

LA BRECHA DE LA EQUIDAD
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA CUMBRE SOCIAL



NACIONES UNIDAS
Santiago de Chile, 1997

LC/G.1954/Rev.1-P
Diciembre de 1997

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.97.II.G.11

ISBN 92-1-321462-6

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

**Copyright © Naciones Unidas 1997
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile**

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN	11
RESUMEN Y CONCLUSIONES	13
PRIMERA PARTE: LOS TEMAS DE LA CUMBRE	21
I. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN	23
1. Magnitud y tendencias	23
2. Pobreza urbana	33
3. Pobreza rural	38
4. Tendencias de la distribución del ingreso de los hogares	45
II. GENERACIÓN DE EMPLEO PRODUCTIVO	55
1. Crecimiento moderado e inestable	55
2. El crecimiento y la evolución del empleo	60
3. La generación de empleo	65
4. Las remuneraciones	66
5. Las disparidades de los ingresos laborales	70
III. INTEGRACIÓN SOCIAL	73
1. Integración social y diversidad	73
2. Situaciones que atentan contra la integración social	75
SEGUNDA PARTE: LAS REFORMAS EN CURSO	81
IV. LAS REFORMAS ECONÓMICAS	83
1. Una visión de conjunto	83
2. Empleo y reformas laborales	86
V. LAS REFORMAS SOCIALES	93
1. El gasto social	93
2. Reformas de la educación	109
3. Reformas de los sistemas de salud	123
4. Vivienda	139
5. Reforma de la previsión social	147

	<i>Página</i>
TERCERA PARTE: ORIENTACIONES PARA UNA POLÍTICA INTEGRADA	157
VI. POLÍTICAS ECONÓMICAS	159
1. El desafío de la transformación productiva con equidad	159
2. Políticas públicas y calidad del crecimiento	162
3. Fomento de la microempresa	171
4. Políticas contra la pobreza en áreas rurales	175
5. Políticas para la modernización agrícola	179
VII. POLÍTICAS SOCIALES	185
1. Características tradicionales de las políticas sociales	185
2. Papel de las políticas sociales en el logro de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	186
3. Integración social: orientaciones para la acción	192
4. Sugerencias y recomendaciones sobre políticas sectoriales	192
BIBLIOGRAFÍA	209

ÍNDICE DE RECUADROS, CUADROS Y GRÁFICOS

Recuadro I.1	La pobreza en Brasil	27
Recuadro I.2	Reunión ministerial del Caribe sobre erradicación de la pobreza	32
Recuadro I.3	Indicadores utilizados para caracterizar la pobreza urbana	35
Recuadro III.1	La violencia en Colombia	77
Recuadro IV.1	América Latina: Propuestas de seguro de desempleo	89
Recuadro V.1	Evolución del gasto social en América Latina durante los años noventa	96
Recuadro V.2	Precisiones metodológicas sobre las estadísticas de gasto social	100
Recuadro V.3	Magnitud del gasto público social en dólares per cápita y como porcentaje del PIB	101
Recuadro V.4	Los componentes básicos del gasto en capital humano	104
Recuadro V.5	Inequidad en rendimiento y logros educativos en Chile	111
Recuadro V.6	Sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación	117
Recuadro V.7	Reforma de la educación en Jamaica	121
Recuadro V.8	El perfil de salud de la población	124
Recuadro V.9	Solidaridad y eficiencia de los seguros de salud	129
Recuadro V.10	Los desafíos de la combinación público-privada	130
Recuadro V.11	Reforma de los sistemas de salud del Caribe	133
Recuadro V.12	Vivienda: disponibilidad y necesidades	143
Recuadro VI.1	Políticas de capacitación	169

	<i>Página</i>
Recuadro VI.2 Asociatividad y cooperación público-privada en conglomerados de empresas en Perú	171
Recuadro VI.3 El Salvador: La integración de pequeños productores de cultivos básicos en las cadenas hortícolas internacionales	183
Recuadro VII.1 ¿Qué es impacto?	189
Recuadro VII.2 Influencia del clima educacional y del ingreso del hogar en el desempeño educacional	194
Recuadro VII.3 Niños y jóvenes que no estudian ni trabajan: un bajo costo de oportunidad para la continuidad educativa	198
Cuadro I.1 Nivel y variaciones de la pobreza urbana en los años noventa	24
Cuadro I.2 Magnitud de la pobreza e indigencia	25
Cuadro I.3 Magnitud de la pobreza e indigencia	28
Cuadro I.4 Población pobre e indigente	31
Cuadro I.5 Distribución porcentual de los hogares urbanos en situación de pobreza, clasificados de acuerdo a sus características determinantes	34
Cuadro I.6 Porcentaje de ocupados pobres en cada inserción ocupacional y distribución porcentual del total de pobres	36
Cuadro I.7 Grados de pobreza rural	39
Cuadro I.8 Evolución reciente de la pobreza rural por área de predominio	39
Cuadro I.9 Incidencia de la pobreza en algunas categorías de ocupación	41
Cuadro I.10 Distribución del total de ocupados rurales en situación de pobreza, según categorías de ocupación	42
Cuadro I.11 Cambios en la distribución del ingreso en las zonas urbanas, 1986, 1990, 1992 y 1994	46
Cuadro I.12 Cambios en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares	51
Cuadro I.13 Distribución del ingreso urbano	53
Cuadro II.1 Dinamismo económico en los años noventa	57
Cuadro II.2 Nivel y variabilidad del crecimiento en los años noventa	60
Cuadro II.3 Crecimiento y desempeño del mercado de trabajo	62
Cuadro II.4 Desempleo urbano	63
Cuadro II.5 Ingresos medios y disparidades de los ingresos laborales	72
Cuadro IV.1 Temas considerados en las reformas laborales por país, 1990-1995	87
Cuadro IV.2 América Latina: Modelos de programas de empleo aplicados	91
Cuadro V.1 Gasto social	94
Cuadro V.2 Gasto público en capital humano	105
Cuadro V.3 Fondos de inversión y emergencia social para la superación de la pobreza en América Latina vigentes a 1997	106
Cuadro V.4 Promedios de rendimiento según nivel socioeconómico (4 ^o básico)	112
Cuadro V.5 Distribución porcentual de los alumnos según nivel socioeconómico y cuartil de rendimiento total	112
Cuadro V.6 Aumento del gasto per cápita en educación	113

	<i>Página</i>	
Cuadro V.7	Tendencia a la reducción del gasto social en educación entre 1982 y 1991	114
Cuadro V.8	La reforma educacional en algunos países de la región 1996	118
Cuadro V.9	Acceso a la salud	125
Cuadro V.10	Instrumentos de la reforma del sector de la salud, 1995	132
Cuadro V.11	Evolución del gasto per cápita en salud	138
Cuadro V.12	Hogares y viviendas existentes	141
Cuadro V.13	Deficiencias actuales y necesidad de viviendas para nuevos hogares	142
Cuadro V.14	Población total y población económicamente activa cubierta por la seguridad social, 1970-1995	148
Cuadro V.15	Evolución del gasto per cápita en seguridad social	149
Cuadro V.16	Pilares de las reformas de los sistemas de pensiones en siete países de América Latina	153
Cuadro V.17	Clasificación de los sistemas distributivos	154
Cuadro VI.1	Estrategias para el fomento de la microempresa (ME) en los años noventa	173
Cuadro VII.1.a	Uruguay: Resultados en matemática según contexto sociocultural de las escuelas	195
Cuadro VII.1.b	Uruguay: Resultados en lengua materna según contexto	195
Cuadro VII.2	Indicadores de cobertura y de acceso al sistema escolar	197
Cuadro VII.3	Valor actualizado de los programas compensatorios para adultos (equivalentes a educación secundaria) comparado con el valor de cuatro años de educación secundaria convencional	199
Gráfico I.1	Crecimiento económico y disminución del porcentaje de hogares bajo el umbral de la pobreza 1990-1994	29
Gráfico I.2	Participación en el ingreso del 40% más pobre	47
Gráfico I.3	Participación en el ingreso del 10% más rico	48
Gráfico I.4	Cambios en la distribución del ingreso: 1986-1990 y 1994	49
Gráfico II.1	PIB por habitante 1996	58
Gráfico II.2	PIB por habitante 1996	59
Gráfico II.3	Remuneraciones medias reales	68
Gráfico II.4	Salario mínimo real urbano	69
Gráfico III.1	Chile: Percepción del aumento de la delincuencia en 1996 respecto del año precedente	78
Gráfico III.2	Chile: Percepción del aumento de la violencia de la delincuencia en 1996 respecto del año precedente	78
Gráfico III.3	La delincuencia en los últimos 5 años	78
Gráfico III.4	Los problemas prioritarios	79
Gráfico III.5	Chile: Conductas que se han adoptado en el último año para prevenir la delincuencia	80
Gráfico V.1	Evolución del gasto social	95
Gráfico V.2	Evolución del gasto social real per cápita, 1980-1994 o 1980-1995	97
Gráfico V.3	Gasto social como porcentaje del PIB, 1994-1995	99

	<i>Página</i>
Gráfico V.4 Gasto social per cápita, 1994-1995	99
Gráfico V.5 Comparación entre el gasto social y el PIB, 1990-1991 y 1994-1995	102
Gráfico V.6 Evolución comparativa de las relaciones gasto público/PIB y gasto social/PIB	103
Gráfico V.7 Evolución comparativa de las relaciones gasto público/PIB y gasto social/gasto público	103
Gráfico V.8 La transición demográfica en América Latina y el Caribe . . .	128
Gráfico VII.1 Chile: Componentes del ahorro como porcentaje del PIB . . .	206

PRESENTACIÓN

Durante la semana del 6 al 12 de marzo de 1995, se llevó a cabo en Copenhague, Dinamarca, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En ese encuentro, que reunió a numerosos Jefes de Estado y de Gobierno y a representantes gubernamentales de todos los países miembros de las Naciones Unidas, se emitió la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social* y el *Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Ambos documentos —uno de enunciados políticos, otro de aplicación práctica— entrañan compromisos a nivel nacional, regional e internacional.

Han transcurrido escasos dos años desde la celebración de dicho encuentro, lapso acaso demasiado breve como para evaluar el impacto de las tareas que entonces se propusieron los gobiernos de América Latina y el Caribe. Por otra parte, la mayoría de los países ya estaban realizando múltiples acciones de política pública vinculadas a los grandes objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

Al reunirse ahora los países miembros de la CEPAL para examinar, por vez primera, los avances hacia la aplicación de los resultados de la Cumbre,¹ la Secretaría ha centrado su estudio en tres aspectos. Primero, en examinar, desde la óptica latinoamericana y del Caribe, la situación actual en materia de pobreza, empleo e integración social, los principales temas de la Cumbre. Segundo, en el ámbito de las políticas, en reseñar las tendencias que resultan más relevantes para el cumplimiento de los compromisos antes mencionados. Tercero, en proponer algunas orientaciones adicionales sobre el contenido y alcance de las políticas tendientes a facilitar el pleno cumplimiento futuro de dichos compromisos. Se procura con ello orientar el debate de los gobiernos y de la sociedad civil en América Latina y el Caribe acerca de cómo se están instrumentando en la región los compromisos de la Cumbre de Copenhague.

¹ Párrafo 95, inciso h) del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Ha pasado poco tiempo desde la realización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, pero las orientaciones emanadas de ella coinciden, a grandes rasgos, con el rumbo general que ya habían tomado, durante los años noventa, las acciones de los gobiernos de la región en los ámbitos económico y social. En este documento se pretende hacer un balance de la situación de América Latina y el Caribe en cuanto a los tres grandes temas de la Cumbre —la pobreza, el empleo y la integración social— en el contexto más amplio de las transformaciones económicas y de las reformas registradas en política social, y, en estos mismos ámbitos, formular propuestas que se orientan al cumplimiento de los compromisos adquiridos en Copenhague.

El contexto de las reformas económicas

1. América Latina y el Caribe se encuentran en un intenso proceso de transformación, caracterizado por avances en el pluralismo democrático y en la gobernabilidad, y por profundas reformas económicas. Estas últimas pueden exhibir significativos avances en cuanto a estabilidad macroeconómica, inserción internacional e integración regional; gracias a ello, se ha logrado acceder a mayores niveles de financiamiento externo, cuya adecuada gestión puede brindar una oportunidad de reforzar el dinamismo del crecimiento en los próximos años.
2. Al mismo tiempo, la trayectoria de la evolución económica reciente ha revelado importantes insuficiencias. Primero, y con escasas excepciones, las tasas de crecimiento del producto han sido moderadas (3% al año entre 1990 y 1996), inferiores al desempeño histórico (5.5% al año entre 1945 y 1980) y a los niveles estimados necesarios por la CEPAL para abordar los rezagos tecnológicos y sociales (6% al año). Segundo, la mayor parte de las economías de la región continúa desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad: en buena parte de los casos la estabilidad macroeconómica ha dependido excesivamente de elevados déficit en cuenta corriente, financiados a veces con capitales volátiles, lo que tiende a manifestarse en ciclos cortos de expansión y ajuste, acordes al comportamiento de dichos capitales. En varias ocasiones, a ello se ha sumado la fragilidad de los sistemas financieros,

con altos costos para las finanzas públicas. Tercero, la brusca caída de los coeficientes de ahorro, y en especial los de inversión, en la crisis de los años ochenta, se recupera con lentitud en el actual decenio; la vasta mayoría de los países aún no alcanza los niveles previos a dicha crisis.

3. Por otra parte, la intensidad del proceso de reestructuración económica define nuevos ganadores y perdedores. La heterogeneidad estructural, característica de los sistemas productivos de la región, se ha acentuado al ampliarse las diferencias de productividad entre las empresas grandes, líderes de los procesos de modernización, y el amplio y variado espectro de actividades rezagadas, que concentra el grueso del empleo. Esto no sólo sienta las bases materiales de mayores desigualdades sociales, al acentuar las brechas internas de productividad e ingresos; también afecta la capacidad de crecimiento, por cuanto limita el enlace entre diversos sectores productivos y la difusión del progreso técnico, así como el arrastre de las exportaciones.

4. La más notable de las insuficiencias, ligada justamente a los fenómenos antes descritos, se encuentra precisamente en los ámbitos que aborda la Cumbre Mundial de Copenhague, ya que el importante cúmulo histórico de rezagos sociales, al que se han sumado los generados durante la crisis económica de los años ochenta, cede en forma muy lenta, sobre todo en tres aspectos interrelacionados: la situación del empleo, la incidencia de la pobreza y la exclusión social.

Pobreza e integración social

5. En la región, la evolución de la pobreza muestra marcadas diferencias nacionales, tanto en su magnitud como en su dinámica reciente. En promedio, la incidencia de la pobreza disminuyó de 41% a 39% del total de hogares durante el primer quinquenio de los noventa, avance insuficiente para contrarrestar el incremento del decenio recién pasado (de 35% a 41%). En términos absolutos, el número de latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza —210 millones— es hoy más alto que nunca.

6. Con todo, el panorama reciente también registra algunos avances, sobre todo ligados a situaciones de recuperación económica sostenible. Así, entre 1990 y 1994, en 9 de 12 países se redujo la pobreza; sólo en un caso aumentó. Esa tendencia a una mejora gradual fue interrumpida en 1995 —acaso temporalmente— por la desaceleración del crecimiento de varios países (notablemente, México y Argentina). Por otro lado, recibió un importante refuerzo al caer bruscamente la incidencia de la pobreza en Brasil, gracias a la aplicación de su programa de estabilización. La reducción de la indigencia avanzó menos (sólo del 18% al 17% de las familias) y la cifra siguió excediendo a la de 1980, esta vez en dos puntos porcentuales.

7. La magnitud del crecimiento económico y la reducción de la inflación es el primero entre los factores determinantes de la reducción de la pobreza; el segundo es el persistente esfuerzo por aumentar el gasto social, y, más recientemente, por asignarlo en forma más eficiente. En efecto, los países de mayor avance en la reducción de la pobreza fueron aquellos que lograron conciliar tasas de crecimiento relativamente altas durante varios años con una reducción en la tasa de desempleo y un aumento en el número de personas ocupadas en las familias más pobres. También la reducción de las tasas de inflación permitió mejoras reales en los ingresos del trabajo y a veces en las pensiones, y facilitó la continuidad del proceso de inversión, lo que tuvo repercusiones positivas en el mercado del trabajo.

8. Tanto los equilibrios macroeconómicos como la forma de alcanzarlos son cruciales para un crecimiento acelerado y más equitativo. Junto con reducir el ritmo inflacionario y fortalecer el equilibrio fiscal, es preciso lograr un déficit sustentable en cuenta corriente, un nivel de ahorro interno acorde con el proceso de inversión, un adecuado nivel del tipo de cambio real y un nivel de gasto interno compatible con usos sustentables de la capacidad productiva. De otra parte, el crecimiento por sí solo no garantiza mejores efectos distributivos. Es clave la calidad de este crecimiento, esto es, su capacidad de mantenerse en el tiempo —tema asociado a la gestión macroeconómica—, su traducción en empleos productivos y en salarios, y, por último, tanto la eficiencia de las políticas sociales como la vinculación entre éstas y la política económica.

Empleo, salarios y productividad

9. Como se dijo, el escaso avance regional en cuanto a la pobreza sigue estando asociado a la insuficiencia del proceso de crecimiento, a su débil impacto sobre el mercado del trabajo y al virtual estancamiento del promedio de la productividad laboral, aspecto este último que es imprescindible abordar si se pretende mejorar la competitividad internacional y alcanzar tasas de crecimiento más elevadas y sustentables.

10. En el presente decenio, la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal. Según cálculos de la OIT, de cada 100 nuevos empleos creados entre 1990 y 1995, 84 correspondieron a este sector; a él pertenece el 56% del total de los ocupados en la región. Este hecho explica el actual estancamiento del promedio de los niveles de productividad del trabajo (la cifra, sin embargo, recubre importantes diferencias nacionales).

11. Lo dicho permite explicar que los niveles de los salarios sean inferiores a los de 1980, y asimismo la creciente diferenciación de ingresos al interior de la estructura ocupacional. Las remuneraciones reales medias, si bien con diferencias marcadas entre países, crecen de modo casi generalizado en los años noventa. Pese a ello, su nivel sigue siendo inferior al de 1980.

12. La recuperación salarial parece interrumpirse en 1996, a pesar de que en varios países persiste la dinámica de incrementos. Lo anterior se debe a que el efecto ingreso de las desaceleraciones inflacionarias sobre el salario real se reduce a medida que cae la tasa de inflación, y a que las tasas de inflación más bajas se asocian con plazos más largos entre reajustes salariales. Además, en un plano más general, la readecuación competitiva de las empresas modernas viene privilegiando los incrementos de productividad y la flexibilidad laboral, con marcadas desaceleraciones en la generación de empleo por unidad de producto.

13. El lento crecimiento del salario real promedio refleja, por una parte, altas tasas de incremento entre los ocupados en actividades calificadas en los sectores más dinámicos y modernos; y, por otra, incrementos modestos o contracción en el resto de la economía. Por de pronto, el salario mínimo real de 1995 en 13 de 17 países fue inferior al de 1980. Los trabajadores informales, en promedio, perciben una remuneración media que alcanza a la mitad de la de obreros y empleados en establecimientos modernos. Como además trabajan mayor número de horas, la desigualdad crece al corregirse por horas trabajadas la distribución factorial del ingreso y la de los ingresos del trabajo.

14. La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los trabajadores en sectores de baja productividad aumentó entre 40% y 60% entre 1990 y 1994. La mantención o aumento de la dispersión de los ingresos laborales, como reflejo de las marcadas diferencias de productividad entre empresas y sectores, es un factor importante para

comprender la rigidez de la distribución del ingreso que ha acompañado el crecimiento económico reciente, incluso en aquellas experiencias de crecimiento más dinámico.

15. A fin de mejorar la productividad en los sectores rezagados, y como complemento a las políticas agregadas, parece imprescindible emprender ciertas acciones específicas, entre ellas programas de crédito, comercialización y asistencia técnica, así como una fuerte inversión en formación y calificación. El esfuerzo de modernización tecnológica es crucial, no sólo por las exigencias de la competitividad internacional, sino también por la necesidad de mejorar la calidad de los empleos y los niveles salariales. Dicho esfuerzo aparece subvaluado en la mayoría de las agendas nacionales, que no cuentan con los recursos requeridos ni con redes institucionales compatibles con la magnitud del desafío.

16. El impacto de las reformas económicas sobre los mercados de trabajo no ha sido uniforme, en buena medida por importantes diferencias nacionales en cuanto a la intensidad y la oportunidad de dichas reformas. Además, las diversidades en cuanto a la base productiva y tecnológica, así como en la institucionalidad laboral, y asimismo las de carácter demográfico y social, contribuyen a explicar resultados desiguales en el desempeño de los mercados de trabajo.

17. El crecimiento en la región se encuentra actualmente muy ligado al dinamismo de las actividades vinculadas a recursos naturales. Para reforzar el impacto del crecimiento sobre el empleo, cabe entonces fortalecer los enlaces entre estas actividades y las del resto de los sectores productivos. Estos enlaces no sólo significan demandas intermedias de bienes, servicios y mano de obra; además, generan impulsos para mejorar la calidad y para difundir progreso técnico y prácticas comerciales y gerenciales. Lo hacen mediante la promoción de estándares de calidad, la creación de institutos de formación técnica y de provisión de servicios modernos para la actividad productiva, las actividades de capacitación, y el apoyo técnico, crediticio y organizacional a pequeñas y medianas empresas y a microempresas.

18. En los años noventa, varios países han reformado sus legislaciones laborales, sobre todo en lo que se refiere a contratos de trabajo, despidos y negociación colectiva. Estas reformas son de diverso signo y no permiten deducir una trayectoria única, aunque la mayoría de las modificaciones recientes contemplan flexibilidad en contratos y despidos. En otros casos, se ha legislado para mejorar las condiciones laborales y las remuneraciones mínimas; para proteger a determinados sectores laborales (trabajadores temporales, asalariados de pequeñas y medianas empresas, trabajadores a domicilio); para evitar prácticas discriminatorias en contra de la mujer; para erradicar el trabajo infantil, y para regular el trabajo juvenil.

19. Otro rasgo innovador es la preocupación por incorporar en la legislación laboral el tema del seguro de desempleo o de protección al ingreso de los cesantes. Se han examinado diversas alternativas que permitirían cubrir las necesidades de los trabajadores cesantes durante algún período sin crear grandes dificultades administrativas y sin repetir las ineficiencias microeconómicas y presupuestarias que ha generado el seguro de desempleo en otras latitudes.

20. Esta preocupación busca conciliar mayor espacio de flexibilidad laboral con pisos mínimos de protección social al trabajador, protegiendo los ingresos antes que el empleo, esto es, favoreciendo la movilidad laboral. Para que estas experiencias funcionen adecuadamente es necesario que vayan acompañadas de un reforzamiento de los programas de capacitación y reconversión productiva; por lo tanto, el seguro de desempleo debe estar ligado a estas iniciativas.

Integración social

21. En un mismo decenio, la acentuación de la pobreza —cuyos niveles ya eran altos— y el deterioro o congelamiento en materia distributiva han coincidido en la región con una expansión impresionante en el acceso a las comunicaciones, que ha tendido a homogeneizar las aspiraciones de consumo. Vastos sectores ven frustradas sus expectativas; particularmente los jóvenes urbanos, cuyo capital educacional es superior al de sus padres, pero cuyas tasas de desempleo son mayores. Éstos se encuentran expuestos a información y estímulos sobre nuevos y variados bienes y servicios que se constituyen en símbolos de movilidad social, pero mayoritariamente carecen de acceso a ellos.

22. La consolidación de escenarios de "pobreza dura", la discriminación étnica, la segregación residencial, la proliferación de sistemas privados de vigilancia urbana, y el incremento en la violencia de las ciudades, son todas situaciones que afectan seriamente los niveles de integración social y de gobernabilidad. Reforzar la gobernabilidad democrática exige, en particular, contar urgentemente con aparatos judiciales transparentes, justos y eficaces que restauren la confianza ciudadana en sus sistemas de justicia, protección y seguridad. También requiere que se persista en avanzar hacia sistemas políticos plurales y participativos, capaces de procesar las diferencias y de gestar acuerdos nacionales en torno a las principales orientaciones del desarrollo.

23. Tales acuerdos nacionales podrían verse favorecidos por una mayor inclusión de mecanismos que contemplen una red de seguridad social. Con ello se podrían reducir los costos de la actual transición económica y anticiparse a casos de reconversión productiva y ocupacional que pueden llegar a afectar a vastos sectores de la población. Entre esos mecanismos destacan los programas de capacitación laboral para jóvenes urbanos con escasa escolaridad y ajenos a redes sociales que les permitan acceder a la vida productiva. Otras iniciativas en curso que favorecen una mejor integración social son los programas de apoyo a familias de bajos ingresos con jefatura femenina, la protección a niños, jóvenes y madres expuestas a violencia familiar y los programas de prevención del consumo de drogas. Apuntan en la misma dirección los apoyos al desarrollo personal y comunitario, así como los programas de vivienda popular orientados a modificar el hábitat dotándolo de equipamiento comunitario y espacios de animación cultural y recreativa.

Reformas sociales

24. A diferencia de lo sucedido en los años ochenta, cuando el gasto social disminuyó considerablemente en el marco de las restricciones financieras que afectaron a los gobiernos, el nivel de gasto público asignado a los sectores sociales durante los noventa aumentó en la mayoría de los países de la región. Este hecho expresa con claridad la voluntad política de los gobiernos de abordar el rezago social, y configura un escenario más promisorio para las reformas en las políticas sociales. En 7 de los 11 países que aportan información sobre aumentos en el gasto social, los niveles alcanzados superaron aquellos de los inicios de los ochenta. El gasto público social como porcentaje del PIB aumentó, en promedio, en 1.8 puntos porcentuales y mejoró incluso en países que registraron caídas en el coeficiente del gasto público.

25. La educación y la seguridad social son los sectores en los que más creció el gasto social entre 1990 y 1995. El gasto real per cápita en educación aumentó en 12 de 15 países; en seguridad social, en 10 de ellos; y en 10 de 13 países, en salud. El gasto en educación

crece no sólo por las exigencias de mayor cobertura, sino también debido a los esfuerzos por mejorar la calidad, pertinencia y equidad, esto último en el marco de una serie de reformas educativas que aparecen en el centro de los debates nacionales. Los incrementos en seguridad social obedecen principalmente a reajustes de jubilaciones y pensiones, amortización de pasivos jubilatorios o mayor cobertura de los servicios.

26. Las reformas educacionales en curso, con matices nacionales, procuran superar las deficiencias de los sistemas educativos de la región en cuanto a la calidad, la equidad y la pertinencia de los contenidos. En tal sentido, hay distintas experiencias que buscan corregir el anacronismo de los currículos y de las prácticas pedagógicas y la segmentación social en el acceso a la enseñanza, elevar la calidad de la oferta educativa y revertir el deterioro de la carrera docente. En el mismo sentido, hay otras que modifican el financiamiento de la educación y los sistemas de asignación de recursos a ella, ampliando el espacio de aportes privados; buscan descentralizar la gestión educativa, capacitar a los docentes, e incrementar la calidad de la oferta educativa acercándola en forma gradual a los requerimientos del mercado del trabajo.

27. Se hace evidente la necesidad de establecer nuevos tipos de relaciones entre la educación, la sociedad y la producción. Ello exige introducir modificaciones cualitativas de los sistemas educativos, apoyadas en evaluaciones permanentes de desempeño, y estrechar los vínculos con las empresas y el mercado laboral. Para ello es conveniente crear un sistema de incentivos adecuados, entre otros los exámenes nacionales de rendimiento escolar, el apoyo a las iniciativas innovadoras en las escuelas, los concursos que premien los aportes al mejoramiento de la calidad y los incentivos financieros a las escuelas y a los docentes que logren elevar el rendimiento de sus estudiantes.

28. La CEPAL ha estimado que, para la región en su conjunto, el costo adicional de implementar una estrategia para mejorar la calidad de la educación escolar y preescolar alcanza al 3.9% del producto interno bruto (PIB). Esta cifra excede las posibilidades presupuestarias, por lo que se hace necesario concentrar el gasto estatal en los sectores de la educación donde genere mayor impacto social y económico y crear estímulos para los aportes privados, cuidando que éstos contribuyan positivamente a la equidad educativa.

29. El cambio tecnológico en la educación supone adecuar tanto los comportamientos como la infraestructura. Se trata, en cuanto a lo primero, de readecuar las prácticas pedagógicas, incorporando nuevas tecnologías al aprendizaje. En cuanto a la infraestructura, se trata de estimular redes masivas de producción industrial de medios educativos, apelando a las tecnologías más actuales y estableciendo instituciones que las promuevan y adapten a las realidades locales. Todo ello exige cambios en la infraestructura de los establecimientos, inversiones individuales e institucionales en aparatos e instrumentos y formación y reciclaje de docentes. El aporte privado puede ser importante en estos ámbitos.

30. En la región, la cobertura de los servicios de salud es muy diversa. Sin embargo, la cifra de cobertura es sólo una medida básica, ya que puede recubrir significativas diferencias en cuanto a la calidad, eficiencia y costo de las prestaciones asistenciales. La agenda regional de las reformas en salud —con las diferencias nacionales pertinentes— incluye mejoramientos en la equidad de acceso a los beneficios y en la eficiencia y calidad de las prestaciones, y procura elevar la productividad del sector mediante reformas en la gestión, promoción de sinergias entre los sistemas de salud pública y privada, control de la escalada de costos y regulación de la medicina privada. Algunas reformas que procuran ser más integrales abarcan aspectos de financiamiento, competencia intersectorial, regulación y gestión. Pese a las diversidades, se aprecian ciertas convergencias en cuanto a impulsar campañas sanitarias, reforzar la atención primaria, fortalecer la descentralización de los servicios y los sistemas

locales de salud, y enfrentar las desigualdades de acceso mediante prestaciones básicas universales o intervenciones focalizadas.

31. Es importante que las reformas en salud adecuen el marco institucional, con miras a incrementar la eficiencia, la cobertura y la calidad de las prestaciones; a focalizar en forma más clara los subsidios, y a fortalecer las capacidades de regulación y supervisión. En el sistema público de salud cabe profundizar la distinción entre las diversas funciones, por ejemplo las de regulación y marco institucional, las financieras y de compras de servicios, y las proveedoras y productoras de servicios. El esfuerzo de coordinación que esto supone puede exigir que se contraigan compromisos que especifiquen los recursos, la calidad y el tipo del servicio que se proporcionará, y que se establezcan indicadores que permitan evaluar los logros. En este último caso, la experiencia señala la necesidad de que todas las partes involucradas en la salud pública alcancen desde un comienzo acuerdos con respecto a los indicadores de desempeño y a su interpretación, y asimismo la de impulsar nuevos sistemas de remuneración, con componentes flexibles e incentivos que la vinculen al desempeño y a la calidad de las prestaciones.

32. El aporte privado en la prestación de servicios de salud puede incrementar la eficiencia del sector, siempre y cuando la regulación mejore en cuanto a la transparencia en los contratos, al acceso del subsistema a diversos subsidios, al control de costos (promoviéndose una mayor integración entre proveedores de servicios y compañías de seguros), al tratamiento de grupos de enfermedades catastróficas y propias de la tercera edad, y, en cuanto a los seguros de riesgo, incluya algún mecanismo de solidaridad.

33. Las necesidades de construcción de viviendas han disminuido sólo marginalmente debido a la tendencia a la reducción en la presión demográfica en los últimos años. No obstante, la construcción ha debido adecuarse a estructuras familiares más diversificadas, lo que impone nuevas exigencias de estándares. Una estimación gruesa del déficit regional de viviendas lo ubica en alrededor de 50 millones de unidades; esta cifra incluye tanto la necesidad de viviendas nuevas como la de rehabilitar otras. De cada 100 hogares en la región, 60 cuentan con habitación adecuada, 22 requieren mejoras y 18 necesitan viviendas nuevas o reconstrucción de las que ocupan. Dada la formación de nuevos hogares, el déficit crece a razón de 2.7 millones por año.

34. Las políticas estatales se han adecuado progresivamente a esta realidad, y el gasto público en vivienda se ha recuperado durante los noventa. Para hacer frente al déficit habitacional, los países buscan, por una parte, incorporar recursos provenientes del sector privado, y por otra, ajustar los programas a fin de mejorar su eficiencia y focalizar mejor los recursos disponibles. Varios países evolucionan desde el sistema tradicional de banca especializada en vivienda —que opera en forma segmentada del resto del sistema financiero— hacia sistemas abiertos de financiamiento. El esquema de subsidio a la oferta, a través de exenciones tributarias o créditos preferenciales para la producción de vivienda, viene siendo reemplazado por un subsidio a la demanda habitacional, que opera como una transferencia directa a las familias; si los sistemas de postulación y asignación son adecuados, esto permite un mayor grado de focalización. Por otra parte, las políticas de vivienda social, que necesariamente deben buscar terrenos de menor costo, deben evitar que ello genere una mayor segmentación urbana.

35. En la región, los sistemas de pensiones se caracterizan en general por bajas coberturas y múltiples cajas con diferentes beneficios. Esta situación no favorece la equidad, ni entre los afiliados a las cajas, ni tampoco entre ellos y los no incorporados a dichos sistemas de previsión. En muchos casos, los costos llegan a ser excesivos y los recursos son mal administrados, lo que genera elevados déficit actuariales o de caja. En esta situación, las

reformas enfrentan el desafío de ampliar la cobertura, mejorar los beneficios mediante una administración más eficiente de los recursos, y crear un mecanismo de solidaridad (con su respectivo financiamiento) para quienes no están en condiciones de ahorrar para la vejez. Desde esa perspectiva, las reformas en curso se orientan a administrar con eficiencia el financiamiento de los programas, sin lesionar la estabilidad macroeconómica; por separar los riesgos, ajustando la administración financiera a la probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos, y, finalmente, por ampliar la participación del sector privado en la administración de los recursos y en la provisión de los servicios.

36. La actual tendencia a incorporar métodos de capitalización y administración privada de las contribuciones previsionales exige examinar la magnitud del costo fiscal que traerían consigo dichos cambios, así como la forma de financiarlo, y también el uso de los fondos que acumulen a través de la intermediación financiera. En tal sentido, se pueden mencionar como ejemplos dos políticas que pueden favorecer la equidad: el dar carácter progresivo a las transferencias de recursos previsionales y fiscales, y el utilizar los fondos de pensiones de modo de estimular la inversión productiva y contribuir a eliminar los obstáculos para acceder a tasas de crecimiento elevadas y estables. El análisis de las experiencias de reformas a los sistemas de pensiones que se llevan a cabo en la región muestra que ellas difieren en dos aspectos: i) en la forma como diseñan el componente de solidaridad y ii) en el marco institucional que desarrollan para asegurar que el ahorro financiero de los trabajadores contribuya a la eficiencia dinámica de la economía.

37. La reforma de las políticas sociales otorga especial importancia a la gestión más eficiente de los recursos. Por ello parece imprescindible que dichas reformas vayan acompañadas por modificaciones en la institucionalidad, centradas en una mejor atención del usuario, en una adecuada focalización y en una mayor descentralización, y que vinculen los recursos al desempeño y a la calidad del servicio. La actual fragmentación institucional de los servicios sociales del Estado favorece la dispersión de recursos y la duplicación de funciones, y por ello se hace necesario superarla. Así mejoraría la supervisión de los programas y se generalizarían criterios más uniformes para su evaluación; podrían suprimirse los que sean redundantes, y sería viable actualizar otros, con miras a enfrentar la "pobreza dura" en zonas apartadas. Del mismo modo, correspondería crear o reforzar los vínculos entre los programas sociales y las iniciativas de fomento productivo, esto es, de capacitación, difusión tecnológica y apoyo a las empresas pequeñas y medianas y a las microempresas.

Una visión de conjunto

38. Para avanzar de modo más eficaz hacia el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre Social se requiere un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales, que permita el apoyo recíproco y la complementación entre las medidas de fomento de la competitividad y aquellas que estimulen la cohesión social. Si bien en el corto plazo pueden presentarse conflictos entre ambas, la política pública puede aprovechar las numerosas complementariedades que existen entre ellas, y que se centran en una gestión macroeconómica capaz de estimular un crecimiento elevado y estable, en el fomento de la competitividad y en políticas públicas que refuercen el impacto del crecimiento en el empleo. La inversión en recursos humanos, así como el mayor vínculo entre territorio, tejido empresarial y fomento productivo, constituyen terrenos privilegiados para avanzar en estas tareas. Del mismo modo, la modernización agrícola puede ayudar en el combate a la pobreza rural, siempre que existan políticas públicas de acceso a la tierra y saneamiento de títulos, un esfuerzo por mejorar la infraestructura productiva y un vínculo más estrecho entre agroindustria y pequeños productores.

