. De allí que la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades al inicio, requiere combinarse con acciones en pro de la igualdad en un ámbito más amplio. Es indispensable, en este sentido, impulsar políticas para compensar a los menos favorecidos y corregir desigualdades de trayectorias, a fin de lograr una sociedad más igualitaria. No basta con generar condiciones equitativas al inicio del aprendizaje o de la carrera productiva, pues las desigualdades se originan en

distintos eslabones sobre los cuales es necesario intervenir para evitar movilizaciones descendentes que reproducen la desigualdad de oportunidades al cabo de un tiempo.

Al llegar a este punto, cabe interrogarse por la relación entre ciudadanía y exclusión. Porque si la ciudadanía incluye el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, y si por otro lado se incorporan en la agenda de la ciudadanía los nuevos modos de interacción surgidos del mundo mediático y de las nuevas formas de gestión y asociación, entonces los excluidos lo son también de la mayor parte de los derechos ciudadanos y del ejercicio moderno de la ciudadanía, y son quienes tienen menos posibilidades de participación política, de visibilidad en el espacio público, de acceso a ingresos dignos y empleos dignos, de contar con educación de calidad y buenos servicios sociales, de disponer de información oportuna como usuarios de servicios y como consumidores, y de formar parte activa en las redes electrónicas.

Empero, no sólo se trata de la equidad simbólica y la equidad material; existe asimismo un terreno intermedio, que incide sustancialmente en los niveles de equidad y tiene estrecha relación con los reclamos de ciudadanía. Este terreno es el de la equidad e inequidad por adscripción. En otras palabras, el peso de factores inmodificables en el acceso a las oportunidades de progreso y bienestar.

El principal factor de adscripción en este sentido es el sexo, y su significado y valoración socioculturales expresados en el sistema de género. Sabemos que en la región persiste la discriminación en el acceso a las ocupaciones y en las remuneraciones —a trabajo equivalente, en promedio un varón recibe mayores salarios o ingresos que una mujer. La vulnerabilidad de las familias con jefatura de hogar femenina, tanto en términos de seguridad y protección como de ingresos, es además un reproductor o generador de pobreza y de desigualdades. La discriminación de género en las familias y en la vida cotidiana lleva a las mujeres a estar más expuestas al maltrato y a la sobrecarga de trabajo, con violación de sus derechos sociales básicos. Dicha discriminación tiene un fuerte arraigo cultural (el machismo o sexismo), y las reivindicaciones de género traen a colación un debate postergado, también cultural, sobre el orden simbólico excluyente de una cultura patriarcal.

Pese a que se ha logrado un avance definitivo en el acceso de las mujeres a la educación en todos los niveles de enseñanza, ello no se traduce en un acceso a los procesos de adopción de decisiones públicas. Esto

demuestra que la discriminación no es el resultado de diferencias en materia de capacitación sino que es un rasgo constitutivo de las actuales relaciones sociales.

Sabemos también que la discriminación de los grupos étnicos refuerza su condición socioeconómica, siempre muy por debajo de los promedios nacionales. Dicha discriminación, tal como la de género, puede no ser explícita, pero se manifiesta en la selección de personal en las empresas, en las formas instituidas de educación que impone la cultura oficial o hegemónica —que tiende a relegar al ámbito privado la transmisión y el desarrollo de su propia cultura—, en formas veladas o informales de segregación territorial, y en las dificultades de las minorías étnicas para acceder a la justicia y ser representadas en las decisiones políticas.

En estos casos los progresos en pro de la equidad están estrechamente ligados con los progresos en el campo de la ciudadanía. A mayor presencia en el ámbito político, en la comunicación de masas, en el debate público y en el imaginario nacional, mayores son las conquistas en cuanto a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Y a más derechos, más beneficios desde las políticas sociales, menos discriminación en el empleo, mayores compensaciones establecidas por sus desventajas adscriptivas “acumuladas”, mejor acceso a la justicia y más movilidad territorial y social. De manera que si las inequidades adscriptivas son tanto simbólicas como materiales, la forma de corregirlas corresponde tanto al campo de la ciudadanía como al de los procesos estructurales para garantizar mayor igualdad de oportunidades. El caso de las mujeres y de los grupos étnicos es elocuente. La gran mayoría de los logros obtenidos en materia de mayor equidad, ingresos más justos, mejor acceso al empleo, reclamos de patrimonio y mayor protección social son el resultado de la lucha por la ciudadanía y el logro de mayor presencia y densidad ciudadanas. Y una parte significativa de lo que anteriormente llamamos los nuevos movimientos sociales se vincula a esta dinámica en que los factores de adscripción nuclea y movilizan a los grupos por sus derechos.

En el caso de las mujeres, la construcción de una ciudadanía plena exige superar la relación tutelar que el Estado establece con ellas y su tratamiento como beneficiarias de servicios y prestadoras de todos aquellos que este no asume. Requiere la revisión del concepto del hombre proveedor y la valorización del trabajo femenino remunerado y no remunerado. Impone también un reconocimiento social de la maternidad y de la paternidad y en general una revalorización de las actividades en el ámbito de la reproducción social y de

las dificultades existentes para armonizar las esferas pública y privada. La respuesta a estas demandas llevan al Estado a promover mayores niveles de equidad, a la vez que los cambios en el papel del Estado deben favorecer una construcción jurídica, institucional y simbólica que rompa con el conjunto de valores, procedimientos, rituales y prácticas que privilegian lo masculino y hacen de la ciudadanía femenina un predicado de la del varón. Asimismo, es en materia de participación en los procesos de adopción de decisiones donde se encuentran los mayores déficit en la región, y en este ámbito se necesita voluntad política para transformar el actual desequilibrio de poder entre varones y mujeres.

Además de las inequidades por factores de adscripción, también cabe señalar como factor de inequidad la pertenencia territorial. En términos de igualdad de oportunidades, habitar entornos

territoriales diferentes puede constituir un factor de discriminación. Así, por ejemplo, la pertenencia a un entorno territorial urbano marcado por la inseguridad física, la descomposición social, la erosión de normas de convivencia comunitaria y la pobre oferta educativa, donde se dan todos los círculos viciosos de la pobreza, constituye un factor que limita claramente las oportunidades de desarrollo. Algo similar ocurre con la pertenencia a un hábitat rural disperso, donde la desconexión con los centros urbanos, la falta de acceso a mercados ampliados, la precariedad de la oferta educativa y sanitaria y, en general, la distancia respecto de los “códigos de modernidad” componen una situación de clara desventaja en cuanto a oportunidades futuras. Así, ser niño o joven en un barrio marginal urbano o en zonas rurales dispersas plantea perspectivas muy inequitativas si se compara con serlo en otros barrios u otras zonas.

3. Ciudadanía y nuevo orden democrático

La ciudadanía ha sido entendida desde los orígenes del Estado de derecho como la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que integran la sociedad y la obligación de cumplir deberes y respetar los derechos de los demás. A los derechos de autonomía individual frente al poder del Estado y de participación en las decisiones públicas se agregan finalmente los denominados derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Entre ellos se han reconocido y consagrado los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la seguridad social y otros.

La consolidación de nuevas democracias en la región otorga especial importancia a la concertación política entre los diversos actores para enfrentar el futuro con proyectos de desarrollo sostenible. Esto hace que aparezcan hoy en primer plano los derechos de segunda generación, vale decir, aquellos que habilitan para participar en decisiones y proyectos que se asumen desde la vida política y el Estado. No obstante, la institucionalización de la democracia, si bien tiende hoy a girar en torno a la idea de ampliar los ámbitos de acuerdos y generar mecanismos pacíficos para procesar los desacuerdos, se estrella contra la falta de presencia

pública y de acceso a las decisiones de una parte importante de la población. Amplios sectores que se encuentran marginados del desarrollo productivo, periféricos en la red territorial y poco representables por los partidos políticos, no acceden al diálogo público.

También importa destacar la relación que se plantea entre la ciudadanía y los nuevos movimientos sociales que han surgido desde la década de 1980 en la región y encarnan formas novedosas de reclamar los derechos y ejercerlos. Sintomáticamente, los movimientos sociales protagonizados por grupos que no acceden al poder del Estado ni se sienten representados por el sistema político tienen mayor eco en el espacio público cuanto más se vinculan con el tema de la ciudadanía. Tal es el caso del reclamo de derechos postergados, como puede ser el derecho a la tierra, a la justicia, a la lengua, a la transparencia pública o a la protección social. De este modo, los movimientos sociales que logran interpelar a la política y al conjunto de la sociedad son movimientos contra las violaciones a los derechos humanos, marchas contra el hambre y contra la corrupción, movimientos contra la discriminación y el abuso de mujeres y de niños y movimientos con reivindicaciones étnico-culturales. Tales fenómenos logran, al menos esporádicamente, volver a sensibilizar a la opinión pública en torno a

problemas que trascienden las preocupaciones privadas y particulares de cada cual.

Otro motivo de preocupación es el acceso desigual a la justicia según la condición social, y la brecha entre la igualdad *de jure* y la igualdad *de facto*, en el caso de las mujeres, ya que si bien la normativa legal se ha modificado, la discriminación persiste en las estructuras y las prácticas del sistema jurídico y en su discrecionalidad frente a las situaciones concretas. Esto plantea un problema grave en el campo de los derechos civiles y del ejercicio de la ciudadanía, y tiene múltiples facetas: la falta de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad; las deterioradas condiciones carcelarias y las demoras de los procesos penales; la falta de acceso a una defensa justa de jóvenes de bajos ingresos que han sido estigmatizados por la sociedad y, en muchos casos, la permanencia de ellos bajo arresto por la postergación de sus procesos, y la percepción de impunidad que la ciudadanía tiene respecto de algunos sectores cuyos delitos van desde la violación a los derechos humanos hasta la corrupción y el narcotráfico.

Finalmente, emergen nuevas formas de la ciudadanía en sociedades de “información”, “gestión” e “informatización”. El ejercicio ciudadano ya no se remite sólo a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, sino también a participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos. Un ciudadano en una sociedad de la información y la gestión es aquél que dispone de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actor en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización.

Para desarrollar estas potencialidades hace falta distribuir activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de

conocimientos: deben poder aprovechar la flexibilidad de los medios de comunicación para plantear sus demandas y opiniones; saber generar información y conocimiento en función de proyectos propios; manejar las posibilidades comunicativas y el ejercicio de derechos para defender sus diferencias culturales y desarrollar sus identidades de grupo o de territorio, y tener la capacidad organizativa y de gestión para enfrentar con más capital social la precarización del empleo y la inseguridad de la vida cotidiana.

De esta manera, la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también cada vez más en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. La disposición de destrezas en el campo de la información y la comunicación expande la posibilidad de ser ciudadano y brinda mayores opciones a grupos que actualmente se ven privados de un cabal acceso a la justicia, a los beneficios de la política social, al diálogo político, a la comunicación social y al reclamo contra toda forma de discriminación.

Estas destrezas también constituyen un activo que incrementa significativamente las oportunidades futuras de empleo y de movilidad social. Por lo tanto, deben distribuirse de manera deliberada y como parte de una política de Estado. No puede limitarse a la acción del mercado la distribución de activos en el campo de la informática y de los nuevos modos de adquirir y usar información y conocimiento. Un mundo futuro dividido entre informatizados y no informatizados será tal vez más contrastante que la división que estamos superando entre alfabetizados y analfabetos. Reproduciría las brechas tanto en las capacidades productivas como en la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía. Por lo mismo, la relación entre la ciudadanía y la equidad también reclama un criterio distributivo respecto de estas capacidades emergentes.