PRIMERA PARTE: LOS TEMAS DE LA CUMBRE

- I. Pobreza y distribución***
- II. Generación de empleo productivo***
- III. Integración social***

I. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN²

1. Magnitud y tendencias

En América Latina y el Caribe la pobreza muestra marcadas diferencias en términos de magnitud y características. Sólo en 2 de 12 países analizados por la CEPAL se registran menos de 15% de hogares por debajo de la línea de la pobreza (Argentina y Uruguay). Otros tres (Chile, Costa Rica y Panamá) se sitúan en una faja media, con 15% a 30% de hogares en tal situación. Un grupo de cinco (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) están en un rango alto de pobreza, que fluctúa entre 31% y 50% de los hogares; finalmente, Bolivia y Honduras muestran un nivel elevado de pobreza, con 50% o más de los hogares en tal situación³ (véanse los cuadros I.1 y I.2).

a) Evolución de la pobreza

Como efecto asociado a la recuperación del crecimiento, entre 1990 y 1994 hubo avances significativos en la reducción de la pobreza. En nueve de doce países se redujo y sólo en un caso aumentó. Sin embargo, desde fines de 1994 los resultados fueron muy dispares y sólo tres de doce casos considerados lograron reducciones, en tanto que hubo aumentos en cuatro países y la pobreza se mantuvo o varió levemente en otros cinco (véase el cuadro I.1).

² Este capítulo se elaboró sobre la base del material contenido en el *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (CEPAL, 1997).

³ Casi la totalidad de los demás países de la región se ubica en las categorías de alta o muy alta magnitud de la pobreza. Éstos no se presentan en el cuadro I.1, por no contarse con información totalmente comparable con los países analizados.

De todas maneras, el balance agregado de los seis primeros años de la actual década resulta positivo, ya que ocho de doce países registran niveles de pobreza menores que al comienzo. Si se compara con 1980, sólo cuatro países tienen hoy un menor nivel de pobreza (Brasil, Chile, Panamá y Uruguay), en tanto que otros cuatro registran mayores niveles que hace 16 años.

Cuadro I.1
NIVEL Y VARIACIONES DE LA POBREZA URBANA EN LOS AÑOS NOVENTA ^a

Magnitud de la pobreza en 1994 ^b	Variación entre 1990 y 1994	Tendencia 1995-1996 ^f	Magnitud actual de la pobreza comparada con niveles anteriores:	
			1990	1980
Baja (menos de 15%)				
Argentina	bajó +	aumentó +	menor	mayor
Uruguay	bajó +	se mantuvo	menor	menor
Media (15% a 30%)				
Chile	bajó +	bajó	menor	menor
Costa Rica	bajó	se mantuvo	menor	igual
Panamá	bajo ^c	se mantuvo	menor	menor
Alta (31% a 50%)				
Brasil	se mantuvo	bajo +	menor	menor
Colombia	se mantuvo	se mantuvo	igual	igual
México	bajó + ^e	aumento +	mayor	mayor
Perú	bajó + ^d	bajó	menor	igual
Venezuela	aumentó +	aumentó +	mayor	mayor
Muy alta (más de 50%)				
Bolivia	bajó + ^e	se mantuvo	menor	...
Honduras	bajó	aumentó	mayor	mayor

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cap. I. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a El signo "+" indica que la variación de la pobreza fue superior a 4 puntos porcentuales.

^b Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza.

^c Período 1991-1994.

^d Período 1991-1994. Estimaciones basadas en los datos de encuestas sobre niveles de vida.

^e Período 1989-1994.

^f Evolución estimada entre fines de 1994 y comienzos de 1996 basada en los cambios observados en los indicadores macroeconómicos estrechamente vinculados a las variaciones de la magnitud de la pobreza.

Cuadro I.2
MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA
(Porcentajes)

Países	Años	Hogares bajo la línea de pobreza ^a					Hogares bajo la línea de indigencia				
		Total país	Urbanos			Rural	Total país	Urbanos			Rural
			Total	Áreas metro-politanas	Resto urbanos			Total	Áreas metro-politanas	Resto urbanos	
Argentina	1980	9	7	5	9	16	2	2	1	2	4
	1986	13	12	9	15	17	4	3	3	4	6
	1990	-	-	16	-	-	-	-	4	-	-
	1992	-	-	10	-	-	-	-	1	-	-
	1994	-	12	10	16	-	-	2	2	3	-
Bolivia	1989	-	49	-	-	-	-	22	-	-	-
	1992	-	45	-	-	-	-	18	-	-	-
	1994	-	41	-	-	-	-	14	-	-	-
Brasil	1979	39	30	21 ^b	34	62	17	10	6 ^b	12	35
	1987	40	34	24 ^b	37	60	18	13	8 ^b	16	34
	1990	42	37	28 ^b	41	55	19	16	9 ^b	19	30
	1993	41	39	31 ^b	41	51	19	16	11 ^b	18	30
	1995 ^c	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile ^d	1987	39	38	33	41	45	14	14	11	15	17
	1990	33	33	28	37	34	11	10	8	11	12
	1992	28	28	21	31	28	7	7	5	8	8
	1994	24	24	17	27	26	7	6	4	7	8
Colombia	1980	39	36	30	37	45	16	13	10	14	22
	1986	38	36	31	37	42	17	15	11	16	22
	1990	-	35	-	-	-	-	12	-	-	-
	1992	-	38	-	-	-	-	15	-	-	-
	1993 ^e	49	42	39	43	60	27	17	15	18	40
	1994 ^e	47	41	35	43	57	25	16	12	18	38
Costa Rica	1981	22	16	15	17	28	6	5	5	6	8
	1988	25	21	19	22	28	8	6	5	6	10
	1990	24	22	20	25	25	10	7	5	9	12
	1992	25	25	22	29	25	10	8	7	9	12
	1994	21	18	16	21	23	8	6	4	7	10
Guatemala	1980	65	41	26	52	79	33	13	5	19	44
	1986	68	54	45	59	75	43	28	20	31	53
	1990	-	-	-	-	72	-	-	-	-	45
Honduras	1986	71	53	-	-	81	51	28	-	-	64
	1990	75	65	-	-	84	54	38	-	-	66
	1992	73	66	-	-	79	50	38	-	-	59
	1994	73	70	-	-	76	49	41	-	-	55
México	1984	34	28	... ^f	... ^f	45	11	7	... ^f	... ^f	20
	1989	39	34	-	-	49	14	9	-	-	23
	1992	36	30	-	-	46	12	7	-	-	20
	1994	36	29	-	-	47	12	6	-	-	20

Cuadro I.2 (concl.)

Países	Años	Hogares bajo la línea de pobreza ^a					Hogares bajo la línea de indigencia				
		Total país	Urbanos			Rural	Total país	Urbanos			Rural
			Total	Áreas metro-politanas	Resto urbanos			Total	Áreas metro-politanas	Resto urbanos	
Panamá	1979	36	31	27	42	45	19	14	12	19	27
	1986	34	30	27	41	43	16	13	11	19	22
	1989	38	34	32	42	48	18	15	14	20	25
	1991	36	34	32	40	43	16	14	14	15	21
	1994	30	25	23	35	41	12	9	8	13	20
Paraguay	1986	...	...	46	...	...	...	...	16	...	...
	1990	...	...	37	...	...	...	...	10	...	...
	1992	...	...	36	...	...	...	...	13	...	...
Perú	1979	46	35	29	41	65	21	12	9	15	37
	1986	52	45	37	53	64	25	16	11	22	39
Uruguay	1981	11	9	6	13	21	3	2	1	3	7
	1986	15	14	9	19	23	3	3	2	4	8
	1990	-	12	7	17	-	-	2	1	3	-
	1992	-	8	4	12	-	-	1	1	2	-
	1994	-	6	4	7	-	-	1	1	1	-
Venezuela	1981	22	18	12	20	35	7	5	3	6	15
	1986	27	25	16	28	34	9	8	4	9	14
	1990	34	33	25	36	38	12	11	7	12	17
	1992	33	32	21	35	36	11	10	6	12	16
	1994	42.1	41	21	46.2	47.7	15	14	4	16	23
América Latina ⁹	1980	35	25	-	-	54	15	9	-	-	28
	1986	37	30	-	-	53	17	11	-	-	30
	1990	41	36	-	-	56	18	13	-	-	33
	1994	39	34	-	-	55	17	12	-	-	33

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a "Pobreza" incluye a hogares bajo la línea de indigencia o en extrema pobreza.

^b Promedio de las cifras correspondientes a Río de Janeiro y São Paulo.

^c Véase el recuadro I.1.

^d Cálculos basados en la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) 1987, 1990, 1992 y 1994. Estimaciones consistentes con nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación.

^e A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país y la población rural. Hasta 1992, la encuesta cubría alrededor de la mitad de la población urbana.

^f El tamaño de la muestra no permite hacer estimaciones para el Distrito Federal.

⁹ Estimación para 19 países de la región.

Chile y Uruguay destacan por haber podido reducir en forma significativa y sostenida la pobreza desde mediados de la década pasada. El mejoramiento logrado en Brasil es más reciente, puesto que se ha dado principalmente en el último bienio, y está vinculado a la drástica reducción de la inflación. En Panamá, el mejoramiento se inició en 1991, y se relaciona con una tasa elevada de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y un fuerte dinamismo de la generación de empleo.

En Costa Rica y Perú, la situación se mantiene en niveles similares, pese a las mejoras logradas durante los primeros años de la década de 1990. También en Colombia se mantendría el nivel de pobreza, como resultado neto de su aumento entre 1990 y 1992, y del posterior descenso.

La última información comparable de Brasil corresponde a 1993; sin embargo, estimaciones preliminares de encuestas aún en proceso de recopilación y análisis permiten proyectar una reducción significativa de la pobreza entre 1993 y 1995 (véase el recuadro I.1).

Por su parte, Argentina, Honduras, México y Venezuela enfrentan una situación peor que en 1980, aunque es previsible que la recuperación del crecimiento en algunos de ellos se traduzca en el futuro en bajas importantes del porcentaje de hogares pobres.

Recuadro I.1

LA POBREZA EN BRASIL

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) introdujo a partir de 1992 cambios sustantivos en la cobertura temática de la encuesta nacional de hogares que realiza todos los años y, a la vez, ha comenzado a realizar una encuesta de ingresos y gastos de los hogares. Este cúmulo de información se encuentra en pleno proceso de recopilación y análisis, al cabo del cual se podrá contar con una estimación para los últimos años, comparable a la de los demás países de la región. No obstante, el examen de los antecedentes estadísticos disponibles hasta el momento permite extraer algunas conclusiones preliminares.

El país se vio afectado durante más de una década por una inflación que superó en varias oportunidades el 1 000% anual. Las elevadas tasas de crecimiento de los años sesenta y setenta fueron seguidas por períodos de estancamiento que acentuaron la pobreza. Por otra parte, los reiterados intentos de estabilización de los ochenta y comienzos de los noventa provocaron descensos bruscos de la inflación, aumentos del ingreso real y del consumo y reducciones de los porcentajes de pobreza apreciables, pero de corta duración. La estabilidad rápidamente dio paso a la inflación, con lo que las disminuciones de la pobreza se limitaron a breves episodios.

En cambio, el reciente plan de estabilización (Plan Real) y el sostenido incremento del ingreso nacional en el trienio 1993-1995 crearon nuevas condiciones. Esta vez, y hasta mediados de 1995, la caída de los precios —en el contexto de un proceso de crecimiento que culmina con un aumento cercano a 15% en tres años— tuvo un importante efecto en el ingreso real de los más pobres, que se tradujo en una disminución significativa de los niveles de pobreza. Más aún, a comienzos de 1995 coincidieron algunos factores que reforzaron ese efecto positivo. En primer lugar, la indización de salarios se mantuvo en muchas áreas de la economía en los primeros meses del año, gracias a lo cual los salarios reales siguieron aumentando una vez controlada la inflación. En segundo lugar, se produjo una baja de los precios agrícolas que redujo el valor real de los productos alimentarios básicos, por lo que aumentó apreciablemente su consumo.

Por consiguiente, aunque la CEPAL no dispone aún de estimaciones definitivas de los niveles de pobreza en Brasil en los últimos años, todos los cálculos preliminares indican que muy probablemente la población pobre habría disminuido entre 1993 y 1995 en al menos ocho millones de personas, lo que supone una reducción del orden del 10% del número de habitantes en situación de pobreza. Además, habrían mejorado los ingresos de quienes permanecieron en dicha situación.

A nivel regional, la magnitud de la pobreza disminuyó de 41% a 39% durante el primer quinquenio de los años noventa. Este avance fue insuficiente para contrarrestar el fuerte aumento de la pobreza que se dio durante la década pasada, período en que se elevó de 35% a 41% y, también, para avanzar en la superación de la pobreza estructural de largo plazo que caracteriza a la región (véase el cuadro I.3).

Pese a ello, el análisis de la situación regional permite concluir que si bien existen dificultades para avanzar y consolidar la reducción de la pobreza, hay ejemplos que demuestran la posibilidad de lograr mejoras significativas en lapsos razonables. Chile y Uruguay difieren en cuanto a la medida en que los estratos bajos han participado en los aumentos del ingreso alcanzados por la sociedad, pero ambos han logrado reducir entre 6 y 9 puntos porcentuales la pobreza urbana. Ese éxito se dio en Chile con un crecimiento más acelerado y sin mayores cambios en la distribución del ingreso, mientras que en Uruguay fue acompañado de mejoras importantes en términos de equidad, aunque con un ritmo de crecimiento bastante menor.

Cuadro I.3
MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA ^a
(En porcentaje)
1980 - 1994

	Pobres ^b			Indigentes ^c		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cap. I, p. 19. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina.

^b Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.

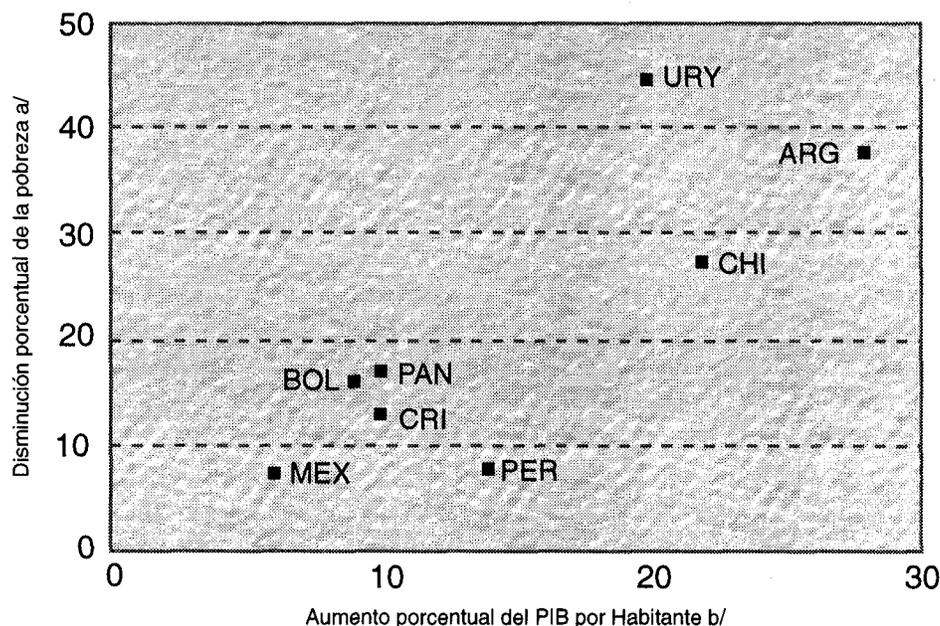
^c Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

b) Factores relacionados con la reducción de pobreza

i) **Crecimiento económico.** La reducción de la pobreza durante el primer quinquenio de los años noventa estuvo estrechamente vinculada a la magnitud del crecimiento económico: varios países acumularon un incremento del producto bruto interno por habitante de 14% a 28%. Entre ellos, los tres que registraron el mayor crecimiento en esa variable (Argentina, Chile y Uruguay) redujeron proporcionalmente más el porcentaje de hogares pobres (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DISMINUCIÓN DEL PORCENTAJE DE HOGARES BAJO EL UMBRAL DE LA POBREZA 1990-1994



FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G. 1946-P), Santiago de Chile, 1997, gráfico 1.4. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.

a/ Puntos porcentuales de disminución de la pobreza entre 1990 y 1994 como porcentaje del nivel de pobreza en el año inicial.

b/ Se refiere al crecimiento acumulado del Producto Interno Bruto por habitante entre 1990 y 1994.

ii) **Reducción de la inflación.** La disminución del ritmo inflacionario también tuvo relación con la baja de la pobreza, sobre todo en las zonas urbanas, en particular cuando la inflación se redujo con gran rapidez desde niveles muy elevados, como ocurrió en Argentina y Perú y en Brasil hacia el final del período y, en menor medida, en Chile, México y Uruguay.

iii) **Desempleo abierto.** En cambio, la evolución del desempleo abierto incidió en forma menos directa en la reducción de la pobreza, tal vez debido a las dificultades para reducir el desempleo urbano incluso cuando se alcanzan tasas relativamente altas y sostenidas de crecimiento. En Bolivia, Chile y Costa Rica, la reducción del desempleo abierto permitió disminuir la pobreza urbana en una medida levemente mayor que en otros países. Los tres registraron un incremento del número de personas ocupadas en los hogares de menores ingresos, con descensos muy notables del desempleo abierto entre la población activa del primer quintil, especialmente en las zonas urbanas de Bolivia y de Costa Rica.

iv) **Baja productividad.** Hay varias razones que explican el predominio en la región de trabajos de escasa productividad. Primero, buena parte de las empresas trabaja con tecnologías y procesos anticuados. Segundo, debido al insuficiente nivel de ahorro, también

hay insuficiente inversión en equipos y maquinaria. Por otra parte, la pequeña y mediana empresa (PYME), que genera el grueso del empleo y cuyo atraso tecnológico es mayor, tiene escaso acceso al ahorro generado. Asimismo, se invierte muy poco en capacitación de la mano de obra, como se verá más adelante. Otra razón se encuentra en el actual sistema de relaciones dentro de la empresa, que estimula más la confrontación que la cooperación entre empresarios y trabajadores, subestima el potencial de innovación de estos últimos y limita su participación en las áreas de tecnología y capacitación. Finalmente, la actual plataforma productiva aún no está del todo orientada a la penetración en los mercados más exigentes, más grandes y más dinámicos del exterior.

c) Evolución de la indigencia

En la reducción de la indigencia se lograron menos adelantos, puesto que ésta se redujo sólo de 18% a 17%, manteniéndose aún dos puntos porcentuales por encima de la vigente en 1980. En América Latina, uno de cada seis hogares aún no logra satisfacer sus necesidades alimentarias, ni siquiera destinando a ello la totalidad de sus ingresos.

d) Diferencias entre zonas urbanas y rurales

La reducción de la pobreza en la región se explica mayormente por la baja de su incidencia en las zonas urbanas, en las que descendió de 36% a 34%. En el ámbito rural sólo disminuyó marginalmente (de 56% a 55%), aunque a partir de niveles altos. Debido a la elevada proporción de población urbana, que aumentó de alrededor de 71% a 74% entre 1990 y 1994, el 65% del total de pobres latinoamericanos se concentra en zonas urbanas, aun cuando la proporción de población pobre es menor que la rural.

La indigencia evolucionó de manera similar en todas las zonas. En el primer quinquenio de los noventa, el porcentaje de hogares urbanos extremadamente pobres se redujo sólo de 13% a 12%, mientras se mantuvo en alrededor de 33% en las zonas rurales. También en este caso el rápido aumento de la población urbana contribuyó a que la población indigente urbana superara a la rural.

e) Cantidad de pobres e indigentes

La disminución de la proporción de hogares pobres e indigentes no evitó que aumentara la población afectada en 12 millones, de 197 en 1990 a 209 en 1994. La población indigente creció en 6.4 millones, que se concentraron casi exclusivamente en el medio urbano (véase el cuadro I.4).

f) La pobreza en el Caribe

La pobreza ha ido en aumento en el Caribe en las últimas dos décadas, pese al interesante ritmo de crecimiento de los años ochenta, salvo en Guyana y Trinidad y Tabago, que registraron una declinación económica. Esto se debe, entre otras cosas, a las deficiencias de las políticas adoptadas con el objeto de hacer frente a la pobreza, que según lo estimado

afecta a alrededor de un 38% de la población del Caribe. A nivel nacional, fluctúa entre 12% y 42%, lo que demuestra las notables diferencias existentes entre los países de la subregión.

Las condiciones generales de vida han ido empeorando paralelamente al incremento de la pobreza. Esto se debe fundamentalmente al deterioro de la situación económica y la falta de competitividad de las economías del Caribe y también obedece a la adopción de políticas públicas que a veces tuvieron como consecuencia indirecta el agravamiento de la incidencia de la pobreza. Entre otros aspectos, el sector público ha realizado recortes de personal, que a la postre no fue absorbido por las empresas privadas.

Cuadro I.4
POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE ^a
(En miles)
1980 - 1994

	Pobre ^b			Indigente ^c		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	135 900	62 900	73 000	62 400	22 500	39 900
1990	197 200	120 800	76 400	91 900	45 400	46 500
1994	209 300	135 400	73 900	98 300	51 900	46 400

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cap. I, p. 20. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Estimación correspondiente a 19 países de América Latina.

^b Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

^c Personas en hogares en situación de indigencia.

Para los gobiernos ha sido cada vez más difícil mantener el nivel del gasto público, especialmente del destinado al desarrollo de recursos humanos y otros servicios sociales básicos. Esta disminución de fondos ha afectado a la educación, los servicios de salud, los sistemas de seguridad y la infraestructura social, en tanto que la transición demográfica y el envejecimiento de la población pueden traducirse en un incremento de la población dependiente.

El sector informal ha absorbido a los antiguos integrantes de los sectores público y privado, pero se ha caracterizado por una baja productividad, acceso limitado al crédito, bajos ingresos, deficientes condiciones de trabajo y muy escasa protección social. Un número cada vez mayor de hogares cuenta con menos recursos para mantener el nivel de nutrición y para atención de la salud, educación, y aportes al sistema de pensiones y seguro médico. Según algunas estimaciones, el sector informal representaría hasta un 37% de la fuerza de trabajo, pero es posible que se haya subestimado la participación de las mujeres, por lo que este porcentaje podría ser aún mayor.

Recuadro I.2

**REUNIÓN MINISTERIAL DEL CARIBE SOBRE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA
PLAN DE ACCIÓN PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA
EN EL CARIBE**

En octubre de 1996 las Naciones Unidas convocaron a una Reunión Ministerial del Caribe sobre Erradicación de la Pobreza en Puerto España, Trinidad y Tabago, en la que se redactó y aprobó el plan rector de acción para la erradicación de la pobreza en el Caribe. La conferencia fue tanto una reunión de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague como una oportunidad para evaluar el estado actual de la pobreza en el Caribe, y conocer los planes nacionales y subregionales para enfrentarla. También fue una buena oportunidad para redactar un plan regional de acción que sirviera de aporte a la primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se realizará en abril de 1997 en São Paulo, Brasil.

Las medidas enumeradas en el plan de acción son un complemento necesario de las estrategias de crecimiento económico sustentable. La lucha sostenida contra la pobreza debe estar estrechamente vinculada a la capacidad de los países caribeños para competir efectivamente en la economía mundial. En los planes formulados y las actividades previstas por los países representados en la reunión de Puerto España se otorga prioridad al factor humano, considerado el elemento central del desarrollo. Por lo tanto, exigen una efectiva participación de la población en los procesos de cambio social y de desarrollo, y en la planificación y ejecución de los proyectos que la atañen.

El plan de acción se divide en las diez áreas principales enumeradas a continuación. Con respecto a cada una de ellas, se identifican los problemas existentes; se presenta una evaluación de la situación actual, y se describen las limitaciones y posibilidades, las metas y los objetivos, las estrategias y medidas. En todos los casos posibles, se ha elaborado un cronograma de actividades y se han asignado responsabilidades.

- Incremento de la protección social y reducción de la vulnerabilidad
- Empleo productivo y medios sustentables de subsistencia
- Salud
- Educación
- Población y desarrollo
- Estado del medio ambiente
- Vivienda, asentamientos e infraestructura
- Capacidad de gestión y recursos financieros para programas de desarrollo social
- Violencia, drogas y delincuencia
- Estrategias sociales y económicas integradas
- Mecanismos institucionales
- Instrumentos de medición y seguimiento, y mecanismos para la erradicación efectiva de la pobreza

Fuente: CEPAL, Sede Subregional para el Caribe, Directional Plan of Action for Poverty Eradication in the Caribbean (LC/CAR/G.490), Puerto España, noviembre de 1996.

2. Pobreza urbana

a) Características de la pobreza urbana y políticas orientadas a su reducción

De cada 10 hogares urbanos pobres, siete se encuentran en esa situación debido sobre todo a los bajos ingresos laborales, dos a consecuencia del desempleo de alguno de sus miembros y uno casi exclusivamente por estar integrado por un elevado número de menores.⁴

Lo anterior permite sostener que las políticas orientadas a elevar la productividad y los ingresos laborales (políticas salariales, de capacitación y readiestramiento, y de apoyo a microempresas) contribuirían significativamente a aliviar la situación de alrededor de 70% de los hogares urbanos pobres.

Por su parte, las políticas orientadas a la generación de empleo ayudarían aproximadamente a 16% de los hogares pobres y en los países con alto nivel de desocupación a 20% o más.

El 40% de los hogares urbanos pobres que tienen una elevada tasa de dependencia se beneficiarían de políticas destinadas a aumentar la cantidad y la calidad de la educación, ya que ésta tendría efectos positivos en lo que respecta a los ingresos laborales futuros e indirectamente contribuiría a la reducción de la fecundidad.

Las cifras regionales presentan patrones muy similares y muestran escasas variaciones entre países con incidencias de pobreza muy distintas. No obstante, hay especificidades que merecen destacarse. Respecto del desempleo, Argentina constituye la excepción más clara por cuanto registra cuatro hogares en situación de pobreza con al menos un desocupado, en lugar de dos que es el promedio regional. Esto se debe a la alta probabilidad que existe en ese país de caer en la pobreza a causa del desempleo. Una situación parecida, aunque menos extrema, se aprecia en Panamá, Uruguay y Venezuela (véase el cuadro I.5).

Por lo tanto, no es seguro que se alcancen grados semejantes de eficacia con políticas públicas similares, por lo que es necesario adaptar los instrumentos utilizados a las características específicas de cada país. Por ejemplo, en países con análogas proporciones de pobreza urbana debido a bajos ingresos provenientes del trabajo, pero con significativas diferencias en el grado de formalidad en la estructura del empleo y de la institucionalidad laboral, deberían adoptarse diferentes prioridades y combinaciones de instrumentos. Cuando la informalidad es baja, por cierto tendrán más impacto las políticas salariales, la capacitación y otros mecanismos, como el seguro de desempleo.

En atención a tales características, se podría conjeturar que con tasas sostenidas de crecimiento del producto por habitante del orden de 5% anual por un período no inferior a cinco años, que fueran acompañadas por un crecimiento anual de los ingresos laborales de alrededor de 3%, podrían reducirse los niveles de pobreza urbana entre 20% y 30%. Esta baja se lograría mediante el descenso del desempleo en los hogares pobres con al menos un desocupado y principalmente mediante el incremento de los ingresos laborales.

⁴ Para calcular correctamente la gravitación de este último factor, cabe considerar que tres de los siete hogares pobres con bajos ingresos de su principal aportante presentan simultáneamente un alto número de personas dependientes, lo que agrava su situación.

En un plazo mayor cabría esperar, además, una contribución a la reducción de la pobreza derivada del descenso del número de personas dependientes por hogar (mayoritariamente menores), como consecuencia de la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral.

Cuadro 1.5

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HOGARES URBANOS EN SITUACIÓN DE POBREZA, CLASIFICADOS DE ACUERDO A SUS CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES ^a

Países	Bajos ingresos laborales y escaso capital educativo			Desempleo de uno o más miembros del hogar	Altas cargas de menores en relación a los adultos del hogar	Otros factores y combinaciones	TOTAL
	Total	Solo	Combinado con altas cargas				
Argentina	33	13	20	37	10	20 ^b	100
Bolivia	67	41	26	10	12	11	100
Brasil	73	46	27	13	9	5	100
Chile	71	47	24	15	10	4	100
Colombia	75	51	24	10	8	6	100
Costa Rica	53	27	26	15	14	18 ^b	100
Honduras	74	41	33	10	11	5	100
México	83	48	35	8	7	2	100
Panamá	59	32	27	20	13	8	100
Paraguay	72	42	30	11	10	7	100
Uruguay	68	27	41	20	10	2	100
Venezuela	61	29	32	20	9	10	100
Promedio simple	66	37	29	16	10	8	100

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cap. I. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Datos corresponden a alrededor de 1994. Véase el recuadro en el que se describen los indicadores utilizados.

^b Una importante proporción del total de hogares pobres corresponde a hogares integrados por adultos mayores, incluidos jubilados y pensionados de bajos ingresos.

Recuadro I.3

INDICADORES UTILIZADOS PARA CARACTERIZAR LA POBREZA URBANA

El examen de las características de la pobreza urbana a mediados de los años noventa se efectuó mediante la consideración de tres factores: situación demográfica, desempleo y bajos ingresos asociados a escaso capital humano. El análisis se realizó a partir de la definición de un umbral que permite clasificar a los hogares en relación con cada factor.

Situación demográfica: alude a una relación de dependencia, es decir, al número relativo de menores y adolescentes en el hogar respecto del total de adultos en edad de plena actividad económica. Se consideró que los hogares que presentan una alta carga son aquellos en que el número de integrantes menores, de 0 a 17 años, dividido por el número de personas de 18 a 59 años de edad es mayor o igual a dos.

Desempleo: se refiere solamente al desempleo abierto y considera la presencia en el hogar de al menos un desocupado, sea éste el jefe u otro de sus miembros.

Bajos ingresos y escasa educación: se aproximó a partir del nivel de ingresos laborales y el número de años de educación del jefe de hogar o del principal aportante de ingresos. El umbral de bajos ingresos laborales corresponde a 2.5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita de cada país, en tanto que se consideró con escasa educación a los perceptores con menos de 10 años de estudios aprobados.

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996 (LC/G.1946-P)*, Santiago de Chile, 1997, cap. I. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

b) Pobreza e inserción laboral

Una proporción muy elevada de los recursos de los hogares proviene de las retribuciones al trabajo de sus miembros económicamente activos.⁵ Por ello, es importante determinar la magnitud de pobreza que caracteriza a distintas formas de inserción en el mercado de trabajo.

Ésta se encuentra estrechamente vinculada a las inserciones laborales de menor productividad, pero también es muy común entre los empleados públicos y los asalariados de empresas privadas medianas y grandes. En más de la mitad de los países de la región, de 30% a 50% de los asalariados del sector privado viven en hogares pobres. Sin embargo, hay una gran heterogeneidad a nivel de países, puesto que fluctúa entre menos de 10% en Argentina y Uruguay y más de 60% en Honduras. En Chile, Costa Rica y Panamá se ubica entre 10% y 20%, mientras que en Bolivia, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Venezuela oscila de cerca de 30% a 40%.⁶

⁵ Cerca de 70% de los ingresos de los hogares urbanos de los distintos estratos se generan en el mercado de trabajo. A su vez, dos terceras partes de los ingresos familiares que provienen del trabajo corresponden a sueldos y salarios.

⁶ En este examen de la relación entre empleo y pobreza no se contempla lo que sucede con grupos en los que la incidencia de pobreza es mayor que entre los ocupados. Se trata de los inactivos remunerados (jubilados y pensionados) y los desocupados. Ello explica que el porcentaje de pobreza entre los ocupados sea menor que en el conjunto de la población.

Cuadro I.6
**PORCENTAJE DE OCUPADOS POBRES EN CADA INSERCIÓN OCUPACIONAL
 Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL TOTAL DE POBRES^{a b}**
ZONAS URBANAS, 1994

(En porcentaje)

País	Total de ocupados ^c	Asalariados del sector público ^d	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos		Empleados domésticos	Trabajadores independientes no profesionales ni técnicos
			En establecimientos:			
			De más de 5 ocupados	Con hasta 5 ocupados ^d		
Argentina	5	-	5	7	10	3
(Gran Buenos Aires)	100	-	52	22	10	16
Bolivia	37	30	40	51	30	41
	95	12	19	19	4	41
Brasil	37	-	31	47	55	41
	91	-	27	29	12	23
Chile	18	-	21	28	23	16
	92	-	46	20	8	18
Colombia	34	15	41	-	31	42
	97	4	58	-	5	30
Costa Rica	12	5	11	19	25	20
	94	11	28	18	9	28
Honduras	66	42	71	83	56	79
	96	7	33	14	5	37
México	29	-	33	-	56	27
	95	-	71	-	7	17
Panamá	18	6	16	30	28	25
	98	9	30	19	14	26
Paraguay (Asunción)	27	13	38	36	29	33
	90	5	34	15	11	25
Uruguay	6	2	6	7	13	9
	97	8	32	13	16	28
Venezuela	32	38	29	48	41	32
	91	21	26	14	5	25

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cap. I. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.

^a En el renglón superior, se indica el porcentaje de ocupados de cada inserción ocupacional que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

^b En el renglón inferior, se indica el porcentaje de ocupados pobres de cada categoría con respecto al total de ocupados en esa situación.

^c El total no suma 100, porque se ha excluido a los empleadores y a los profesionales y técnicos.

^d En Argentina, Brasil, Chile y México, los asalariados del sector público se incluyen entre los asalariados de empresas que ocupan a más de cinco personas. En Colombia y en México los asalariados de la microempresa también se incluyen en esa categoría.

El porcentaje de asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos de empresas medianas y grandes en situación de pobreza no difiere mayormente del que se encuentra entre trabajadores independientes de baja calificación, típicos del sector informal. En algunos países (Chile, México y Paraguay) el porcentaje de pobres entre los asalariados es incluso mayor que entre los trabajadores independientes no calificados.

Por ello, una alta proporción del total de ocupados pobres son asalariados del sector formal. En Argentina, Chile y México superan el 40%. En Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Uruguay la pobreza urbana también afecta a una proporción mayor de asalariados de empresas medianas y grandes que de trabajadores independientes de baja calificación.

La incidencia de la pobreza entre los asalariados del sector público es alta, pese a que en la mayoría de los países sus remuneraciones han mejorado en el actual decenio.⁷ En Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay constituyen el 10% del total de ocupados urbanos pobres; en Venezuela, uno de cada cinco pobres ocupados trabaja en el sector público.

En los estratos de baja productividad, la insuficiencia de ingresos es más común entre los asalariados de las microempresas que, junto con los ocupados del servicio doméstico, registran las más altas incidencias de pobreza urbana. En la mayoría de los países, representan entre 25% y 40% del total de ocupados pobres. Ello ocurre también, aunque en menor medida, en países con una alta proporción de trabajadores por cuenta propia, como Bolivia y Honduras, en los que alrededor de 40% de los pobres urbanos son trabajadores independientes de baja calificación.

Ciertamente, este perfil de la pobreza entre los ocupados urbanos está estrechamente vinculado a bajos ingresos laborales. A mediados de los años noventa, los asalariados no profesionales ni técnicos de empresas con más de cinco trabajadores recibían un ingreso promedio equivalente a 3.6 veces el valor de la línea de pobreza per cápita. Esta cifra era 16% más baja que el ingreso promedio de la población ocupada (4.3 veces la línea de pobreza) y sólo 12% mayor que el de los trabajadores por cuenta propia de baja calificación.

Por su parte, los trabajadores de microempresas percibían un ingreso mensual equivalente a sólo 2.5 veces la línea de pobreza, monto que constituye un umbral mínimo para acceder al bienestar y tener probabilidades de mantenerse fuera de la pobreza. Los empleados domésticos, que representaban 6% del empleo urbano, recibían un ingreso promedio equivalente a 1.4 líneas de pobreza. Uno de cada diez ocupados pobres pertenecía a esta categoría de empleo.

De lo anterior se desprende que una proporción importante de los asalariados seguía teniendo una inserción laboral precaria, que no les aseguraba situarse por encima del umbral de la pobreza, incluso si trabajaban en empresas medianas y grandes. En 7 de los 12 países examinados, entre 30% y 50% de los asalariados del sector privado que trabajaban fuera de la microempresa pertenecían a hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza. En tres casos ese porcentaje fluctuaba entre 10% y 20% y sólo en dos (Argentina y Uruguay) era cercano a 5%.

⁷ Entre 1990 y 1994, el porcentaje del total de ocupados correspondiente a empleados públicos se redujo entre tres y cuatro puntos porcentuales en ocho países. En cinco de ellos su ingreso promedio aumentó significativamente (CEPAL, 1997).

Debido a los bajos ingresos de los empleados públicos, una proporción significativa de ellos se veía afectada por la pobreza, situación que, por cierto, constituye un obstáculo al proceso de reforma y modernización del Estado. En Bolivia, Honduras y Venezuela, entre 30% y 40% de los funcionarios públicos se encontraban bajo el umbral de pobreza; en Colombia y Paraguay, cerca de 15%, y en Costa Rica y Panamá el 5%. En Uruguay, en cambio, sólo 2% de ellos pertenecían a hogares pobres.

3. Pobreza rural

a) Relevancia de la pobreza rural

Pese a que, a nivel regional, la mayoría de los pobres actualmente viven en zonas urbanas, hay que recordar que las tasas de pobreza son más altas en las zonas rurales. En los países más pobres y también en algunos con desarrollo más avanzado pero desequilibrado,⁸ la pobreza es predominantemente rural y los sectores rurales en situación de extrema pobreza son el motor de la migración que sigue incrementando el número de pobres en las áreas urbanas.

En los países en que la pobreza aún es mayoritariamente rural, el poner fin a su perpetuación es esencial para superarla a nivel nacional. En los países en que la pobreza es sobre todo urbana, y aun en aquellos que han logrado recientemente avances en su reducción, la pobreza rural es el gran desafío del fin de siglo, por las dificultades especiales que plantea superarla, analizadas a continuación (véase el cuadro I.7). Sin embargo, hay casos concretos recientes que demuestran la posibilidad de vencer la pobreza rural si se refuerzan las capacidades de los pobres rurales para actuar como protagonistas de su propio desarrollo.

b) La doble heterogeneidad de la pobreza rural

La heterogeneidad de la pobreza se expresa sobre todo en las diferencias entre las pobrezas urbana y rural. Esta última se diferencia de la urbana en cuanto a la importancia que tienen los siguientes factores:

- la propiedad (escasa o nula) del recurso tierra;
- la dinámica demográfica, especialmente la fecundidad;
- la carencia de educación y la alta tasa de analfabetismo funcional (varias veces más alta que la urbana);
- el aislamiento geográfico y en el terreno de las comunicaciones;
- la falta de servicios públicos;
- el impacto del deterioro ambiental en la base productiva de los pobres rurales;

⁸ En Brasil, Colombia y Venezuela, la tasa de indigencia (extrema pobreza) rural es el doble de la urbana, mientras que en México equivale al triple. En este último país, la mayoría de la población pobre vive en áreas rurales, mientras que en los otros tres casos esto es lo que ocurre con la población indigente.

- zonas climáticas y potencial agrícola de las tierras, y
- tipo de trabajo (sectores pobres de asalariados de la gran agricultura comercial, campesinos y trabajadores pobres en actividades no agrícolas); con frecuencia, los hogares rurales están integrados por representantes de todas las categorías ocupacionales de pobres y aplican estrategias diversificadas de supervivencia.

Hay que considerar también la heterogeneidad de la pobreza rural, por su diferente gravedad en los distintos países de la región y en distintas zonas, de acuerdo con los siguientes factores (véase el cuadro I.8):

Cuadro I.7
GRADOS DE POBREZA RURAL

Porcentaje de hogares rurales bajo la línea de pobreza	Países
Más de 66%	Guatemala, Honduras
Entre 34% y 66%	Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Venezuela
Hasta 33%	Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro 16 del anexo estadístico. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

Cuadro I.8
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBREZA RURAL
POR ÁREA DE PREDOMINIO

Predominio de la pobreza	Porcentaje de población rural pobre aumenta menos o disminuye más que la urbana	Porcentaje de población rural pobre disminuye menos o crece más que la urbana
Pobreza predominantemente rural	Colombia Guatemala Honduras	Costa Rica México
Pobreza predominantemente urbana	Brasil	Chile Panamá Venezuela

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro 16 del anexo estadístico. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

Nota: El período considerado abarca desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de los años noventa.

c) Evolución reciente de la estructura de la pobreza rural en América Latina y el Caribe

En el cuadro I.8 se presenta un resumen de la evolución de la pobreza rural en nueve países, desde la segunda mitad de la década de 1980 hasta la primera mitad de los años noventa, que muestra variadas tendencias. Sin embargo, queda de manifiesto que no siempre la pobreza rural es menos sensible que la pobreza urbana al crecimiento económico y las políticas sociales. Justamente en aquellos países con una gran proporción de pobres ha habido mayores avances en el sector rural que entre los pobres urbanos, lo que ha permitido actualizar las potencialidades desaprovechadas de muchos pobres rurales y ampliar su acceso a servicios y a recursos productivos.

d) Tendencias demográficas actuales y dinámica de la pobreza rural

En los países en que la gran mayoría de la población rural es pobre resulta importante considerar lo incipiente de su transición demográfica, que explica las dificultades encontradas en la reducción de su magnitud. En siete países⁹ en los que la tasa global de fecundidad supera el 4%, la falta de alternativas reales a que los hijos actúen como mano de obra familiar contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza, en una suerte de "trampa demográfica". Ésta pasa por la división de la tierra entre numerosos hermanos, lo que contribuye al agotamiento del suelo y a la subdivisión de los minifundios al aumentar el número de familias pobres sin tierra, y perpetúa estrategias de supervivencia basadas en el único recurso que controlan los jefes de familia: la mano de obra propia y la de sus hijos.

Según proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), entre 1995 y 2000 la población rural seguirá creciendo en 12 de 20 países de la región. En cinco de ellos, incluidos los más pobres,¹⁰ este crecimiento esperado de la población rural superará el 1% anual. Sin embargo, estas tasas de crecimiento demográfico, si bien se relacionan con altos porcentajes de pobreza rural, no han sido un obstáculo para reducirla. De los cuatro países sobre los que hay evidencias empíricas de una reducción reciente de la proporción de los habitantes en situación de pobreza, tres tienen tasas positivas de crecimiento de la población rural.

e) Pobreza rural e inserción laboral

Entre los ocupados en las áreas rurales, la mayor incidencia de la pobreza se registra entre los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, a los que afecta en una proporción que fluctúa entre 50% y 80%. Esta categoría de trabajadores representa entre un tercio y la mitad del total de ocupados pobres en esas áreas (véanse los cuadros I.9 y I.10).

⁹ Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

¹⁰ La excepción es Costa Rica, país en el que a pesar de que la mayoría de la población es rural, sólo la cuarta parte es pobre.

Cuadro I.9
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ALGUNAS CATEGORÍAS DE OCUPACIÓN ^a
(En porcentajes)
ZONAS RURALES

País	Año	Total población	Total ocupados	Asalariados públicos ^b	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos			Trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos	
					En establecimientos que ocupan a más de cinco personas	En establecimientos que ocupan hasta cinco personas	Empleados domésticos	Total	Agricultura, silvicultura y pesca
Brasil ^c	1990	62	55	-	34	58	55	62	65
	1993	61	55	-	41	62	54	55	55
Chile	1990	40	26	-	31 ^d	-	23	22	24
	1992	33	22	-	24 ^e	30	21	18	20
	1994	32	21	-	22	27	14	22	25
Colombia	1994	62	55	-	55 ^e	-	57	61	59
Costa Rica	1990	27	17	-	13	23	22	24	27
	1992	28	16	-	11	21	25	22	25
	1994	25	14	7	3	20	23	21	24
Guatemala	1989	78	70	-	72	74	64	71	76
Honduras	1990	88	83	-	71	90	72	88	90
	1992	84	78	-	73	81	68	83	87
	1994	81	73	40	65	79	74	78	81
México	1989	57	49	-	53 ^f	-	50	47	54
	1992	55	47	-	43 ^e	59	37	47	55
	1994	57	47	-	53 ^{e,f}	-	53	46	54
Panamá	1989	57	46	-	22	45	42	61	67
	1991	51	40	-	24	43	43	52	57
	1994	49	38	6	23	39	40	52	61
Venezuela	1990	47	31	-	35	37	44	32	37
	1992	44	28	-	10	35	35	27	34
	1994	56	42	27	50	50	53	42	44

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Se refiere al porcentaje de ocupados de cada categoría que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

^b En 1994, se consideró también a los asalariados del sector público.

^c En las columnas correspondientes a establecimientos que ocupan a más de cinco y hasta cinco personas se considera a los asalariados con y sin contrato de trabajo, respectivamente.

^d Se refiere al total de asalariados.

^e Incluye asalariados públicos.

^f Incluye a los asalariados públicos y a los de establecimientos con hasta cinco trabajadores.

Cuadro I.10

**DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE OCUPADOS RURALES EN SITUACIÓN DE POBREZA,
SEGÚN CATEGORÍAS DE OCUPACIÓN**

(En porcentajes del total de la población rural ocupada en situación de pobreza)

País	Año	Asalariados públicos ^a	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos			Trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos		Total ^b
			En establecimientos que ocupan a más de cinco personas	En establecimientos que ocupan hasta cinco personas	Empleados domésticos	Total	Agricultura	
Brasil ^c	1979	-	6	25	2	66	62	99
	1987	-	8	29	3	59	52	99
	1990	-	9	25	4	60	53	98
	1993	-	7	35	3	53	48	98
Chile	1990	-	69 ^d	-	3	27	23	99
	1992	-	41	30	3	25	21	99
	1994	-	36	21	2	41	35	100
Colombia	1994	-	47 ^d	-	4	45	24	96
Costa Rica	1981	-	29	36	10	20	14	95
	1988	-	20	28	8	36	28	92
	1990	-	25	23	6	41	27	95
	1992	-	24	23	7	38	24	92
	1994	5	20	28	7	35	19	95
Guatemala	1986	-	22	16	2	59	49	99
	1989	-	22	12	2	62	52	98
Honduras	1990	-	11	17	2	68	51	98
	1992	-	15	12	2	66	48	95
	1994	3	14	15	2	65	49	99
México	1984	-	43 ^d	-	2	53	45	98
	1989	-	50 ^d	-	3	45	38	98
	1992	-	21	28	2	44	33	95
	1994	-	50 ^d	-	3	45	35	98
Panamá	1979	-	13 ^d	-	2	80	73	95
	1986	-	11	16	4	64	54	95
	1989	-	7	10	3	78	69	98
	1991	-	9	9	3	75	65	96
	1994	3	10	15	4	68	56	100
Venezuela	1981	-	15	7	2	68	53	92
	1986	-	19	9	2	63	52	93
	1990	-	28	14	3	48	39	93
	1992	-	35	13	4	40	32	92
	1994	5	23	19	6	45	31	98

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a En 1994, se consideró también a los asalariados del sector público.

^b El total no suma 100% porque no incluye a los empleadores, los profesionales y técnicos y los asalariados del sector público, salvo en 1994.

^c En las columnas correspondientes a establecimientos que ocupan a más de cinco y hasta cinco personas se considera a los asalariados con y sin contrato de trabajo, respectivamente.

^d Incluye a los asalariados en establecimientos de hasta cinco trabajadores.

En segundo lugar destacan los asalariados del sector privado, no profesionales ni técnicos, que trabajan en empresas con un máximo de cinco trabajadores. También en este caso la incidencia de la pobreza varía entre 50% y 80%. Estos asalariados representan entre un quinto y un tercio del total de ocupados pobres rurales.

Entre los asalariados no profesionales ni técnicos que trabajan en empresas con más de cinco empleados en áreas rurales hay menor incidencia de la pobreza, aunque ésta alcanza valores considerables en varios países. Representan entre un quinto y un tercio de los ocupados pobres rurales.

Finalmente, se registra una elevada incidencia de la pobreza entre los empleados domésticos, aunque su participación en el total del empleo rural sea muy baja, entre 2% y 4% en la mayoría de los países.

Las tendencias al aumento de la cantidad de empresas agrícolas modernas de mediano y gran tamaño, por una parte, y de empleos no agrícolas en el campo, por la otra, han llevado a la creación de cierto número de empleos de buena calidad en las zonas rurales de varios países de la región. Mucho de este avance tiene que ver con la creciente presencia de empresarios medianos y agricultores modernos capitalizados, profesionales o semiprofesionales, y trabajadores calificados, no necesariamente de origen rural. Sin embargo, una evaluación según el nivel ocupacional/educacional de los trabajadores, concentrándose en las ocupaciones no profesionales ni técnicas, revela que los puestos de trabajo de baja calidad permean todos los sectores: el sector agrícola campesino,¹¹ el de los asalariados en la empresa agrícola tradicional y el de los trabajadores no agrícolas asalariados. En los sectores ocupacionales formales, empresas grandes y sector público, la incidencia de la pobreza rural en la mayoría de los países no difiere significativamente de la registrada en las zonas urbanas. Ni el empleo agrícola asalariado ni el empleo no agrícola (por cuenta propia o asalariado) han podido, hasta ahora, ofrecer vías seguras para salir de la pobreza a los trabajadores con baja calificación provenientes de familias campesinas.

Estas similitudes entre los diversos tipos de inserción de la población rural con menor calificación parecen reflejar una gran movilidad laboral entre estos subsectores y, sobre todo, la existencia de estrategias de supervivencia familiar altamente diversificadas. Según algunas estimaciones, para el grueso de los hogares campesinos la mayor parte de los ingresos proviene de actividades extraprediales.

A causa de la discriminación existe un mayor grado de pobreza rural entre los pueblos indígenas, que acusan fuertes desventajas en cuanto a acceso a la tierra y a diversos satisfactores de necesidades básicas, como la educación.

La pobreza también afecta a las mujeres rurales, que suelen sufrir una discriminación en el reparto del consumo, dentro de los hogares rurales pobres. Hoy la mujer rural pobre opta, con frecuencia creciente, por abandonar su medio y las normas tradicionales. Invirtiendo tendencias más antiguas, la migración rural-urbana de las mujeres supera actualmente la de los hombres, excepto en países donde se dan conflictos armados que llevan a la emigración internacional de los segundos. La evidencia sugiere que para las mujeres

¹¹ Según la definición operativa estándar, corresponde a los trabajadores por cuenta propia en la agricultura.

jóvenes pobres, la educación sirve de vía de escape, creando esperanzas de empleo asalariado en actividades extraprediales y extrarrurales.

f) La reestructuración productiva en el agro

Como producto de los procesos de apertura comercial y del dinamismo reciente de los acuerdos comerciales, es posible esperar modificaciones significativas en las estructuras productivas y ocupacionales rurales. En ese contexto, sigue presente la vieja controversia sobre la capacidad de los campesinos para convertirse en agricultores competitivos. Las perspectivas de integración y globalización no han hecho sino agudizar la diferencia de opiniones. La apertura y los acuerdos sobre la reducción de la protección recíproca abren mercados a todos los productores agrícolas; pero la entrada en la economía mundializada de nuevos oferentes de productos agropecuarios incrementa la competencia.

Algunos campesinos podrán reconvertirse y dedicarse a nuevos rubros, adquirir nuevos conocimientos y competir exitosamente bajo las nuevas condiciones, pero eso sólo será posible si reciben apoyo durante la transición. En un escenario de estancamiento y reducción de la absorción de mano de obra en el sector agrícola —producto de la combinación de tecnificación con bajo crecimiento de la demanda de productos alimentarios— los más desprovistos de acceso a recursos físicos, financieros y conocimientos tenderán a adoptar estrategias que combinen una agricultura de autosubsistencia alimentaria con empleo en la agricultura comercial y en actividades no agrícolas en las áreas rurales y también urbanas.

De la combinación de amenazas y oportunidades que generan las rápidas transformaciones de las economías rurales de la región surge una situación paradójica. La economía agrícola campesina ofrece pocas posibilidades de aplicar los conocimientos que imparte la educación formal, al mismo tiempo que los niveles educacionales de los jóvenes rurales mejoran sostenidamente. En varios países ya sólo alrededor del 10% de los jóvenes son analfabetos funcionales (con cero a tres años de estudio aprobados), y aún en los países en que éstos siguen predominando se aprecian constantes mejoras. En Chile y Panamá, la mayoría de los jóvenes adultos rurales ya cuentan con siete o más años de estudio. Especialmente las mujeres rurales jóvenes, que han mejorado más su acervo educacional, tienen ahora un papel potencial que cumplir en la lucha por superar la pobreza rural mediante el aumento de la productividad del trabajo.

La evolución reciente de la pobreza rural comprueba que ésta puede ser reducida. Los datos muestran que las mejoras de la cobertura de la educación pública rural han sido un factor clave en el aumento de la productividad de las nuevas cohortes rurales que han logrado salir de la pobreza. Los gobiernos, sin embargo, enfrentan actualmente el desafío de crear nuevas formas de apoyar los esfuerzos de los estratos populares rurales, tanto agrícolas como no agrícolas. Sólo mediante este respaldo a las nuevas modalidades de empresas rurales asociativas podrá resolverse la mencionada paradoja de contar con personas dotadas de capacidades y potencialidades, pero carentes, hasta ahora, de las instituciones productivas adecuadas para su pleno aprovechamiento. Se volverá sobre este tema en la sección de sugerencias sobre políticas.

4. Tendencias de la distribución del ingreso de los hogares

Al igual que en el caso de la pobreza absoluta, la evolución de la pobreza relativa en América Latina y el Caribe ha registrado variaciones importantes en los últimos tiempos. Así, persisten elevados niveles de desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso, incluso en países que han logrado altas tasas de crecimiento. El balance de los cambios distributivos entre mediados de la década pasada y la actual muestra aumentos de la desigualdad de ingresos en la mayoría de los países de la región.

En este resultado ha incidido la capacidad del 10% más rico para sostener o acrecentar su participación, en tanto que la del 40% de hogares más pobres se ha mantenido o deteriorado¹² (véase el cuadro I.11).

Las expectativas en el sentido de que la recuperación de los niveles de producción o el inicio de un nuevo período de crecimiento permitirían contrarrestar el deterioro de la distribución del ingreso que se produjo en los ochenta no han sido confirmadas por los hechos. En la primera mitad de los años noventa (1990-1994) el dinamismo económico, cercano en algunos casos al de plena capacidad, no se tradujo en un descenso de la concentración del ingreso. De los cinco países en que se registraron tasas de crecimiento anual superiores a 5%, en dos aumentó la concentración del ingreso (Argentina y, en menor medida, Costa Rica), en otros dos prácticamente se mantuvo el alto nivel de desigualdad de inicios de la década (Chile y Panamá) y sólo en Uruguay se volvió a registrar una desconcentración significativa del ingreso.

Los países que mostraron ritmos más lentos de crecimiento, con tasas anuales entre 3% y 4%, registraron cambios muy disímiles durante el período. Mientras en Bolivia y Honduras y, en menor medida, en México, disminuyó en algún grado la concentración, ésta aumentó en Paraguay y Venezuela, y parece haberse mantenido en Colombia. En Brasil¹³ se apreció un aumento de la participación tanto del 40% inferior de la distribución como del decil de más altos ingresos, lo que determinó una leve mejora en cuanto a la desigualdad urbana; pero en las zonas rurales se produjo un deterioro (véanse los gráficos I.2, I.3 y I.4).

En el caso de Argentina, las cifras correspondientes al Gran Buenos Aires muestran un aumento del índice de concentración de Gini entre 1990 y 1994. El dinámico crecimiento de la economía entre esos años (7.7% anual en promedio) redundó en un incremento del ingreso del 10% de hogares más ricos mayor que el registrado por los ingresos del 40% más pobre, lo que acrecentó las distancias entre ambos grupos. De este modo, la acusada

¹² Es probable que en los datos provenientes de encuestas de hogares que se utilizan para construir las distribuciones del ingreso, se subestimen en mayor proporción los ingresos de los estratos altos, ya sea por omisión o subdeclaración. Por ello se hizo un esfuerzo para corregir y ajustar los valores de las distintas corrientes de ingresos declarados en las encuestas, comparándolos con datos de las cuentas nacionales de cada país, a fin de asegurar que los montos de las ganancias y los ingresos de capital de los hogares de altos ingresos fueran compatibles con dichas cuentas. No obstante, es posible que a pesar de ello el ingreso de los estratos más altos se haya subestimado.

¹³ Como se explicó en el capítulo I, las cifras correspondientes a Brasil sólo llegan hasta 1993. Es posible que los resultados de las encuestas actualmente en procesamiento muestren una cierta reducción en el nivel de concentración.

reducción de la incidencia de la pobreza que trajo consigo el crecimiento económico no fue acompañada de un cambio positivo en la distribución del ingreso.

Cuadro I.11
CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LAS ZONAS URBANAS,
1986, 1990, 1992 Y 1994^a

País	Índice de Gini ^b				Cambios de la participación en el ingreso entre 1990 y 1994		Participación en el ingreso en 1994 comparada con la de 1986	
	1986	1990	1992	1994	40% de los hogares más pobres	10% de los hogares más ricos	40% de los hogares más pobres	10% de los hogares más ricos
Argentina (Gran Buenos Aires)	0.41	0.42	0.41	0.44	disminuyó	se mantuvo	menor	igual
Bolivia	-	0.48	0.47	0.43	aumentó +	disminuyó +	-	-
Brasil ^c	0.54	0.54	0.51	-	aumentó	disminuyó	mayor	menor
Chile	0.49	0.47	0.47	0.48	se mantuvo	aumentó	mayor	mayor
Costa Rica	0.36	0.35	0.36	0.36	se mantuvo	aumentó +	igual	igual
Colombia ^d	0.46	0.45	0.45	0.51	disminuyó	aumentó +	igual ^d	menor ^d
Honduras	-	0.49	0.46	0.46	aumentó	disminuyó	-	-
México	0.32	0.42	0.41	0.41	aumentó	disminuyó	menor	mayor
Panamá	0.43	0.45	0.45	0.45	aumentó	aumentó	menor	mayor
Paraguay (Asunción)	0.40	0.36	0.39	0.42	disminuyó	aumentó +	igual	mayor
Uruguay	0.39	0.35	0.30	0.30	aumentó	disminuyó +	mayor	menor
Venezuela	0.38	0.38	0.38	0.39	se mantuvo	aumentó +	igual	mayor

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cap. II. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a El signo + indica que el aumento o disminución de la participación fue de tres puntos porcentuales o más.

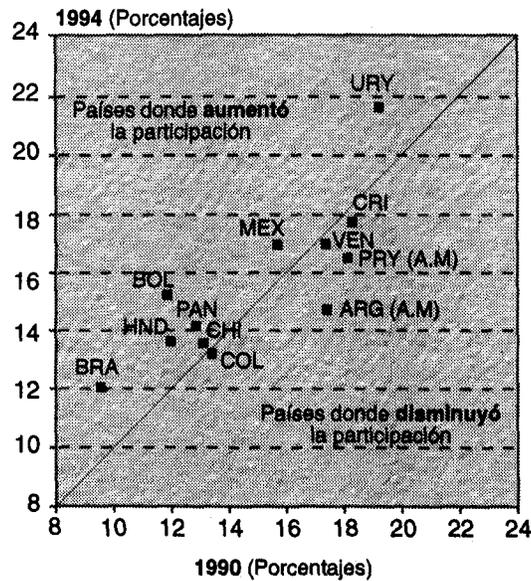
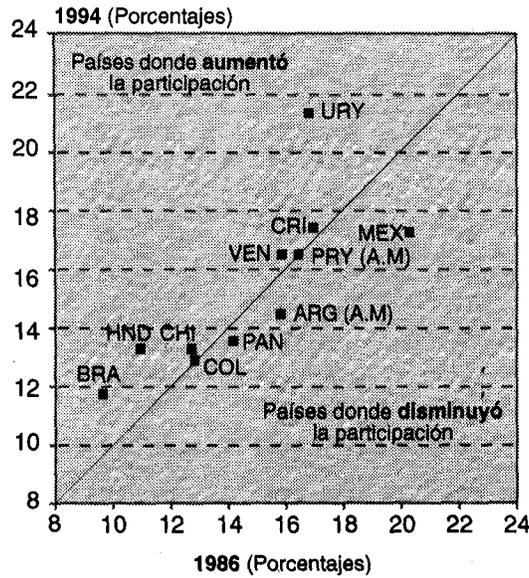
^b Los índices de Gini se calcularon a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares por grupos decílicos.

^c La última cifra disponible corresponde a 1993.

^d Hasta 1992, las cifras corresponden a las ocho ciudades principales; desde ese año en adelante, al total urbano.

Gráfico I.2

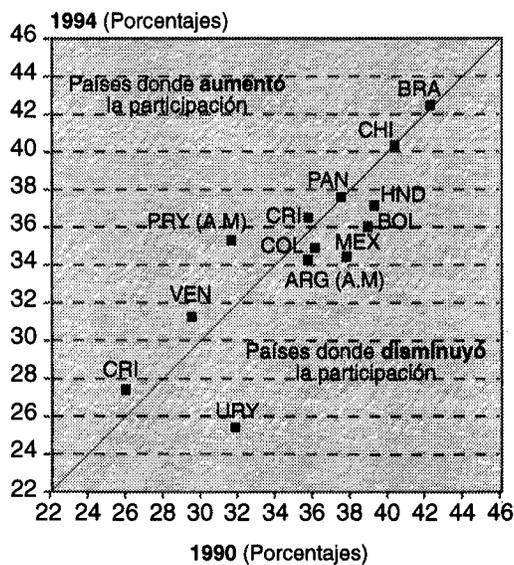
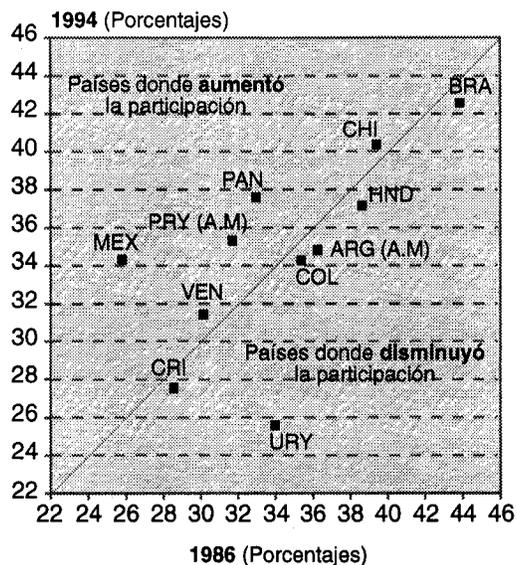
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 40 % MÁS POBRE a/
(Zonas urbanas)



FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G. 1948-P), Santiago de Chile, 1997, gráfico II.1. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.
a/ Porcentaje del ingreso total correspondiente al 40% de hogares de más bajos ingresos.

Gráfico I.3

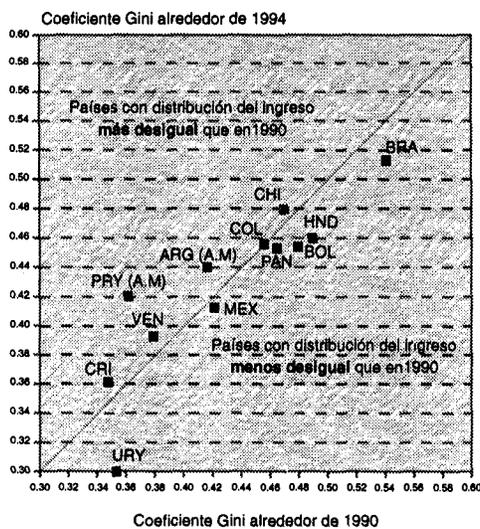
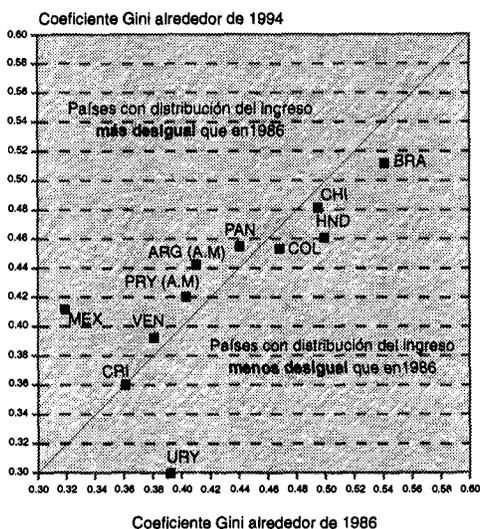
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 10 % MÁS RICO ^{a/}
(Zonas urbanas)



FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G. 1946-P), Santiago de Chile, 1997, gráfico II.2. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.
^{a/} Porcentaje del ingreso total correspondiente al 10% de los hogares de más altos ingresos

Gráfico I.4

**CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO:
1986,1990 Y 1994 ^{a/}**
(Zonas urbanas)



FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G. 1946-P), Santiago de Chile, 1997, gráfico II.3. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
a/ Los coeficientes de Gini se calcularon a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares por grupos decílicos.

En Costa Rica, luego del empeoramiento que sufriera la distribución entre 1990 y 1992, el rápido crecimiento de la economía desde entonces hasta 1994 se tradujo en un aumento mucho mayor de los ingresos del decil más alto que del 40% más pobre, aunque en este caso el segundo grupo mantuvo su participación en el ingreso, con lo cual el balance en materia de equidad resultó menos negativo.

En Chile, el alto y sostenido crecimiento económico tampoco fue acompañado de mejoras en la distribución del ingreso. La participación del 40% más pobre se mantuvo, mientras se elevaba la del decil superior. Sólo en Brasil y Colombia se registra una participación del 10% de hogares más ricos tan elevada como la de Chile; en estos tres países, ese decil capta una fracción del ingreso urbano superior a 40%,¹⁴ aunque en Chile la participación de los estratos bajos es mayor (véanse los cuadros I.12 y I.13).

La experiencia chilena es de particular interés para el examen de las tendencias distributivas del ingreso, por cuanto es la economía que más temprana y radicalmente realizó las reformas estructurales y también la que ha disfrutado del período de crecimiento rápido más prolongado. Al mismo tiempo, en los últimos años se ha mantenido un nivel de gasto social elevado y creciente. Por lo tanto, es interesante comprobar que luego de un leve incremento de la participación del 40% más pobre y del 25% de menores ingresos —hasta 1992—, disminuyó ligera, pero persistentemente, la fracción del ingreso captada por el decil más pobre, e incluso la del 25% más pobre, sin que dejara de aumentar la del 10% más rico. Eso explica que se hayan mantenido los elevados niveles de desigualdad que prevalecían a mediados de los ochenta. Las tendencias más recientes explican también las dificultades que existen para mejorar con rapidez los niveles de ingreso de los hogares que configuran el llamado "núcleo duro" de la pobreza.

Uruguay continúa siendo una excepción notable en la región, tanto por su bajo nivel de desigualdad como por la persistente tendencia desconcentradora que se mantiene desde mediados de la década pasada.¹⁵ En efecto, la ya muy reducida desigualdad de la distribución del ingreso urbano que existía a mediados de los años ochenta siguió disminuyendo hasta 1992. Durante ese período, la participación de los cuatro deciles más pobres aumentó casi en cinco puntos porcentuales (de 17% a 21.9%), mientras que la del decil más rico se redujo en más de seis puntos (de 32.4% a 25.9%). La atenuación del crecimiento en los años siguientes (1992-1994) frenó la tendencia, pero no redundó en un deterioro de la equidad, ya que se mantuvo la participación de los distintos estratos en el ingreso. Uruguay es, por lo tanto, el único país de la región en el cual, durante la primera mitad de los noventa, se logró disminuir significativamente la pobreza, gracias a la combinación del efecto positivo del crecimiento con una distribución progresiva del ingreso, lo que determinó que los ingresos de los hogares de estratos bajos mejoraran más rápidamente que las de los más altos.

¹⁴ En 7 de los restantes 10 países para los cuales se cuenta con datos comparables, el decil superior capta una fracción del ingreso urbano cercana o muy inferior a 35%; en los otros tres ese porcentaje es del orden de 37% (véase el cuadro I.12).

¹⁵ El índice de concentración de Gini de la distribución del ingreso familiar per cápita de Uruguay, igual a 0.30 en las zonas urbanas, se asemeja más a los coeficientes de países industrializados con grados intermedios de desigualdad que a los predominantes en los países latinoamericanos.

Cuadro 1.12
CAMBIOS EN EL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

País	Año	Ingreso medio de los hogares ^a		Coeficiente de Gini ^b		Participación en el ingreso del cuartil más pobre ^c		Participación en el ingreso del 40% más pobre		Participación en el ingreso del 10% más rico		Relación entre ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
		(Porcentajes)										(Porcentajes)			
Argentina															
(Gran Buenos Aires)	1980	4.56	-	0.365	-	9.3	-	18.0	-	29.8	-	6.7	-	66	-
	1986	4.30	-	0.406	-	8.8	-	16.2	-	34.5	-	8.5	-	74	-
	1990	3.59	-	0.423	-	8.4	-	14.9	-	34.8	-	9.3	-	72	-
	1992	4.62	-	0.408	-	7.3	-	15.2	-	31.6	-	8.3	-	71	-
	1994	4.91	-	0.439	-	6.8	-	13.9	-	34.2	-	9.8	-	72	-
(zonas urbanas)	1994	4.53	-	0.438	-	7.0	-	14.4	-	34.6	-	9.7	-	73	-
Bolivia^d															
(17 centros urbanos)	1989	1.77	-	0.484	-	5.4	-	12.1	-	38.2	-	12.6	-	71	-
(9 centros urbanos)	1992	2.06	-	0.467	-	6.5	-	13.3	-	38.3	-	11.5	-	73	-
	1994	2.15	-	0.434	-	7.5	-	15.1	-	35.4	-	9.3	-	74	-
Brasil															
	1979	3.21	1.30	0.493	0.407	5.6	8.1	11.7	16.6	39.1	34.7	13.3	8.4	74	72
	1987	3.43	1.50	0.543	0.472	4.4	6.6	9.7	13.9	44.3	40.0	18.2	11.5	76	75
	1990	3.24	1.62	0.535	0.458	4.5	7.1	9.6	14.4	41.7	38.0	17.3	10.5	75	74
	1993	2.74	1.83	0.512	0.476	5.5	6.2	11.8	13.4	42.5	41.9	14.5	12.5	76	73
Chile^e															
	1987	2.56	1.80	0.485	0.387	6.1	9.3	12.6	17.7	39.6	34.1	12.6	7.7	74	74
	1990	2.68	2.93	0.471	0.486	6.6	6.8	13.4	13.8	39.2	45.1	11.7	11.6	74	80
	1992	3.10	2.72	0.474	0.415	6.7	8.5	13.6	16.6	40.5	37.4	11.9	9.0	75	76
	1994	3.46	2.75	0.479	0.414	6.4	8.7	13.4	17.1	40.3	38.4	12.1	9.0	74	76
Colombia															
(8 ciudades principales)	1980	2.05	-	0.518	-	4.9	-	11.0	-	41.3	-	15.0	-	75	-
	1986	2.36	-	0.455	-	5.7	-	13.0	-	35.3	-	10.9	-	72	-
	1990	2.59	-	0.450	-	6.6	-	13.6	-	34.9	-	10.2	-	73	-
	1992	2.44	-	0.454	-	5.9	-	12.9	-	34.5	-	10.7	-	72	-
	1993 ^f	2.51	1.44	0.518	0.505	5.1	3.6	11.2	10.0	43.8	37.6	15.6	15.1	77	72
	1994 ^f	2.52	1.53	0.505	0.494	5.3	3.7	11.6	10.0	41.9	34.6	14.5	13.8	76	72
Costa Rica															
	1981	2.95	2.50	0.328	0.355	9.5	7.9	18.9	17.2	23.2	25.6	4.9	6.0	65	66
	1988	2.57	2.30	0.364	0.358	8.3	7.8	17.2	17.0	27.6	26.3	6.4	6.2	68	66
	1990	2.56	2.30	0.345	0.351	8.2	7.8	17.8	17.6	24.6	24.5	5.5	5.6	65	65
	1992	2.49	2.30	0.362	0.358	7.9	7.7	17.0	17.3	26.9	25.2	6.4	5.8	67	66
	1994	3.09	2.59	0.363	0.372	8.3	7.6	17.4	17.1	27.5	28.5	6.3	6.6	69	69
Guatemala															
	1986	1.55	1.01	0.464	0.472	5.8	6.1	12.5	13.1	36.4	39.5	11.6	12.1	72	76
	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	5.4	6.4	12.1	14.4	37.9	35.1	12.5	9.7	73	73
Honduras															
	1990	1.27	0.70	0.487	0.465	5.4	6.1	12.2	13.1	38.9	37.4	12.8	11.4	73	75
	1992	1.16	0.80	0.461	0.415	6.4	6.8	13.2	15.0	35.4	29.9	10.8	8.0	71	71
	1994	1.08	0.88	0.459	0.467	6.2	5.1	13.3	12.1	37.2	36.2	11.2	11.9	73	71

Cuadro I.12 (concl.)