4. Ciudadanía, exigibilidad de derechos y participación

La exigibilidad de los derechos sociales, como condición de ciudadanía, debe apuntar a hacer posible la complementariedad entre igualdad y libertad. Por una parte, y tal como señala Norberto Bobbio, la razón de ser de los derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón

igualitaria”, pues “los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social” (Bobbio, 1995). Por otra parte, la indivisibilidad

de derechos permite transitar de la libertad negativa (derechos civiles que proscriben los excesos de la coacción) a la libertad positiva (derechos políticos y derechos económicos, sociales y culturales que dan poder y capacidades para decidir sobre condiciones que inciden en la propia vida).

El reconocimiento y la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales no advienen espontánea ni simultáneamente. Tales derechos conjugan una normatividad general con demandas concretas que la sociedad, o ciertos sectores de ella, plantea al Estado, a saber, reclamos de mejores condiciones de trabajo, mejor educación, mejor acceso a la salud y a la vivienda, y otros. El desarrollo económico va generando recursos socialmente producidos que permiten dar mayor respuesta a estas demandas y mayor cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello, parte de los recursos adicionales que genera el crecimiento debe destinarse a la plena vigencia de dichos derechos, pero también a la organización más eficiente de los servicios que canalizan esos recursos en beneficio de los grupos más afectados por la desigualdad general.

La exigibilidad de derechos, sobre todo los económicos y sociales, depende del nivel de desarrollo de la sociedad; a la vez, los avances en materia de desarrollo deben traducirse en mayores conquistas sociales para el conjunto, tales como el acceso a mayores niveles de bienestar y a oportunidades de mayor productividad para todos los ciudadanos. Esta concepción ampliada de los derechos trasciende la concepción liberal de los derechos civiles, cuyo énfasis se ubica en la autonomía privada de los individuos respecto de la acción y el poder del Estado. La ciudadanía no es sólo una condición de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también una condición que atañe a la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad.

Pero aun entendiendo la ciudadanía como titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, esta sigue planteada en términos de exigibilidad y no de participación. Por ello es necesario complementarla con la tradición republicana, en la cual la ciudadanía está asociada a la “cosa pública”, vale decir, al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público. El ciudadano no es sólo receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos, también se

interesa por los asuntos públicos y participa de la razón comunicativa a escala comunitaria y societal. En la procura de su bienestar, forma parte de proyectos colectivos y de iniciativas en que otros ciudadanos también concurren y se involucra en la gestión de satisfactores y en las redes de apoyo mutuo. Es ciudadano al ejercer el legítimo reclamo de sus demandas, es ciudadano como beneficiario de la acción pública del Estado, pero lo es también al interesarse en los problemas locales, regionales, nacionales (y ahora, globales) y al fortalecer la red social que integra.

Desde esta perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir la participación de éstos en la política y brindar, en la medida que el desarrollo lo permita, las posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Los segundos deben participar a través de las instituciones políticas y los mecanismos de representación y deliberación, a fin de que sus demandas e intereses se reflejen en el debate público y en la construcción de consensos. Si la participación de la sociedad es un requisito indispensable de la democracia, también lo es el fortalecimiento de las instituciones de las que dispone la sociedad, pues éstas consagran cauces para dicha participación. Por lo mismo, el fortalecimiento institucional es condición prioritaria para asegurar la participación ciudadana. De esta manera los países latinoamericanos y caribeños podrán avanzar en la conciliación de la democracia política con la democracia social, generando para ello “más sociedad”, vale decir, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos.

¿Cómo promover la ciudadanía? Por una parte, el avance de las democracias en la región representa un desarrollo de la ciudadanía civil. Para la ciudadanía política es importante extender la gama de agentes de la sociedad en los procesos deliberantes y decisivos, y en la forma en que se asignan y distribuyen las prestaciones. Para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, se requieren políticas de reconocimiento y apoyo a los grupos definidos por su adscripción de género y de cultura, y formas de reparto social que respondan a distintos aspectos de la “igualdad compleja” (véase el recuadro 14.1). Para promover la ciudadanía en un sentido más republicano, los Estados y sistemas políticos deben ser capaces de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando.

Recuadro 14.1

EL REPARTO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IGUALDAD COMPLEJA Y LOS DERECHOS CIUDADANOS

El concepto de igualdad compleja tiene consecuencias tanto en términos de interpretación de la realidad social como de los aspectos susceptibles de intervención por parte de la política pública. Distintos aspectos de la igualdad atañen a distintos derechos ciudadanos y abren, a su vez, posibles campos desde los cuales el Estado, o

la sociedad organizada, puede cumplir un rol distributivo. Existen aspectos simbólicos y aspectos materiales de la igualdad que no necesariamente coinciden (por ejemplo, el acceso al debate público y el acceso a bienes de consumo). También hay aspectos de la igualdad que tienen un mayor efecto sistémico que otros (el acceso más

igualitario a la educación de calidad frente a la igualdad ante la ley). A su vez, distintos derechos ciudadanos y expresiones de la ciudadanía plantean desafíos diversos a la distribución de bienes y oportunidades sociales, y también redefinen la igualdad en sus distintos aspectos.

Objetos de reparto social	Aspectos de la igualdad	Derechos ciudadanos
Distribución del acceso al nivel de bienestar que la sociedad está en condiciones de suministrar de acuerdo con su desarrollo productivo medio	Igualdad social y menor desigualdad material	Derechos sociales y derechos económicos
Distribución del empleo productivo, de la capacitación para el empleo y de recursos productivos diversos	Igualdad social y menor desigualdad productiva	Derechos económicos y derechos sociales
Distribución del acceso a la educación, el conocimiento, la información y la comunicación, que tiende a abrir oportunidades futuras de bienestar social	Igualdad simbólica	Derechos sociales, derechos culturales y nueva ciudadanía vinculada a la sociedad de la información y a lo "público-mediático"
Distribución del control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante el poder de intervenir en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven	Igualdad "volitiva", también definible como libertad positiva	Derechos civiles (poder decidir), derechos políticos (poder incidir) y nueva ciudadanía vinculada a la capacidad de gestión y al uso de información estratégica
Distribución del acceso a redes sociales que constituyen capital social, que promueven el empoderamiento y que contribuyen con mecanismos de promoción social	Igualdad "vinculante"	Derechos sociales y nueva ciudadanía (poder de gestión y de asociación); ciudadanía en sentido republicano
Distribución del poder para afirmar visiones del mundo y prácticas culturales culturales propias en el marco de un diálogo público pluralista	Igualdad "identitaria"	Derechos culturales y derechos políticos
Distribución de "voz pública", de presencia en el diálogo político y en las instancias deliberativas	Igualdad política	Derechos políticos, ciudadanía en sentido republicano

5. Cohesión, igualdad social y seguridad ciudadana

a) Cohesión e igualdad social

La pérdida de cohesión social es un problema intrínseco de los procesos de modernización. Hoy asistimos a un escenario, tanto global como regional, en que las formas modernas de cohesión social se ven puestas en entredicho. Las razones son múltiples. En el ámbito del Estado-Nación, y como consecuencia de la fuerza de la globalización, se observan dificultades crecientes para mantener una imagen clara de unidad e identidad internas. En el campo de la política, los cambios experimentados por la creciente racionalización han mermado la fuerza movilizadora de los sistemas políticos, con la correlativa desafección ciudadana frente a la actividad política y los proyectos nacionales de largo plazo. En el campo cultural, el avance en la secularización de valores y diversificación de estilos de vida torna menos nítidos los valores y normas generales. En el ámbito de la producción, los cambios acelerados de la Tercera Revolución Industrial abren la brecha entre los incluidos y los excluidos, amenazan con grandes contingentes de desempleados y promueven un modelo de trabajador inteligente pero individualista.

Otras tendencias minan la cohesión social. La brecha entre aspiraciones y acceso real a la movilidad social produce una fuerte crisis de expectativas. La cultura económica globalizada tiende a privilegiar el beneficio personal sobre la solidaridad social. En la esfera individual, un número creciente de personas experimentan grandes dificultades para organizar su vida y visualizar su futuro, producto de los cambios en el mundo del trabajo. Las estructuras familiares se trastocan y tropiezan con obstáculos para cumplir sus funciones tradicionales de socialización e integración social (Kaztman, 1999). Surgen subpoderes y contrapoderes al interior de los territorios nacionales, por efecto del tráfico de armas, el narcotráfico, la creación de policías paralelas, el terrorismo “profesionalizado” y la corrupción. Se incrementa la percepción de inseguridad ciudadana, como consecuencia de la masificación de conductas que la sociedad percibe como anómalas y/o patológicas, y también por las dificultades que el Estado encuentra para ejercer el control territorial sobre la nación.

Todos estos factores impactan, con mayor o menor intensidad, a los países de América Latina y el Caribe. La

cohesión social no sólo se ve amenazada por abajo, vale decir, por los efectos de la exclusión, que en América Latina afectan a una proporción muy alta de la población; también en el sector de mayores recursos se observan actitudes que contradicen la cohesión. Las elites tienden cada vez más a autoexcluirse de la vida ciudadana y refugiarse en territorios amurallados. No interactúan con otros grupos en la ciudad salvo en calidad de empleadores o directivos de empresas. Generan y pagan sus propios sistemas educativos y dan clara prioridad a sus vínculos con pares de otros países frente a la opción de vincularse con la propia sociedad.

La recuperación del espacio de lo público, como lugar de encuentro en que se ejerce la mayor igualdad simbólica, de la que forma parte el aprendizaje en la diferencia, deberá ser básica para romper las exclusiones de arriba y de abajo. En lo público la gente descubre un sentido de pertenencia y encuentro que va más allá de lo que se proponen las políticas sociales focalizadas. Una vez más, el sentido republicano de la ciudadanía debe promoverse para fortalecer lo público, es decir, para desarrollar “más sociedad”.

Sin embargo, al mismo tiempo se requieren políticas focalizadas y compensatorias para reducir las brechas sociales y paliar la pobreza. De allí la importancia, en suma, de encontrar un equilibrio entre ambos campos de intervención. Es fundamental ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear “más sociedad”. En esta tarea son muchos los niveles pertinentes de intervención, entre los que cabe mencionar la rehabilitación del uso de territorio y de la ciudad, la ampliación en la oferta de bienes públicos y meritorios como respuesta a la demanda de la comunidad, políticas para aumentar la seguridad ciudadana y neutralizar la violencia y el crimen, políticas modernas en educación pública, sistemas sanitarios eficientes y confiables, la defensa del medio ambiente y de los grupos culturales minoritarios, y otros.

El rescate del espacio público es parte de la agenda de extensión de la ciudadanía, como lo es también la reducción de las desigualdades. Por otra parte, el propio péndulo que lleva a la pérdida de cohesión social genera conciencia sobre la necesidad de revertirlo. No es casual que hoy día las voces que alertan sobre la desintegración social clamen también por el ejercicio de una ciudadanía

extensiva, y que estas voces se levanten desde una vasta gama de actores, entre los que se incluyen los gobiernos, la academia, las organizaciones sociales y no gubernamentales, la Iglesia, los movimientos culturales, los organismos internacionales, etc. La euforia privatizadora se encuentra hoy en una fase de reflujo hacia la búsqueda de un equilibrio entre el rol del Estado, el rol del mercado y el rol de la sociedad. La preocupación por un papel más destacado de la sociedad y no tanto del mercado ilustra este reflujo, en que empieza a valorarse la cohesión social y la extensión de la ciudadanía así como la competitividad de las empresas y la iniciativa privada.

¿Cómo se entiende la cohesión social en el marco de este reclamo de más sociedad? Básicamente, se busca combinar el perfeccionamiento del sistema democrático, el fortalecimiento de la sociedad como ámbito de comunicación y deliberación y la internalización de las reglas democráticas entre los distintos actores. En este marco semántico, la cohesión social no supone formas premodernas como el comunitarismo, la homogeneidad en creencias y valores y la fuerza de la autoridad central, sino que exige nuevos y varios sentidos.

La cohesión social importa un conjunto de condiciones básicas asociadas a esta aspiración de “más sociedad”, entre las que destacan: a) un compromiso de todos los actores/sectores sociales de respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática del Estado de derecho; b) la articulación de los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente estas demandas y traducirlas en intervenciones que asignan recursos para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; c) la difusión extendida de una cultura pluralista que permita mejorar los niveles de convivencia y comunicación; d) el establecimiento de mecanismos propios de la sociedad civil que fortalecen las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos; e) la filiación progresiva de grupos sociales a redes que propicien una mayor participación e integración (sindicatos, gremios, iglesias, asociaciones civiles, etc.), y, finalmente, el fortalecimiento de una cultura de la paz que pueda contener la proliferación de subpoderes y contrapoderes y constituya un imaginario nacional de tolerancia y resolución negociada de las diferencias y conflictos.

Si tomamos la relación entre cohesión e igualdad y reconocemos que es compleja, advertimos que existe una relación de interdependencia entre ambas en sentido negativo: las sociedades con mayor desigualdad entrañan una baja cohesión social, la que a su vez

constituye un soporte de la primera. Por cierto, hay sociedades inequitativas con un alto grado de cohesión, pero esta coexistencia de ambos factores se sustenta en soportes culturales tradicionales, que se expresan en la adhesión religiosa o ideológica (es el caso de países islámicos, no aplicable a la región).

Al analizar más específicamente la contribución de la cohesión a la igualdad, podemos señalar que ella se realiza a través de la promoción de valores de solidaridad y responsabilidad sociales, capaces de generar un clima propicio para transferir recursos diversos hacia los sectores que menos disponen de ellos. Se concreta también a través del aumento de la capacidad de defensa de los derechos sociales, económicos y culturales por parte de grupos desposeídos que se encuentran representados en el sistema político, lo que les da mayor presencia para lograr acuerdos políticos en torno a políticas de Estado con efecto de redistribución progresiva en materia impositiva, de gasto social, de defensa del trabajo, de acceso a la educación y la salud y de protección de grupos vulnerables.

Inversamente, si analizamos la contribución de la igualdad a la cohesión, podemos observar que una mayor igualdad de oportunidades contribuye a prevenir la exclusión y la discriminación futuras e inhibe los factores de pérdida de cohesión social. Por otra parte, la mayor igualdad de oportunidades infunde en la sociedad una mayor adhesión a un sistema de reglas percibido como meritocrático, lo cual previene la “mentalidad de atajos” y las formas ilícitas de generación de ingresos y de poder.

La igualdad también contribuye a una mejor distribución de bienes de acuerdo con rasgos adscriptivos de las personas, facilitando así una ciudadanía cultural extendida y un régimen de mayor tolerancia en el tejido social. Ella otorga más legitimidad al Estado y a la gestión pública, lo cual previene la ingobernabilidad y la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos. Finalmente, la mejor distribución territorial de servicios y de infraestructura permite corregir la segregación territorial, siendo esta última una de las principales causas de la falta de cohesión social y de la marginalidad en todos sus aspectos.

b) Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente. En la medida que la pérdida de cohesión social implica un incremento de la inseguridad física de las personas y, en mayor grado, un aumento de la

sensación de inseguridad, esto tiene efectos negativos sobre la ciudadanía.²

Estos efectos son: la mayor reclusión de las personas en espacios privados y la merma del espacio público; la necesidad de mayor control por parte del Estado, lo que puede afectar los derechos civiles, y la pérdida de legitimidad de instituciones que la ciudadanía percibe como ineficaces o poco idóneas en el ejercicio de la justicia. Además, si hay grupos sociales que internalizan comportamientos que no se corresponden con las normas de convivencia, justicia y respeto a los demás, la sociedad está más expuesta a un incremento de la violencia y de formas violentas de resolución de conflictos y obtención de recursos. Si a esto se suman dificultades institucionales para garantizar la protección de las personas y aplicar la justicia, la percepción de inseguridad ciudadana de la población se incrementa. Inversamente, las medidas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana pueden, al mismo tiempo, tener un efecto positivo sobre la ciudadanía no sólo porque contrarrestan los efectos señalados, sino también porque pueden incluir iniciativas de participación ciudadana en la prevención de la violencia y la promoción de la convivencia pacífica.

En muchos países de la región se está produciendo un aumento de la inseguridad ciudadana que se expresa en una mayor violencia urbana. Hay países en los que este problema alcanza dimensiones críticas, que se reflejan tanto en las estadísticas vitales como en las pautas básicas de sociabilidad. Además, la inseguridad ciudadana no afecta a todos por igual y existen factores de riesgo que la agudizan (véase el cuadro 14.1).

Aspectos contextuales como la existencia de redes de relaciones y la confianza en una comunidad contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este “capital social” es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. Sin embargo, también existe un capital social “perverso”, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales.

El indicador más general de la violencia, que expresa tasas de homicidios por 100 000 habitantes, muestra que entre los años ochenta y hasta mediados de los noventa hubo un aumento de la violencia en la región.

Las tasas de homicidios en el período comprendido entre 1984 y 1994 aumentaron en todas las subregiones, así como en Brasil y México (véase el cuadro 14.2). Las tasas más altas registradas son las del área andina, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia. Las tasas más bajas se encuentran en el Cono Sur y en el Caribe inglés. Además, se mantiene la tendencia a que las más altas tasas de homicidios se observen mucho más frecuentemente entre los hombres que entre las mujeres.³

Lo grave es que las consecuencias se extienden más allá de las percepciones y condicionan los estilos de vida. Así, por ejemplo, el sentimiento difundido de inseguridad lleva a las personas a restringir su circulación en espacios públicos, evitar salir de noche o visitar ciertos barrios, recluirse puertas adentro y buscar el esparcimiento en espacios privados. Se reduce así la interacción con personas de diferente origen social y se desalienta la sociabilidad espontánea que surge de los encuentros en lugares públicos. Los grupos y clases sociales se aíslan con sus propios pares y se generaliza un sentimiento de sospecha hacia los demás, o hacia los “distintos”.

Un grave problema de seguridad ciudadana, que afecta principalmente a las mujeres y a los niños, es el de la violencia intrafamiliar, que constituye una violación a sus derechos como personas. Se estima que en algún momento de sus vidas más de la mitad de todas las mujeres latinoamericanas han sido objeto de agresiones en sus propios hogares (Arriagada y Godoy, 1999). En la última década se han adoptado leyes para prevenir y sancionar este delito en casi todos los países de la región. Sin embargo, existen problemas para su cabal aplicación derivados de la falta de capacitación de los funcionarios públicos y de los escasos recursos destinados a proteger a las víctimas, entre otros factores.

Para aumentar la seguridad ciudadana son indispensables las reformas judiciales destinadas a reducir la impunidad de gran parte de los delitos, fortalecer la capacidad del sistema en el control y sanción de los delitos, generar entre la población mayor seguridad y confianza en la institucionalidad vigente y evitar que la permanencia de los detenidos en las cárceles implique, por las deterioradas condiciones penitenciarias, una mayor socialización en la violencia y exposición a la misma.

2 Esta sección se basa, en buena parte, en un documento de la CEPAL: Arriagada y Godoy (1999). Todos los cuadros incluidos han sido extraídos de dicho documento.

3 Junto con el aumento de las tasas, existe gran heterogeneidad entre subregiones, países y ciudades de un mismo país.

Cuadro 14.1
**AMÉRICA LATINA, 1997: PRESENCIA DE FACTORES DE RIESGO
 DE VIOLENCIA URBANA**

Factores de riesgo	Países con alta	Países con presencia Media	Países con baja presencia
1. Desigualdad del ingreso urbano. Cociente entre 10% más rico y 40% más pobre	Sobre 11 veces Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá	Entre 8 y 11 veces Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela	Hasta 8 veces Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay
2. Pobreza de los hogares urbanos	40% y más de los hogares Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela	Entre 20% y 39% de los hogares Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana	Menos de 20% de los hogares Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay
3. Tasas de desempleo abierto urbano	Más de 10% Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela	Entre 6% y 10% Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú	Menos de 6% Bolivia, Honduras y México
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan	Sobre 15% Honduras y Uruguay	Entre 8% y 15% Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela	Menos de 8% Bolivia, Chile, Ecuador y República Dominicana
5. Déficit educacional: porcentaje de niños urbanos de 14 ó 15 años que no han completado seis años de estudio	Sobre 20% Brasil y Honduras	Entre 10% y 20% Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela	Menos de 10% Argentina Chile, Panamá Uruguay

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

Por esa vía las reformas judiciales fortalecen los derechos de los ciudadanos. Además se deben promover programas de justicia alternativa, cercana a la ciudadanía, basados en la resolución pacífica de los conflictos, dado que pueden ser una manera expedita y oportuna de resolver muchos delitos menores. Una experiencia al respecto son los Centros de Conciliación y Mediación de Colombia, que constituyen espacios y ejes que impulsan la resolución de conflictos en la comunidad y contribuyen a la construcción de modalidades pacíficas de resolución de conflictos desde la sociedad civil. Otros

mecanismos creados en este país son las Comisarías de la Familia, que tienen por objeto proteger y asesorar a la familia en lo relacionado con sus derechos fundamentales, hacer respetar los derechos, especialmente de los menores, y contribuir a solucionar pacíficamente los conflictos que se presentan al interior de las familias. Este tipo de instituciones han ayudado significativamente a incrementar las denuncias de violencia intrafamiliar.

También es importante elaborar medidas que aborden complementariamente funciones de prevención

Cuadro 14.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1984-1994: TASAS DE HOMICIDIOS
 POR CADA 100 000 HABITANTES**

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y Caribe de habla hispana ^a	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Área andina ^b	25.2	46.6	4.0	51.9	96.6	7.7
Caribe de habla inglesa ^c	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Cono Sur ^d	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasil	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
México	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Las condiciones de salud en las Américas, vols. 1 y 2, Washington, D.C., 1998.

^a América Central y Caribe de habla hispana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

^b Área andina: Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

^c Caribe de habla inglesa: Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^d Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

y de control. Actualmente existen experiencias en la región, sobre todo en Colombia, donde han surgido programas de seguridad ciudadana denominados de “doble orientación”.

En este sentido, cabe mencionar el Programa DESEPAZ en Cali, que responde al problema de la inseguridad ciudadana desde tres frentes: aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de valores familiares, sociales e individuales, considerados requisitos para la convivencia. En este marco se inscribe, por ejemplo, la firma del “Pacto Social por la Convivencia”, celebrado entre oficiales del ejército y dirigentes de las pandillas. Además, el sistema de registro de delitos aplicado por el programa ha permitido adoptar medidas específicas y localizadas que han arrojado buenos resultados. En 1994 en Bogotá se creó un programa de seguridad basado en el fortalecimiento de barreras sociales y culturales que inhiben la violación de normas, la agresión contra la vida y la integridad ciudadana. En este contexto, las medidas dirigidas a reforzar la convivencia y la negociación en el conflicto adquieren gran importancia en la disminución de los hechos de violencia, como lo demuestran las políticas saludables para enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana. En Medellín, la

Alcaldía ha desarrollado una serie de proyectos de prevención y ha implementado, con el apoyo de los programas de paz del gobierno nacional, programas orientados a ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto. Algunos de los objetivos de estas medidas son la educación, recreación y resocialización para los jóvenes, la participación comunitaria, la influencia de los medios de comunicación para la prevención de la violencia y el mejoramiento de las relaciones entre la policía y la comunidad (Salazar y Castro, 1998).