País	Año	Ingreso medio de los hogares ^a		Coeficiente de Gini ^b		Participación en el ingreso del cuartil más pobre ^c		Participación en el ingreso del 40% más pobre		Participación en el ingreso del 10% más rico		Relación entre ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
		(Porcentajes)										(Porcentajes)			
México^g	1984	2.33	1.75	0.321	0.323	10.5	10.6	20.1	20.3	25.8	26.4	5.1	5.2	70	71
	1989	2.54	1.57	0.424	0.345	8.5	9.6	16.0	18.7	36.9	27.4	9.1	5.9	75	70
	1992	2.74	1.75	0.414	0.341	8.7	10.0	16.6	19.4	34.8	28.9	8.4	6.0	73	72
	1994	2.76	1.68	0.405	0.330	9.0	11.0	16.8	20.1	34.3	27.1	8.2	5.4	74	71
Panamá	1979	2.65	1.67	0.399	0.347	7.0	9.5	15.5	17.8	29.1	28.1	7.5	6.3	67	67
	1986	2.89	2.42	0.430	0.451	6.2	6.8	14.2	13.6	33.0	38.8	9.3	10.6	70	76
	1989	2.86	1.90	0.460	0.432	6.0	7.6	13.2	15.0	36.2	36.1	10.9	9.7	73	73
	1991	2.72	2.14	0.448	0.431	5.9	7.5	13.3	15.0	34.2	35.6	10.3	9.5	71	72
	1994	3.40	2.16	0.451	0.411	6.4	7.7	13.8	15.5	37.4	33.1	10.9	8.5	73	71
Paraguay (Asunción)	1986	1.81	-	0.404	-	8.0	-	16.3	-	31.8	-	7.8	-	71	-
	1990	1.92	-	0.357	-	9.4	-	18.6	-	28.9	-	6.2	-	68	-
	1992	2.02	-	0.391	-	7.8	-	16.2	-	29.2	-	7.2	-	68	-
	1994	-	-	0.417	-	8.3	-	16.2	-	35.2	-	8.7	-	74	-
(zonas urbanas)	1994	-	-	0.423	-	5.7	-	16.1	-	35.2	-	8.7	-	73	-
Uruguay	1981	3.91	-	0.379	-	9.3	-	17.7	-	31.2	-	7.1	-	69	-
	1986	3.50	-	0.385	-	8.7	-	17.3	-	32.4	-	7.8	-	72	-
	1990	3.29	-	0.353	-	10.9	-	20.1	-	31.2	-	6.2	-	70	-
	1992	3.73	-	0.301	-	11.9	-	21.9	-	25.9	-	4.7	-	67	-
	1994	4.06	-	0.300	-	11.8	-	21.6	-	25.4	-	4.7	-	67	-
Venezuela	1981	2.90	2.00	0.306	0.288	10.0	10.2	20.2	20.5	21.8	20.5	4.3	4.0	66	67
	1986	2.53	1.80	0.384	0.370	8.0	9.0	16.3	17.6	28.9	29.2	7.2	6.7	70	69
	1990	2.18	1.80	0.378	0.316	8.2	10.1	16.8	19.8	28.4	23.8	6.8	4.8	69	68
	1992	2.30	1.93	0.380	0.331	8.0	9.2	16.4	19.2	28.1	25.0	6.8	5.2	70	68
	1994	1.90	1.58	0.387	0.349	8.4	9.3	16.7	18.6	31.4	29.3	7.5	6.1	71	69

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996 (LC/G.1946-P)*, Santiago de Chile, 1997, cuadro 23 del Anexo estadístico. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Corresponde al ingreso mensual per cápita medio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza per cápita.

^b Calculado a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares por deciles.

^c Porcentaje del ingreso total correspondiente al 25% de los hogares de más bajos ingresos.

^d Tanto la encuesta de 1989 como la de 1992 comprenden las ocho capitales departamentales y El Alto. La encuesta de 1989 incluye, además, ocho ciudades que representaban un 8.2% del total.

^e Cálculos basados en las encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994. Las estimaciones se ajustan a las nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

^f A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana y rural del país. Hasta entonces, la encuesta cubría alrededor de la mitad de la población urbana.

^g Datos provenientes de las encuestas nacionales de los ingresos y gastos de los hogares (ENIG).

Cuadro I.13
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO URBANO ^a

País	Año	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Argentina ^b	1980	14.9	23.6	26.7	34.8
	1992	15.2	25.0	28.2	31.6
	1994	13.9	23.4	28.6	34.1
	1994 ^c	14.4	22.9	28.1	34.6
Bolivia	1989	12.1	21.9	27.8	38.2
	1992	13.3	22.0	26.4	38.3
	1994	15.1	22.3	27.2	35.4
Brasil	1987	9.7	18.1	27.9	44.3
	1990	9.6	19.3	29.4	41.7
	1993	11.8	19.1	26.6	42.5
Chile ^d	1990	13.4	21.2	26.2	39.2
	1992	13.6	20.7	25.2	40.5
	1994	13.3	20.5	25.9	40.3
Colombia	1990	13.7	22.5	28.9	34.9
	1992	12.9	23.5	29.1	34.5
	1993 ^e	11.2	19.9	25.1	43.8
	1994 ^e	11.6	20.4	26.1	41.9
Costa Rica	1990	17.8	28.7	28.9	24.6
	1992	17.0	27.8	28.3	26.9
	1994	17.4	26.8	28.3	27.5
Honduras	1990	12.2	20.8	28.1	38.9
	1992	13.2	22.1	29.3	35.4
	1994	13.3	23.0	26.5	37.2
México ^f	1989	16.2	22.0	24.8	36.9
	1992	16.6	22.1	26.5	34.8
	1994	16.8	22.8	26.1	34.3
Panamá	1989	13.2	22.7	27.9	36.2
	1991	13.3	24.3	28.2	34.2
	1994	13.8	23.3	25.5	37.4
Paraguay ^g	1990	18.6	25.7	26.8	28.9
	1992	16.2	24.8	29.8	29.2
	1994	16.2	23.0	25.6	35.2
	1994 ^h	16.1	22.6	26.1	35.2
Uruguay	1990	20.1	24.6	24.1	31.2
	1992	21.9	26.2	26.0	25.9
	1994	21.6	26.3	26.7	25.4
Venezuela	1990	16.8	26.1	28.7	28.4
	1992	16.4	26.2	29.3	28.1
	1994	16.7	24.9	27.0	31.4

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro II.1. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Corresponde a la participación en la distribución del ingreso de los hogares urbanos, ordenados según su ingreso per cápita.

^b Área metropolitana del Gran Buenos Aires.

^c Total urbano.

^d Tabulaciones especiales de las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) de 1990, 1992 y 1994.

^e A partir de 1993 se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente a la totalidad de la población urbana del país. Hasta entonces, la encuesta cubría alrededor de la mitad de la población urbana.

^f Tabulaciones especiales de las encuestas nacionales de los ingresos y gastos de los hogares (ENIG).

^g Área metropolitana de Asunción.

^h Total urbano.

La elevada desigualdad del ingreso en Colombia no mostró cambios significativos entre 1986 y 1992. El crecimiento moderado que se logró durante la primera mitad de los años noventa coincidió con un descenso de la participación en el ingreso del 25% y del 40% inferiores de la distribución, sin que variara la proporción captada por el decil superior. Los datos disponibles no permiten determinar el impacto que pudo haber ejercido la aceleración del crecimiento con posterioridad a 1992. No obstante, las estimaciones para 1993 y 1994 indican que se registró una leve disminución de la desigualdad distributiva, tanto a nivel urbano como rural.

En Brasil, la baja de 15% que sufrió el ingreso de los hogares urbanos entre 1990 y 1993 no empeoró la desigualdad en este plano, mientras que el aumento de 13% registrado en las zonas rurales la acentuó: la participación del decil más alto subió tres puntos porcentuales, en tanto que la del 40% inferior bajó un punto.

Las tendencias detectadas en Venezuela demuestran la capacidad del estrato superior para participar proporcionalmente más en el aumento del ingreso durante los períodos de crecimiento y evitar el deterioro en las fases recesivas. En efecto, en el trienio 1990-1992, cuando el crecimiento se acercaba a 8% anual, bajó levemente la participación del 40% más pobre, a la vez que aumentaba la del decil más alto. En cambio, entre 1992 y 1994, año en que la economía se contrajo, volvió a aumentar la participación del 10% más rico, y en una cuantía mayor: tres puntos porcentuales. Con ello la desigualdad aumentó, volviendo al nivel de 1986 (véase el cuadro I.12).

El balance de los cambios distributivos desde 1985 hasta 1994 permite concluir que los países que lograron crecer a tasas elevadas (por períodos más o menos prolongados) después de la recuperación posterior a la crisis, no avanzaron hacia una menor desigualdad, con excepción de Uruguay.

Los cambios de la participación del decil superior y del 40% más pobre durante la década señalan que hubo un deterioro de la distribución del ingreso en Argentina, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Por su parte, las disparidades entre el estrato alto y el bajo permanecieron relativamente estables en Chile y Costa Rica, si bien en Chile hubo un leve aumento de la participación de ambos grupos en el ingreso. También en Colombia el nivel de desigualdad aparece como similar al de hace una década.

La rigidez de la distribución del ingreso queda de manifiesto al comprobarse que la participación del decil superior aumentó en cinco países, en dos se mantuvo y sólo en uno disminuyó.

De ello se desprende que, pese a las reducciones de la pobreza en numerosos países, no se logró potenciar el efecto positivo del crecimiento entre 1990 y 1994 mediante una reducción de la desigualdad global. Diversos factores pueden explicar tal resultado, entre los que cabe mencionar: i) la persistencia de las altas tasas de desempleo y la insuficiente generación de nuevos puestos de trabajo con niveles de productividad y remuneraciones por encima de los umbrales mínimos para superar la pobreza; ii) el rezago de los salarios con respecto al incremento de la productividad, cuyo efecto regresivo es mayor cuando se concentra en los sectores más dinámicos; iii) el aumento de las disparidades de ingresos entre los ocupados con distintos niveles de calificación, debido a la rápida expansión de la demanda y de las remuneraciones de los más calificados.

II. GENERACIÓN DE EMPLEO PRODUCTIVO

1. Crecimiento moderado e inestable

El crecimiento promedio de los años noventa se está mostrando insuficiente para mejorar la situación del empleo y los salarios. Además de moderado (3.1% en promedio entre 1991 y 1996) ha sido inestable, con máximos de 5.3% en 1994, para caer a 0.3% en 1995 y subir luego a 3.4% en 1996. Con ello, el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del PIB ha sido cercano al 50% entre 1991 y 1996.

La Secretaría de la CEPAL ha estimado que para lograr avances simultáneos y perdurables en materia de transformación productiva con mayor equidad es preciso alcanzar tasas de crecimiento del orden del 6% anual (CEPAL, 1996a). Además, dicho crecimiento debe ser sostenible en el tiempo, pues la variabilidad excesiva en los niveles de actividad económica desalienta la inversión y el empleo, máxime considerando la tendencia regional a flexibilizar la contratación y el despido.

Pese a las elevadas tasas de interés, el ahorro interno no crece al ritmo deseable. Entre otros aspectos, los rezagos cambiarios deterioran las señales para la expansión de actividades exportadoras y sustituidoras de importaciones, estimulando las importaciones y el gasto en bienes no transables. De este modo, los mercados financieros y cambiarios dificultan un crecimiento más sostenido, lo que, a su vez, impide mejoras más significativas en el empleo y las remuneraciones. No es sorprendente entonces que se aprecie una cierta tendencia a trasladar la responsabilidad del empleo a la política laboral, enfoque ciertamente limitado, toda vez que a ésta corresponde una dimensión muy reducida del tema ocupacional.

En 1996 la región consiguió recuperar niveles moderados de crecimiento mucho antes de lo esperado, dadas las repercusiones de la crisis financiera mexicana sobre el financiamiento externo. Sin embargo, el desempeño laboral promedio, con rasgos diferenciados entre países, fue poco auspicioso. El desempleo continuó en alza y llegó a un 8%. Los empleos de baja productividad (y remuneración) fueron los que más crecieron, ya

que ocho de cada diez nuevos empleos tuvieron tales características. Pese al avance gradual en materia de estabilización, en numerosos países los salarios reales crecieron lentamente o no crecieron.

La tasa de crecimiento de Guyana, Chile, El Salvador y Perú supera el 5%; en ocho países alcanza entre 3% y 4%, en tanto en 14 es inferior al 3% (véase el cuadro II.1). Así pues, el PIB por habitante de 1996, expresado en dólares de 1990, supera al de 1980 sólo en 10 países de América Latina. De éstos, la variación acumulada es significativa —superior al 30%— sólo en Colombia (36%) y Chile (56%). En los casos de Argentina (1.5%), Brasil (0.6%), Costa Rica (1.6%) y Paraguay (0.6%) el PIB por habitante es prácticamente el mismo de 1980, en tanto que en Uruguay (14%), República Dominicana (17%) y Panamá (10%) el incremento oscila entre 10% y 20%. En el Caribe, el crecimiento económico promedio de los años noventa ha sido aun inferior al registrado en América Latina, excepto en los casos de Guyana, Belice y Santa Lucía, países que consiguieron incrementos anuales del PIB superiores al 4%.

En cambio, si se compara el PIB por habitante de 1996, en igual moneda, con el vigente en 1980, la situación caribeña es más holgada que la latinoamericana. Si bien en promedio se aprecia una caída acumulada del 14.8%, esta cifra está muy influida por el desempeño de Trinidad y Tabago (-30%), que concentra el 22% de la población de la subregión, y el de Suriname (-8%), con el 7.5% de la población subregional. Las demás economías caribeñas que, al parecer, no resultaron mayormente afectadas por la crisis económica de los años ochenta, superan el PIB por habitante de 1980, algunas de ellas con holgura, como en el caso de Saint Kitts y Nevis (136%), Santa Lucía (98%), San Vicente y las Granadinas (93%), Dominica (78%), Antigua y Barbuda (74%) y Granada (74%) (véanse los gráficos II.1 y II.2).

El crecimiento medio de los noventa, además de ser comparativamente reducido, ha mostrado cierta inestabilidad, que ha impedido que su impacto se traduzca en avances más sólidos en el mercado del trabajo. Como se aprecia en el cuadro II.2, sólo Chile, El Salvador, Colombia, Guatemala y Bolivia lograron incrementos del PIB superiores al 4% anual, con baja variabilidad. Otro grupo de países (Perú, Argentina, Panamá y República Dominicana) alcanzó tasas de crecimiento promedio parecidas, pero su variabilidad fue considerablemente mayor.

El grupo mayoritario muestra tasas de crecimiento bajas y además inestables (véase el cuadro II.2), lo que constituye un factor crucial para explicar los escasos progresos en materia laboral.

Cuadro II.1
DINAMISMO ECONÓMICO EN LOS AÑOS NOVENTA
 (Tasa media anual de variación del PIB, 1991-1996^a)

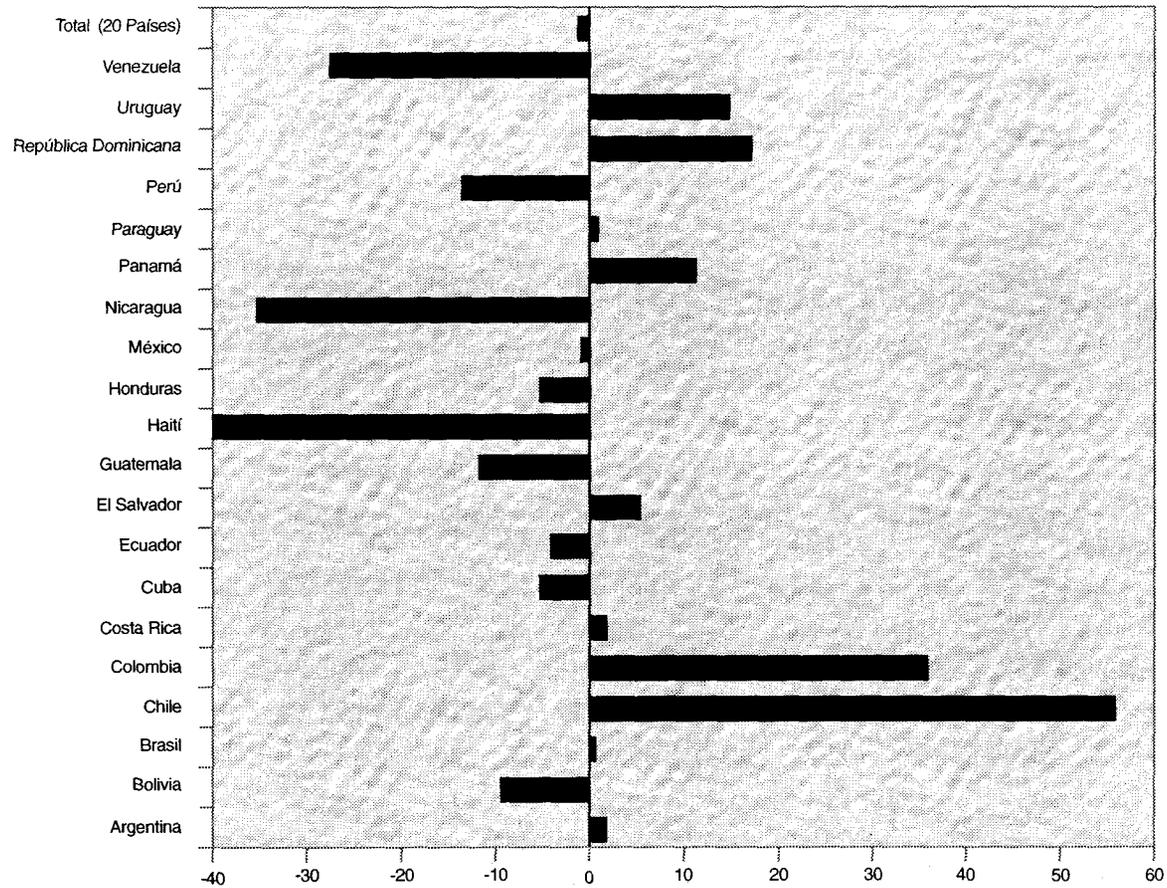
Superior al 5% anual	
Guyana	8.1
Chile	7.1
El Salvador	5.6
Perú	5.1
Entre 4% y 5% anual	
Argentina	4.7
Panamá	4.5
Colombia	4.4
Belice	4.3
R.Dominicana	4.3
Santa Lucía	4.2
Guatemala	4.1
Bolivia	4.0
Entre 3% y 4% anual	
Uruguay	3.8
Costa Rica	3.7
Ecuador	3.4
Honduras	3.4
Saint Kitts y Nevis	3.3 ^b
San Vicente y las Granadinas	3.0
Entre 1% y 3% anual	
Paraguay	2.9
Brasil	2.7
Nicaragua	2.4
Venezuela	2.4
Dominica	2.1 ^b
México	2.0
Granada	1.8 ^a
Trinidad y Tabago	1.7
Inferior al 1% anual	
Jamaica	0.9 ^b
Suriname	0.9 ^b
Antigua y Barbuda	0.7
Barbados	0.6
Haití	-2.4
Cuba	-4.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Las cifras de 1996 corresponden a CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1947-P), Santiago de Chile, 1996. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.13.

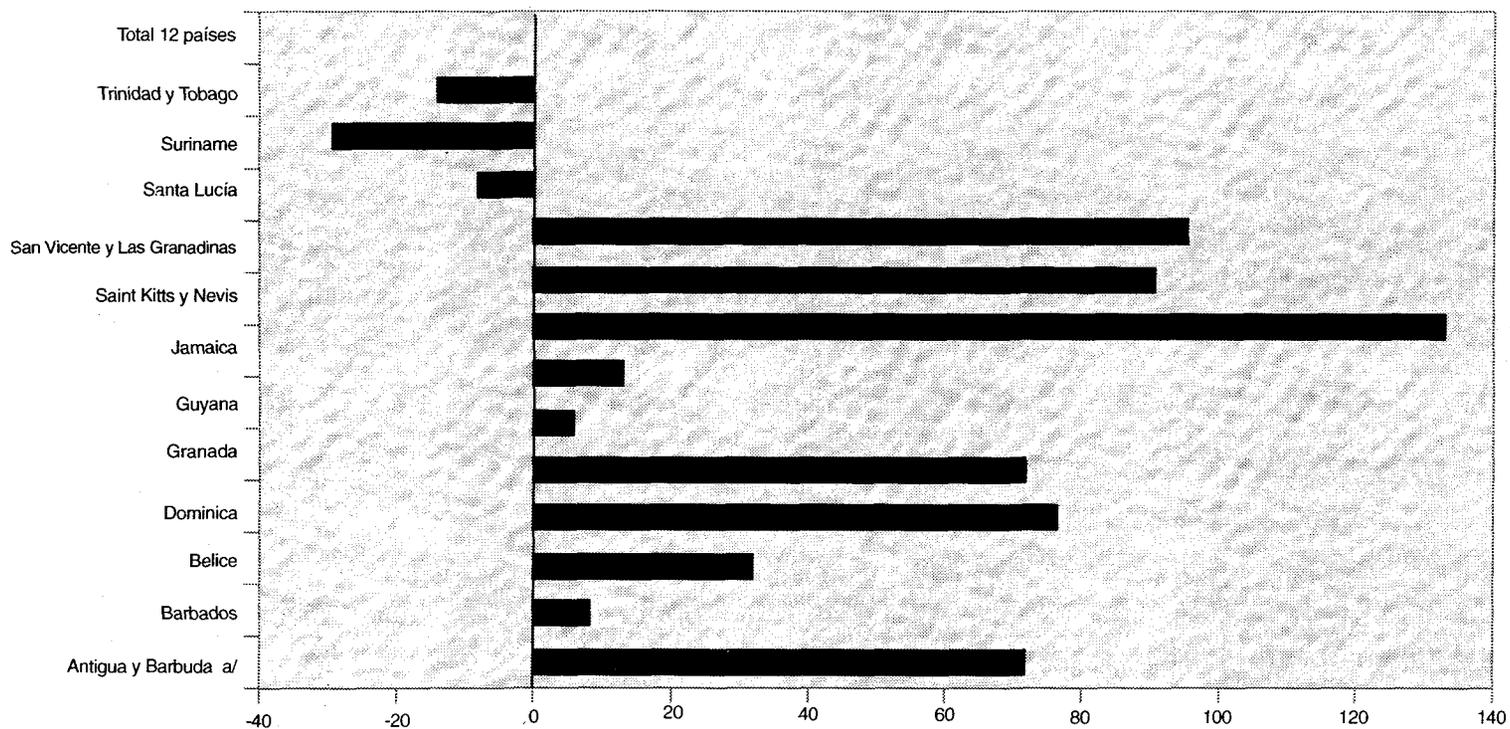
^b Se refiere al período 1991-1995.

Gráfico II.1
PIB POR HABITANTE 1996
(Variación acumulada respecto de 1980)



FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Gráfico II.2
PIB POR HABITANTE 1996
(Variación acumulada respecto de 1980)



FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.
 a/ Sobre la base de cifras expresadas en costo de factores.

Cuadro II.2
NIVEL Y VARIABILIDAD DEL CRECIMIENTO EN LOS AÑOS NOVENTA^a

CRECIMIENTO BAJO E INESTABLE		CRECIMIENTO ALTO E INESTABLE	
Uruguay	(3.8; 0.9)	Perú	(5.1; 0.9)
Costa Rica	(3.7; 0.6)	Argentina	(4.7; 1.0)
Ecuador	(3.4; 0.6)	Panamá	(4.5; 0.5)
Honduras	(3.4; 0.8)	R. Dominicana	(4.3; 0.5)
Paraguay	(2.9; 0.4)		
Brasil	(2.7; 0.9)		
Nicaragua	(2.4; 1.0)		
México	(2.0; 2.0)		
CRECIMIENTO BAJO Y ESTABLE		CRECIMIENTO ALTO Y ESTABLE	
		Chile	(7.1; 0.3)
		El Salvador	(5.6; 0.3)
		Colombia	(4.4; 0.4)
		Guatemala	(4.1; 0.2)
		Bolivia	(4.0; 0.3)

^a En el par ordenado de cifras, la primera corresponde a la tasa media de crecimiento del PIB en el período 1991-1996; la segunda, al coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del PIB. Sólo con fines de agrupación, se ha considerado que el crecimiento es elevado si supera el 4% anual y la variabilidad reducida si el coeficiente de variación es igual o inferior a 0.4.

2. El crecimiento y la evolución del empleo¹⁶

Las nuevas bases del crecimiento en América Latina y el Caribe han tenido un efecto limitado sobre la creación de empleo y el nivel promedio de remuneración. Primero, porque se ha experimentado una trayectoria de crecimiento moderado, lo cual, aun aplicándose los patrones históricos, genera insuficiente empleo para asimilar a toda la población económicamente activa (PEA) emergente. Segundo, porque la reestructuración del sistema productivo privilegia actividades de uso más intensivo de capital, por lo que la elasticidad del empleo respecto del producto tiende a bajar. Se ha producido, en consecuencia, una emigración de trabajadores de actividades "modernas" de productividad relativamente alta hacia actividades con distintos grados de informalización y baja productividad.

La creciente productividad en las actividades "modernas" se ve contrarrestada por el proceso de informalización, por lo que los incrementos de productividad promedio son mínimos. Ello también ha influido en el nivel de los salarios reales —en particular, de las remuneraciones mínimas—, cuya recuperación es lenta o nula. Incluso en 1996 la situación laboral mostró un retroceso, en tanto aumentó el desempleo y se estancaron el poder adquisitivo de los salarios y la productividad.

¹⁶ Esta sección se elaboró sobre la base de OIT (1994, 1995 y 1996).

Debido al impacto de la transición demográfica, las tasas de crecimiento de la población total cayeron en los años noventa (1.8% al año) respecto de la década anterior (2.0% al año), y algo semejante ocurrió con la población en edad de trabajar. Por otra parte, continuó el proceso de migración rural-urbana, de manera que cerca del 80% de la fuerza de trabajo regional se concentra en áreas urbanas, comparado con un 70% en 1980. Por último, la tasa de participación de la fuerza de trabajo aumentó paulatinamente entre 1985 y 1995, debido principalmente a la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral.

El producto y el empleo en las actividades no agropecuarias de América Latina y el Caribe crecieron durante el período 1990-1995 a una tasa anual promedio de 3% y 2.9%, respectivamente. Con ello, la productividad media por ocupado permaneció estancada, creciendo apenas a un promedio anual de 0.1% (véase el cuadro II.3).

Se acentuó entonces el carácter urbano del mercado laboral, aumentó la participación femenina en su composición y se desaceleró el crecimiento de la fuerza de trabajo del 3.8% anual en los años ochenta al 3.3% en la década actual. De este modo, durante el período de las reformas la presión de la oferta laboral disminuyó, siendo menores las exigencias de generación de empleos necesarios para absorber a quienes se incorporan al mercado de trabajo.

El crecimiento del empleo fue inferior al de la población económicamente activa no agropecuaria (3.2% anual) y el desempleo abierto aumentó del 5.7% de la PEA de la región en 1990 al 7.3% en 1995 y 7.7% en 1996.¹⁷ El sector informal se consolidó como el principal generador de empleos. A inicios de la década, los empleos informales constituían el 51% de los empleos no agrícolas, cifra que subió a 56% en 1995 y que debe haberse incrementado levemente en 1996, dado el deterioro de la situación ocupacional en ese año. De este modo, entre 1990 y 1995, 84 de cada 100 nuevos empleos correspondieron a actividades informales. Se redujo la importancia del empleo público en el total (del 15.3% al 13% entre 1990 y 1995), en tanto el empleo en el sector privado moderno creció de modo muy limitado, reaccionando según el dinamismo del crecimiento y el grado de madurez y persistencia en las reformas económicas. Como el crecimiento medio ha sido lento, también lo ha sido la generación de empleo en este sector, si bien se aprecian diferencias proporcionales al lapso transcurrido de las reformas económicas y la reestructuración productiva.

Las tasas de desempleo más altas correspondieron al Caribe (entre 15% y 21%), si bien en esa subregión se utiliza una metodología de medición del desempleo diferente de la del resto de la región. De aplicarse la misma metodología, las tasas se reducirían sensiblemente, aunque seguirían siendo superiores a las de América Latina. En esta última, durante el bienio 1995-1996, las tasas de desempleo más altas correspondieron a Argentina, Panamá y República Dominicana, con más del 15%, y Uruguay, con casi el 12%. Las más bajas se encontraron en Bolivia y Brasil, bordeando el 5%. En el resto de los países, oscilaron entre 6% y 8% en Paraguay, Chile y México y entre 8% y 10% en Perú y Colombia (véase el cuadro II.4).

¹⁷ En el caso de 1996 se trata de una estimación preliminar, por falta de información sobre varios países. A fines del tercer trimestre de 1996 el desempleo promedio afectó al 8% de la fuerza de trabajo.

En las cifras disponibles para el Caribe, elaboradas como se mencionaba con una metodología distinta de la del resto de los países de la región, el desempleo abierto urbano fue de 16% en el tercer trimestre de 1996 en Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago. Ello significaba una clara reducción en el caso de Barbados, dados los niveles de 23% y 24% que este país alcanzó entre 1992 y 1993. La tasa de desempleo en Jamaica tendió a estacionarse en torno al 16%, en tanto en Trinidad y Tabago también se apreció una reducción de los niveles cercanos al 20% registrados entre 1991 y 1993.

Cuadro II.3
CRECIMIENTO Y DESEMPEÑO DEL MERCADO DE TRABAJO
(Tasas de crecimiento anual, período 1990-1995)

	PIB	PEA	Empleo	Salario real	Productividad
Chile	7.2	2.5	3.7	4.4	3.3
Perú	5.7	3.4	3.5	4.8	2.2
Argentina	5.2	3.2	1.0	0.2	4.1
Panamá	5.0	6.4	7.3	-	-2.1
Colombia	4.5	3.3	3.7	1.5	0.8
Costa Rica	4.4	4.0	4.0	0.4	0.4
Bolivia	4.0	3.2	4.0	1.6	-0.1
Ecuador	3.8	4.6	4.4	-	-0.6
República Dominicana	3.7	3.6	4.6	-	-0.9
Uruguay	3.6	1.9	4.0	0.8	2.1
Honduras	3.4	5.6	5.8	0.1	-2.3
Venezuela	3.2	3.8	4.0	-7.5	-0.8
Paraguay	3.0	5.6	5.8	-0.3	-2.7
Brasil	2.5	2.7	2.6	5.1	-0.1
Trinidad y Tabago	1.4	2.2	2.9	-	-1.5
Jamaica	1.0	1.6	1.4	-	-0.4
México	0.8	3.9	3.1	0.8	-2.2
Barbados	-0.5	2.0	0.9	-2.6	-1.4
Total	3.0	3.2	2.9	-	0.1

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral '96*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1996, sobre la base de información de la CEPAL y cifras oficiales de los países.

Cuadro II.4
DESEMPLEO URBANO
(Tasas medias anuales)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
América Latina y el Caribe (Promedio regional)	6.2	7.3	5.8	5.8	6.3	6.3	6.4	7.3	7.7
Argentina (Total urbano)	2.6	6.1	7.5	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2
Bolivia (Capitales departamentales)	...	5.8	7.3	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.5
Brasil (Seis áreas metropolitanas)	6.3	5.3	4.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.7 ^b
Chile ^c (Región metropolitana)	11.7	17.2	6.5	9.3	7.0	6.2	8.3	7.4	7.2 ^d
Colombia ^e (Siete áreas metropolitanas)	10.0	13.9	10.5	10.2	10.2	8.6	8.9	8.9	11.4 ^f
Costa Rica (Total urbano)	6.0	6.7	5.4	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	...
Ecuador ^e (Total urbano)	5.7	10.4	6.1	8.5	8.9	8.9	7.8	7.7	...
El Salvador (Total urbano)	...	...	10.0	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5 ^g
Guatemala (Total nacional)	2.2	12.1	6.5	6.4	5.7	5.5	5.2	4.3	...
Honduras (Total urbano)	8.8	11.7	7.8	7.4	6.0	7.1	4.0	6.0	6.3
México (Total urbano)	4.5	4.4	2.7	2.7	2.8	3.4	3.7	6.3	5.7 ^b
Nicaragua (Total nacional)	...	3.2	11.1	14.2	17.8	21.8	20.7	18.2	16.1
Panamá ^e (Región metropolitana)	9.9	15.6	20.0	19.3	17.5	15.6	16.0	16.2	16.4
Paraguay ^h (Asunción metropolitana)	4.1	5.2	6.6	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	...
Perú ⁱ (Lima metropolitana)	7.1	10.1	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	8.8	8.7
Uruguay (Montevideo)	7.4	13.1	9.2	8.9	9.0	8.4	9.2	10.8	12.6 ^d
Venezuela (Total urbano)	6.6	14.3	11.0	10.1	8.1	6.8	8.9	10.9	11.9 ^g

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996* (LC/G.1947-P), Santiago de Chile, 1996, cuadro A.4, sobre la base de cifras oficiales. Publicación de las Naciones Unidas N° venta S.96.II.G.13.

^a Cifras preliminares.

^b Corresponde al período enero/octubre.

^c Desde 1991, los datos corresponden a una nueva muestra.

^d Corresponde al período enero/septiembre.

^e Incluye desempleo oculto.

^f Corresponde al promedio marzo/junio/octubre.

^g Corresponde al primer semestre.

^h Desde 1994, las cifras corresponden al total urbano.

ⁱ Los datos de 1995 y 1996 provienen de una nueva encuesta y se refieren al primer semestre de cada año.

El desempleo fue más alto entre las mujeres y los jóvenes. La tasa de desocupación específica superó a la promedio entre 10% y 20% en el caso de las mujeres y en 50% en el caso de los jóvenes.¹⁸

En América Latina creció el empleo informal, con lo cual tendió a reducirse la productividad media del trabajo. Entre 1990 y 1994, el empleo tuvo una expansión del 4.9% al año en las ocupaciones informales y de 1.2% en el empleo moderno. La productividad media en el sector informal disminuyó, incluso en aquellos países donde hubo crecimiento del producto por ocupado. La productividad en el sector moderno habría aumentado a una tasa superior al promedio de la región.

Los años noventa muestran que la situación del empleo mejoró, esto es, se redujeron el desempleo y la informalidad en los países que alcanzaron tasas de crecimiento económico cercanas al 6%. Las tasas de crecimiento menores o semejantes al incremento de la PEA urbana (entre 3% y 4.5%) lograron reducir el desempleo, pero no la informalidad. Con tasas inferiores parece imposible disminuir incluso el desempleo.

En los países de más rápido crecimiento económico (como Chile, Perú, Argentina, y Panamá) la situación del empleo mejoró, salvo en Argentina, donde la ocupación creció lentamente y la tasa de desempleo ascendió entre 1993 y 1995.¹⁹ En tales países se aprecian incrementos del empleo superiores al aumento de la PEA y mayores crecimientos de la productividad, salvo en Panamá, dado el fuerte incremento ocupacional. La combinación de reducción del desempleo, aumento de los salarios reales y de la productividad laboral es más nítida en los casos de Chile y Perú, precisamente los de mayor crecimiento.