Las medidas aplicadas en estas tres ciudades colombianas han arrojado resultados positivos en la disminución de la violencia urbana. El nivel de homicidios en las tres ciudades ha experimentado un pronunciado y continuo descenso. Por ejemplo, durante 1993, Bogotá registró 4 378 homicidios, cifra que se redujo a 3 296 en 1996 y a 2 496 en 1999, lo que revela una baja del 44%. Por su parte, en Medellín también se produjo una situación similar, y el total de homicidios (en términos absolutos) cayó un 21% en el mismo lapso. Esta disminución de los homicidios contrasta notoriamente con el promedio nacional, que presenta una reducción de 13%, y con el promedio del resto de las grandes ciudades del país, donde el total de homicidios tendió a crecer.

6. La igualdad y la diferencia: el caso de los grupos étnicos

a) Alcances generales

Quisiéramos destacar una tensión propia de las democracias actuales. Por un lado se busca recobrar o redinamizar la igualdad, entendida sobre todo como la inclusión de los excluidos, sin que ello imponga una mayor concentración del poder político o conlleve a la homogeneidad cultural o a la uniformidad en los estilos de vida. Por otro lado se trata de apoyar y promover la diferenciación, entendida como la diversidad cultural, el pluralismo en valores y la mayor autonomía de los sujetos, pero sin que esto se convierta en justificación de la desigualdad o de la falta de inclusión de los excluidos (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996).

Así pues, importa compatibilizar la libre determinación de los sujetos y la diferenciación en cultura y valores que se sigue de esta defensa de la autonomía con políticas económicas y sociales que reduzcan la brecha de ingresos, de patrimonios, de oportunidades por adscripción, de seguridad humana y de capital simbólico. Lo que se requiere es promover la igualdad en el cruce entre la justa distribución de potencialidades para afirmar la diferencia y la autonomía y la justa distribución de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas y realizar los derechos sociales.

El desafío de compatibilizar la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias nos coloca en el cruce entre el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Civiles, porque se trata de la autonomía de los sujetos para decidir, individual o colectivamente, sobre sus vidas y sus valores sin coacción. Políticos, porque se trata de dar cabida en los procesos deliberantes y decisorios a los distintos actores sociales, y de repartir democráticamente esta participación. Sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar la igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias.

Hechas las consideraciones precedentes, las políticas de igualdad deben asociarse al criterio de no discriminación, que incluye a su vez políticas de acción positiva frente a los grupos étnicos y también frente a otros grupos de corte socioeconómico, cultural, etario y/o de género, que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad. Al respecto han tenido mayor desarrollo políticas de acción positiva respecto de las mujeres. Las experiencias desarrolladas en varios países de la región

de normativas que establecen un cupo o cuota de participación femenina y de indígenas en los sistemas de elección, si bien han sido positivas, plantean también interrogantes sobre su carácter transitorio y la forma de resolución de la tensión entre la igualdad y las diferencias en la representación. Las políticas contra la discriminación de las diferencias (que promueven los derechos civiles, políticos y culturales) deben complementarse con políticas sociales focalizadas hacia aquellos grupos que objetivamente se encuentran más discriminados, vale decir, en condiciones más desventajosas para afirmar su especificidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para ejercer positivamente su libertad. Sin embargo, las políticas contra la discriminación no pueden restringirse a políticas focalizadas, sobre todo cuando la discriminación afecta factores de adscripción que cortan transversalmente la sociedad.

La acción positiva debe extender los derechos particularmente a quienes menos los disfrutan. Ello no sólo se refiere a derechos sociales como la educación, el trabajo, la asistencia social y la vivienda; también concierne a los derechos de participación en la vida pública, de respeto a las prácticas culturales no predominantes, de interlocución en el diálogo público, etc. En suma, debemos apuntar hacia un concepto de igualdad compleja pasado por el filtro de la nueva sensibilidad democrática, del multiculturalismo y del derecho a la diferencia, sin que ello avale condiciones de producción y reproducción de la exclusión socioeconómica.

Este es un campo en que el Estado y la sociedad civil deben concurrir sincrónicamente. No es sólo cuestión de que el primero “induzca” el respeto a las diferencias, sino también de que la sociedad potencie, desde su propio capital social, la afirmación de sus especificidades. La ciudadanía es reclamo, es reparto, pero también es protagonismo. Las conquistas sociales son respuestas del Estado a la movilización de los actores, y por eso es importante recuperar el espacio público en el que los distintos grupos concurren a plantear sus demandas y proyectos.

b) El caso de los grupos étnicos

La necesidad de compatibilizar la mayor igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias se

manifiesta principalmente en la combinación de desarrollo social y afirmación cultural en los grupos étnicos de la región. Cuando se niega el valor de la identidad de cualquier grupo étnico o cultural, se dificulta su constitución como actor social pleno, reconocido por el conjunto. Además, la discriminación étnica implica también la obstaculización del acceso a recursos materiales, así como a información y conocimientos que resultan básicos para el logro de niveles mínimos de bienestar material.⁴

En la actualidad se considera que la población indígena asciende a unos 40 ó 50 millones de personas, entre un 8% y un 10% de la población total de la región, subdividida en unos 400 grupos lingüísticos diferentes. La población negra y mestiza afroamericana alcanza, de manera estimativa, alrededor de 150 millones de personas, lo que equivale a aproximadamente un 30% de la población total de la región. La pobreza, marginalidad y exclusión son hoy rasgos estructurales de las poblaciones indígenas y también de las afroamericanas.

En contraste con esta situación, hay cada vez mayor conciencia ciudadana respecto del derecho a la diversidad y la identidad, acompañada de una mayor suscripción de los gobiernos a los derechos económicos, sociales y culturales. Bajo estos parámetros es visible y legítima la necesidad de que los pueblos indígenas y afroamericanos accedan de manera equitativa a una ciudadanía moderna, que considere los rasgos y conductas propias que definen la identidad de la región, identidad basada en múltiples y diversas identidades específicas que concurren en mayores posibilidades de integración y cohesión sociales.

La discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos ha transitado desde su sumisión a los derechos humanos universalmente reconocidos hasta el planteamiento que señala la necesidad de reconocer los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente aquellos basados en el mantenimiento y resguardo de una cultura e identidad propia. No obstante, los derechos económicos, sociales y culturales específicos de los pueblos indígenas y las minorías étnicas y raciales aún muestran un status inferior respecto de los derechos universalmente reconocidos (Symonides, 1998). Si bien se ha consagrado internacionalmente el derecho a la no discriminación racial, en muchos países de la región no se reconocen los derechos específicos para la protección

del patrimonio histórico, religioso, lingüístico y territorial de tales grupos.

Los acuerdos y convenciones referidos a los pueblos indígenas y afroamericanos intentan recoger, no sin dificultades, la integralidad de los derechos consagrados en esos instrumentos. Así se ha hecho en las conferencias mundiales y cumbres de la última década, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul. La Declaración de Beijing reafirma, por ejemplo, el ya consagrado derecho a la no discriminación de las mujeres y agrega en algunos de sus puntos los derechos específicos que les asisten y se les debe reconocer a las mujeres indígenas. El Punto K de la Plataforma de Acción de Beijing relaciona los derechos anteriores con el respeto al medio ambiente y el derecho a que las mujeres indígenas vivan en un ambiente sano y con total libertad de acceso y manejo de sus propios recursos. En algunos instrumentos sectoriales, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, se reconocen a los indígenas no sólo sus derechos culturales sino también su carácter de “pueblo” y el acceso a un mayor grado de autonomía y control de sus recursos.

Hay, además, mayor conciencia de que los derechos culturales no se restringen a la tolerancia de hábitos y costumbres diversas, sino que deben plasmarse en el campo de la política, de los derechos y de las instituciones. En este marco, el sustento de la diversidad cultural radica en la construcción de un orden democrático basado en la igualdad ciudadana. Se trata de reivindicar la pertenencia étnica o de género desde la exigencia de una ciudadanía política que iguale a los integrantes de una sociedad y, al mismo tiempo, respeta sus especificidades. Sólo desde dicha igualdad política las mujeres, los grupos étnicos y las minorías pueden reivindicar su condición de diferentes, no de desiguales.

El reconocimiento de la diversidad cultural y étnica implica que los Estados y gobiernos reconozcan los derechos de estos grupos, los incorporen a la legislación y proporcionen los medios necesarios para el ejercicio real de estos, las instancias para el desarrollo de sus potencialidades y la capacitación para el manejo de los códigos básicos de la modernidad, sin que ello signifique la pérdida de su identidad.

4 Los siguientes párrafos de esta sección se basan en Bello y Rangel (2000).

En materia jurídica, esto entraña la promulgación de leyes generales o sectoriales que propendan al fortalecimiento, protección y promoción de los grupos desfavorecidos, los que muchas veces son mayorías, étnicas y raciales, avanzando a partir de un marco jurídico especial que establezca las condiciones para la implementación de políticas equitativas, que reconozcan la diversidad y especificidad étnica y racial.

En materia educativa, la adecuación del sistema educacional a las condiciones culturales de los grupos indígenas constituye un elemento central que no sólo permite afianzar su identidad cultural sino que también asegura mejores logros de la población indígena infantil en el sistema educacional formal y una mejor inserción de las mujeres indígenas al mercado laboral. Un ejemplo es la aplicación de las políticas lingüísticas en la región (véase el recuadro 14.2).

En materia comunicacional, se debe incentivar el acceso de los pueblos indígenas y afroamericanos a las nuevas tecnologías de las comunicaciones. La construcción de una ciudadanía activa y moderna exige hoy día la “alfabetización comunicacional”, con el uso de soportes informáticos y tecnologías audiovisuales por parte de grupos étnicos que deben ser interlocutores en el diálogo público, pues en la sociedad del conocimiento la multiplicidad cultural encuentra nuevas formas de intercambio simbólico y de posibilidades de comunicación.

En materia de empleo y trabajo, los Estados deben tomar medidas tendientes a evitar el trato discriminatorio

de los trabajadores y las trabajadoras indígenas y afroamericanos, estimulando un acceso equitativo a la educación en condiciones de interculturalidad, velando por un pleno acceso al empleo, con remuneraciones iguales por iguales tareas, y asegurando el cumplimiento de los derechos sociales y de salud y tomando recaudos en caso de accidentes y enfermedades profesionales.

En materia de salud, será necesario adoptar medidas especiales para lograr que los servicios de salud y demás servicios sociales sean más accesibles a las poblaciones indígenas y respondan mejor a sus necesidades. Además, se debe reconocer la validez de la medicina y de la farmacología tradicional, aceptando el empleo de medicamentos acreditados por su uso eficaz y facilitando al mismo tiempo la reintegración de las comunidades a su propia cultura.

En cuanto al acceso a la tierra, los Estados deben asegurar los derechos territoriales y la posesión de las tierras que estos pueblos han utilizado desde tiempos ancestrales, ya sea a través de normas legales generales y específicas como por la vía del reconocimiento de los derechos consuetudinarios y los usos y ocupaciones históricas.

En materia de participación, se recomienda que, en el ámbito nacional, los Estados y gobiernos comprometan sus capacidades en la promoción de instancias participativas con la sociedad civil, las comunidades y las organizaciones de los grupos nucleados en torno a su identidad cultural, para generar mecanismos de consulta, negociación, resolución de conflictos y elaboración de políticas y programas de corto, mediano y largo plazo.

7. Conclusión

La democracia, el crecimiento económico y la equidad han seguido senderos divorciados durante la década que culmina, configurando sociedades altamente heterogéneas y pobladas de paradojas. La región ha retomado el camino del crecimiento, si bien a tasas todavía insuficientes y en condiciones de alta volatilidad, pero la desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades para el bienestar continúa siendo aguda, cuando no dramática. Nunca antes la proporción de gobiernos elegidos por voto popular había sido tan categóricamente mayoritaria, aunque al mismo tiempo las sociedades de América Latina y el Caribe enfrentan

hoy problemas emergentes de desafección política y desmovilización ciudadana. La mayor circulación de bienes simbólicos contrasta con la mayor concentración de bienes materiales. El incremento del gasto social como porcentaje del PIB es un logro de la década, pero que a su vez no logra mitigar la falta de integración y cohesión sociales y el incremento de la inseguridad ciudadana. Los saltos en productividad de un sector de las economías nacionales van de la mano con el aumento de la brecha productiva entre empleos que forman parte de la Tercera Revolución Industrial y la enorme masa de trabajadores ocupados en el sector informal, que en

Recuadro 14.2

POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS EN AMÉRICA LATINA

La institucionalización de la educación bilingüe toma cuerpo mediante la creación de un órgano específico en el seno de los ministerios de educación. En efecto, ya existen Direcciones Nacionales Generales para esta disciplina en México desde 1978, y en Ecuador (DINEIB) y Perú (DIEB) a partir de 1988, si bien ésta última

desapareció poco después, y en Chile (CONADI) en 1995; un Departamento en Nicaragua, a partir de (1989), y una Sección de Área Indígena en Panamá. Para algunos, más importante que la creación de órganos nuevos es la clarificación de las responsabilidades ministeriales en el sector. Así, Bolivia (Proyecto Nacional de Educación

Bilingüe, PNEB, 1990) y Guatemala (Programa Nacional de Educación Bilingüe, PRONEBI, 1985) mantenían todavía la actividad en los niveles de proyecto y programa, respectivamente, aunque la permanencia en ellos es, a veces, necesaria, hasta que no se logren los apoyos económicos y sociales imprescindibles.

Fuente: Ernesto Barnach-Calbó, "La nueva educación indígena en Iberoamérica", Revista iberoamericana de educación, Nº 13 (1997).

muchos países sobrepasa la mitad de la población económicamente activa. La educación avanza en cobertura, en logros y posiblemente en calidad, pero los jóvenes que egresan de los distintos ciclos educacionales, principalmente las mujeres, son los más afectados por la falta de empleo y las bajas remuneraciones.

Hemos afirmado en el Capítulo 2 del presente documento que el gran desafío para el desarrollo de la región en los próximos años es avanzar hacia sociedades más igualitarias. Para ello no es indiferente el modelo político, pues la igualdad se logra conjugando políticas económicas, políticas sociales y una difusión más exhaustiva en el ejercicio de la ciudadanía. El ejercicio ciudadano influye sobre el sistema de reparto social, no sólo porque incorpora a los excluidos en las decisiones políticas y en la deliberación sobre el uso de recursos

socialmente producidos, sino también, y sobre todo, porque impacta sobre otros terrenos que definen otras formas de igualdad, como el acceso a la justicia, al conocimiento y a la seguridad ciudadana y la mayor preocupación de la sociedad por las desigualdades por adscripción, en particular sexo y etnia.

Por otra parte, el fortalecimiento de la ciudadanía permite mejorar los niveles de cohesión social y, por ende, de legitimidad política para impulsar transformaciones profundas en el ámbito productivo, educacional y de política económica, entre otros. La adhesión a proyectos colectivos constituye una condición básica para dar sustento político a los desafíos que se han planteado al inicio del presente documento, y a las transformaciones que aquí se han presentado como indispensables para transitar por el camino de la mayor equidad social.

Bibliografía

-
- Acquatella, J. (1998), "Financing Greenhouse Gas Offset Projects: Implications for the Design of the Clean Development Mechanism (CDM)", Working Paper, N° 73, Ginebra, Academia Internacional para el Medio Ambiente (IAE).
- Agosín, Manuel (1997), "Entradas de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw Hill.
- Agosín, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (1999), "Managing capital inflows in Chile", *Short-term Capital Flows and Economic Crises*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes y Anwar Nasution (comps.), Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Akerlof, G. (1970), "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, N° 89.
- Akyüz, Yilmaz y Andrew Cornford (1999), "Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System", documento presentado en la Reunión sobre nuevos roles y funciones de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, organizada por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Universidad de las Naciones Unidas.
- Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1994), "The Investment-profits Nexus in East Asian Industrialization", UNCTAD Discussion Paper, N° 91 (UNCTAD/OSG/DP/91), Ginebra, octubre.
- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Madrid, Ediciones Paidós.
- Alcorta, Ludovico y Wilson Peres (1996), "Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe", serie Desarrollo productivo, N° 33 (LC/G.1913), Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa, Alberto (1999a), "Efectos fiscales del sistema dele, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Altenburg, Tilman, Regine Qualmann y Jürgen Weller (1999), *Wirtschaftliche Modernisierung und Beschäftigung in Lateinamerika. Zielkonflikte und Lösungsansätze*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Altimir, Oscar (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 145, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Amadeo, Edward J. y José Marcio Camargo (1993), "Flexibilidad laboral, productividad y ajuste", *Boletín sociográfico*, N° 26, diciembre.

- Amsden, Alice (2000), *The Rise of the Rest: Non-Western Economies' Ascent in World Markets*, Oxford, Oxford University Press, en prensa.
- Arenas de Mesa, Alberto (1999a), "Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037", documento presentado en el Seminario conjunto CEPAL/Ministerio de Hacienda de Chile "Responsabilidades fiscales en sistemas de previsión", Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1999b), "El sistema de pensiones en Chile: resultados y desafíos pendientes", documento presentado en el Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)/ Organización Panamericana de la Salud (OPS), Santiago de Chile, 8 al 10 de septiembre.
- Armstrong, Mark, Simon Cowan y John Vickers (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999), "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa", serie Políticas sociales, N° 32 (LC/L.1179-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.24.
- Arrow, K.J. (1963), "Uncertainty and welfare economics of medical care", *American Economic Review*, N° 72.
- _____ (1962), "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies*, junio.
- Artana, Daniel, Fernando Navajas y Santiago Urbiztondo (1998), *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Atkinson, Anthony B. (1995), "On targeting social security: theory and western experience with family benefits", *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Azqueta, D. y D. Sotelsek (1999), "Ventajas comparativas y explotación de recursos ambientales", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, agosto.
- Bacha, Edmar (1990), "Un modelo de tres brechas de las transferencias externas y la tasa de crecimiento del PIB en países en desarrollo", *El trimestre económico*, vol. 57, número especial, México, D.F., diciembre.
- Banco Mundial (1999), *World Development Indicators*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- _____ (1998), *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998-1999*, Washington, D.C., diciembre.
- _____ (1997), "Public policy for the private sector", *A Retrospective of the Mexican Toll Road Program, (1989-1984)*, Note N° 125, Washington, D.C., The World Bank Group Finance, Private Sector and Infrastructure Network.
- _____ (1996), "Toolkits for Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation", Washington, D.C., noviembre, borrador.
- _____ (1995), *Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe. Informe sobre el desarrollo mundial, 1995*, Washington D.C., Oxford University Press.
- _____ (1992), *Desarrollo y medio ambiente. Informe sobre el desarrollo mundial, 1992*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Bárcena, Alicia (1999), "The role of civil society in twenty-first century diplomacy", *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, Nueva York, Westview Press.
- _____ (1997), *Ciudadanía ambiental global*, México, D.F., Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Barr, Nicholas (1993), *The Economics of the Welfare State*, segunda edición, Stanford, Stanford University Press.
- Barraqué, B. (1993), "Water management in Europe: beyond the privatization debate", *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, vol. 36, N° 3, Milán, Università Commerciale Luigi Bocconi, Istituto di Economia delle Fonti di Energia.
- Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Bartlett, Will y Julian Le Grand (1993), "The theory of quasimarkets", *Quasimarkets and Social Policy*, Julian Le Grand y Will Bartlett (comps.), Londres, The Macmillan Press.
- Baumann, Renato y Carlos Mussi (1999), *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*, serie Temas de coyuntura, N° 5 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.39.

- Beck, Robert (1991), *Water and Water Rights*, vol. 2, Virginia, The Michie Company.
- Bélisle, J. Denis (1998), "Trade promotion organizations: past and future. Keynote address", *Second World Conference of Trade Promotion Organizations*, Santiago de Chile, inédito.
- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000), "Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe" (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berry, Albert (1998), *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), *Progreso económico y social, 1998-1999*, Washington, D.C.
- _____ (1998), *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D.C.
- _____ (1997), *Progreso económico y social, 1996-1997*, Washington, D.C.
- Bird, Richard (1999), "Incentives in intergovernmental fiscal relations", *Decentralization and Accountability of the Public Sector. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., inédito.
- Birdsall, Nancy y Juan Luís Lodoño (1998), "No trade off: efficient growth via more equal human capital accumulation", *Beyond Trade Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Nancy Birdsall y otros (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), The Brookings Institution Press.
- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid.
- Bonbright, James C. (1961), *Principles of Public Utility Rates*, Nueva York, Columbia University Press.
- Booker, Alan (1994), "British privatization", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Bourguignon, François (1998), "Inequality and economic growth. Key note address", *Poverty and Inequality. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, 1996*, Shahid Javed Burki y otros (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bourguignon, François y Gary Fields (1990), "Poverty measures and antipoverty policy", *Recherches économiques de Lovain*, vol. 56, Nº 2-3.
- Brañes, R. (1994), *Manual del derecho ambiental mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Buitelaar, Rudolf M., Ramon Padilla y Ruth Urrutia (1999), *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 85 (LC/G.2047-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.20.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry y William Dillinger (1999), "Beyond the Center: Decentralizing the State", *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington, D.C.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Campodónico, Humberto (1999), *Estudio sobre regulación en electricidad y telecomunicaciones en el Perú*, Lima.
- Campos, Nauro y Jeffrey B. Nugent (1998), "Instituciones y crecimiento: ¿puede el capital humano ser un vínculo?", *Revista de la CEPAL*, Nº 64 (LC/G.2022-P), Santiago de Chile, abril.
- Cancado Trinidad, Antonio (1993), *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*, Sergio Antonio Fabris (comp.), Porto Alegre.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorpe (2000), *La industrialización y el Estado en América Latina: los años de la postguerra*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, Mauricio y Felipe Barrera (1994), "Efectos macroeconómicos de los capitales extranjeros: el caso colombiano", *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas*, José Antonio Ocampo (comp.), Santafé de Bogotá, Proyecto Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Carlson, Beverly (1999), "Measuring Labour Market Outcomes of Educational Attainment: International and Latin American Experience", París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/ (WEI), inédito.
- Casasús, Carlos (1994), "Privatizing the Mexican water industry", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.

- Castells, Manuel (1996), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 3 volúmenes, Madrid, Alianza Editores S.A.
- Castillo, Mario, Marco Dini y Claudio Maggi (1994), Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile (LC/R.1467), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), Balance de la década (título provisional) (LC/G.2092), Santiago de Chile.
- _____ (2000b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- _____ (2000c), “The Vulnerability of Small Island Developing States of the Caribbean”, Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
- _____ (1999a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999* (LC/G.2056-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.2.
- _____ (1999b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2051-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.15.
- _____ (1999c), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- _____ (1999d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1998* (LC/G.2038-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.3.
- _____ (1998a), *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL* (LC/G.2040), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1998b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1998c), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14.
- _____ (1998d), El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- _____ (1998e), *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- _____ (1998f), “Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana” (LC/L.1117), Santiago de Chile.
- _____ (1997a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1997* (LC/G.1978), Santiago de Chile.
- _____ (1997b), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- _____ (1997c), *Panorama social de América Latina, 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- _____ (1996a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1941), Santiago de Chile, 2 de diciembre.
- _____ (1996b), *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- _____ (1996c), “Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad”, documento presentado en la Séptima Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, 13 al 17 de mayo.
- _____ (1996d), El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 13 de marzo.
- _____ (1995a), *Panorama social de América Latina, 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- _____ (1995b), Mercados de derechos de agua: entorno legal (LC/R.1485), Santiago de Chile.
- _____ (1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, serie Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.