Los países con tasas de crecimiento económico moderadas (Colombia, Costa Rica, y Bolivia) lograron una mejoría parcial, reduciendo el desempleo. Sin embargo, tal reducción se sustentó básicamente en el rápido crecimiento de las ocupaciones informales, lo cual condujo a una caída en la calidad de los puestos de trabajo y en la productividad.

En todos los países aumentó el empleo; no obstante, el comportamiento del desempleo, la informalidad y los salarios reales mostró diferencias. Se pueden distinguir tres grupos en función de la calidad del desempeño laboral.

En los países con empleos de mayor calidad, además de aumentar el nivel de ocupación, se redujo el desempleo abierto, se mantuvo o disminuyó el grado de informalidad y aumentaron los salarios reales y la productividad media laboral, como aconteció en Chile y Perú. En Argentina se dio el mayor incremento en la productividad laboral, acompañada de un reducido dinamismo ocupacional, un leve incremento del salario real y aumentos del desempleo desde 1993.

En los países con empleos de calidad mediana, que constituyen la mayoría en la región, si bien aumentó la cantidad de puestos de trabajo, en algunos casos se incrementó el desempleo o la informalidad o ambos y hubo pérdidas de salarios o de productividad.

Finalmente, en los países con empleos de baja calidad, aun cuando también se registró una expansión, se produjo un deterioro del mercado laboral. Con muy bajas tasas de

¹⁸ En 1996, el desempleo juvenil afectó al 25%-30% o más de la fuerza de trabajo de 15 a 20 años (o 25 años, según las clasificaciones nacionales) en los casos de Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela.

¹⁹ El caso de Argentina plantea la dificultad de establecer un vínculo directo entre crecimiento y empleo e incluso entre reformas económicas y desempeño laboral. En el bienio 1993-1994 coexistió un elevado crecimiento económico (6% de promedio) con un alto desempleo urbano (10.5%).

crecimiento, el deterioro ocupacional se manifestó en aumentos tanto de la desocupación como de la informalización de la fuerza de trabajo, y se redujo la productividad laboral. En los casos de México y Venezuela, el aumento de la informalidad coincidió con la contracción de los salarios mínimos y de la productividad laboral media.

3. La generación de empleo

El empleo generado durante los años noventa correspondió en su mayor parte al sector informal;²⁰ de allí el actual estancamiento de los niveles de productividad media de la mano de obra. En la mayor parte de los países la participación de este sector en la estructura ocupacional ha aumentado respecto de 1990 y también en comparación con 1985. La participación del sector informal en el empleo total pasó del 51.6% al comenzar la década al 56% en 1995. En el sector formal, por el contrario, el aumento del empleo fue bajo y la productividad se incrementó a una tasa superior. De esta manera, se profundizó la brecha existente entre la productividad de uno y otro sector.

Los empleos informales, que corresponden mayoritariamente a actividades con reducida productividad e ingresos bajos, vieron crecer sus ingresos a tasas inferiores a las del grupo de los trabajadores de ingresos altos y al promedio. El aumento de la informalidad contribuyó a aliviar la pobreza, al aumentar la tasa de ocupación de los hogares pobres, pero esta tendencia de la estructura ocupacional afectó la equidad pues, al ampliarse la brecha salarial, aumentó la desigualdad en la distribución de ingresos y, al concentrarse la expansión del empleo en actividades de baja productividad, se redujo la productividad media. En consecuencia, resultaron afectados los esfuerzos por aumentar la competitividad.

De alrededor de 16 millones de empleos creados en América Latina y el Caribe en el período 1990-1994, 13.4 millones correspondieron al sector informal, que por lo tanto agrupó al 56% del total de los ocupados en la región (incluidos los que trabajan en el servicio doméstico).

El empleo informal más dinámico es el de la microempresa (5.2% de crecimiento anual para el período 1990-1995), sector que hoy representa el 22.5% del empleo total en la región, frente a 20.2% en 1990. Los trabajadores informales por cuenta propia también han aumentado (4.4% anual) y representan ahora el 26.5% del total de ocupados en la región, casi dos puntos porcentuales más que en 1990. La ocupación en el servicio doméstico ha aumentado un 3.9% anual, al emplearse allí 7.1% del total de ocupados, frente a 6.7% en 1990.

El empleo informal aumentó más significativamente en Bolivia (6.4% anual), Costa Rica (5.1%), Ecuador (5.4%), Honduras (5.9%), Panamá (7.7%), Paraguay (7.2%) y Venezuela (8.0%). El menor crecimiento de este tipo de ocupación se dio en Argentina (3.4% anual), Colombia (3.8%) y Uruguay (2.3%). En el resto de los países, el aumento del empleo informal bordeó el 4.5% anual durante los años noventa.

²⁰ Conformado por trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, personas ocupadas en microempresas y en el servicio doméstico.

En Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú y Venezuela el mayor crecimiento del empleo informal correspondió a las microempresas, en Paraguay y Uruguay a los trabajadores por cuenta propia y en Brasil y Panamá al servicio doméstico.

En tanto el empleo informal creció más que el empleo en el sector moderno, la productividad media de los países se vio resentida. Este efecto fue más marcado en aquellos casos (Brasil, Panamá y Paraguay) en que el aumento de la informalidad se concentró en la expansión del empleo en ocupaciones de más baja productividad, como los trabajadores informales por cuenta propia y el servicio doméstico.

Se estima que durante el período 1990-1994 el sector moderno generó cerca de 2.5 millones de nuevos empleos. De ellos, el sector privado aportó cerca de 2.7 millones, en tanto el empleo del sector público se contrajo en cerca de 200 000 puestos de trabajo.

El empleo público se redujo entre 1990 y 1995 (-0.6% al año) y su incidencia en el total disminuyó del 15% al 13%. En el período reciente persistió en el sector privado moderno un patrón de fuertes aumentos de productividad, crecimiento modesto del producto y contracción del empleo (-6.4% en la industria). El dinamismo ocupacional del sector moderno pasó así a depender esencialmente del crecimiento de la ocupación en los sectores de la construcción y los servicios, insuficiente para compensar las pérdidas que se registraron en el empleo industrial y en el gobierno.

4. Las remuneraciones

La actual situación de los ingresos laborales se caracteriza por los bajos salarios (atraso salarial respecto de los niveles reales de 1980) y una creciente diferenciación de los ingresos al interior de la estructura ocupacional.

En el período 1990-1994 se recuperaron los salarios reales industriales en la mayoría de los países, con un incremento anual del 2.6% para el total regional. Sin embargo, en 1994 el nivel del salario industrial era todavía casi 5% inferior al registrado en 1980.²¹ La recuperación del poder adquisitivo de los salarios se ha debido principalmente a la reducción de la inflación antes que al comportamiento del mercado laboral o a mecanismos institucionales.

Las remuneraciones reales medias, si bien con dinámicas diferenciadas de un país a otro, crecieron de modo casi generalizado en los años noventa. De todas formas, pese a esta recuperación de los salarios reales, en varios casos su nivel sigue siendo inferior al de 1980 (véase el gráfico II.3).

Conforme a las cifras disponibles, la recuperación salarial se interrumpió en 1996, aunque persistió la dinámica de incrementos en Barbados, Brasil, Chile y Colombia. Ello se explica porque el efecto salarial favorable de las desaceleraciones inflacionarias se reduce a medida que cae la tasa de inflación y porque las inflaciones más bajas tienden a reflejarse en

²¹ En 1995 la situación salarial mostró un deterioro respecto de 1994, dado que en ese año el salario industrial cayó en 8 de 14 países con información disponible. En 1996 el deterioro del salario industrial fue marcado en México y Venezuela, bordeando el 15%.

un alargamiento de los plazos de reajuste salarial, moderando el crecimiento de los salarios reales. Por otra parte, la readecuación competitiva de las empresas modernas se viene efectuando tanto mediante la reducción del empleo como a través de una mayor flexibilidad salarial.

De una muestra de 17 países de América Latina, en 13 de ellos el salario mínimo de 1995 era inferior en términos reales al correspondiente a 1980. Los únicos países cuyo salario mínimo real en 1995 sobrepasaba los niveles de 1980 eran Colombia, Costa Rica, Panamá y Paraguay. Esta situación no mostró cambios en 1996 (véase el gráfico II.4).

Como ya se mencionó, en 1994 el salario industrial medio era un 5% inferior en términos reales al registrado en 1980. Durante ese mismo período el producto por ocupado del sector moderno aumentó un 15.4% (1% anual), lo cual indica que los salarios reales no acompañaron la evolución de la productividad. Se generó así un atraso salarial, que se redujo parcialmente en la recuperación económica de 1990-1994, retomando la tendencia al deterioro en 1995 y 1996.

El lento crecimiento del salario real promedio se gestó por la combinación de elevadas tasas de incremento para los ocupados en las actividades más dinámicas del sector moderno y el crecimiento lento o aun contracción para el resto. Por ejemplo, las remuneraciones que percibían los ocupados en el sector informal y en los niveles más bajos de la estructura ocupacional del sector moderno no sólo eran sensiblemente inferiores a las de antes sino que incluso habían ido en contracción. Por otra parte, se comprueba una evolución declinante del salario mínimo real en no menos de nueve países en el último bienio, variable de cierto impacto en los niveles de pobreza.

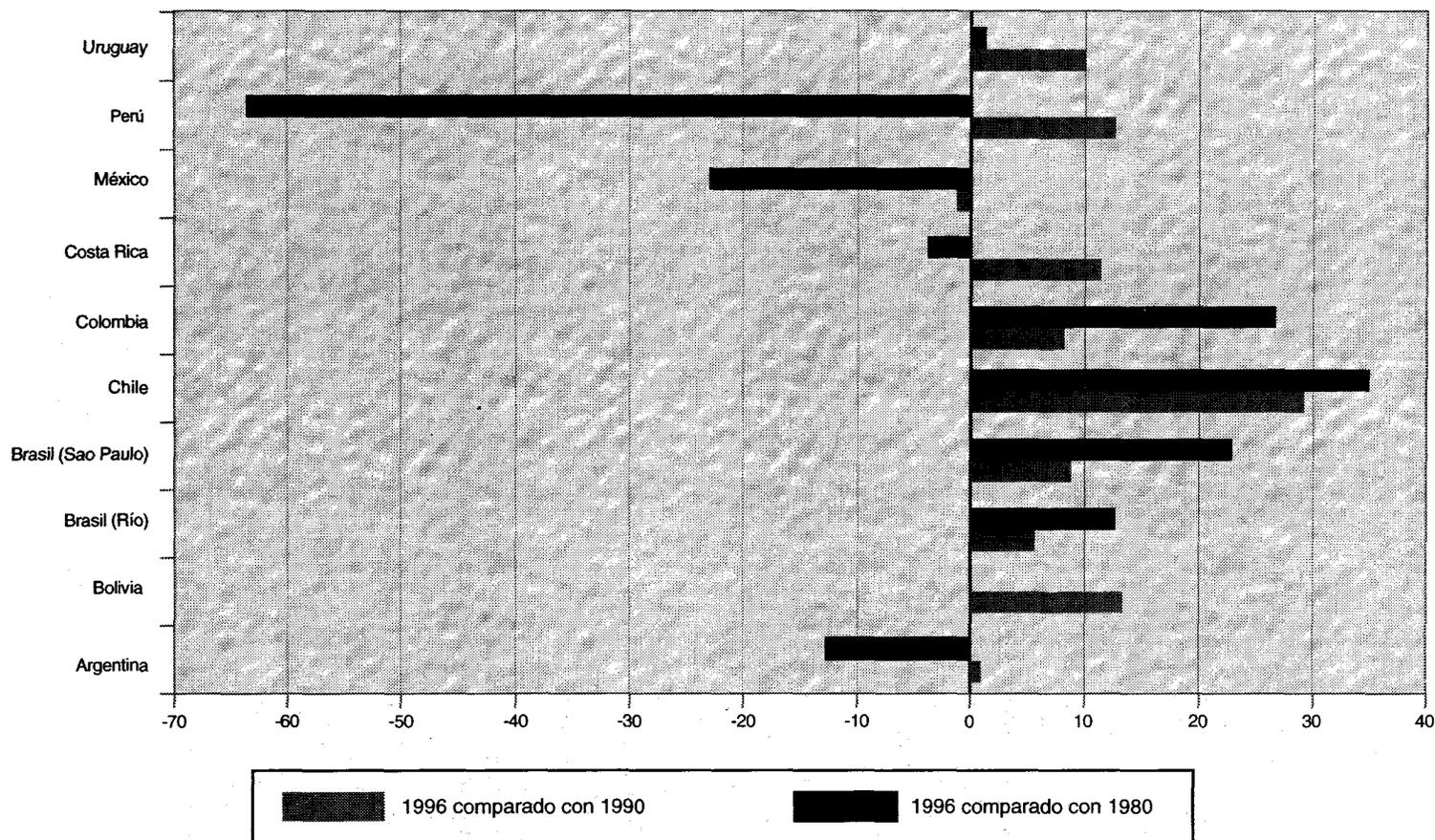
Al tomar el año 1980 como referencia, se aprecia que, en promedio, el poder adquisitivo del salario mínimo de 1995 se redujo en 28%, lo que representa un atraso salarial significativamente superior al de los salarios industriales.

La recuperación salarial ha sido muy heterogénea, profundizándose la brecha en la estructura salarial. Los trabajadores informales perciben una remuneración media que equivale a la mitad de la obtenida por obreros y empleados en establecimientos modernos y además trabajan un mayor número de horas, vale decir, corrigiendo por horas trabajadas, la distribución de los ingresos salariales es aún más desigual.

Un nivel de ingreso de los hogares informales apenas suficiente para cubrir las necesidades básicas de la familia obliga a adoptar estrategias de sobrevivencia laboral: incorporación de las mujeres en trabajos precarios e inserción prematura de los jóvenes en el mercado del trabajo, agravando así el círculo vicioso de la pobreza. Con tasas de crecimiento reducidas y bajo dinamismo ocupacional durante lapsos considerables, tales estrategias tienden a transformarse en comportamientos permanentes, reduciendo las posibilidades de que estos sectores puedan aprovechar las oportunidades ocupacionales que generan las fases expansivas del ciclo económico.

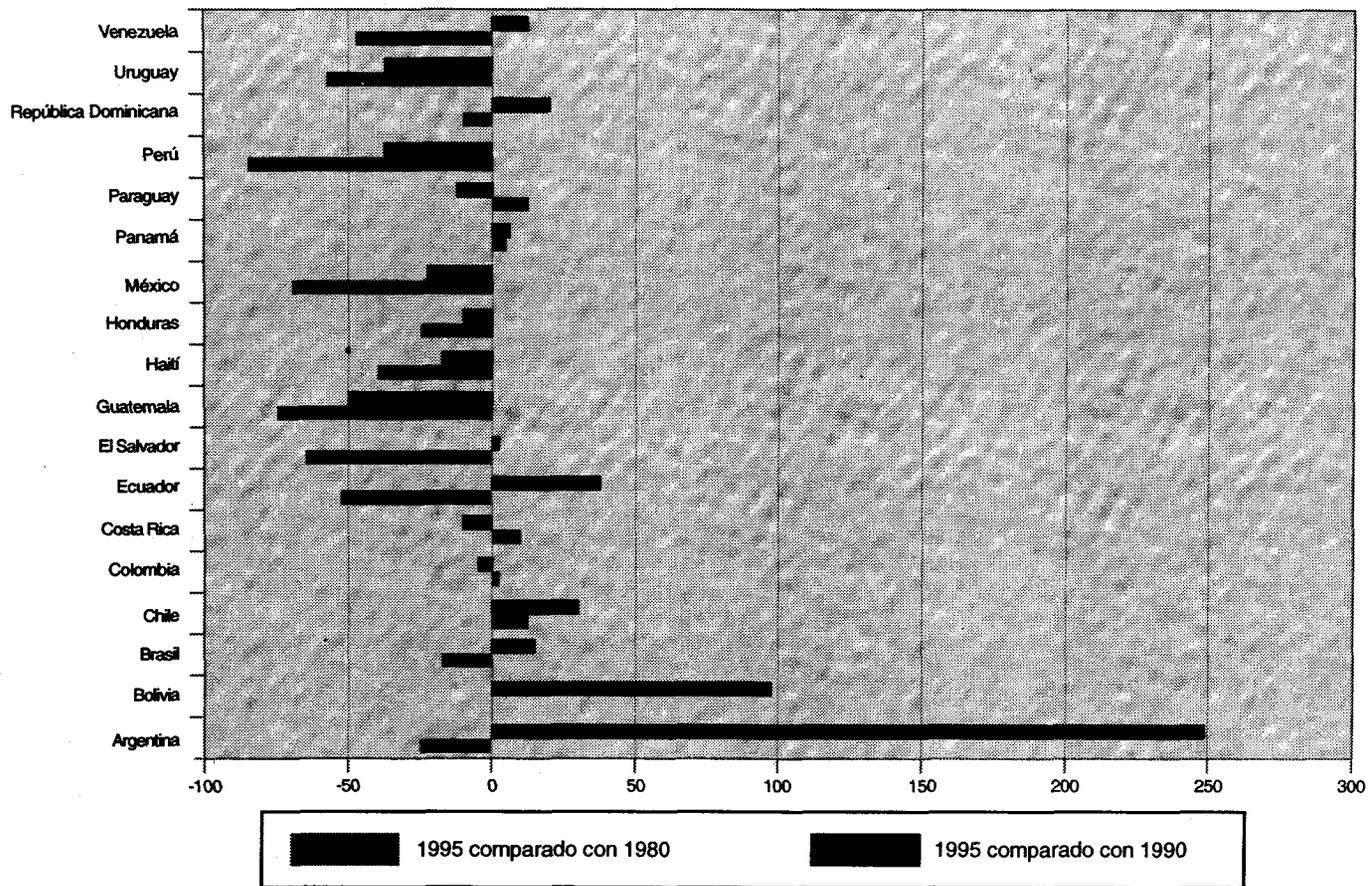
Un argumento adicional que destaca la centralidad del crecimiento es que la demanda de empleo se muestra más sensible a las variaciones de los niveles de actividad económica que a las del costo de trabajo. Al parecer, los salarios tienen un efecto leve sobre la capacidad de generación de empleo: aumentos de 10% en los salarios nominales implicarían una disminución de sólo 0.4% en el empleo industrial. De hecho, los datos no avalan que los "menores salarios" sean sinónimo de "más empleo". La elasticidad empleo-producto, que

Gráfico II.3
REMUNERACIONES MEDIAS REALES
(Índices promedio anuales 1990=100)



FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico II. 4
SALARIO MÍNIMO REAL URBANO
(Índices promedio anuales 1990=100)



FUENTE: Organización Internacional del Trabajo (OIT) *Panorama Laboral*, '96 Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. 1996.

fluctúa entre 0.09 y 0.22, es significativamente mayor que la elasticidad empleo-salarios, que fluctúa entre 0.1 y 0.13.²²

La reducción tendencial de la elasticidad empleo-producto podría deberse a que, en la actualidad, la mayor apertura de las economías, junto con los procesos de reorganización de las empresas y la aplicación de nuevas tecnologías, está afectando negativamente a la generación de empleo en el sector moderno. La mayor competitividad en condiciones de sobrevaluación de las monedas nacionales exige elevados aumentos de productividad, difíciles de conseguir en plazos cortos, sin reducciones en el nivel de contratación.

5. Las disparidades de los ingresos laborales

La amplia brecha entre los ingresos de los ocupados de alta y baja calificación y su aumento en los países que exhiben crecimiento continúa siendo un factor determinante de la desigualdad distributiva del ingreso en América Latina.

La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de trabajadores de sectores de baja productividad aumentó entre 40% y 60% en 1990-1994. Ello se debió a la rápida mejora de los ingresos laborales de la mano de obra calificada y a la reducción o estancamiento de las retribuciones de la que está al margen de los procesos de modernización productiva y que constituye una proporción elevada del empleo total.

La recuperación de los niveles de producción y el crecimiento, aproximándose a los de plena capacidad, se está logrando con aumentos del empleo menores que los que hacía presumir el elevado ritmo de expansión de algunos países. De allí la dificultad para reducir el desempleo abierto y la subocupación en los estratos de menores ingresos. En los hogares de esos estratos persiste una situación de reducido número de personas ocupadas por hogar, en comparación con los estratos medios y altos.

Se aprecia también una creciente heterogeneidad de los puestos de trabajo creados al examinar los aumentos de empleo por sectores de actividad y tipos de ocupaciones. Las nuevas formas de gestión de las empresas y la tecnología actual incorporada en maquinaria y equipos han creado focos de alta productividad en las actividades más dinámicas que lideran el crecimiento en algunos países. Éstas emplean fundamentalmente a profesionales, técnicos o trabajadores con calificaciones muy específicas, cuyas remuneraciones han comenzado a aumentar rápidamente, a ritmos que superan los de los salarios vigentes en las actividades de productividad media de la economía y a niveles ciertamente más altos que el promedio observado en los sectores en que se ocupan.

Por otra parte, una fracción importante de los nuevos puestos de trabajo se vincula a sectores de baja productividad, como ya se señaló. La rápida expansión del capital en las actividades más dinámicas, que concentran una proporción muy elevada de la inversión y suponen un uso poco intensivo de la mano de obra, impide que una difusión más rápida del progreso técnico eleve la productividad de los sectores tecnológicamente atrasados. En estas

²² El valor promedio de la elasticidad empleo-producto estimado para el período 1990-1995 (0.18) es significativamente inferior al obtenido por correlaciones semejantes (cerca de 0.50) para los mismos países en los años anteriores (OIT, 1996).

circunstancias, tiende a mantenerse la heterogeneidad productiva que ha caracterizado a la región, una de cuyas manifestaciones es la alta dispersión de los ingresos en el mercado de trabajo, componente importante de la desigualdad a nivel global.

El mantenimiento o aumento de esa dispersión de los ingresos laborales es un factor importante para explicar la rigidez de la distribución del ingreso que ha acompañado en los últimos años al crecimiento económico de varios países. En efecto, la evolución de las remuneraciones de los ocupados con distintos niveles de calificación indica que en ocho de diez países aumentaron las distancias entre los ingresos medios de los profesionales y técnicos y los ingresos de la mano de obra ocupada en sectores de baja productividad (véase el cuadro II.5).

El aumento de las remuneraciones reales de los profesionales y técnicos fue muy elevado en Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela; con excepción de Paraguay, estos países tuvieron altas tasas de crecimiento del producto interno durante el primer quinquenio, las que en algunos años incluso superaron el 8%.

Hubo países en que el aumento de la disparidad entre los ingresos laborales de los trabajadores de mayor y menor calificación se produjo por una fuerte disminución de los ingresos de los ocupados en los sectores de baja productividad. Así ocurrió en las zonas urbanas de Bolivia y Brasil.

En Colombia, México, Paraguay y Venezuela, el aumento de los ingresos de los profesionales y técnicos coincidió con pérdidas de ingreso muy pronunciadas entre los ocupados de menor calificación, acentuando las desigualdades preexistentes.

Asimismo, se produjo una tendencia al aumento de las disparidades entre los asalariados más calificados y los de menor calificación en el sector formal. En efecto, salvo en Bolivia, los ingresos medios de los funcionarios públicos y de los asalariados de empresas privadas medianas y grandes crecieron a un ritmo bastante menor que los ingresos de los profesionales y técnicos.

Estas mayores disparidades también contribuyeron a mantener y, en algunos países, a aumentar la desigualdad en la distribución del ingreso a nivel global.

Cuadro II.5
INGRESOS MEDIOS Y DISPARIDADES DE LOS INGRESOS LABORALES
 (Zonas urbanas, 1990-1994)

País	Año	Ingreso promedio ^a de:			Disparidades de ingreso ^c	
		Profesionales y técnicos (1)	Asalariados públicos y privados en empresas con más de cinco personas ocupadas (2)	Trabajadores en sectores de baja productividad ^b (3)	(1)/(2)*100	(1)/(3)*100
Bolivia	1989	7.6	3.9	3.4	195	224
	1994	7.2	3.9	2.3	185	313
Brasil	1987	7.7	4.8	3.4	160	226
	1993	7.5	4.4	2.3	170	326
Chile	1990	6.6	4.1 ^d	3.9 ^e	161	169
	1994	8.4	4.8 ^d	4.1 ^e	175	205
Colombia (8 ciudades principales)	1990	6.7	3.3 ^d	3.3 ^e	203	203
	1994	7.9	3.4 ^d	2.7 ^e	232	293
Costa Rica	1990	7.2	5.7	3.2	126	225
	1994	8.2	5.8	3.6	141	228
Honduras	1990	6.5	3.5	1.5	186	433
	1994	4.5	2.4	1.4	188	321
México	1989	5.5	3.5 ^d	4.0 ^e	157	138
	1994	6.3	3.9 ^d	3.1 ^e	162	203
Paraguay (Asunción)	1990	3.9	2.6	2.4	150	163
	1994	6.7	3.2	2.0	209	335
Uruguay	1990	6.0	3.9	2.7	154	222
	1994	9.6	4.9	3.1	196	310
Venezuela	1990	4.2	3.8	3.6	111	117
	1994	6.3	3.4	3.3	185	191

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a En múltiplos del valor de la línea de pobreza per cápita.

^b Incluye a los asalariados de empresas con hasta cinco personas ocupadas, a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos y a los empleados domésticos.

^c Cociente entre ingresos promedio.

^d Corresponde al total de asalariados públicos y privados.

^e Incluye sólo a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos y a los empleados domésticos.

III. INTEGRACIÓN SOCIAL

Una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta según patrones socialmente aceptados y existe un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades de que se dispone para alcanzarlas y la formación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades.

Por cierto, siempre hay comportamientos que no se ajustan a esas pautas, que pueden variar en diferentes coyunturas, e inducir aumentos de la cohesión social o procesos de desintegración que suelen vincularse a fenómenos de exclusión, vale decir, a circunstancias en que la sociedad no pone a disposición de las personas los medios (oportunidades) adecuados para que puedan alcanzar las metas impuestas por la cultura.

Dada esa combinación de carencias que está incidiendo en la integración desde antaño y ante el riesgo de que la nueva coyuntura genere procesos de desintegración, se ha puesto énfasis en la importancia de promover la ampliación de oportunidades de participación e incorporación a la sociedad de grupos de población que han estado al margen de las dinámicas de crecimiento económico y desarrollo social y político. Para lograrlo cabe promover su incorporación a empleos productivos, con mejores salarios, y a la protección de servicios sociales esenciales, y establecer al mismo tiempo canales adecuados para fomentar su participación y su más pleno ejercicio de la ciudadanía.

1. Integración social y diversidad

Conviene resaltar que integración social no implica homogeneización. En una sociedad moderna se respeta el derecho a la identidad cultural propia y se valora cada vez más la diversidad, junto con los aportes a la creatividad que cada grupo cultural hace para superar los problemas societales. En esta perspectiva, se comparten normas y metas globales, y hay espacio para una amplia gama de metas particulares tanto individuales como grupales. Esto adquiere especial importancia en América Latina y el Caribe, cuyas sociedades son y se reconocen como multiétnicas y pluriculturales.

La región está lejos de caracterizarse por altos niveles de integración social, dado que la pobreza y los problemas de desempleo y subempleo, la inequitativa distribución del ingreso y la segmentación social en cuanto a logros educativos constituyen fenómenos estructurales.

A ese trasfondo de exclusión se superpone ahora una nueva realidad, marcada por la globalización y los procesos de apertura económica que, sin duda, también repercutirán en la integración de estas sociedades.

Al respecto se perfilan dos perspectivas divergentes. Según algunos, la apertura económica y la globalización auguran un futuro de mayores oportunidades para todos, por cuanto los procesos de innovación tecnológica y comunicacional tienden a facilitar la realización de las personas. Otros opinan, en cambio, que se abre un período de incertidumbre, ya que los antiguos canales de movilidad social se desmoronan, en tanto que los nuevos se abren con lentitud y son prácticamente inaccesibles para amplios sectores de la población, lo que hace muy posible que aumenten la exclusión y la marginalidad, contribuyendo así a debilitar el tejido social.²³

La globalización desafía la imagen clásica de la integración social, tanto desde el campo económico como desde los nuevos ímpetus que irrumpen desde la industria cultural. Se amplían las brechas sociales, pero también proliferan las redes en que se cohesionan múltiples grupos. Las sociedades se fragmentan, pero a la vez se enriquecen gracias a la diversidad.

La percepción ciudadana es crítica con respecto a las oportunidades de alcanzar metas socialmente aceptadas. Un indicador de tal actitud es la forma en que se percibe la distribución de los frutos del crecimiento. Según una encuesta reciente, "quienes opinan que la riqueza está [bastante o muy] injustamente distribuida" representan a más de dos tercios de los encuestados en Brasil, Paraguay y México —78%, 76% y 68%, respectivamente; también opina así 66% de los venezolanos, argentinos y uruguayos, al igual que 61% de los chilenos (Huneus, 1996, p. 28).

El desarrollo en la región parece entonces estar marcado por la frustración de expectativas, vale decir, por la percepción de que no existe una difusión equitativa de oportunidades de desarrollo y realización personal. Por una parte, se internalizan las aspiraciones promovidas por los medios de comunicación de masas, la escuela y la política; por la otra, no se generan las oportunidades de acceso a la movilidad social y al consumo a las que tales aspiraciones apuntan.²⁴

Este problema es particularmente agudo entre los jóvenes cuyo largo proceso educativo ha creado expectativas de que su formación tiene un potencial económico, las que resultan desmentidas al comprobar sus pocas posibilidades de obtener un empleo productivo. Ellos tienen, además, mayor acceso a información y estímulos en torno de nuevos y variados bienes y servicios, que se constituyen en símbolos de movilidad social y están fuera de su alcance. No es casual, pues, que la violencia tanto política como delictiva en muchas de las

²³ Los procesos de desintegración pueden existir incluso en países considerados altamente integrados, como Uruguay, de cuya sociedad se ha dicho que exhibe un "nivel de equidad relativamente alto, una democracia social efectiva, simetría en el trato cotidiano, falta de barreras para la comunicación fluida entre personas de diferente condición económica, democracia política sólida y alta integración apoyada en la combinación de equidad y democracia" (Kaztman, 1996).

²⁴ En comparación con las demás regiones en desarrollo, en América Latina se combinan las tasas más altas en cuanto a cantidad de receptores de televisión por cada 1 000 habitantes y la peor distribución del ingreso. En Brasil, el país con el mayor número total de pobres y la distribución del ingreso menos equitativa, en 1990 existían 213 aparatos de televisión por cada 1 000 habitantes, índice propio de un país industrializado.

ciudades latinoamericanas tenga como protagonistas a jóvenes desempleados o mal empleados.

2. Situaciones que atentan contra la integración social

Existen en la región situaciones críticas, cuya persistencia amenaza la integración social en sus distintas formas.

a) La primera de ellas es la consolidación de núcleos de pobreza "dura", vale decir, grupos que viven en condiciones que les impiden acceder al trabajo productivo y dificultan su comunicación con otros grupos, por cuanto carecen de las destrezas necesarias para participar activamente en la cultura moderna y, por lo mismo, están excluidos de una ciudadanía real. Es muy difícil, en general, que las políticas sociales, tengan impacto en estos grupos.

Estos pobres marginales se distinguen por su menor capacidad para aprovechar la estructura de oportunidades existente. Su estilo de vida revela la ausencia de un proyecto de incorporación a la sociedad global, baja autoestima y pocas expectativas de mejorar su nivel de bienestar.

Los núcleos de pobreza dura comprenden tanto a "disruptores" como a "abatidos", las dos caras anímicas de la desintegración. Entre los primeros se cuentan los jóvenes urbanos, cuyos rasgos vitales más característicos son la educación discontinua, la socialización precaria en núcleos familiares mal constituidos, el arraigo territorial marginal y la falta de inserción laboral. Es un grupo proclive a la delincuencia común, con alta incidencia de comportamientos anómicos, en el que se suele recurrir a formas violentas para la resolución de conflictos. Los segundos —los abatidos— incluyen a los ancianos en mala situación económica y sin redes de apoyo; a las mujeres jefas de hogar con trabajos mal remunerados; a los campesinos privados de acceso a crédito, capacitación, tecnología y mercados, y a las minorías étnicas desarraigadas de su tradición y no insertas en la vida moderna.

b) Una segunda amenaza a la integración social, presente secularmente en algunos países de la región, es la discriminación étnica. 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. Cuando tal negación del "otro diferente" proviene de un grupo étnico perteneciente a la cultura dominante, invariablemente conlleva una obstaculización del acceso a recursos materiales, así como a información y conocimientos que resultan básicos para el logro de niveles mínimos de bienestar material.

La discriminación étnica puede conducir incluso a la destrucción de la cultura y la identidad de un grupo, sea como política consciente, sea como efecto no intencional de actitudes de desprecio, transmitidas por los medios de comunicación y el sistema escolar. La internalización de esas actitudes por los mismos discriminados puede llevarlos hasta la autonegación de su propia identidad.

Requisitos ineludibles para superar la discriminación étnica son la difusión de conocimientos sobre las culturas dominadas y, en parte, el reconocimiento de que alcanzar la integración social no requiere que todos los integrantes de naciones pluriculturales deban compartir necesariamente las mismas definiciones de logro. La movilidad social, por

ejemplo, es una meta personal, entre otras que también son legítimas, y la sociedad no puede exigirle al individuo "ascendente" que abandone su identidad étnico-cultural de origen.

c) Otra situación crítica se relaciona con la familia, unidad básica de socialización y de reproducción de comportamientos individuales. Cuando los jefes de hogar tienen bajos niveles educativos o patrones de comportamiento violento o irresponsable ante la familia, tienden a socavar la posibilidad de que los hijos obtengan logros educativos y muestren conductas responsables en el futuro. Los padres son modelos forjadores de normas, agentes de creación de hábitos y nexos entre los hijos y el mundo del trabajo y la cultura. Constituyen, pues, un capital social decisivo para facilitar la integración social de niños y adolescentes. En América Latina y el Caribe, las estadísticas sobre violencia intrafamiliar e irresponsabilidad paterna ante los hijos son alarmantes, tanto por la alta incidencia de tales conductas como por el hecho de que tienden a reproducirse de generación en generación.

d) Un aspecto que también resulta preocupante es el de la segregación residencial. Hay una gran proporción de niños y adolescentes en los abundantes asentamientos precarios de la región, cuyo aislamiento no facilita, e incluso impide, los intercambios de todo tipo con el resto de la sociedad. Esa situación contribuye a gestar procesos de desintegración, sentimientos de no pertenencia a la misma sociedad que los demás, y subculturas con normas de convivencia propias y redes de reciprocidad circunscritas a ese tipo de asentamientos, todo lo cual dificultará incluso la inserción laboral en el futuro. En estos asentamientos los habitantes se ven privados de acceso a vías legítimas para alcanzar las metas que la sociedad propone, lo que induce la gestación de conductas anómalas. Un ejemplo extremo podría ser el de los niños "sicarios" en los barrios marginales de Medellín.

Las dificultades de quienes viven en asentamientos precarios para proveerse de los satisfactores mínimos, y su falta de acceso a los conductos regulares para obtener justicia y protección ciudadana, los llevan a adoptar formas perversas de supervivencia y a recurrir a expedientes ilegales para generar ingresos, como la afiliación al crimen organizado o al narcotráfico, la violencia dentro del barrio e, incluso, el asesinato, como forma de ajuste de cuentas o de adquisición de poder y beneficios.

e) En muchos países de la región se está produciendo un aumento de la violencia urbana, que tiene altos costos humanos y económicos, ya que contribuye a generar un clima de inseguridad pública, corroe las bases de la ciudadanía y desalienta la inversión. 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 (véase el recuadro III.1).

En la región existe, además, un fuerte vínculo entre concentración urbana, consolidación de núcleos urbanos de pobreza dura e incremento de la violencia. El aumento de los homicidios en las ciudades, que acompaña el crecimiento urbano, refleja de manera alarmante los problemas de desintegración social, pues "la ciudad latinoamericana es joven y de gran crecimiento, por lo cual enfrenta mutaciones constantes en la cultura, el sistema político administrativo y la organización socioterritorial", lo que lleva a [que existan] ciudades "altamente fragmentadas por los abismos económicos, distancias culturales y desigualdades sociales" (Carrión, 1995).

Actualmente, 74% de la población de América Latina y el Caribe vive en zonas urbanas, y para el 2000 se estima que la población urbana de la región será la mayor en el mundo, gracias a una urbanización tardía, pero muy acelerada. Paralelamente, desde la década pasada la violencia urbana en América Latina crece a ritmos sin precedentes. Así, por

ejemplo, en Colombia las tasas de homicidio se triplicaron en el curso del período 1983-1992, en Perú se quintuplicaron entre 1986 y 1991, y en Panamá se duplicaron en el trienio 1988-1990. También es inquietante que en países donde la violencia no era percibida como causa de preocupación ciudadana, hoy tal actitud haya sido alterada por el incremento de la inseguridad física en la vida cotidiana (véanse los gráficos III.1, III.2 y III.3).

Recuadro III.1
LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

La tasa de homicidios de Colombia es la más alta del mundo (junto con las de Brasil, México y Panamá). Hacia 1990, 37% de las defunciones de varones fueron clasificadas como muertes por causas externas. Entre los hombres jóvenes, la violencia es la principal causa de muerte.

En el país, el impacto de la violencia se hace sentir en los ámbitos sociopolítico, del narcotráfico y de la vida cotidiana. Durante el período 1984-1994, entre 545 000 y 628 000 personas fueron desplazadas a causa de la violencia, número que representa 2% de la población nacional. En el área metropolitana de Cali la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes aumentó de 32 a 89 entre 1980 y 1992. Por su parte, en Medellín, el número de asesinatos duplicó el de los registrados en Cali entre 1980 y 1986, y durante la década pasada se produjeron más de 40 000 muertes de este tipo. En el Valle del Cauca, 64% de los delitos son de violencia y un 16% corresponde a homicidios. Del total de mujeres incluidas en la encuesta de prevalencia, demografía y salud efectuada en Colombia en 1990, una de cada cinco había sido golpeada alguna vez, y una de cada 10 declaró haber sido forzada sexualmente.

Fuente: Conferencia Episcopal de Colombia, "Derechos humanos y desplazamiento interno en Colombia", Santafé de Bogotá, 1995; Alvaro Guzmán y otros, "Violencia urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación", *Boletín socioeconómico*, N° 27, Cali, junio de 1994, pp. 17-32; Asociación Probienestar de la Familia (PROFAMILIA)/Institute for Resource Development, "Colombia: encuesta de prevalencia, demografía y salud 1990", Santafé de Bogotá, PROFAMILIA, 1991, pp. 165-179.

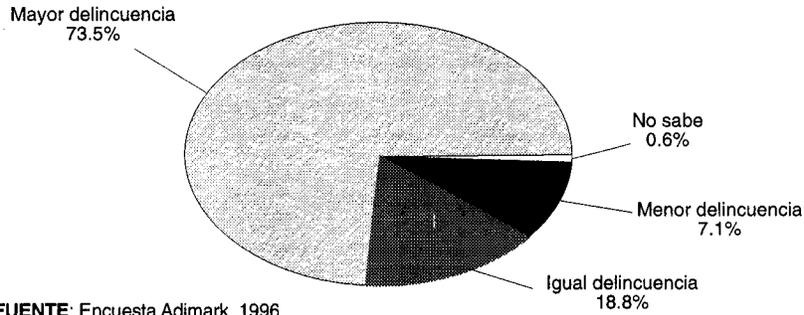
f) Otra situación con gran capacidad para generar descomposición social es la que deriva del complejo narcotráfico-corrupción-violencia. Si bien estos tres fenómenos no son homologables, forman un conjunto cuyo efecto más corrosivo es la pérdida de las normas básicas de convivencia y la erosión de la gobernabilidad. Entre los problemas políticos prioritarios que percibe la mayoría de las personas destacan, precisamente, la corrupción, la droga y la delincuencia. En siete de los ocho países incluidos en la encuesta de Latinobarómetro, más de 50% de los entrevistados piensa que la drogadicción, el narcotráfico, la corrupción y la delincuencia han aumentado mucho en los últimos cinco años (Huneus, 1996) (véase el gráfico III.4).

g) Por último, el acceso a la justicia es un problema serio que afecta a la integración social por múltiples vías: pérdida de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad; existencia de condiciones inadecuadas y de inseguridad en las prisiones; falta de acceso a defensa legal para las personas de bajos ingresos, así como, en muchos casos, prolongación de la permanencia bajo arresto por demora de los procesos; y, por último, predominio de la percepción de que algunos sectores gozan de impunidad, o de que el acceso a la justicia está condicionado por la posición en la escala de ingresos.

La falta de confianza en el sistema de justicia y seguridad alienta conductas anómalas y socava el sistema de valores de la comunidad, lo que incide, por consiguiente, en la convivencia. Para crear y profundizar esa confianza se requiere un aparato judicial

Gráfico III. 1

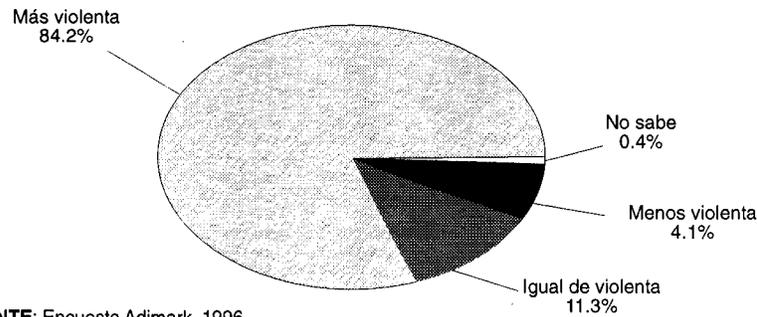
CHILE: PERCEPCIÓN DEL AUMENTO DE LA DELINCUENCIA EN 1996 RESPECTO DEL AÑO PRECEDENTE



FUENTE: Encuesta Adimark, 1996.

Gráfico III. 2

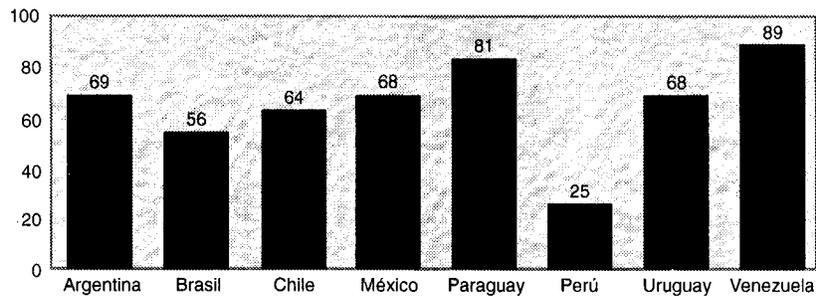
CHILE: PERCEPCIÓN DEL AUMENTO DE LA VIOLENCIA DE LA DELINCUENCIA EN 1996 RESPECTO DEL AÑO PRECEDENTE



FUENTE: Encuesta Adimark, 1996.

Gráfico III. 3

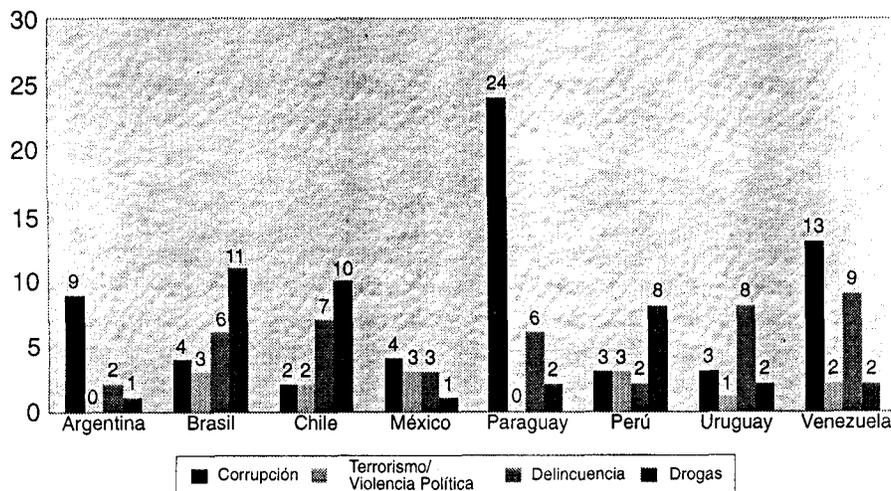
LA DELINCUENCIA EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS



Pregunta: De la lista de problemas que le voy a leer, ¿cree Ud. que han aumentado mucho o poco, han disminuido mucho o poco o han permanecido igual en los últimos cinco años?
 "La delincuencia".
 Sólo respuestas "ha aumentado mucho".

FUENTE: Encuesta Latinobarómetro, 1995

Gráfico III. 4
LOS PROBLEMAS PRIORITARIOS
Problemas políticos



Pregunta: De la lista de problemas que le voy a mostrar, ¿cual considera que es el más importante?
 Sólo problemas políticos.

FUENTE: Encuesta Latinobarómetro, 1995.

transparente, justo, eficaz y sin barreras de entrada para los grupos más pobres; un sistema de seguridad que garantice la protección y el respeto a la integridad física de las personas; y una estructura penal que prevenga tanto la impunidad como la degradación moral de los individuos.

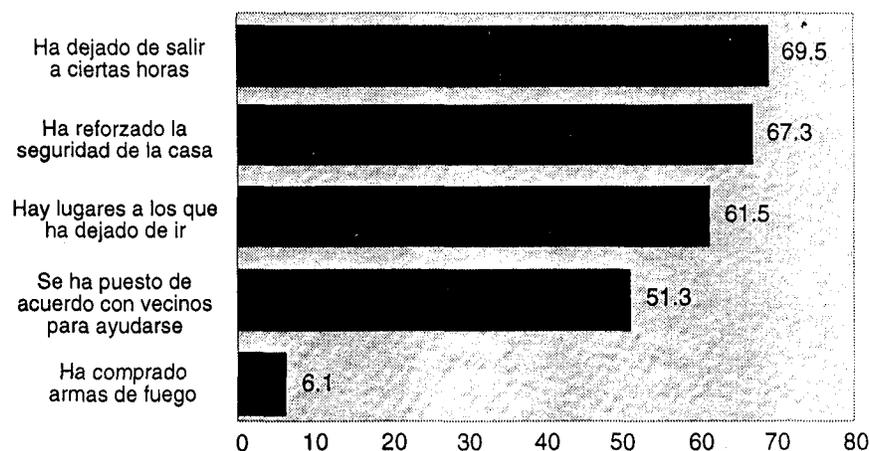
Los fenómenos recién consignados han dado origen a un "síndrome de inseguridad ciudadana", esto es, un sentimiento generalizado de inseguridad que deriva tanto de la percepción del aumento de las conductas antisociales como de la desconfianza respecto de las instituciones que deben controlar dichas conductas (poder judicial y policía).

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 que las personas restrinjan su circulación en espacios públicos, eviten salir de noche o visitar ciertos barrios, se recluyan puertas adentro y busquen el esparcimiento en espacios privados (véase el gráfico III.5). 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". Cambia el diseño urbano, al proliferar los enrejados y los condominios y al optar muchos por vivir en departamentos y no en casas. Aumenta el gasto en seguros contra robos, pago a agencias de vigilancia o adquisición de artículos de protección física. Las actividades comerciales tienden a concentrarse en grandes centros ("malls"), por el hecho de que aparentemente están a resguardo de asaltos y accidentes. Todo esto va también acompañado de una sensación de inseguridad frente a las personas pobres y marginales, que son vistas como potenciales delincuentes.

En síntesis, el proceso de desarrollo en la región generó, a través de la historia, canales de movilidad social, y logró la progresiva incorporación a sus beneficios de

Gráfico III. 5

CHILE: CONDUCTAS QUE SE HAN ADOPTADO EN EL ÚLTIMO AÑO PARA PREVENIR LA DELINCUENCIA
(Porcentajes)



FUENTE: Encuesta Adimark, 1996.

algunos de los sectores sociales; hasta ahora, sin embargo, no ha llegado a constituir sociedades plenamente integradas, equitativas y no excluyentes. El actual proceso de globalización suscita en la región nuevas tensiones, por cuanto se produce una mayor integración en el nivel simbólico —a través de la expansión del acceso a los medios de comunicación y de información— y al mismo tiempo se ahonda la exclusión en que viven vastos sectores de la población.

Esta situación conduce a sociedades en las cuales un gran número de personas perciben un profundo desfase entre expectativas y realidades, lo que crea condiciones para una conflictividad social y política capaz de debilitar las estructuras aún frágiles de las democracias. Para dar un giro positivo a estos conflictos es necesario superar las situaciones que contribuyen a fragmentar las sociedades de la región, y a las cuales ya se hizo referencia: la persistencia de amplios núcleos de pobreza "dura", la discriminación étnica, la desintegración de las familias, la segregación residencial, la imposibilidad de acceso a la justicia, la violencia urbana, la expansión de la droga, el narcotráfico y la corrupción y la lejanía y falta de transparencia del ámbito público.

En general, el conjunto de estas situaciones, muchas de ellas fuertemente relacionadas entre sí, debilitan o anulan los lazos de una pertenencia compartida, la aceptación de patrones de comportamiento común y el ejercicio de una ciudadanía efectiva; por otra parte, refuerzan los particularismos excluyentes y la desconfianza hacia el ordenamiento público. Alcanzar niveles superiores de integración social se liga fuertemente, entonces, a la recomposición de canales de movilidad social adecuados a las transformaciones en curso; a la puesta en práctica de un enfoque del desarrollo que, combinando crecimiento con equidad, genere mayor igualdad de oportunidades; a un ámbito público que reconozca y valore la diversidad y aliente el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, y a un sistema político donde se representen y se negocien las demandas e intereses de todos los actores.

SEGUNDA PARTE: LAS REFORMAS EN CURSO

IV. Las reformas económicas

V. Las reformas sociales

IV. LAS REFORMAS ECONÓMICAS

1. Una visión de conjunto

El proceso iniciado por las reformas económicas y políticas en la región puede interpretarse como la búsqueda de una progresiva institucionalización de economías de mercado, abiertas y competitivas, a las que se les trata de introducir correcciones en aras de una mayor equidad, en un marco de profundización democrática.

En tal contexto, se avanza aceleradamente hacia nuevas estructuras económicas, entendidas como la interacción de empresas, agentes productivos, mercados, políticas sectoriales e instancias de regulación. Lo novedoso es que la mayoría —si no todos— los elementos citados se encuentran en proceso de readaptación a nuevas circunstancias nacionales e internacionales. Con mayor razón, entonces, el conjunto se caracteriza por situaciones de equilibrio inestable o de tránsito a situaciones de equilibrio de más largo plazo.

Ello explica una marcada asimetría entre el cambio de políticas —las reglas del juego— que ha sido más bien acelerado, y la respuesta rezagada en cuanto a la readecuación de las organizaciones. En un momento de reorientación sustantiva de la estrategia de desarrollo regional, la reducida flexibilidad de las instituciones no permite aprovechar cabalmente las nuevas oportunidades, pero tampoco puede garantizar el buen funcionamiento de aquello que se está reformando. De aquí surge, entre otros aspectos, la urgencia de reflexionar sobre políticas públicas y reforma del Estado.

a) América Latina se encuentra en un intenso proceso de transformación

Nunca antes hubo pluralismo democrático de modo simultáneo en tantos países de la región. Más allá de las debilidades y restricciones que pueda encontrar su ejercicio, los regímenes participativos parecen profundizarse y consolidarse, como requisito intrínseco de la modernización.

Las reformas económicas muestran logros en la estabilización macroeconómica y en la competitividad internacional, sobre la base de la disciplina fiscal, la liberalización comercial y financiera, el funcionamiento de los mecanismos de mercado, una mayor confianza en la inversión privada y nuevos regímenes de incentivos y marcos regulatorios. En su conjunto, y no obstante sus insuficiencias (a las que se alude más adelante), configuran una transformación fundamental en el proceso de desarrollo regional.

b) Mejora la inserción internacional y se aprecian importantes avances en la integración regional

Las economías de la región muestran una notable reorientación hacia el exterior, fuertemente apoyada en una explotación más intensa de los recursos naturales. El coeficiente de exportaciones se elevó de 14% del producto interno bruto en 1980 a 21% en 1990 y a 25% en 1995. Parte de ese dinamismo refleja el comercio intralatinoamericano y caribeño, impulsado a la vez por diversos acuerdos comerciales y por la profundización en los esquemas de integración. Ese fenómeno se vio acompañado además por un apreciable incremento de las inversiones intrarregionales, con aumentos de competitividad en un número creciente de empresas y sectores y notorios avances en la capacidad empresarial para acceder a los mercados externos. Se aprecian también avances en la diversificación de las exportaciones y en la aplicación del progreso técnico en la explotación de los recursos naturales (agricultura, silvicultura, pesca, minería y ramas industriales con alto uso de recursos naturales) y asimismo procesos de modernización en los servicios financieros, de telecomunicaciones, de energía y de transporte.

c) Las reformas económicas muestran logros importantes en materia de estabilidad, pero insatisfactorios en cuanto a crecimiento y equidad

No obstante los logros antes descritos, la mayoría de las economías continúan desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad y moderado crecimiento. La institucionalidad política es objeto de tensiones generadas no sólo por las dificultades de gestionar un tránsito ordenado a nuevas modalidades de desarrollo, sino también por el cuestionamiento que existe en muchos países en relación con la transparencia y probidad con que se desarrolla la actividad pública, sin que la sociedad civil cuente con mecanismos eficaces de supervisión y resguardo.

Como resultado de las reformas económicas, los países de la región han hecho avances notables en cuanto a la estabilización y, como se dijo, a la realización de profundas reformas estructurales. Sin embargo, con escasas excepciones, las tasas de crecimiento del producto han sido moderadas (3% anual entre 1990 y 1996) inferiores tanto al desempeño histórico (5.5% al año entre 1945-1980) como a los niveles necesarios, estimados por la CEPAL, para abordar los rezagos tecnológicos y de equidad (6% al año). En consecuencia, como se pone de manifiesto en los capítulos precedentes, sólo en algunos casos es posible detectar frutos efectivos en materia de crecimiento y reducción de la pobreza. Más escasas aún son las situaciones donde coincide el logro simultáneo de lo anterior con mejoras en la distribución de ingresos.

De otra parte, las economías continúan desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad. En la mayoría de los casos, la estabilidad macroeconómica ha dependido de elevados déficit de balanza de pagos en cuenta corriente, financiados a veces con capitales volátiles, susceptibles de retirarse ante cualquier circunstancia que afecte la confianza de los inversores. A veces este fenómeno ha ido acompañado de sistemas financieros frágiles, imponiendo elevados costos a las finanzas públicas.

Los coeficientes de ahorro, y en especial los de inversión, que sufrieron una brusca caída en los años ochenta, muestran una lenta recuperación en los noventa y en la mayoría de los países aún no se restablecen los niveles previos a la crisis.

En síntesis, la consolidación del proceso de transformación dependerá críticamente de dos factores: de la posibilidad de complementar crecimiento y equidad, por una parte; y de asegurar que las orientaciones de política económica y social se enraícen en arreglos institucionales sólidos, por otra.

d) La intensidad del proceso de reestructuración económica define nuevos sectores ganadores y perdedores

Los procesos de ajuste, estabilización macroeconómica y reforma estructural iniciados después de la crisis de la deuda externa actuaron como un poderoso mecanismo de selección que forzó a cada agente económico a buscar maneras de adaptarse a los nuevos escenarios de señales de precios y de formas de regulación de la actividad productiva.

Los segmentos del sistema productivo más afectados por el cambio en las reglas del juego y en los marcos regulatorios fueron las ramas industriales que producían para el mercado interno, las firmas pequeñas y medianas y el conjunto de las empresas estatales. Se adaptaron con más éxito los sectores de exportación, las actividades vinculadas a recursos naturales, los grandes conglomerados de capital nacional y las empresas transnacionales.

La heterogeneidad estructural característica de los sistemas productivos de la región se ha acentuado, al ampliarse las diferencias de productividad entre las empresas grandes que lideran el proceso de modernización y el amplio y variado universo de las actividades rezagadas en el mismo proceso. Los incrementos de la productividad se localizan en el sector industrial moderno, la agricultura de exportación, las grandes empresas mineras, de energía, telecomunicaciones y servicios financieros. Tienden a ser bastante concentrados entre sectores y dentro de ellos. Estas características sientan las bases de mayores desigualdades sociales, al acentuar las brechas internas de productividad y los grados de concentración económica en la estructura productiva. En ausencia de mayores esfuerzos de capacitación, de readecuación productiva y de difusión tecnológica, no sólo se incrementarán las mencionadas desigualdades sociales, sino que se afectará el potencial de crecimiento, al limitar la difusión de enlaces, del progreso técnico y de la capacidad de arrastre de las exportaciones.

Las acentuadas diferencias de productividad existentes entre empresas de cada sector llevan a la ampliación de las diferencias salariales y al marcado atraso de las remuneraciones de aquellos trabajos de menor calificación.

El tipo de reestructuración productiva en marcha no se ha traducido aún en la generación de suficientes puestos de trabajo. Dado el peso de los salarios y el empleo en la

evolución de las desigualdades, ello se ha reflejado en que, en numerosos países, los indicadores de equidad social no han recuperado aún sus niveles previos a la crisis. Tras haberse revertido (aunque no siempre superado) las caídas del empleo y la agudización de la desigualdad y la pobreza producidas durante la recesión y los ajustes, en la actual fase de crecimiento los empleos de buena calidad han aumentado en forma muy lenta, y las remuneraciones relativas de los trabajos de diferente calificación han tendido a distanciarse.

e) La segunda mitad de los años noventa puede traer más descontento popular

Aun antes de la crisis financiera mexicana, el desempeño global de las economías ya revelaba importantes insuficiencias. En una primera fase, y por la propia magnitud de la crisis, el acceso a la estabilidad llegó a ser altamente valorado por la sociedad y particularmente por los grupos más pobres. Con todo, los rezagos sociales antes aludidos han contribuido a que surjan crecientes manifestaciones de insatisfacción y de descontento entre diversos estratos de la población.

No sería correcto asociar dicho descontento necesariamente al populismo. Por de pronto, hay indicios de asimetría social en la distribución de costos y beneficios derivados de la reestructuración económica. Sin embargo, más importante que eso es la ausencia de mecanismos explícitos e institucionalizados que hagan creíble la intención de repartir equitativamente los frutos del crecimiento futuro, hecho que se torna más evidente en el actual contexto de acentuada reestructuración económica.

Desde tal óptica, el actual desafío parece ser cómo conjugar las ventajas de la competencia en los mercados con las de la cooperación entre agentes, tanto entre empresas como entre el gobierno y sector privado. Ello es válido con relación a las políticas macroeconómicas, microeconómicas y sectoriales, pero también, fundamentalmente, respecto de la política de concertación social entre diversos actores en torno a los principales lineamientos del desarrollo.

2. Empleo y reformas laborales

a) El ámbito de las reformas

Entre 1990 y 1995 varios países latinoamericanos han reformado sus legislaciones laborales, en especial los artículos relativos a contratos de trabajo, despidos y negociación colectiva (véase el cuadro IV.1).

Las tendencias observadas son de diverso signo y no permiten deducir una tendencia única, si bien la flexibilización de los contratos y despidos está presente en la mayor parte de las modificaciones recientes. Los objetivos buscados con ellas son estimular la contratación mediante el establecimiento de regulaciones que faciliten el despido y el contrato temporal, y normen la negociación colectiva. En algunos países, se ha intentado disminuir los costos laborales y flexibilizar los fondos de desempleo (por ejemplo, la eliminación de la "doble retroactividad" en Colombia); también, en casos de despido sin causa justificada,

se han reducido los montos de la indemnización por antigüedad o se han ampliado las causales de despido justificado. En esta línea se inscriben algunas reformas realizadas en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Perú. En algunos países, la existencia de una organización sindical fuerte ha puesto límites a las reformas orientadas a impulsar la flexibilización laboral.

Cuadro IV.1
TEMAS CONSIDERADOS EN LAS REFORMAS LABORALES POR PAÍS, 1990-1995

Temas	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Contratos	X	X		X	X			X		
Despidos				X	X	X	X	X		
Negociaciones colectivas	X		X	X				X		X
Salario mínimo			X							X
Monto de pensiones				X	X					
Vacaciones							X	X		
Licencia por maternidad						X				X
Derechos mujeres en lactancia						X	X			
Prácticas discriminatorias en función del sexo			X							
Hostigamiento sexual						X	X			
Trabajo de jóvenes								X		
Sindicatos				X				X		
Fuero sindical			X			X	X			
Huelgas								X		
Seguridad social				X	X				X	X
Seguro de accidentes	X			X						
Seguro de desempleo					X					
Seguridad en el trabajo				X					X	
Trabajo forzado			X							
Consumo de tabaco en el trabajo						X				
Regímenes especiales									X	X
Asociación de empleados públicos				X						X

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996 (LC/G.1946-P)*, Santiago de Chile, 1997, cuadro VI.1, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

Por otra parte, también se ha legislado para mejorar las condiciones laborales del conjunto de los trabajadores, y proteger a determinados sectores laborales, regulando la contratación de los trabajadores temporales, de los asalariados de la pequeña y mediana empresa y de los trabajadores a domicilio; también se han dictado normas para defender el fuero sindical, para proteger a las mujeres de la aplicación de prácticas discriminatorias y para erradicar el trabajo infantil, al mismo tiempo que se regula el juvenil (Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Venezuela).

Hay consenso en que el proceso de flexibilización laboral realizado en la mayoría de los países de América Latina ha obedecido a situaciones **de facto** más que a regulaciones explícitas, y que los cambios ocurridos en el mercado de trabajo están desfasados en relación con la normativa laboral. En ese sentido se han introducido reglas que modifican determinados aspectos de las relaciones laborales, pero —salvo excepciones— no se ha efectuado un cambio legislativo que abarque de manera conjunta y sistemática los diferentes aspectos de dichas relaciones. Así, en la región existen situaciones muy disímiles entre segmentos minoritarios de trabajadores ampliamente protegidos y amplios sectores no cubiertos por la legislación laboral, como es el caso de los empleados en pequeñas y microempresas, los trabajadores independientes, los subcontratados y los estacionales.

Además, persiste como problema generalizado el incumplimiento de la normativa laboral vigente por parte de muchos empleadores, así como las dificultades de los trabajadores para obtener mejores condiciones laborales.

Se debate sobre los posibles efectos de los procesos de flexibilización de los mercados de trabajo y sus consecuencias sobre la generación de empleo, los costos laborales y las condiciones de trabajo. Estos temas constituyen la agenda de las reformas laborales que se discuten en los parlamentos o en negociaciones tripartitas, conjuntamente con temas relativos a la erradicación del trabajo infantil, la definición de salarios mínimos y, en especial, los seguros de desempleo (véase el recuadro IV.1). Los temas más polémicos se centran en el establecimiento de límites y puntos de equilibrio que den flexibilidad a la empresa para enfrentar las nuevas situaciones de integración y competencia internacional y de otra parte, proporcionen estabilidad laboral a los trabajadores, o un resguardo para las situaciones de creciente desempleo.

En definitiva, resulta fundamental modernizar las relaciones entre el empresariado y los asalariados, pues en la medida en que sea cada vez más importante conseguir la adhesión del trabajador, habrá que considerarlo más bien como un socio colaborador que como un adversario o un simple factor de producción. La modernización de las relaciones laborales dentro de la empresa y el paso de la confrontación a la colaboración abarcan muchos elementos, entre los cuales resalta el reconocimiento de la necesidad de la participación para lograr niveles ascendentes de productividad y, con ello, mejores remuneraciones.

b) Los programas de empleo

A partir de comienzos de los años noventa, la mayoría de los países de la región puso en práctica diversas reformas y programas tendientes a generar empleo, aumentar la eficiencia institucional, incrementar la productividad y facilitar los procesos de modernización e incorporación de avances tecnológicos. También se introdujeron cambios

en la legislación laboral, se crearon nuevos modelos de capacitación, y se modificó la gestión del trabajo mediante nuevos incentivos salariales.

Los programas de generación de empleo pueden agruparse analíticamente en cinco tipos: de creación de empleos transitorios; de incentivo a la empresa privada; de capacitación y práctica en el empleo; de calificación y reubicación de trabajadores de sectores declinantes, y de capacitación y crédito a pequeños y microempresarios.

Programas de estos tipos, en sus diversas combinaciones, se han aplicado en la mayoría de los países de la región. En la generalidad de los casos, sus objetivos son capacitar

Recuadro IV.1

AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS DE SEGURO DE DESEMPLEO

En todo el mundo se discuten experiencias, alternativas y propuestas sobre seguros de desempleo. También en América Latina, la inestabilidad en el empleo y la magnitud del desempleo han llevado a discutir las diversas modalidades de estos seguros.

Modalidad de seguro y modalidad de ahorro. En un sistema de seguro, el riesgo de estar desempleado se reparte entre todos los trabajadores que aportan al sistema. Los beneficios recibidos por los desempleados son cubiertos por los aportes de los trabajadores empleados, sin que se requiera la acumulación previa de fondos. La principal desventaja de esta modalidad es que reduce tanto los incentivos para evitar un despido como el interés por encontrar un nuevo empleo, en la medida que los beneficios del seguro dependen de la duración del desempleo. La comparación internacional confirma que sus efectos son un incremento del desempleo en el conjunto de la economía, una mayor duración del desempleo y un abuso del sistema que hace peligrar su funcionamiento. Una corrección sería acercar este sistema a uno de ahorro, de modo que la duración de los beneficios dependiera del número de cotizaciones previas, pero esto tiene el inconveniente de requerir una acumulación previa de recursos para acceder al beneficio.

Modalidad de indemnizaciones por despido. Las indemnizaciones que se pagan por años de servicio y en caso de desempleo por causas no atribuibles al trabajador también cumplen una función de cobertura para el desempleo. Tienen la ventaja de reducir dos fuentes de abuso del sistema de seguro. Primero, dado que impone un costo al empleador en el momento del despido, evita que trabajadores y empleadores acuerden despidos temporales o hagan aparecer las renuncias como despidos, para obtener los beneficios del seguro. En segundo lugar, debido a que toda la indemnización es recibida por el trabajador despedido, independientemente del período de desempleo, no reduce los incentivos para buscar un nuevo empleo. Las principales desventajas tienen relación con el tiempo de permanencia del trabajador en la empresa; si es poco, no obtiene los suficientes recursos para enfrentar el período de desempleo y, si lleva mucho tiempo en el trabajo, tiene alicientes para hacerse despedir y obtener una indemnización atractiva. Del mismo modo, el empleador puede provocar una renuncia para no pagar la indemnización. Por último, a nivel de la empresa, los despidos masivos agudizan sus problemas durante un ciclo recesivo, haciendo peligrar su supervivencia, y en última instancia, incluso el pago de las indemnizaciones. El que la indemnización sea una traba para el despido es una ventaja para el trabajador que está en la empresa, porque reduce la probabilidad de despido, pero constituye una desventaja desde la perspectiva del empleador, quien al contratar un nuevo trabajador toma en cuenta estos costos y reduce la remuneración líquida.

Modalidad de prestaciones asistenciales. Cuando los sistemas de cobertura del desempleo son insuficientes para proveer al desempleado los medios de subsistencia, el Estado puede otorgarle un subsidio. Este subsidio se enmarca en la lógica de las políticas sociales destinadas a satisfacer necesidades básicas; sus magnitudes son muy reducidas y corresponden a una fracción del salario mínimo.

Fuente: Programa de Pósgrado de Economía ILADES/ Georgetown University, *Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional (TASC)*, N° 73, Santiago de Chile, octubre de 1996.

a jóvenes desempleados (como sucede en Chile, Argentina, Perú y Venezuela); crear puestos de trabajo independientes, mejorando las capacidades empresariales y prestando apoyo crediticio a los empresarios pequeños y microempresarios (programas tipo Fondos rotatorios, Brasil pro-empleo) y estimular la contratación y capacitación por la empresa privada mediante incentivos tributarios. Se dirigen a determinados grupos como los microempresarios, las mujeres jefas de hogar, los desempleados y los jóvenes. Algunos de estos programas son financiados por fondos de inversión social, especialmente creados para esos fines; en otros el financiamiento se realiza por la vía del presupuesto nacional, con aportes de préstamos reembolsables y de impuestos. La coordinación institucional está a cargo de diversos ministerios, como el de trabajo, agricultura o educación, según el carácter del programa, o de los servicios nacionales de empleo (véase el cuadro IV.2).

Los programas de empleo ponen de relieve el mejor conocimiento de la relación entre oferta de mano de obra y necesidades del mercado de trabajo, la capacitación de los grupos destinatarios y la generación de empleos para la población más vulnerable, la participación de organizaciones no gubernamentales, la formación de capacitadores, la consideración de la dimensión de género en la capacitación, el refuerzo de la autoestima de los capacitados y el diseño de programas flexibles y adaptables a las distintas realidades sociolaborales. Con todo, los factores de éxito de un programa en determinado país no son necesariamente trasladables a otros.

Entre las áreas pendientes se destaca la carencia de información prospectiva sobre el mercado de trabajo, incluida la formación de personal con calificaciones más acordes con las necesidades de las empresas. Asimismo, deberían mejorarse los procesos de selección de los beneficiarios y la articulación intersectorial, para evitar la dispersión de los recursos, y favorecer las prácticas más sistemáticas de seguimiento y supervisión de los programas.

c) Seguro de desempleo

Al asegurar al trabajador despedido un ingreso que le permita financiar las necesidades básicas por un tiempo razonable, no sólo se mejora su nivel de vida y el de su familia, sino también su posibilidad de buscar un nuevo empleo, lo que redundará en mejor asignación de recursos y mayor productividad. Ésta es la lógica tras las políticas de seguros de desempleo, las que en América Latina son prácticamente inexistentes, y cubren a pocos trabajadores o pagan subsidios irrisoriamente bajos.

En la práctica, la única protección real que tiene el trabajador latinoamericano ante la cesantía es la indemnización en caso de despido (que suele ser de un mes por año de servicio en la empresa). No obstante, éste es un seguro de desempleo imperfecto, pues, si bien cubre la contingencia de cesantía, la cobertura es adecuada sólo después de contar con un número significativo de años de trabajo en la empresa. En cambio, como el 40% de los cesantes suelen tener menos de 2 años de antigüedad, la indemnización por despido protege muy inadecuadamente a un contingente importante de la fuerza de trabajo.

Más aún, la indemnización por despido tiene tres costos: i) frena el traslado voluntario del trabajador a otra empresa, pues en caso de irse voluntariamente no recibe la indemnización, mientras en la nueva empresa, si bien gana más, está expuesto a no recibir

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA: MODELOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO APLICADOS

TIPO	OBJETIVOS	POBLACIÓN DESTINATARIA	INSTITUCIÓN	LOGROS	DIFICULTADES	FINANCIAMIENTO	PAÍSES
I. Transitorios de emergencia	Generar empleo transitorio en obras de infraestructura y servicios a la comunidad	Población desempleada extremadamente pobre	Fondos de emergencia/ Inversión social	Generar empleo para desocupados más pobres	Transitoriedad del empleo, que no es de calidad	Financiamiento externo y préstamos no reembolsables	Argentina Bolivia Brasil Costa Rica ^a México Nicaragua Venezuela
II. Incentivos a la empresa privada	Incentivar la contratación y calificación de trabajadores por el sector privado	Población joven y en edades centrales, susceptible de ser capacitada	Ministerio del Trabajo	Incorporar a la empresa privada	Magnitud del empleo generado	Presupuesto Bancos Fomento Desarrollo	Argentina Brasil Uruguay
III. Capacitación y práctica en el empleo	Capacitar y fomentar el empleo mediante contratos de aprendizaje	Población joven que no estudia ni trabaja	Ministerios del Trabajo y de Planificación Servicios de empleo Institutos para la juventud	Capacitación que desarrolla el potencial de los jóvenes	Calificación no pertinente a necesidades del mercado	Presupuesto y préstamos reembolsables	Argentina Chile Colombia México Perú Uruguay Venezuela
IV. Recalificación de trabajadores de sectores declinantes	Aumentar la probabilidad de conseguir empleo productivo	Población desplazada por reconversión industrial o disminución del empleo público	Ministerios del trabajo Servicios de empleo	Capacitación y reconversión de trabajadores	Calificación no pertinente al mercado Costo elevado	Presupuesto y préstamos reembolsables y no reembolsables	Argentina Bolivia Costa Rica Chile Perú Uruguay Venezuela
V. Capacitación y crédito pequeños y microempresarios	Mejorar las capacidades de crédito, empresariales y de gestión	Pequeños/as y microempresarios/as	Ministerios del trabajo Servicios nacionales de empleo	Potenciar capacidades empresariales	Dificultades de sustentación sin apoyos crediticios	Préstamos reembolsables banca nacional internacional	Brasil Colombia México Uruguay

Fuente: Respuesta de los países a la encuesta sobre programas de empleo.