- _____ (1994b), *La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe* (LC/G.1802(SES.25/5)), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1994c), *Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica. Una evaluación del SISBEN* (LC/R.1476), Santiago de Chile.
- _____ (1994d), *Panorama social de América Latina, 1994* (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- _____ (1994e), *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas* (LC/R.1399), Santiago de Chile.
- _____ (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____ (1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999a), *América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago de Chile, marzo.
- _____ (1999b), “América Latina: población económicamente activa, 1980-2025”, *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Centro Latinoamericano de Demografía) (1998a), “América Latina: proyecciones de población, 1970-2050”, *Boletín demográfico*, año 31, N° 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile, julio.
- _____ (1998b), *Población, salud reproductiva y pobreza* (LC/G.2015(SES.27/20)), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1996), *Informe de seguimiento del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo* (LC/G.1905(SES.26/10)), Santiago de Chile.
- _____ (1993), *Población, equidad y transformación productiva* (LC/DEM/G.131/Rev.1-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- CEPAL/CELADE/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas, serie E*, N° 45 (LC/DEM/G.161), Santiago de Chile.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1998), *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, serie Libros de la CEPAL, N° 46 (LC/G.2007-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.4.
- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1997), *Descentralización fiscal en América Latina; nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Hubert Edling (comps.) (LC/L.1051), Santiago de Chile.
- _____ (1996), *Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos*, Gabriel Aghón y Gerold Krause-Junk (LC/L.948), Santiago de Chile.
- CEPAL/IIDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUMA/SEMARNAP (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) (1998), *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en América Latina y el Caribe*, México D.F.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.

- Chiappe, Clemencia (1999), “Elementos de análisis para una estrategia educacional de Colombia”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Chisari, Omar y otros (1997), “Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina”, N° WP 1824, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Clark, Ephraim y Gerard Mondello (1997), “An Option Approach to a Water Delegation”, informe presentado en la segunda Conferencia de Toulouse sobre ambiente y economía de recursos (Ceram, Sophia Antipolis, 14 al 15 de mayo).
- CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987), *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; nuestro futuro común*, Nueva York.
- Colm, G. (1965), “National Goals Analysis and Marginal Utility Economics”, *Financial Archives New Series*, N° 24, julio.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (1994), *Los desafíos de la educación chilena*, Santiago de Chile.
- Congreso de los Diputados de las Cortes Generales de España (1992), *Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Madrid, 26 de octubre.
- Consolidated Laws Service (1983), vol. 26, Nueva York.
- Consumers International (1998), América Latina: electricidad, telecomunicaciones y agua potable. La perspectiva de los consumidores, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Conte-Grand, Alfredo H. (1997), “Seguro de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica”, Documento de trabajo, N° 57, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cooper, Richard (1971), “Currency depreciation in developing countries”, *Princeton Essays in International Finance*, N° 86.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999a), “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, Working Papers, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.
- _____ (1999b), “Social funds in stabilization and adjustment programmes”, *Research for Action*, N° 48, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), abril.
- Corrales, María Elena (1998), *El reto del agua: cambios institucionales en los servicios públicos por redes*, Caracas, Editorial Galac.
- _____ (1997), *Modernización de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. Estudio de casos*, vol. 2, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF)/ HidroCapital, mayo.
- Cox, Maximiliano (1999a), “Lineamientos estratégicos para el desarrollo agro-rural futuro”, *Política agrícola. Hacia un desarrollo integrador*, Santiago de Chile, Corporación Justicia y Democracia.
- _____ (1999b), “Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural”, Santiago de Chile, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CTI (Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe) (1999), “Bases territoriales y biorregionales de la planificación”, *Estrategias ambientales para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe 1999*, inédito.
- Daly, H. y J. Cobb (1989), *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press.
- Damijan, J. (1997), “Main economic characteristics of small countries: some empirical evidence”, *Development and International Cooperation*, vol. 13, junio-diciembre.
- David, Mauricio (1999) “Previdência rural no Brasil: uma análise de sue impacto e eficácia como instrumento de combate à pobreza rural”, Rio de Janeiro, inédito.
- David, M. Beatriz (2000), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?*, serie Libro de la CEPAL, N° 56 (LC/G.2098-P), Santiago de Chile, por aparecer.
- David, M. Beatriz y otros (1997), “Reforma agrária e desenvolvimento sustentável”, N° 4, Brasília, Gerência de Estudos Setoriais 3, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), noviembre.

- De Andrade, Roberto (cons.) (1995), *Reestructuración del mercado eléctrico en América Latina: la difusión de la experiencia chilena* (LC/R.1499), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Paula, Francisco y Rodrigo Bolaños (1999), “El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma”, serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 77 (LC/L.1178), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Delgado Barco, José Alberto (1999), “Situación y perspectiva de la regulación de servicios públicos en Colombia”, Cali, inédito.
- Delgado, Guilherme (1999), “Sistema de previdência social rural”, Brasilia, inédito.
- Devlin, Robert (1993), “Las privatizaciones y el bienestar social”, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, abril.
- Di Gropello, Emanuela y Rosella Cominetti (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Díaz Araujo, Edgardo (1999), *Estudio sobre regulación en el transporte y distribución de energía eléctrica en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays*, Andrés Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell.
- Dirven, Martine (1997), “El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas”, serie *Desarrollo productivo*, N° 43 (LC/G.1961), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dourojeanni, Axel (1994), “La gestión del agua y las cuencas en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, agosto.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asian Agenda*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Ellis, F. (1993), *Peasant Economics, Farm Households and Agrarian Development*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elnaboulsi, J. (s/f), *Water Services in France: Management and Privatization. What Can We Learn From?*, Boulder, Colorado.
- Environment Australia* (1997), “Review of Commonwealth EIA. Social Impact Assessment, May 1994”, Environment Assessment Branch, enero.
- EPA (Environmental Protection Agency) (1995), *The EPA’s Environmental Justice Strategy*, Washinton D.C., abril.
- _____ (1977), *Survey of Operating and Financial Charges of Community Water Systems*, Washington, D.C.
- Escaith, Hubert y E. Pérez (1999), “Los países pequeños y la integración hemisférica”, *Nuevas dimensiones de la integración*, A. de la Reza y R. Conde (coord.), México, D.F.
- Estados Unidos (1935), *Public Utility Act*, Washington, D.C.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Ferlie, Ewan y otros (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferro, Gustavo (1999), *El servicio de agua potable y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación*, Buenos Aires.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Helmut Reisen (comps.) (1997), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos: teoría y experiencia Argentina recientes*, Buenos Aires.
- Financial Times* (1996), “Water report”, N° 6, 4 de septiembre.
- Findley, Roger y Daniel Farber (1992), *Environmental Law*, tercera edición, Minnesota, West Publishing Company.

- Fischer, Stanley (1998), "Reforma de las finanzas mundiales: enseñanzas de una crisis", *Boletín del FMI*, suplemento especial, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 26 de octubre.
- _____ (1996), "Why are Central Banks Pursuing Long-Run Price Stability?", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI) / Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)/ Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), agosto, inédito.
- _____ (1993), "The role of macroeconomic factors in growth", *NBER Working Papers series*, N° 4565, diciembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., mayo.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- Frenkel, Roberto (1983), "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", *El trimestre económico*, N° 200, octubre-diciembre.
- Funabashi, H. (1989), *Sociological Perspectives on Environmental Problems: the Theory of Social Dilemmas and the Theory of Social Control Systems*, Tokio, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias, Universidad Hosei.
- Furman, Jason y Joseph Stiglitz (1998), "Economic crises: evidence and insights from East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires.
- Ganuza, Enrique y Lance Taylor (1998), "Política macroeconómica, pobreza y equidad en América Latina y el Caribe", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (comps.), Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ediciones Mundi-Prensa.
- Ganuza, Enrique, Arturo León y Pablo Sauma (comps.) (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20* (LC/R.1933), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), octubre.
- García, Américo (1998), *La renegociación del contrato de Aguas Argentinas*, Buenos Aires, octubre.
- Garnier, Leonardo y Mario Mora (1999), "Compromisos de resultado en el sector social. Su aplicación en Costa Rica", *Reforma y democracia*, N° 13, Caracas, febrero.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra.
- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi (1997), "Savings behaviour in Latin America: overview and policy issues", *Promoting Savings in Latin America*, Ricardo Hausmann y Helmut Reisen (comps.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gelbman, Ross (1997), *The High Stakes Battle Over Earth's Threatened Climate*, Cambridge, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company.
- Gerchunoff, P. y Guillermo Cánovas (1993), *Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.
- Githinji, M. y C. Perrings (1992), *Social and Ecological Sustainability in the Use of Bioetic Resources in Sub-Saharan Africa: Rural Institutions and Decisionmaking in Kenya and Botswana*, Riverside, California, Beijer Institute University of California, julio.
- Gligo, Nicolo (1997), "Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas", *Revista de la CEPAL*, N° 63 (LC/G.1986-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1994), "Rol del Estado y de los sectores privados frente al desarrollo de una cultura en el uso de recursos naturales", documento presentado en el Primer Congreso Mundial de Profesionales de la Agronomía, Santiago de Chile.
- González, Jorge Iván y Francisco Pérez (1997), "La transición de los hospitales públicos de Colombia hacia la financiación por venta de servicios, 1993-1995", *Coyuntura social*, N° 16, Santafé de Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.
- Gray, Horace (1940), "The passing of the public utility concept", *Journal of Land and Public Utilities Economics*, N° 16.

- Graziano da Silva, José (1999), "O novo rural brasileiro", Campinas, Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.
- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows, Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.
- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo (1999), *The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture*, Brighton, Grupo de Expertos sobre Problemas del Desarrollo (EGDI).
- Grosh, Margaret (1995), "Cinco criterios para la elección de los programas contra la pobreza", *El desafío de la austeridad*, Nora Lustig (comp.), El trimestre económico, N° 86, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1992), *From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America*, Synthesis, vol. 1, Washington, D.C., División de Recursos Humanos, Banco Mundial, septiembre.
- Guimaraes, Roberto (1998), *Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad (LC/IP/G.120)*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 6 de agosto.
- Gutiérrez, F., C. Prado y J. Sierra (1996), *De la demanda a la proclama: pedagogía para la educación en derechos humanos*, Heredia, Costa Rica, Instituto Latinoamericano de Pedagogía de la Comunicación (ILPEC).
- Haarmeyer, David (1994), "Privatizing infrastructure: options for municipal systems", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Harsanyi, John (1955), "Cardinal welfare, individualist ethics, and interpersonal comparisons of utility", *Journal of Political Economy*, N° 63, agosto.
- Hayek, F.A. (1973), *Law, Information and Liberty*, Chicago, University of Chicago Press.
- Held, Günther (1999), *Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes de Chile, Colombia y Costa Rica*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 84 (LC/L.1259-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.34.
- Held, Günther y Andras Uthoff (1995), "Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean", Working Paper, N° 25, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Helleiner, Gerald K. (1997), "Capital account regimes and the developing countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- _____ (comp.) (1992), *Trade Policy Industrialization and Development: New Perspectives*, Nueva York, Oxford University Press.
- Helm, Dieter (1994), citado en *The Times*, Londres, 29 de julio.
- Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativa y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, por aparecer.
- Heymann, Daniel y Pablo Sanguinetti (1998), "Quiebres de tendencia, expectativas y fluctuaciones económicas", *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 149, abril-junio.
- Hicks, Norman y Quentin Wodon (2000), "Economic Shocks, Safety Nets and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Hirschman, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hofman, André (2000), "Standardised capital stock estimates in Latin America: a 1950-94 update", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, N°1, enero.
- _____ (1999), Crecimiento y productividad en América Latina. Una visión comparativa a largo plazo (LC/R.1947), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Hyman, Leonard (1995), *The Privatization of Public Utilities*, Public Utilities Reports, Vienna, Virginia.
- Ibern, Pere (comp.) (1999), *Incentivos y contratos en los servicios de salud*, Barcelona, Springer Verlag Ibérica.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1999), *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Santiago de Chile, Ediciones Dolmen.
- IOCU (Organización Internacional de las Uniones de Consumidores) (1993), "Así estamos. Base de datos de organizaciones de consumidores de América Latina y el Caribe", *Consumers International*, Santiago de Chile.
- Jacobs, M. (1991), *The Green Economy, Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, Londres, Pluto Press.