^a Costa Rica financia el programa por medio de un impuesto sobre la plantilla de cada empresa y un porcentaje del impuesto sobre las ventas.

indemnización o a que su monto sea reducido en caso de crisis y despido; ii) en caso de una crisis económica que exija despidos masivos, la empresa debe hacer frente al pago de las indemnizaciones justo cuando está en peor situación; y iii) establece incentivos perversos, al inducir a algunos trabajadores antiguos a hacerse despedir para cobrar la indemnización y a las empresas a amenazar con despido por otra causal para negociar una indemnización menor.

En vista de la necesidad de proteger el ingreso del trabajador en caso de despido y de facilitarle una mejor búsqueda de trabajo, muchos proponen establecer un auténtico seguro de cesantía, al estilo del existente en los países desarrollados. La objeción a esta propuesta es más bien práctica que teórica. En efecto, se teme que sea excesivamente costoso, al no poder abordar adecuadamente los problemas de "riesgo moral", es decir, distinguir entre cesantes efectivos y cesantes simulados que buscan aprovechar el seguro de cesantía. Por ejemplo, los que se han retirado voluntariamente de la empresa —por ejemplo, para buscar un mejor trabajo— se declararán despedidos (en colusión con su empleador, pues así el subsidio no es pagado por éste sino por el "fondo"). Asimismo, muchos trabajadores voluntariamente empleados por temporada pueden declarar que buscan trabajo y así cobrar el subsidio de cesantía. Y muchos cuya cesantía real podría terminar en poco tiempo (la mayoría encuentra trabajo dentro de tres meses) pueden extender la duración del subsidio (trabajando en el sector informal mientras lo cobran). Tales "filtraciones" pueden significar que el costo real del subsidio de cesantía requiera recursos varias veces superiores a los necesarios para cubrir a los verdaderos cesantes que la ley quiere apoyar.

De ahí que hayan surgido propuestas alternativas: i) ofrecer a todo cesante un crédito equivalente a una parte (50% a 70%) de su salario normal durante algunos meses, con el compromiso de reembolsarlo cuando consiga empleo, mediante un procedimiento de descuento automático del salario; y ii) crear un fondo individual, financiado por trabajadores y empleadores, al cual pueda recurrir el trabajador en caso de cesantía, retiro voluntario, jubilación o muerte.

En ambas alternativas hay un elemento de autocontrol. Se reduce el período durante el cual se percibe la indemnización por despido para disminuir los costos indirectos del empleo y eliminar la mayor parte de los incentivos perversos asociados a la indemnización indefinida por despido.

La gran ventaja de la primera alternativa es que cubre adecuadamente las necesidades del cesante real, independientemente del período de cotización. La ventaja de la segunda es la simplicidad de su administración, si bien cubre inadecuadamente a los cesantes con menos de dos años de antigüedad en una empresa.

V. LAS REFORMAS SOCIALES

1. El gasto social²⁵

a) Evolución del gasto público social

En la mayoría de los países de la región el nivel del gasto público asignado a los sectores sociales ascendió durante los primeros años de la década de 1990. A diferencia de lo observado hasta 1993, en 7 de los 11 casos en que se registraron aumentos se logró incluso superar las magnitudes alcanzadas a comienzos de los años ochenta (CEPAL, 1994).

Comparando el bienio 1994-1995 con los años 1990-1991, el promedio regional del gasto público social per cápita mostró un incremento, en términos reales, cercano a 50 dólares,²⁶ lo que representa una mejoría de 27.5% (véase el cuadro V.1).

Especialmente considerables fueron los aumentos observados en Argentina, México, Panamá y Uruguay, países en los que el gasto social se elevó en más de 90 dólares per cápita durante el período considerado. En Chile, Colombia y Costa Rica, el avance de este gasto superó ligeramente el promedio regional. En Bolivia, Guatemala y Paraguay, su ascenso fue menor, en magnitudes absolutas. Sólo en Nicaragua se registró una clara caída.

A lo largo del período, el gasto público social como porcentaje del PIB (medida que determina su prioridad macroeconómica), aumentó 1.8 puntos porcentuales, en promedio. En 9 de los 11 casos en que se observó un incremento, éste fue superior a 1% del PIB, especialmente en los casos de Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay. En Brasil, El Salvador, Honduras y Nicaragua, por el contrario, la proporción del PIB destinada al gasto público social se mantuvo o disminuyó levemente (véanse el gráfico V.1 y el cuadro V.1).

²⁵ Esta sección se elaboró sobre la base de CEPAL (1997), p. 81.

²⁶ Las cifras promedio corresponden a los bienios 1990-1991 y 1994-1995, excepto en aquellos casos en que sólo se contaba con información para 1994. En el recuadro V.2 se describe la cobertura institucional de las series de gasto social en cada uno de los países.

Cuadro V.1
GASTO SOCIAL
 (Promedios)^a

País ^b	Gasto social real per cápita (dólares de 1987)		Gasto Social/PIB		Gasto social/ gasto público total	
	1990- 1991	1994- 1995	1990- 1991	1994- 1995	1990- 1991	1994- 1995
Gasto social alto	333.6	424.9	15.2	17.2	52.7	60.4
Uruguay	463.2	624.9	18.9	23.6	63.0	75.1
Costa Rica	334.0	388.6	19.8	20.8	45.5	44.3
Panamá	349.9	466.5	17.1	20.0	37.5	44.2
Argentina	548.5	703.8	17.1	18.3	58.0	66.0
Chile	259.1	318.3	13.1	13.4	60.3	63.3
México	156.4	247.3	8.4	13.1	53.3	71.8
Brasil ^c	224.0	224.8	11.6	11.2	51.0	57.8
Gasto social moderado^d	99.1	126.6	9.0	10.9	35.5	47.4
Colombia	107.2	164.2	8.2	11.6	33.9	54.0
Nicaragua	97.4	86.4	10.8	10.6	36.2	48.8
Ecuador	92.7	129.3	7.8	10.4	36.5	39.5
Venezuela	215.6	...	8.5	...	32.1	...
Gasto social bajo^e	42.3	54.3	4.8	5.9	31.1	33.2
Honduras	72.2	69.6	7.8	7.6	33.1	29.1
Paraguay ^f	25.9	66.7	2.6	6.6	33.2	43.2
Bolivia	34.4	49.5	4.6	6.3	36.0	32.0
El Salvador	50.1	53.7	5.5	5.3	23.6	25.0
Guatemala	28.7	32.2	3.3	3.7	29.8	36.4
República Dominicana	36.3	...	4.7	...	36.6	...
Perú	20.6	...	2.1	...	15.9	...
Promedio regional^g	189.6	241.7	10.4	12.2	42.1	48.7
Países con gasto social alto						
Variación porcentual del gasto social	...	27.4	...	13.5	...	14.6
Variación porcentual del PIB	...	17.7	...	17.7	...	17.7
Países con gasto social moderado						
Variación porcentual del gasto social	...	27.7	...	21.5	...	33.6
Variación porcentual del PIB	...	11.7	...	11.7	...	11.7
Países con gasto social bajo						
Variación porcentual del gasto social	...	28.4	...	24.6	...	6.5
Variación porcentual del PIB	...	12.3	...	12.3	...	12.3

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro IV.1. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Los países se presentan en orden decreciente según la proporción del PIB que destinaron al gasto social en los años 1994-1995.

^b Cifras promedio de los años 1990-1991 y 1994-1995 para todos los países, excepto Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Panamá, para los cuales sólo se consideró el año 1994.

^c Comprende el gasto del gobierno central solamente.

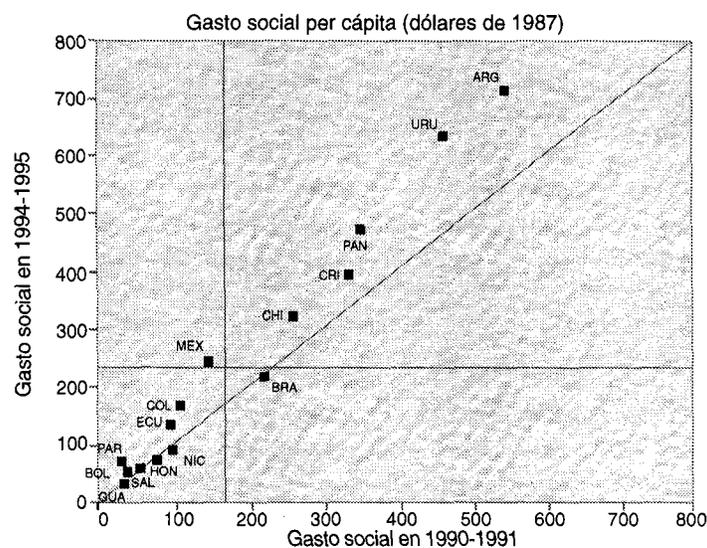
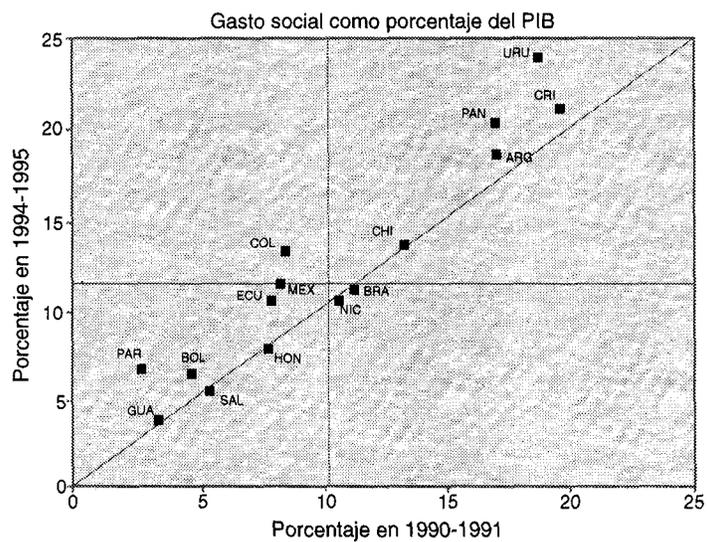
^d En los promedios no se incluye a Venezuela.

^e En los promedios no se incluye a Perú y República Dominicana.

^f Comprende el gasto del gobierno central presupuestario solamente.

^g En los promedios no se incluye a Perú, República Dominicana y Venezuela.

Gráfico V. 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL
 1990-1991/1994-1995



FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, gráfico IV. 1. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4

NOTA: Las líneas verticales y horizontales indican el promedio del indicador para el conjunto de países analizados, en 1990-1991 y 1994-1995, respectivamente.

Durante los años noventa, y tomando como referencia el nivel de 1980, el comportamiento del gasto público social muestra distintas tendencias, que se caracterizan en el recuadro V.1. Asimismo, en el gráfico V.1 se presenta la evolución de este gasto per cápita en cada país a lo largo del período 1980-1995.

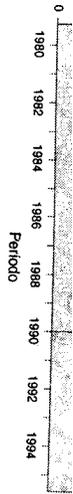
Recuadro V.1	
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LOS AÑOS NOVENTA	
Comportamiento	Países
1. Tendencia predominantemente ascendente hasta superar los niveles alcanzados a comienzos de la década de 1980 (gráficos V.2a y V.2b)	Argentina Chile Colombia Costa Rica México Panamá Paraguay Uruguay
2. Tendencia predominantemente ascendente sin llegar a superar los niveles de comienzos de la década de 1980 (gráfico V.2c)	Bolivia Ecuador El Salvador
3. Comportamiento fluctuante o ligeramente descendente (gráfico V.2d)	Brasil Guatemala Honduras Nicaragua

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, recuadro IV.1. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

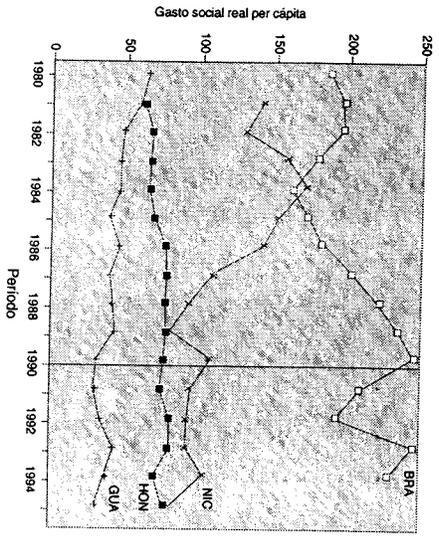
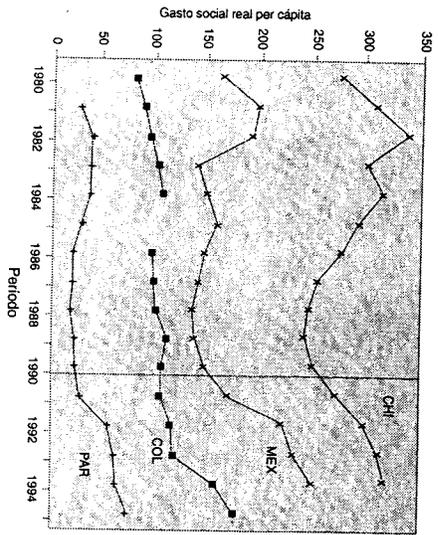
Por otra parte, en la mayoría de los países la trayectoria del gasto social mantuvo la misma dirección que la del PIB. En efecto, el crecimiento del PIB alcanzó a 14.7%, entre 1990-1991 y 1994-1995, mientras que el gasto social per cápita se incrementó 27.5%, en términos reales. Sin embargo, dicha evolución difiere entre países de acuerdo con sus niveles iniciales de gasto social: allí donde éstos eran medios y bajos, se acrecentó más rápidamente en relación con el producto. Si bien en los tres grupos considerados el gasto social real per cápita se elevó cerca de 28% durante el período en cuestión, ese aumento equivale a más del doble del registrado por el producto en los países con niveles de gasto social medio y bajo, que alcanzó a 12%, mientras que en los países con gasto social alto, cuyo PIB creció 18%, la relación entre ambos es de una vez y media (véase nuevamente el cuadro V.1).



V. 2b.



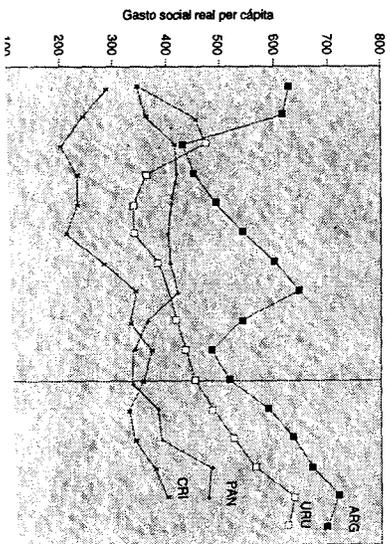
V. 2d.



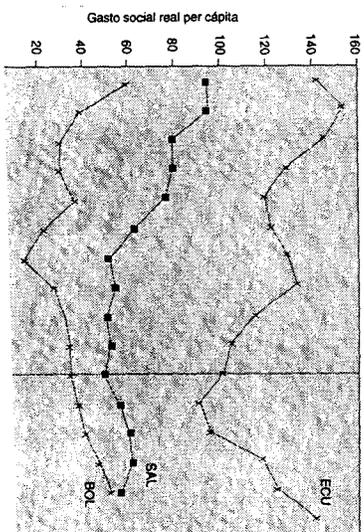
FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, gráfico IV.2. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

Gráfico V. 2

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL REAL PER CÁPITA, 1980-1994 o 1980-1995
(En dólares de 1987)



V. 2a.



V. 2b.

b) El nivel del gasto público social

Las perceptibles diferencias de magnitud del gasto público social entre los países de la región (véanse los gráficos V.3 y V.4), permiten agruparlos según su posición relativa con respecto al conjunto (véase el cuadro V.1). El primer grupo está integrado por siete países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay), cuyo gasto público social representa más de 11% del PIB y en términos per cápita es superior a 200 dólares de 1987. El segundo grupo lo componen cuatro países (Colombia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), con un gasto per cápita que fluctúa entre 70 y 200 dólares anuales y un total que representa entre 8% y 11% del PIB. En el grupo de siete países con más bajo nivel de gasto social (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana), el monto de éste es inferior a 70 dólares anuales y equivale a menos de 8% del PIB.

Tanto los países con gasto social alto, como los de nivel medio y bajo, aumentaron la magnitud de su gasto social per cápita a un ritmo similar, cercano a 28%. Sin embargo, cabe destacar que los mayores aumentos con respecto al PIB se lograron en los países con gasto medio y bajo, en los que la proporción creció 21.5% y 24.6%, respectivamente, en comparación con 13.5% en los países del grupo con alto nivel de gasto social.

La heterogeneidad de los niveles del gasto público social en América Latina pone en evidencia dos hechos.²⁷ Primero, la exigüidad de su monto en los países con gasto social bajo y medio, como se demuestra al compararlos tanto con los países industrializados como con los que tienen más alto nivel de gasto social en la región (véase el recuadro V.3). Así, en los países con gasto social medio y bajo el desafío más imperioso es acrecentar significativamente su monto por habitante dentro de plazos relativamente breves, lo que no los exime de cautelar, a la vez, la calidad de su impacto.

En segundo lugar, en los países que exhiben los montos de gasto social por habitante más altos en la escala regional, y que destinan a este sector proporciones del PIB comparables con las de varios países industrializados, el desafío es mejorar la eficacia y la eficiencia de la utilización de los recursos. Sin perjuicio de lo anterior, los montos por habitante en estos países son todavía exigüos en relación con los aumentos en cobertura y calidad de los servicios sociales que se necesitan para lograr un desarrollo equitativo. A la vez, como es obvio, tales cifras son muy inferiores a las registradas en países más desarrollados, debido a las enormes diferencias en cuanto a la magnitud del PIB (véase nuevamente el recuadro V.3).

²⁷ Cabe señalar que no se dispuso de información sobre los países del Caribe para incluirlos en este análisis.

Gráfico V. 3
**GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB,
 1994-1995**

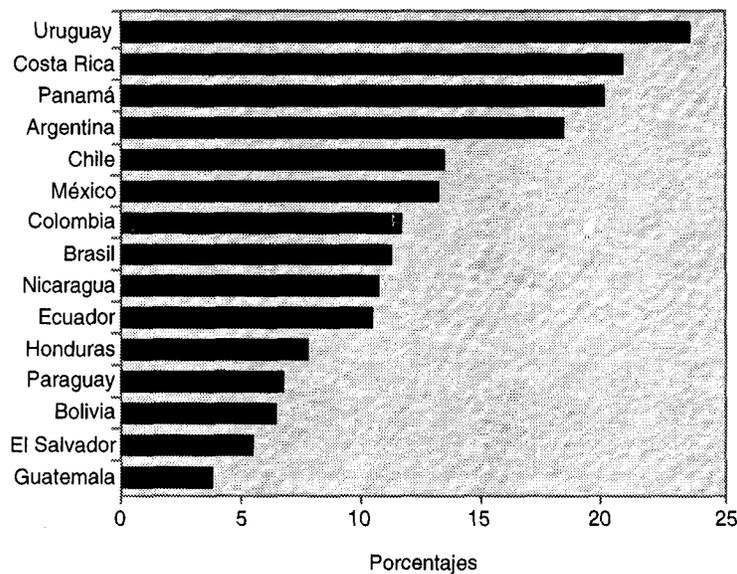
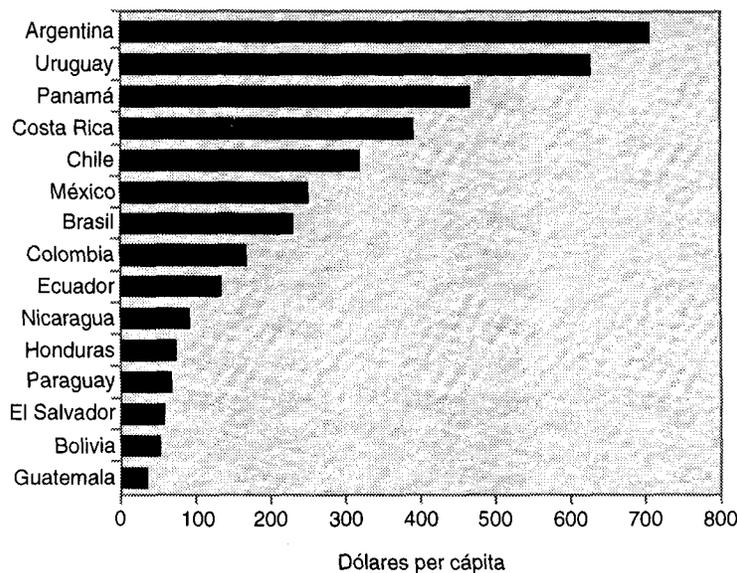


Gráfico V. 4
**GASTO SOCIAL PER CÁPITA
 1994-1995**



FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996 (LC/G.1946-P)*, Santiago de Chile, 1997, gráfico IV. 3 y IV. 4. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.

Recuadro V.2

PRECISIONES METODOLÓGICAS SOBRE LAS ESTADÍSTICAS DE GASTO SOCIAL

Existen diferencias metodológicas y de cobertura que dificultan el análisis comparativo de las series de gasto público social a nivel de la región. Con respecto a la metodología, las diferencias más importantes derivan del registro contable de los gastos y la definición de gasto social. En cuanto a la cobertura, las discrepancias están vinculadas a las características institucionales de los Estados, así como a la posibilidad de incorporar los gastos efectuados por los gobiernos locales.

El gasto público se puede desagregar según las entidades que lo ejecutan. Así, es posible distinguir entre el gasto público efectuado por el sector público financiero (SPF) (banco central y el resto de las entidades financieras de propiedad estatal), y el sector público no financiero (SPNF) (gobierno central (GC), empresas públicas (EP) y gobiernos locales (GL)); esta última definición se aplica en dos países.

En 12 de los 18 países, las series de gasto social analizadas se refieren al efectuado por el gobierno central. Asimismo, dentro de éste se puede diferenciar las entidades que cuentan con una organización presupuestaria autónoma (EA), de las que dependen directamente del presupuesto del fisco (gobierno central presupuestario (GCP)), que es la manera en que se registra el gasto en otros tres países. Finalmente, hay un país en el que se considera el gasto del gobierno general (GG), integrado por el GC y los GL.

En síntesis, atendiendo a las definiciones contables de las series disponibles, se puede sostener que en 16 de los 18 países examinados las cifras de gasto social son altamente comparables. Sin embargo, en un sentido más estricto, la no inclusión del gasto social efectuado en el ámbito local, conjugada con un importante grado de descentralización del gasto, determina que se produzcan subestimaciones significativas del gasto público social total y, por lo tanto, se limita la comparabilidad de las cifras en casos como los de Brasil y México.

A continuación se presentan los países clasificados según la cobertura institucional de las series disponibles de gasto social.

Cobertura institucional	Países
SPNF = GC + EP + GL	Argentina y El Salvador
GG = GC + GL	Ecuador
GC = GCP + EA	Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela
GCP	Nicaragua, Paraguay y Perú

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996 (LC/G.1946-P)*, Santiago de Chile, 1997, recuadro IV.2. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

Recuadro V.3
MAGNITUD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN DÓLARES PER CÁPITA
Y COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Países industrializados ^a		Países latinoamericanos ^b	
	En dólares per cápita	Como % del PIB	En dólares per cápita	Como % del PIB
Países con gasto social alto (Suecia, Francia, Austria, Países Bajos)	7 200	31.2	425	17.2
Otros países (Reino Unido, Alemania, España, Canadá, Japón, Estados Unidos)	3 600	16.4	127	10.9
			Países con gasto social medio	
			54	5.9
			Países con gasto social bajo	

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, recuadro IV.3. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
^a Gobierno central consolidado; cifras de 1992.
^b Cifras de 1994-1995.

c) Prioridad social del gasto público

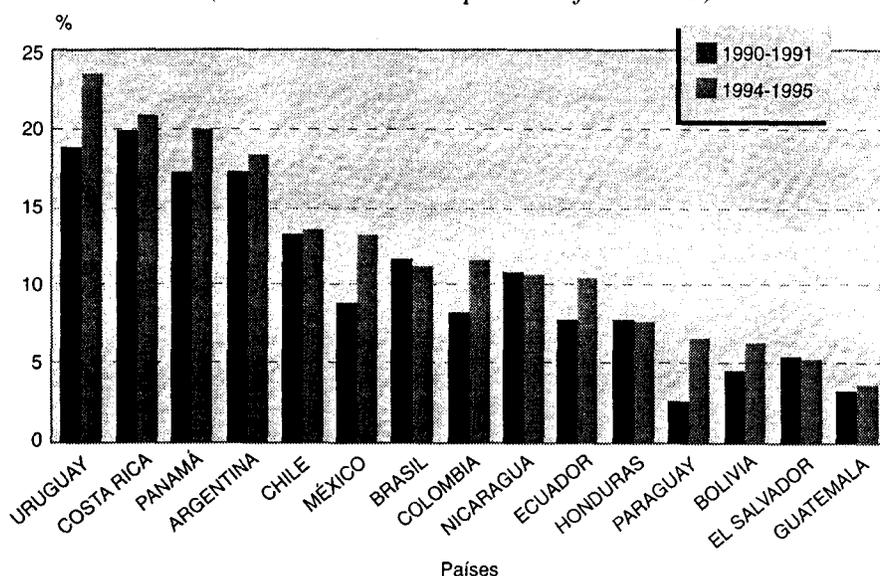
En los años noventa, la mayoría de los países de la región aumentó la proporción del gasto público destinada al sector social (véase el gráfico V.5). Este aumento fue mayor en los países con gasto social medio (33.6%) y menor en los que tienen un gasto alto (14.6%). Bastante más reducido fue el crecimiento correspondiente a los países con gasto bajo (6.5%). En 9 de los 12 países en los que se apreció un aumento de la prioridad otorgada a los componentes sociales del gasto público, dicha mejoría fue acompañada de un incremento del gasto per cápita en términos reales y de la proporción del producto interno bruto asignada a éste.

Un hecho positivo es que, a diferencia de lo ocurrido en los años ochenta, durante el período 1990-1995 el gasto público social no reflejó en grado apreciable las retracciones presupuestarias experimentadas por algunos gobiernos. En efecto, al analizar la evolución de las relaciones del gasto público total y del gasto social como porcentaje del PIB se comprueba que, independientemente del sentido en que haya variado el gasto público total, el gasto social como fracción del PIB aumentó en 11 de 15 países. En Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay, el incremento del gasto social se dio en un contexto de expansión del gasto público total; mientras que en otros países (Argentina, Colombia,

Gráfico V. 5

**COMPARACIÓN ENTRE EL GASTO SOCIAL Y EL PIB
1990-1991 Y 1994-1995**

(Gasto social como porcentaje del PIB)



FUENTE: CEPAL, base de datos sobre gasto social (Proyecto CEPAL/Banco Mundial).

Chile, Guatemala y Panamá) el gasto social se expandió en relación al PIB, pese a que el gasto público total se retrajo (véase el gráfico V.6).

Una comprobación que ratifica lo señalado es que en los ocho países en que se registraron caídas del gasto público total como porcentaje del PIB entre 1990 y 1995, hubo un aumento de la prioridad asignada a lo social en el gasto fiscal. Sólo en Honduras, Costa Rica y Bolivia dicha prioridad se redujo, pero eso coincidió con una expansión del gasto público total (véase el gráfico V.7).

d) El gasto social por sectores

Al sector de la educación y al de la seguridad social es atribuible la mayor parte del incremento del gasto público social. En el caso del primero, las reformas impulsadas en varios países de la región requirieron un desembolso importante de recursos fiscales. Por su parte, el aumento del gasto en seguridad social se explica principalmente por los reajustes de jubilaciones y pensiones, la amortización de pasivos acumulados por el sistema, o la expansión de la cobertura de los servicios.

La participación de esos sectores en el gasto público fue la que más creció entre 1990 y 1995. El gasto real per cápita en educación aumentó en 12 de 15 países, mientras que en 10 de 12 se observó un incremento del gasto público en seguridad social. El crecimiento promedio del gasto público real per cápita de los países de la región en el primer quinquenio de los noventa fue de 24.4% en educación y de cerca de 50% en seguridad social.

Gráfico V. 6
**EVOLUCIÓN COMPARATIVA
 DE LAS RELACIONES GASTO PÚBLICO/PIB
 Y GASTO SOCIAL/PIB**

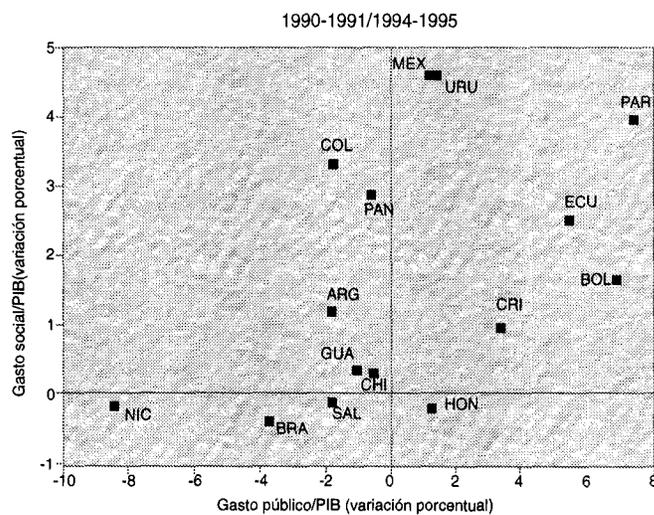
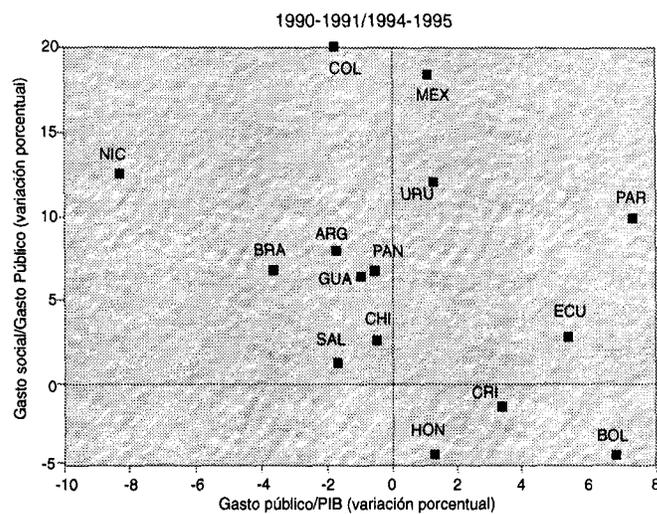


Gráfico V. 7
**EVOLUCIÓN COMPARATIVA
 DE LAS RELACIONES GASTO PÚBLICO/PIB
 Y GASTO SOCIAL/GASTO PÚBLICO**



FUENTE: CEPAL, *Panorama social de América Latina, Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, gráfico IV. 6. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

Esas mejoras permitieron contrarrestar, al menos parcialmente, la reducción del gasto que esos sectores habían sufrido durante la década de 1980 (CEPAL, 1994).

Recuadro V.4

LOS COMPONENTES BÁSICOS DEL GASTO EN CAPITAL HUMANO

Los recursos que los gobiernos destinan a los sectores sociales pueden responder a dos objetivos: compensar, temporal o permanentemente, determinados cambios en los niveles de ingreso de la población, o realizar una inversión en capital humano, en la medida en que favorecen el desarrollo intelectual y físico de los individuos y, por ende, su potencial productivo. Dentro de esta categoría son de especial importancia los recursos empleados para satisfacer necesidades básicas, como nutrición, salud y vivienda, entre otras. Aunque resulta difícil identificar con absoluta precisión los componentes que deberían considerarse como inversión en capital humano —ni siquiera es unívoco el concepto mismo de necesidad básica— en una primera aproximación suelen considerarse como tales parte o el total de los gastos en educación y salud. Así, por ejemplo, en varios estudios se califica de "gasto en desarrollo humano" las inversiones en salud básica y educación primaria.

Sin embargo, según el grado de desarrollo socioeconómico alcanzado por un país, es preciso definirlo de manera más amplia, lo que significa incorporar erogaciones cuya finalidad sea satisfacer necesidades, como la educación secundaria y superior, y la atención de salud a niveles más altos. Si bien la inversión total en educación y salud incluye una parte que finalmente no puede ser considerada como gasto efectivo en capital humano, en este informe se ha optado por el concepto más amplio.

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996 (LC/G.1946-P)*, Santiago de Chile, 1997, recuadro IV.5. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

Una consecuencia importante de la expansión simultánea del gasto en educación y en salud fue que el gasto en capital humano por habitante se elevó en 9 de 13 países (véanse el cuadro V.2 y el recuadro V.4).

La proporción del gasto en capital humano (educación y salud) fluctúa predominantemente entre 20% y 30% del gasto público total, lo que significa que en los países de la región la magnitud del gasto conjunto en educación y salud es mucho más homogénea. Por lo tanto, la aludida heterogeneidad del gasto social total deriva fundamentalmente de las muy pronunciadas diferencias en materia de seguridad social.

Por otra parte, dos tercios de los países analizados presentan niveles muy bajos de gasto en capital humano per cápita, ya que destinan menos de 100 dólares anuales por persona a educación y salud (véanse el cuadro V.2 y el gráfico V.7). De todas maneras varios de ellos invierten en ambos sectores un porcentaje del producto interno y del gasto público total que comparativamente no es bajo en términos regionales, lo que en estos casos vuelve aún más necesario velar por un adecuado manejo y gestión de los recursos, así como por mejorar la calidad de la inversión social.

Cuadro V.2
GASTO PÚBLICO EN CAPITAL HUMANO

Países	En dólares per cápita de 1987		Como porcentaje del PIB		Como porcentaje del gasto público total	
	1990-1991 ^a	1994-1995 ^b	1990-1991 ^a	1994-1995 ^b	1990-1991 ^a	1994-1995 ^b
Argentina	247.4	322.6	7.7	8.4	26.2	30.3
Brasil	80.3	84.4	4.1	4.2	18.1	21.7
Chile	92.3	126.2	4.7	5.3	21.5	25.1
Colombia	46.5	94.8	3.9	6.7	15.1	31.0
Costa Rica	185.9	214.4	11.0	11.5	25.3	24.4
Ecuador	52.2	72.9	4.4	5.9	20.5	22.2
El Salvador	33.3	31.0	3.6	3.1	15.6	14.4
Guatemala	21.5	20.9	2.5	2.4	22.3	23.7
Honduras	64.0	63.6	6.9	6.9	29.4	26.6
Nicaragua	86.2	71.1	9.6	8.9	32.0	40.5
Panamá	217.6	257.5	10.7	11.1	23.4	24.4
Paraguay	15.0	43.7	1.5	4.3	19.2	28.3
Perú	20.4	...	2.0	...	15.7	...
República Dominicana	17.5	...	2.3	...	17.6	...
Uruguay	150.9	174.6	6.2	6.6	20.5	21.0
Venezuela	121.8	...	4.8	...	18.1	...

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro IV.3. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a En el caso de República Dominicana y Venezuela sólo se consideró el año 1990.

^b Incluye sólo 1994 en el caso de Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador y Panamá.