- Jaramillo Alzate, A. J. (1998), “La presencia de los conflictos ambientales en las acciones de tutela. Sociedad, naturaleza y derecho”, *Informe del proyecto “Evaluación de la eficacia de la acción de tutela en la protección del medio ambiente”*, Medellín, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sabila.
- Jeffrey, Jack (1994), “Privatization in England and Wales”, *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Jiménez, L. Felipe y Nora Ruedi (1997), “Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva”, serie Financiamiento de desarrollo, N° 72 (LC/L.1084), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- J.P. Morgan (1998), *World Financial Markets*, Nueva York, 7 de octubre.
- Kaldor, Nicholas (1978), *Further Essays on Economic Theory*, Londres, Duckworth.
- Kasserman, David y John Mayo (1991), “The measurements of vertical economies and the efficient structure of the electric utility industry”, *Journal of Industrial Economics*, septiembre.
- Katz, Jorge (2000a), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- _____ (2000b), “Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____ (1987), “Domestic technology generation in LDCs: a review of research findings”, *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, Jorge Katz (comp.), Londres, Macmillan.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (2000), “Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones”, *La industrialización y el Estado en América Latina: los años de la postguerra*, Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorpe (comps.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Kay, J. (1988), “Forms of regulation”, *Financial Regulation or Overregulation*, A. Seldom.
- Kaysen, Carl y Donald Turner (1959), *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Kaztman, R. (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudio sobre la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kowka, John E. (1996), *Vertical Integration and Its Alternatives for Achieving Cost-Efficiency in Electric Power*, Washington, D.C., George Washington University, marzo.
- Krugman, Paul (1999), “Depression economics returns”, *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- _____ (1998), “The Eternal Triangle”, Cambridge, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), inédito.
- _____ (1995), *Development, Geography and Economic Trade*, Cambridge, The MIT Press.
- _____ (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, The MIT Press.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), “Contractionary effects of devaluations”, *Journal of International Economics*, N° 8.
- Laffont, Jean Jacques (1989), *Fundamental of Public Economics*, Cambridge, The MIT Press.
- Lahera, Eugenio y Mabel Cabezas (2000), Governance and institutional development of the Chilean economy (LC/R.1959), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Aparecerá en un próximo número de la revista *Journal of International Development*.
- Lall, Sanjaya (1990), *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Lamort, Fabien (1995), “La noción de servicio público en la industria eléctrica europea: un análisis comparativo, cultural e histórico en Francia, Alemania e Inglaterra”, *ENER Bulletin*, N° 15, julio.
- Larraín, F., J. Quiroz y R. Chumacero (1996), citado en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 26 de octubre.
- Le Grand, Julien (1999), “Los nuevos desafíos de la política social: Estado, mercado y equidad. La experiencia del Reino Unido”, *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Londoño, Juan Luís y Miguel Székely (1998), “Sorpresas distributivas después de una década de reformas”, *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid.

- López, Cecilia y otros (1993), *Análisis de las alternativas para una reforma previsional en Colombia*, Santafé de Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lora, Eduardo (1998), “Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”, *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid.
- Low, P. y A. Yeats (1992), “Do dirty industries migrate?”, *International Trade and Environment*, Patrick Low (comp.), World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C.
- Lustig, Nora (1999), “Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. Presidential Address”, Santiago de Chile, Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (ADEALC)/Universidad de Chile/Pontificia Universidad Católica de Chile, octubre.
- _____ (1998), “Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario “CEPAL, cincuenta años: reflexiones sobre América Latina y el Caribe” (LC/G.2037-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.11.
- Lustig, Nora y Darryl McLeod (1996), “Minimum wages and poverty in developing countries: some empirical evidence”, *Brookings Discussion Papers in International Economics*, Washington D.C.
- Marinakís, Andrés E. (1999), “Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Márquez, Gustavo (1999), “Labor Markets and Income Support: What did We Learn from the Crises?”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Martínez Allier, J. (1997), *De la economía política al ecologismo popular*, Barcelona, ICARIA Editorial.
- Martner, Ricardo (1998), “Política fiscal, ciclo y rendimiento”, *Revista de la CEPAL*, N° 64 (LC/G.2022-P), Santiago de Chile, abril.
- McKinnon, Ronald (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Medlin, Carol Ann (1997), “Aplicación de la lógica económica al financiamiento de la educación: la experiencia de Chile con el subsidio por estudiante”, *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR).
- Merrill Lynch (1991), *Global Utility Fund*.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000), *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, serie Políticas sociales, N° 36 (LC/L.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.
- _____ (1999), “Estudio comparativo de los costos fiscales de las ocho reformas previsionales en América Latina”, documento presentado en el Seminario Conjunto CEPAL/Ministerio de Hacienda Chile “Responsabilidades fiscales en sistemas de previsión”, Santiago de Chile, 2 y 3 de septiembre.
- _____ (1998), “La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Minsky, Hyman (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Reformas económicas e inversión: América Latina en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- Morales, César (1999), “La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes”, serie Desarrollo productivo, N° 53 (LC/L.1181), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morley, Samuel (2000), *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- _____ (1998), “La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina 1985-1995”, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (comp.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- _____ (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: the Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Morley, Samuel, Roberto Machado y Stefano Pettinato (1999), “Indexes of structural reform in Latin America”, serie Reformas económicas, N° 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Musgrave, Richard A. (1958), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (1999a), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (LC/G.2054)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- _____ (1999b), *Estudio económico mundial, 1999*, Nueva York.
- _____ (1999c), *World Population Prospects: the 1998 Revision (ST/ESA/SER.A/180)*, Nueva York.
- _____ (1999d), *World Population Projections. The 1998 Revision*, volume I: comprehensive tables (ST/ESA/SER.A/177), Nueva York.
- _____ (1994), “Aspectos legislativos e institucionales de la ordenación de los recursos hídricos. Cuestiones institucionales vinculadas con la ordenación integrada de los recursos hídricos. Informe del Secretario General” (E/CN.7/1994/6), Nueva York, Comité de Recursos Naturales.
- _____ (1985), “Anexo. Directrices para la protección del consumidor”, Resolución 39/248 de la Asamblea General, Nueva York.
- _____ (1979), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, Departamento de Información Pública.
- _____ (1966), *Pacto de los derechos económicos, sociales y culturales*, Nueva York.
- Naredo, J.M. (1998), “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, *Ciudades para un futuro más sostenible. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid* (<http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>).
- National Consumers Council (1993), *Paying the Price*, Londres.
- National Council on Public Works (1987), *The Nation Public Works: Report on Water Supply, Consulting Report*, Washington, D.C., Wade Miller Associates Inc.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nurkse, Ragnar (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio (2000), “Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis”, *El impacto de las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en preparación.
- _____ (1999a), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1999b), *Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence*, serie Temas de coyuntura, N° 1 (LC/L.1192-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.G.6.
- _____ (1999c), *Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 18 (LC/L.1260-P) Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.37.
- _____ (1998a), “Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2033-P), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1998b), “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1996), “Participación privada en la provisión de los servicios sociales: el caso colombiano”, documento presentado en la Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización, organizada por el Banco Mundial, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) del Perú, Lima, enero, publicado en *Coyuntura social*, N° 14, Santafé de Bogotá.

- Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (1999), *Price-based Capital Account Regulations: The Colombian Experience*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 87 (LC/L.1262-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.II.G.41.
- _____ (1997), “Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996”, *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Centro de Desarrollo/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), McGraw-Hill.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1996), “Grow Now/Clean Later, or the Pursuit of Sustainable Development”, Technical Paper, N° 111, París.
- _____ (1985), *The Role of the Public Sector*, París.
- OCDE/DSTI (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria) (1996), “The Essential Facilities Concept”, N° OECD/GD/(96)113, París.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1999), “The Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-Making in Sustainable Development (ISP)”, Washington, D.C., julio, inédito.
- Ogus, Anthony I. (1994), *Regulation, Legal Form and Economic Theory*, Clarendon Law Series, Oxford.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999a), “Informe Final. Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS ‘La extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe (México, D.F., 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999)’”.
- _____ (1999b), *Panorama laboral, 1999*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- _____ (1999c), “Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas”, *Memoria del Director General*, decimocuarta Reunión Regional Americana, Lima, 24 al 27 de agosto.
- _____ (1998), *Panorama laboral, 1998*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- _____ (1997), *Panorama laboral, 1997*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- OLADE/CEPAL/GTZ (Organización Latinoamericana de Energía/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1997), *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: enfoques para la política energética*, Quito.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1998), *La salud en las Américas. Edición 1998*, vol. 1, Publicación científica N° 569, Washington, D.C.
- _____ (1994), *Las condiciones de salud en las Américas. Edición 1994*, Publicación científica N° 549, Washington, D.C.
- _____ (1990), *Las condiciones de salud en las Américas. Edición 1990*, vol. 1, Washington, D.C.
- OPS/CEPAL (Organización Panamericana de la Salud/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Cuaderno técnico, N° 46, Washington, D.C.
- Paredes, Ricardo (1997), “Un dilema de eficiencia: ¿regular conductas o estructuras?”, *Economía y negocios. El Mercurio*, Santiago de Chile, 21 de junio.
- Pearce, D.W. y Turner, R.K. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (1999), Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el nuevo modelo económico (LC/R.1957), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Peres, Wilson (coord.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Perkins, Dwight H. y Moshé Syrquin (1989), “The higher GDP and productivity growth rate for large countries is a historical fact” y “Large countries: the influence of size”, *Handbook of Development Economics*, vol. 2, Hollis Chenery y T.N. Srinivasan (comps.), Países Bajos.
- Pezzey, J. (1992), “Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis”, World Bank Environment Paper, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Phillips Jr., Charles F. (1993), *The Regulation of Public Utilities*, Arlington, Virginia, Public Utilities Reports Inc.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, Nueva York.
- _____ (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.

- _____ (1997), *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, Nueva York.
- _____ (1994), *Informe sobre desarrollo humano, 1994*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1999a), *Global Environmental Outlook 2000*, Londres, Earthscan Publications Ltd.
- _____ (1999b), *Our Planet, the United Nations Environment Programme Magazine for Environmentally Sustainable Development*, vol. 10, N°1, (http://www.unepie.org/tourism/edit_kalus.html).
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Popowsky, Irwing A. (1996), *Legal Framework for the Regulation of Public Utilities*, East Lansing, Michigan State University, 29 de julio.
- Porter, Michael (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara Editor S.A.
- Prebisch, R. (1952), *Problemas teóricos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), México, D.F., Comisión Económica para América Latina (ECLA). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 52.II.G.1.
- Primamérica Consultores (1999), “Informe estadístico sistemas privados de pensiones latinoamérica”, Informe N° 10, Santiago de Chile, agosto.
- Public Utilities Report Inc. (1994), *The Electric Industry in Transition*.
- Queisser, Monika (1998), “Pension reforms: lessons from Latin America”, *Policy Brief*, N° 15, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD).
- Ramos, Joseph (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Ravallion, Martín (1998), “Appraising Workfare Programs”, Policy Research Working Paper, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rawls, John (1988), “Libertad, igualdad y derecho”, *Conferencia Tanner sobre filosofía moral*, Madrid, Editorial Ariel.
- _____ (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Rawls, John y Judith Rees (s/f), “Protecting the consumer”, inédito.
- Reinhardt, Uwe, E. (1998), “Abstracting distributional effects, this policy is efficient”, *Health, Health Care, Health Economics; Perspectives on Distribution*, Bruce Morris, Thomas Getzen y Gregory Stoddart (comps.), Nueva York, John Wiley and Sons Inc.
- República Argentina (1992), *Proyecto de Pliego Hidroeléctrica Provincia de Mendoza*, Mendoza, 16 de julio.
- Rhee, Yung Whee (1985), *Instruments for Export Policy and Administration, Lessons from the East Asian Experience*, World Bank Staff Working Papers, N° 725, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rifkin, Jeremy (1995), *The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Down of the Post-market Era*, Nueva York, Putnam.
- Roberts, Mark J. y James R. Tybout (comps.) (1996), *Industrial Evolution in Developing Countries. Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*, Oxford, Oxford University Press.
- Robinson, Joan (1962), *Essays in the Theory of Economic Growth*, Londres, MacMillan.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (1999), “Trade policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to Cross-National Evidence”, Maryland, University of Maryland/Harvard University, enero.
- Rodrik, Dani (1999), *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- _____ (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Rodrik, Dani y Andrés Velasco (1999), “Short-Term Capital Flows”, documento preparado para la Conferencia ABCDE del Banco Mundial, inédito.
- Romano, Cesare A. (1997), “A Proposal to Enhance the Effectiveness of International Environmental Law: The ‘International Environmental Ombudsman’”, Nueva York, Clinic on International Environmental Law, University Law School.
- Ros, Jaime (2000a), *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor, University of Michigan Press, por aparecer.
- _____ (2000b), “Increasing Returns, Development Traps, and Economic Growth”, Ann Arbor, Michigan University Press, en prensa.
- _____ (1999), “From the Capital Surge to the Financial Crisis and Beyond: Mexico in the 1990s”, documento preparado para el proyecto “Cómo evitar las crisis financieras: enseñanzas derivadas del ‘éxito’ de las economías emergentes”, Santiago de Chile, marzo.

- Rosales, Osvaldo (1999), "Economía de la información y proyecto-país", *El diario*, Santiago de Chile, 21 de junio.
- _____ (1994), "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, agosto.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Ross, Tieman y otros (1995), "The tide turns at last for water customers", *The Times*, Londres, 31 de marzo.
- Rothschild, Michael y Joseph Stiglitz (1976), "Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, N° 4, noviembre.
- Rudnick, Hugh (1999), "La infraestructura energética y el sector eléctrico", *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dolmen Ediciones.
- Sabogal Henao y Ana R. (1997), "Política, legislación y gestión ambiental en Colombia", *Legislación y gestión ambiental en los países andinos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA)/Fundación Konrad Adenauer.
- Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco (1996), "The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold?", *NBER Working Paper Series*, N° 5563, Cambridge, mayo.
- Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno (1999), *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, serie Temas de coyuntura, N° 4 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.13.
- Salama, Pierre y Blandine Destremau (2000), *Medida de la pobreza y pobreza desmedida*, Santiago de Chile, Ed. Cesoc.
- Salazar, Manuel y Manuel Fernando Castro (1998), "Respuesta a la criminalidad violenta en Colombia: una visión desde lo público", *Coyuntura social*, N° 18, Santafé de Bogotá, mayo.
- Salvatore, D. (1997), "The economic performance of small versus large nations", *Development and International Cooperation*, vol. 13, junio-diciembre.
- Sánchez Alvaera, Fernando (1994), "Globalización, Estado y regulación energética en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Sarmiento, Alfredo y Leticia Arteaga (1998), "Focalizar para universalizar", *Cuadernos de economía*, vol. 17, N° 29, Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Savater, Fernando (1999), *El valor de educar*, décima edición, Barcelona, Ariel.
- Schaper, Marianne (1999), *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 19 (LC/L.1241-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.44.
- _____ (1998), "Comercio internacional y desarrollo sustentable a la luz de la Agenda 21", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schmidt-Hebbel, Klaus (1999), "Latin America's pension revolution: a review of approaches and experience", *World Bank ABCDE Conference*, Washington, D.C., abril.
- Schmidt-Hebbel, Klaus, Luis Servén y Andrés Solimano (1996), "Savings, investment and growth in developing countries: an overview", *Road Maps to Prosperity: Essays on Growth and Development*, Andrés Solimano (comp.), Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.
- _____ (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York.
- _____ (1995), "The political economy of targeting", *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1994), *Resources, values and development*, Oxford, Basil Blackwell Press.
- _____ (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (1982), *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford, Basil Blackwell Press.
- _____ (1977), "Rational fools: a critique of the behaviour foundations of economic theory", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, N° 4.
- Severino, Michael (1999), "Sell-off became horror story", *Financial Times*, 27 de julio.
- Shaw, E. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sojo, Ana (1999a), "La política social en la encrucijada: opciones o disyuntivas", *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de

- Cultura Económica/ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- _____ (1999b), “Los compromisos de gestión en salud de Chile: formas de reintegración en el rompecabezas de la reforma”, *Fonasa: ¿una reforma en marcha? Una mirada interna y externa a las políticas y planes del Fondo Nacional de Salud*, Santiago de Chile, Fondo Nacional de Salud (FONASA).
- _____ (1998), “Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa”, *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1997), “Morfología y gestión de los sistemas de salud de la región en el proceso descentralizador”, Documentos y ponencias de la Reunión regional sobre descentralización, los sistemas de salud y los procesos de reforma del sector, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____ (1990), “Naturaleza y selectividad de la política social”, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago de Chile, agosto.
- Solanes, M. y D. Getches (1998), “Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico”, *Informe de buenas prácticas*, N° ENV-127, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Solari, Aldo (1994), “La desigualdad educativa: problemas y políticas”, serie Políticas sociales, N° 4 (LC/L.851), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Solow, R.M. (1986), “On the intergenerational allocation of natural resources”, *Scandinavian Journal of Economics*, N° 88, junio.
- Soros, George (1998), *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York.
- Spota, Alberto (1941), *Tratado de derecho de aguas*, vol. 2, Jesús Méndez (comp.), Buenos Aires.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- Stelzer, Irwin (1995), “The long arm of the regulator needs to be strengthened”, *The Times*, Londres, 24 de marzo.
- Stewart, Frances y Ejaz Ghani (1992), “Externalities, development, and trade”, *Trade Policy Industrialization and Development. New Perspectives*, Gerald K. Helleiner (comp.), Nueva York, Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph (1999), “The Russian devolution”, *The New York Times Magazine*, 15 de agosto.
- _____ (1998), “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington”, *Reforma y democracia*, N° 12, octubre.
- Studart, Rogério (1996), “The efficiency of the financial system, liberalization and economic development”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 2.
- _____ (1995), *Investment Finance in Economic Development*, Londres, Routledge.
- Suárez, Daniel (1998), “Curriculum, escuela e identidad: notas para la definición de un programa de estudio de la escolarización”, *Revista RELEA*, N° 5, Caracas, mayo-agosto.
- Sullivan, Lawrence (1977), *Antitrust*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Company.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1996), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Santiago de Chile, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- _____ (1991), “El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina”, *Lecturas*, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1975), *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Sunkel, Osvaldo y Nicolo Gligo (comps.) (1980), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Symonides, Janusz (1998), “Cultural rights: a neglected category of human rights”, *International Social Science Journal*, N° 158.
- Tavares de Araujo Jr., José y Luis Tineo (1999), “Competition policy and regional trade agreements”, *Trade Rules in the Making, Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Miguel Rodríguez Mendoza, Patrick Low y Barbara Kotschwar (comps.), Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA), The Brookings Institution Press.
- Taylor, Lance (1998), “Capital market crises: liberalisation, fixed exchange rates and market-driven destabilisation”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, N° 6, noviembre.

- _____ (1993), "A three-gap analysis of foreign resource flows and developing country growth", *The Rocky Road to Reform. Adjustment, Income Distribution and Growth in the Developing World*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1991), *Income Distribution, Inflation, and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Tedesco, Juan Carlos (1998), "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP).
- Ten Kate, Adriaan y Gunnar Niels (1995), "El entorno de política económica del desempeño exportador de México", Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Texte de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, 25 de junio.
- The Water Share Offers. Prospectus* (1989), noviembre.
- Thobani, Mateen (1999), "Private infrastructure, public risk", *Finance and Development*, marzo.
- Thomson, Ian (1999), "Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario", *Revista de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- Tietenberg, T. (1992), *Environmental and Natural Resources Economics*, Nueva York, HaperCollins Publishers Inc.
- Titelman, Daniel (1999), "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2000), "El mercado de la salud y las reformas al financiamiento de los sistemas de salud", *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud*, Daniel Titelman y Andras Uthoff (eds.), en prensa.
- Tokman, Victor E. y Daniel Martínez (comps.) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Tokman, Víctor E., Daniel Martínez y José Wurgaft (1995), *Las dimensiones laborales de la integración económica en América latina y el Caribe*, Documentos de Trabajo, N° 8, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Tussie, Diana (1997), "Trade Policies and Commitments in the World Trade Organization", Santiago de Chile, Unidad de Comercio Internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1.
- _____ (1999b), *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1999* (TD/STAT), Ginebra.
- _____ (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- _____ (1997), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997* (UNCTAD/TDR/1997), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.D.8.
- University of Michigan (1997), "The Environmental Justice Information Programme", Ann Arbor, Escuela de Recursos Naturales y Medio Ambiente, abril.
- Uthoff, Andras (1999), "Trends in Social Security Reform and the Uninsured", documento presentado a la Conferencia sobre Protección Social y Pobreza, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (1998), "Fondos de pensiones, el financiamiento de los costos de transición y el desarrollo de los mercados financieros. Lecciones de la reforma de privatización en Chile", *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (comps.), Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Uthoff, Andras y Daniel Titelman (1997), "La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw Hill.
- Valdés, Salvador (1999), "El tamaño de las comisiones de las AFPs: comparación internacional", *Administración y economía*, N° 36, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Van de Walle, Dominique y Kimberly Nead (1995), "Incidence and targeting: an overview of implications", *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Van Wijnbergen, Sweder (1984), "The Dutch disease: a disease after all", *Economic Journal*, N° 94.
- Vargas, Jorge Enrique y Alfredo Sarmiento (1998), "La descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia", *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Emanuela Di Gropello y Rosella Cominetti (comps.) (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vuylsteke, Charles (1988), "Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises", World Bank Technical Paper, vol. 1, N° 88, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Walsh, Kieron (1995), *Public Services and Market Mechanisms*, Londres, Macmillan Press/Public Policy and Politics.
- Water Industry Act* (1991), "Artículos 6 al 17", Londres, HMSO Publication Centre.
- Weiner, Michael y otros (1995), "Preparing for industry upheaval: why electric utilities must reengineer", *The privatization of public utilities*, Leonard Hyman (comp.), Vienna, Virginia, Public Utilities Reports.
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe durante los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- Williamson, J. (1998), "Revisión del consenso de Washington", *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Zysman, John (1983), *Governments, markets, and growth: financial systems and the politics of industrial change*, Londres, Cornell University Press.