Cuadro V.3
**FONDOS DE INVERSIÓN Y EMERGENCIA SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA
 VIGENTES A 1997**

País	Nombre del fondo	Año creación-término	Dependencia institucional	Sector(es)	Población objetivo	Origen recursos
Argentina	Fondo Participativo de Inversión Social	1995-1999	Gabinete Social Presidencia de la República	Programas integrales	Población con necesidades básicas insatisfechas de localidades y barrios populares	Banco Mundial Presupuesto nacional y presupuestos provinciales
Bolivia	Fondo Social de Emergencia, Fondo de Inversión Social (FIS)	1986-1990 permanente	Presidencia Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente	Programas integrales de educación, salud y nutrición, capacitación y saneamiento básico en municipios priorizados	Población pobre, especialmente rural	Presupuesto, municipios, comunidades, Banco Mundial, Gobierno de los Países Bajos
Colombia	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS)	1992	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)	Programas integrales de subsidios a los servicios de salud, educación, cultura, recreación y deportes	Grupos vulnerables	Presupuesto
Costa Rica	Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (FODESAF)	1974 permanente	Entidad autónoma	Programas integrales para niños, jóvenes, mujeres, campesinos, ancianos y discapacitados	Grupos destinatarios del Plan de Combate a la Pobreza	Presupuesto nacional mediante impuesto específico
Chile	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	1990 permanente	Ministerio de Planificación y Cooperación	Programas integrales de capacitación, empleo, asistencia técnica, crédito y promoción social	Población pobre, microempresarios, mujeres jefes de hogar, jóvenes, campesinos e indígenas	Presupuesto, donantes extranjeros Gobierno de los Países Bajos
Ecuador	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1993-1997	Oficina de la Presidencia	Saneamiento ambiental, educación, salud, guarderías, hogares y albergues, producción y apoyo a la producción, mejoramiento vial y obras de protección	784 parroquias urbanas y rurales de 191 cantones de las 21 provincias	Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, Gobierno de los Países Bajos
El Salvador	Fondo de Inversión Social (FIS)	1990	Oficina de la Presidencia	Proyectos de atención de necesidades básicas, administración productiva y educación de la población	Población pobre y extremadamente pobre	BID Banco Mundial
Guatemala	Fondo de Inversión Social (FIS)	1993-2001	Oficina de la Presidencia	Educación, salud y nutrición, agua y saneamiento, infraestructura económica y medio ambiente y proyectos productivos, especialmente en comunidades indígenas	Población rural	Presupuesto, préstamos "blandos", Banco Mundial, BID, KFW, Banco Centroamericano de Integración Económica

Cuadro V.3 (concl.)

País	Nombre del fondo	Año creación-término	Dependencia institucional	Sector(es)	Población objetivo	Origen recursos
Guyana	Social Impact Amelioration Program (SIMAP)	1990	Entidad independiente	Infraestructura, salud y nutrición	Población pobre, en especial mujeres desnutridas	BID Banco Mundial
Haití	Fond d'Assistance Economique et Sociale (FAES)	1990	Ministerio de Economía y Finanzas	Proyectos productivos	Población pobre rural	Banco Mundial
México	Fondo de Desarrollo Social Municipal	1995-2000	Secretaría de Desarrollo Social	Infraestructura, descentralización municipal y asistencia crediticia	Población con mayores niveles de pobreza	Presupuesto Federal y aportes comunitarios
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS/PASI)	1990-2005	Oficina de la Presidencia	Mediana y pequeña empresa	Población pobre	Banco Mundial, Gobierno de los Países Bajos
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1990	Oficina de la Presidencia	Infraestructura y empleo	Población en situación de extrema pobreza, sin acceso a servicios básicos	Ministerio de Finanzas, Banco Mundial, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Crédito para la Reconstrucción de Alemania, PNUD, Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, COSUDE
Panamá	Fondo de Emergencia Social (FES)	1990 permanente	Oficina de la Presidencia	Infraestructura y empleo	Población pobre	Banco Mundial
Perú	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	1991	Presidente del Consejo de Ministros	Infraestructura social y económica	Población en situación de extrema pobreza	Presupuesto, donantes extranjeros, Banco Mundial, Gobierno de los Países Bajos
República Dominicana	Fondo de Promoción de Iniciativas Comunitarias (PRO-COMUNIDAD)	1993-1999	Oficina de la Presidencia	Infraestructura para servicios de salud, educación y saneamiento	Población de bajos ingresos con necesidades básicas insatisfechas	Presupuesto, BID
Venezuela	Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)	1990 permanente	Ministerio de la Familia	Salud, educación, provisión de equipos, capacitación y asistencia técnica	Población pobre	Presupuesto, BID, Banco Mundial

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro VI.4. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.

Un análisis prospectivo con respecto al gasto en capital humano permite señalar que los bajos salarios pagados en los sectores de la educación y la salud y el alto porcentaje del gasto sectorial total que éstos absorben volverán más apremiante la necesidad de incrementar el gasto en dichos sectores.

e) Los fondos de inversión social²⁸

Los fondos de inversión social surgieron como mecanismos para paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización y ajuste y, por lo tanto, inicialmente fueron de emergencia y de corta duración. Más adelante se fueron modificando hasta quedar incorporados en las políticas sociales de mediano y largo plazo; de hecho, en Chile, Panamá y Venezuela ya tienen carácter permanente. Estos fondos son relativamente nuevos en la región, puesto que fueron creados siguiendo el ejemplo del Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, instaurado en 1986 (véase el cuadro V.3). El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica, creado en 1975, es otro tipo de institución.

El propósito general de los fondos es obtener recursos para canalizarlos a programas y proyectos sociales específicos, cuya ejecución no es responsabilidad de la institución. Su función, entonces, es de intermediación financiera, lo que supone la selección, el financiamiento y la fiscalización de los proyectos. Las fuentes de financiamiento son variadas, puesto que puede provenir del presupuesto nacional (Chile, Colombia y México) o de fondos multilaterales (Bolivia), de organizaciones no gubernamentales nacionales (Perú) e internacionales (Ecuador), e incluso de operaciones de conversión de la deuda externa (Chile). Algunos de los problemas no resueltos que plantean los fondos de inversión social son la sustentabilidad temporal, para lo que se requiere una afluencia constante de recursos externos, y la capacitación para la formulación de proyectos.

Muchas de estas instituciones tienen entre sus objetivos el promover la descentralización, la participación social y la complementariedad entre los ámbitos público y privado, mediante la integración de organizaciones no gubernamentales y comunitarias, como también de los municipios, en la ejecución de actividades y a veces incluso en su concepción. La aspiración es que sean autónomos y que su funcionamiento se caracterice por la transparencia, la eficiencia, la rapidez y la flexibilidad.

La principal estrategia aplicada para transferir recursos a la población pobre ha consistido en generar empleos transitorios mediante obras de infraestructura social y económica (originalmente de un 80% a 88% del financiamiento) (Pollack, 1994), así como mediante asistencia social y crediticia. Una proporción menor de recursos se ha destinado a actividades directamente productivas, generalmente por intermedio de las organizaciones no gubernamentales. A medida que los fondos comienzan a estabilizarse institucionalmente (perdiendo su carácter de medida de emergencia), se observa una tendencia a reducir la inversión en infraestructura y ampliar los recursos asignados a la capacitación de los recursos humanos.

²⁸ Este apartado se elaboró sobre la base de CEPAL (1997), p. 114.

Los fondos enfrentan el desafío de ir articulando sus actividades con las que realizan los ministerios sectoriales tradicionales y otras entidades públicas. Tal coordinación es importante para aumentar la eficiencia y mejorar su impacto, que no es de gran magnitud, debido a los limitados recursos con que cuentan (en comparación con el gasto social total de los países).

Otro aspecto digno de análisis es el grado de focalización de sus programas. Es evidente que éstos no siempre benefician a los más pobres ni a la población más alejada de los centros urbanos. Dado que los indigentes tienen escasa capacidad para elaborar proyectos y organizarse, hay un serio problema para implementar programas centrados en la demanda. Por otra parte, en la ejecución de proyectos de infraestructura se hace una clara diferencia según el tipo de beneficiarios, ya que se ofrece empleo a los hombres y asistencia social y servicios a las mujeres y los niños. Cabe recordar también que los proyectos destinados a generar empleo sólo crean ocupaciones temporales, que no siempre cumplen con las normas laborales vigentes en el país, por lo que deben concebirse simplemente como complemento de una política social más integral.

Un problema que aún subsiste es la ausencia de evaluación del impacto de los fondos, agravada por la prioridad que se otorga actualmente a la reducción de sus costos administrativos, que también ha llevado a prescindir de los mecanismos de control y evaluación de los programas. Por último, para que los fondos tengan un carácter más permanente, deben pasar a formar parte integral de las políticas y los programas públicos, sobre la base de un análisis de los costos de oportunidad de los recursos que se les asignen; además, se deberían tomar medidas para evitar su burocratización y conseguir financiamiento nacional estable.

Es posible que el logro más importante de los fondos de inversión social sea que permiten demostrar que con una gran voluntad política se puede poner fin al círculo vicioso que genera la falta de confianza de los donantes, la incompetencia burocrática y la escasa motivación de la propia población pobre, al mismo tiempo que se desarrolla una nueva "tecnología para la acción social" (Siri, 1996), que amplía las oportunidades de la población con extremas carencias mediante nuevas formas de gestión que incorporan la transparencia en la asignación y el uso de los recursos.

2. Reformas de la educación

a) La inflexión en el sistema educativo

Existe consenso con respecto a que la educación constituye un área privilegiada para compatibilizar competitividad y equidad. Una educación pertinente a los requerimientos productivos y sociales, de calidad adecuada y que sea cursada oportunamente es fundamental para elevar la productividad y la eficiencia social, y ampliar las oportunidades de acceso al bienestar y a la participación cultural y política.

El crecimiento con equidad sólo es posible si se logra una competitividad basada en recursos humanos más capacitados, y con potencial para agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a la base de recursos naturales. Sin inversión en educación, la

economía sólo dispondrá de trabajadores en condiciones de pobreza y con escasa formación y no podrá, por lo tanto, incorporar progreso técnico.

Lo anterior apunta a la necesidad de un gran salto. La población debe aprender más y aprender distinto. Debe adquirir las destrezas requeridas para incorporarse creativamente a las nuevas formas de producción y participar de manera constructiva en diversos espacios públicos. La educación puede generar la sinergia necesaria entre dinamismo productivo, bienestar social e institucionalidad democrática.

La incidencia del conocimiento en la competitividad convierte a la educación en un propulsor esencial del desarrollo. La formación de recursos humanos se convierte entonces en el eje articulador de los cambios productivos, la participación ciudadana y la movilidad social.

b) La situación regional

La región muestra deficiencias en cuanto a la calidad, la eficacia y la utilización de los recursos en el sistema educativo, lo que se traduce en escasa equidad.

Calidad. Cabe recordar que, aunque hay importantes diferencias entre un país y otro, sólo la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación primaria terminan dicho ciclo. Los alumnos tienen un rendimiento muy inferior al de sus pares de los países industrializados o al nivel considerado estándar en las pruebas en lectura, matemáticas y ciencias. Muchos niños no adquieren un dominio básico del idioma materno y de matemáticas, y la educación secundaria en general no capacita a los estudiantes para incorporarse efectivamente al sector moderno de la economía.

Cobertura y repitencia. Si bien la cobertura del sistema educativo es elevada en relación con el nivel de desarrollo, se observa una alta tasa de repitencia. De los 9 millones de niños que ingresan anualmente a primer grado (90% o 95% de la cohorte), alrededor de 4 millones fracasan en el primer año. Cerca de un tercio de los alumnos repiten cada año y se calcula que el costo adicional de enseñar a los repitentes llega a 4 200 millones de dólares anuales.²⁹

Equidad. Los sistemas de medición de calidad que han comenzado a aplicarse en los últimos años muestran una clara segmentación del rendimiento escolar, que coloca en desventaja a los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos (véase el recuadro V.5). La inequidad también se expresa en la distribución del gasto en educación, pues a fines de la década pasada se destinaba más del 25% a la educación superior, y en la actualidad el quintil socioeconómico más alto recibe un 50% de este subsidio y el quintil de ingresos más bajo sólo se beneficia con 5%.³⁰

Para avanzar en la mejora de la equidad es necesario considerar múltiples variables.

²⁹ Basado en Rivero (1995) y Puryear y Brunner (1994).

³⁰ Actualmente, países como Bolivia y Venezuela se enfrentan a intensos conflictos políticos porque incluyen, en la agenda de sus reformas, una redistribución del gasto social desde el nivel terciario al primario, con objeto de imprimir un sesgo socialmente más equitativo al gasto público destinado a educación.

Por una parte, la **equidad extrasistema** se refiere a la mayor homogeneidad en la capacidad de absorción de conocimientos de los alumnos que ingresan al sistema educativo con muy variadas condiciones socioeconómicas, familiares y culturales. Hay grandes diferencias de rendimiento entre los estudiantes, según el medio sociocultural del que proceden y, en especial, según el clima educacional de los hogares, marcado de manera decisiva por el nivel educativo de los padres.

La **equidad intrasistema** alude al grado de homogeneidad de la calidad, no necesariamente del contenido, de la oferta de establecimientos educativos que atienden a distintos estratos socioeconómicos y que funcionan en diferentes medios geográficos. Los mecanismos de evaluación de la calidad de la educación han dejado en evidencia la segmentación existente y el rendimiento diferencial, cuando se comparan alumnos de distintos niveles socioeconómicos (véanse los cuadros V.4 y V.5).³¹

Recuadro V.5

INEQUIDAD EN RENDIMIENTO Y LOGROS EDUCATIVOS EN CHILE

Las diferencias de rendimiento identificadas en las pruebas del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE) tienen un claro componente socioeconómico. En segundo año de enseñanza media, los establecimientos municipales, clasificados como de nivel socioeconómico bajo, mostraban en 1993 puntajes inferiores hasta en 28% a los de nivel socioeconómico alto.

Los resultados son dramáticos en materia de rendimiento general. En el caso de la mitad más pobre de la población, tres cuartas partes de los alumnos de cuarto año de enseñanza básica no es capaz de entender lo que lee. Tanto en castellano como en matemática los alumnos de las escuelas particulares pagadas tienen en promedio un puntaje 20% superior a los de las particulares subvencionadas y hasta 30% más alto que las municipalizadas.

En cuanto a deserción, 91% de los alumnos de los colegios pagados, de mayores recursos, llega a cuarto año de enseñanza media y egresa el 88%, mientras que en los colegios municipales, de menores recursos, llega a ese nivel el 67% y egresa el 59%. Conforme a datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), 96.9% del quinto quintil accede a la educación media, en contraste con 73.4% del primer quintil. La misma disparidad entre estratos sociales se da en variables como la duración de los estudios y la tasa de deserción dentro del ciclo de educación media.

En términos de inversión en educación, el costo promedio actual por alumno en establecimientos subvencionados sólo corresponde a la mitad de lo que se estima necesario para asegurar una educación básica de calidad aceptable y, según la encuesta CASEN de 1994, es cinco veces inferior al costo por alumno en los colegios particulares pagados, mientras el número de estudiantes es diez veces mayor en las escuelas subvencionadas. Sólo dos de cada diez niños de ingresos más bajos asisten a un jardín infantil, y hay cerca de cuatro mil escuelas rurales incompletas que ofrecen menos de los ocho grados del ciclo básico obligatorio.

Fuente: CEPAL. Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad (LC/G.1919), Santiago de Chile, 23 de abril de 1996, p. 10.

³¹ Si bien dicho trabajo fue publicado por la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (OREALC) en 1994 se refiere a una investigación realizada durante 1991. En el caso de Argentina, la información se recolectó en las ciudades de Mendoza y Mar del Plata, y las pocas escuelas seleccionadas lo fueron por muestreo intencional, clasificándolas según correspondieran como establecimientos de elite, de bajos recursos o rurales. En el mismo país, tras la puesta en marcha en 1993 del Plan Social Educativo en las escuelas pertenecientes a los sectores populares, se registran mejoras en el rendimiento de los alumnos.

Cuadro V.4
**PROMEDIOS DE RENDIMIENTO SEGÚN NIVEL
 SOCIOECONÓMICO (4° BÁSICO)^a**
 (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", vol. 3, Santiago de Chile, 1994.

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

Cuadro V.5
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ALUMNOS SEGÚN NIVEL
 SOCIOECONÓMICO Y CUARTIL DE RENDIMIENTO TOTAL^a**

NSE	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", vol. 3, Santiago de Chile, 1994.

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

Finalmente, la **equidad metasistema** alude a la capacidad de inserción productiva, movilidad social y desarrollo de potencialidades, que suelen ser muy diferentes en alumnos con distintos orígenes socioeconómicos al egresar del sistema educativo.

Las reformas educativas en curso apuntan básicamente a mejorar la equidad intrasistema, que es más susceptible de ser abordada por las políticas educacionales, aunque debe reconocerse que también se han logrado avances en la equidad extrasistema, fundamentalmente a través de los programas de educación bilingüe, de ampliación del acceso al sistema de la población asentada en zonas rurales y de participación de la comunidad. En cuanto a la equidad metasistema, cabe destacar los esfuerzos que se realizan en algunos programas en curso para ofrecer alternativas de salida no terminal y de continuación de los estudios en variantes de educación técnica.

c) El gasto en educación

En la mitad de los años noventa, 12 de 15 países incrementaron los recursos per cápita asignados a educación,³² con lo que superaron levemente los niveles promedio del período previo a la crisis, y se revirtió una tendencia que venía registrándose desde 1980-1981 y que alcanzó su punto más crítico a finales de la década pasada. Sin embargo, esta recuperación generalizada se dio con importantes diferencias entre países³³ (véanse los cuadros V.6 y V.7).

Cuadro V.6
EVOLUCIÓN DEL GASTO SECTORIAL PER CÁPITA ^a

Sector	Gasto social real per cápita (dólares de 1987)		Variación absoluta (dólares de 1987)	Variación porcentual
	1990-1991	1994-1995		
Promedio ^b	46.7	58.1		
Argentina	105.9	145.8	39.9	37.6
Bolivia	22.1	34.6	12.5	56.8
Brasil ^c	26.0	27.3	1.3	5.1
Chile	51.1	67.4	16.3	31.8
Colombia	31.0	46.0	15.0	48.4
Costa Rica	80.7	100.9	20.2	25.0
Ecuador	34.7	50.2	15.5	44.8
El Salvador	19.0	15.8	(3.2)	(16.6)
Guatemala	13.7	14.0	0.3	2.3
Honduras	40.4	37.3	(3.1)	(7.6)
México	53.7	76.5	22.7	42.3
Nicaragua	44.7	36.6	(8.0)	(18.0)
Panamá	94.1	113.9	19.8	21.1
Paraguay ^d	11.1	32.4	21.3	192.4
Perú	15.2	...	...	...
República Dominicana	9.3 ^e	...	...	...
Uruguay	71.7	72.1	0.4	0.6
Venezuela	83.7 ^e	...	...	...

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro IV.2. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.II.G.4.

^a Cifras promedio de los años 1990-1991 y 1994-1995 para todos los países, excepto Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Panamá, para los cuales sólo se consideró el año 1994.

^b Por no disponerse de información, los promedios no incluyen a Perú, República Dominicana y Venezuela.

^c Comprende el gasto del gobierno central solamente.

^d Comprende el gasto del gobierno central presupuestario solamente.

^e Incluye sólo 1990.

³² En la séptima Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, realizada en Jamaica del 13 al 17 de mayo de 1996, los Ministros de Educación de 33 países de la región se comprometieron a incrementar los recursos para educación, del actual promedio del 4.4% del PIB al 6.5% a finales de la década. Por otra parte, el Banco Mundial ha cuadruplicado desde 1990 los fondos disponibles para educación.

³³ Los que presentan un gasto más elevado (Argentina, Costa Rica y Panamá) destinan entre 80 y 130 dólares anuales por habitante. Les siguen países que gastan entre 40 y 80 dólares por habitante (Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela). Finalmente, los que gastan menos, no superan los 40 dólares por habitante (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana).

Cuadro V.7
TENDENCIA A LA REDUCCION DEL GASTO SOCIAL EN
EDUCACIÓN ENTRE 1982 Y 1991

	1982-1989	1990-1991
Argentina		
Básica	bajó	bajó
Superior	bajó	bajó
Coeficiente de educación básica	estable	creció
Chile		
Básica	bajó	bajó
Superior	bajó	bajó
Coeficiente de educación básica	creció	creció
Colombia		
Básica	estable	estable
Superior	bajó	estable
Coeficiente de educación básica	creció	estable
Ecuador		
Básica	...	bajó
Superior	...	bajó
Coeficiente de educación básica	...	bajó
Paraguay		
Básica	creció	...
Superior	bajó	...
Coeficiente de educación básica	creció	...
Uruguay		
Básica	bajó	...
Superior	bajó	...
Coeficiente de educación básica	estable	...

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina. Edición 1994 (LC/G.1844), Santiago de Chile, noviembre de 1994, cap. IV.

Nota: El número de años que incluye el ciclo de educación básica no es uniforme en los distintos países considerados.

El gasto público en educación continuó concentrándose en la educación primaria; de hecho, en cinco de seis países ésta absorbió casi la mitad del gasto total en el sector. Si bien se esgrimen argumentos basados en criterios de equidad y eficiencia para justificar la asignación de más recursos a la educación primaria, las evidencias (CEPAL, 1994a, 1995a y 1997) muestran que, por las mismas razones, resulta necesario otorgar igual importancia al nivel secundario. Por lo tanto, se debe procurar que la población complete ambos niveles.³⁴

³⁴ En América Latina, es cada vez más necesario completar la educación secundaria para contar con más del 80% de probabilidades de no caer en la pobreza (CEPAL, 1994a).

Los países deben aumentar simultáneamente el gasto corriente y el de inversión. Por una parte, hay que elevar las remuneraciones de los docentes que, en muchos países, se han quedado rezagadas, pese a que el rubro salario absorbe cerca de 90% de los recursos del sector. Por otra, la reducida inversión explica en parte la falta de una adecuada infraestructura física y de material didáctico en las escuelas públicas, que afecta también a la calidad y la equidad de la educación.

Parte del incremento del gasto en educación obedeció a la mayor demanda de recursos para la implementación de las reformas que se han venido efectuando en varios países de la región con el objeto de superar el déficit de infraestructura y, a la vez, incrementar la cobertura, la calidad y la equidad de los servicios.

Destaca el aumento del gasto registrado en países con bajo gasto social, como Paraguay y Bolivia, en los que respondió a la aplicación de amplios programas de reforma. En algunos casos, la asignación presupuestaria de recursos fiscales se realizó como contrapartida del financiamiento otorgado por organismos internacionales.

También fue significativo el aumento de los recursos destinados a dar apoyo, en especial mediante inversiones, a las reformas educativas iniciadas en los últimos años en Argentina, Colombia y México, que se caracterizan por su orientación descentralizadora y la concesión de mayor autonomía y responsabilidad a los gobiernos locales en la gestión del gasto.³⁵ En Chile, la mayor parte del incremento del gasto en educación se destina al pago de remuneraciones y, en segundo lugar, a subvenciones. Asimismo, destaca la aplicación del programa para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación.

d) La reforma educativa

i) Agenda de las reformas

En materia de educación formal, las cifras indican que se han producido evidentes y constantes avances en todos los países durante las últimas cinco décadas. Debido al aumento sostenido de la escolaridad, buena parte de los países ha alcanzado o se ha aproximado a una cobertura total en educación básica, ha incrementado la matrícula secundaria y muestra niveles de analfabetismo cada vez menores.

También se aprecian claramente los problemas que afectan a los sistemas educativos: falta de actualización del currículo, anacronismo pedagógico, segmentación social del acceso a la educación y de la calidad de la oferta educativa, mala asignación de los recursos públicos en el sector, excesiva centralización de la gestión y deterioro de la carrera docente. Por ello, se llevan a cabo reformas que inciden en el contenido de la educación y al proceso educativo, al financiamiento del sistema y a los mecanismos de asignación de recursos, al papel reservado al Estado y al mercado en este campo, al readiestramiento de los docentes, a la modernización y descentralización de la gestión educativa, al monitoreo de la calidad educativa, a la adecuación de la oferta educativa a las condiciones socioculturales de los beneficiarios y a la posterior demanda de formación en el mundo del trabajo, entre otros.

³⁵ En Argentina la transferencia de los servicios educativos primarios a las provincias y a los municipios se realizó en 1978 y la del nivel secundario a partir de la promulgación de la ley respectiva en el año 1991.

Todos los esfuerzos apuntan a perfeccionar el proceso de aprendizaje en el sistema de educación básica y media, mejorar la eficiencia y la eficacia del uso de recursos y, por distintas vías, tratar de hacer más equitativo el acceso a una buena educación y a mayores niveles de educación.

Para formular medidas de reforma que ejerzan una influencia positiva en la calidad de la educación y en la equidad, es fundamental contar con buenas herramientas de diagnóstico. Al respecto, cabe destacar el esfuerzo que realizan los países de la región para la creación y el afianzamiento de sistemas nacionales y periódicos de evaluación de la calidad de la educación y del rendimiento escolar (véase el recuadro V.6).

La reforma educativa es vista como positiva y necesaria por las autoridades, los técnicos y la opinión pública. Por ello, es la más generalizada, suele contar con recursos públicos adicionales y préstamos internacionales, e interesa a la ciudadanía, la que está dispuesta a participar en sus programas, e incluso a invertir parte de sus ingresos con tal objeto.

Pese a ello, no está exenta de conflictos: las pugnas entre el gobierno y el magisterio limitan el posible éxito, al igual que los avances polémicos en la descentralización administrativa y financiera y la resistencia de los intereses de la educación superior a una redistribución de los recursos fiscales en favor de los otros niveles. La persistencia de dificultades en estos ámbitos ha llevado a prestar atención a la viabilidad de las reformas.

ii) Los procesos de reforma educativa en algunos países

A continuación, y simplemente a título ilustrativo, se presentan las características de algunas de las reformas que se están llevando en el sector educativo en países de la región.

En 1994 se promulga en **Bolivia** la ley marco de reforma del sistema educativo. Según el censo de 1992, el 70% de la población tiene una lengua materna diferente del castellano, por lo que se otorga prioridad a la multiculturalidad y a la educación bilingüe. Se parte del supuesto de que los niños que aprenden a leer y escribir en su lengua materna tendrán mayor facilidad para hacerlo en un segundo idioma, en este caso el castellano.

Se prevé delegar la toma de decisiones a la comunidad, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Educación, de carácter consultivo, en el que están representados todos los sectores de la sociedad.

También se reforman las instituciones de formación docente; se crea un sistema de capacitación permanente de los docentes, y se condicionan sus ascensos a los resultados de evaluaciones periódicas.

Asimismo, se pretende racionalizar el uso de los recursos mediante mecanismos de evaluación e información. Con tal objeto, se está avanzando en la aplicación de un sistema de medición de calidad de la educación, y en la creación de sistemas de información estadística y de administración de recursos humanos, materiales y financieros.

Recuadro V.6

SISTEMAS NACIONALES DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Una evaluación ajustada y desagregada de la calidad de la educación (vale decir, del nivel de logros y rendimiento de los alumnos) contribuye significativamente a definir políticas de mejoramiento. Los sistemas nacionales de medición de calidad constituyen una fuente esencial de información para la toma de decisiones sobre cambios de las metodologías y las prácticas educativas. Permiten establecer objetivos en función de la situación existente, y evaluar alternativas de asignación de recursos y combinación de insumos pedagógicos, para optimizar el uso de recursos y mejorar los logros y resultados del aprendizaje.

Con excepción de algunos países de la región (entre otros, Chile y países del Caribe de habla inglesa), la evaluación de la calidad de la educación, y en particular la creación de sistemas nacionales para su medición y evaluación, ingresaron a la agenda educativa recién a fines de la década pasada. 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 el desarrollo de habilidades, la adquisición de conocimientos, la capacidad para resolver problemas o adquirir destrezas, y los cambios en las actitudes y preferencias.

El objetivo de la evaluación del aprendizaje a escala nacional es diagnosticar el rendimiento de los estudiantes, 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. Todavía es incipiente la utilización de los resultados para la reorientación de recursos. 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; proveyendo 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.

Fuente: Violeta Arancibia y Carolina Segovia, "Sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación en América Latina y Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación", Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), mayo de 1996, inédito.

La ley general de educación de Colombia (N° 115, de 1994) da fuerza legal a una reforma destinada a ampliar la cobertura de la educación primaria y secundaria, y prestar especial atención a la calidad de la educación y a la reducción de las elevadas tasas de deserción y repitencia.

En virtud de esta ley, se descentraliza el sistema educativo y se crean unidades subnacionales. El Ministerio de Educación orienta y promueve, pero no ejecuta; esta tarea queda a cargo de los departamentos, que planifican, administran y coordinan los servicios educativos, y los municipios, que administran los planteles. La descentralización es gradual y se da a medida que los entes descentralizados van demostrando capacidades técnicas e institucionales. Además, se la complementa con mecanismos orientados a facilitar la participación de la comunidad. La ley reconoce la responsabilidad compartida de la familia, la sociedad y el Estado en el manejo de la educación; y la Constitución dispone que la comunidad educacional participará en la dirección y administración de los establecimientos, y en el diseño, la ejecución y la evaluación del proyecto institucional sobre educación.

Cuadro V.8
LA REFORMA EDUCACIONAL EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN 1996^a

Objetivo de las medidas	Argen- tina	Boli- via	Colom- bia	Costa Rica	Chile	Para- guay	Perú	Uru- guay
Estructura sectorial								
Incremento cobertura de educación: preescolar, primaria y secundaria	X	X	X	X		X	X	X
Reestructuración niveles educativos	X					X		
Establecimiento de vínculos con educación técnica				X		X		
Ampliación de la jornada escolar			X	X	X			X
Reducción tasas deserción y repitencia	X		X	X		X		
Contenido de la educación								
Reformas del currículo de la educación primaria y secundaria	X			X	X		X	X
Educación bilingüe (combinación con lenguas indígenas)		X				X		
Refuerzo aprendizaje de un segundo idioma (inglés)	X			X				X
Uso de informática con fines educativos en primaria y secundaria	X			X	X			X
Mejora de materiales de apoyo (libros, etc.) y de la infraestructura	X		X	X	X	X	X	X
Evaluación								
Uso de sistemas de medición calidad educación	X	X		X	X	X	X	X
Evaluación periódica de docentes		X						
Docentes								
Incremento de docentes graduados y nivel de preparación					X			X
Participación de docentes en la reforma						X		
Elevación de remuneraciones			X		X	X		
Programas de capacitación	X	X		X			X	X
Selección de beneficiarios								
Acciones de fomento de la equidad, en cuanto a acceso y a calidad	X			X	X		X	X
Programas focalizados complementarios	X			X	X		X	X
Establecimiento de mecanismos de subsidio a la demanda			X		X			
Descentralización								
Incremento de competencia de las unidades educativas	X	X			X	X	X	
Delegación de la administración a entidades subnacionales			X		X	X		
Descentralización en ámbito pedagógico					X		X	
Promoción de participación comunitaria en la reforma		X	X			X		

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial de los países.

^a No se hacen distinciones de acuerdo con el grado de ejecución de las medidas.

El gobierno da pautas a los establecimientos escolares para que organicen y asignen recursos financieros (propios, y provenientes de matrículas, subsidios, créditos, contratos con el Estado y donaciones del sector privado) a la construcción de instalaciones y a la compra de textos y materiales; asimismo, abre líneas de crédito al sector privado para el financiamiento de bibliotecas, campos recreativos y mejoramiento técnico.

También se han destinado recursos estatales para subsidios a la educación básica y créditos a los alumnos del nivel superior. Se otorgan, además, subsidios a la demanda con fines redistributivos, a 1 600 000 estudiantes pobres y, asimismo, a madres jefas de hogar para el financiamiento de los costos de la educación de sus hijos.

Mediante el llamado "salto educativo", el gobierno se propone mejorar la calidad de la educación básica mediante la ampliación de la jornada real escolar de 3.5 a 6 horas diarias, un alza del salario de los docentes, la provisión de textos a estudiantes de establecimientos públicos, y la creación de 2 100 bibliotecas y centros de material didáctico.

En Chile la reforma educacional se inició a comienzos de la década pasada con la descentralización de los servicios a los municipios y la concesión de subsidios a la demanda. Éste es el eje del financiamiento y consiste en un pago por alumno a la institución docente, cuyo monto varía según la modalidad de enseñanza. Se traspasaron los establecimientos educacionales del Ministerio de Educación a las municipalidades, con el propósito de diversificar la oferta, en el entendido que, al aumentar la competencia, los establecimientos escolares adecuarán sus servicios a las preferencias de los consumidores. Se argumenta también que esta modalidad de pago permite tomar en cuenta las diferencias de costos en función de la modalidad y el área geográfica. Sin embargo, existen dudas sobre la aplicación práctica del subsidio, por lo que se está tratando de perfeccionarlo.

Actualmente se está extendiendo la descentralización al ámbito pedagógico. Se asignan recursos mediante concursos de proyectos y se otorga mayor libertad a las escuelas para elaborar sus propios planes educativos en el marco fijado por los objetivos municipales y el contenido mínimo obligatorio.

En materia de recursos, en los últimos años se ha ido revirtiendo gradualmente la caída de 28% del gasto público en educación ocurrida entre 1982 y 1990, que afectó sobre todo a los salarios reales de los profesores.

También se procura mejorar la calidad de la educación básica y media. En este sentido, cabe mencionar el sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE), el programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE) y el 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. Asimismo, se entregan subvenciones a proyectos seleccionados presentados por establecimientos municipales y subvencionados, y programas focalizados de expansión de la educación inicial, entre otros. También se ha comenzado a hacer uso de la informática con fines educativos en las escuelas, con la meta de cubrir la totalidad de los liceos y al menos la mitad de las escuelas en el 2000, y se están introduciendo metodologías de aprendizaje más activas y participativas. Por último, se ha iniciado una extensión progresiva de la jornada escolar, que aumentará de 900 a 1 200 horas anuales.

En Costa Rica, el Consejo Superior de Educación aprobó en 1994 la "Política educativa hacia el siglo XXI", destinada a restituir a la educación su rol de agente de movilidad social, mediante la reducción de la brecha existente entre la calidad de la

educación que reciben los estudiantes de áreas urbanas y rurales, entre los que asisten a escuelas urbanas marginales y no marginales, y entre los alumnos de establecimientos públicos y privados.

Se ha otorgado prioridad a la formulación de un conjunto de nuevos planes y programas de estudio, incluido el proceso de capacitación de los docentes a cargo de su implementación, así como a la elaboración del material didáctico pertinente. Paralelamente, se estableció un sistema de evaluación educativa destinado a crear un nuevo sistema de control de calidad que contribuya a dar una nueva orientación a la gestión del Ministerio de Educación Pública.

Para ampliar la cobertura de los primeros ciclos a los sectores más vulnerables, el Ministerio de Educación Pública impulsó el fortalecimiento de 28 centros educativos de áreas urbanas marginales que atienden a 26 000 niños y niñas, incrementando en 15% la matrícula para el año lectivo 1995 en los ciclos I y II de la enseñanza básica. También se han proporcionado uniformes, zapatos y útiles escolares a los estudiantes de 1 312 escuelas.

Se capacitó a 1 400 docentes y se inició la ejecución del proyecto de centros de innovación educativa, que tiene por objeto formar maestros de escuelas unidocentes, proveer obras de infraestructura y comedores escolares y duplicar las horas de dedicación al estudio en los establecimientos.

Para el mejoramiento de la calidad de la educación se ha puesto en marcha el programa de enseñanza de un segundo idioma y se ha fortalecido el programa de informática educativa.

En **Paraguay** se creó el Consejo Asesor de la Reforma Educativa del Ministerio de Educación y Culto, para contribuir a la reforma educacional en curso. Sobre la base de las recomendaciones de dicho Consejo, se prevé organizar la educación básica, delegar funciones a las escuelas, mejorar la articulación entre el sistema de educación formal y el mundo laboral, e iniciar un programa de educación bilingüe.

La reorganización del sistema educativo contempla la extensión de la educación básica a nueve años (tres ciclos de tres años) y la instauración de la educación preescolar. Además vinculará los distintos ciclos a alternativas de educación técnica, de modo que los seis años de básica tradicionales no tengan carácter terminal, y pueda lanzarse una ofensiva para la continuidad educativa.

Se prevé, asimismo, la transferencia a las escuelas de muchas tareas hasta ahora centralizadas, aunque la descentralización a los departamentos y municipios es todavía incipiente. El fortalecimiento de la capacidad de las escuelas para formular, desarrollar y evaluar un proyecto educativo es uno de los aspectos fundamentales del enfoque adoptado por la reforma.

Se está fomentando una mayor participación de la comunidad en la educación, y creando espacios de reflexión y planificación en cada escuela, para que grupos de maestros, padres y estudiantes participen en la elaboración de un diagnóstico y en la preparación de un proyecto educativo para la institución, orientado a ampliar las oportunidades de aprendizaje de los alumnos. Los "círculos de aprendizaje", mecanismo central de capacitación docente, promueven la participación de los maestros en la ejecución de la reforma.

Recuadro V.7

REFORMA DE LA EDUCACIÓN EN JAMAICA

Desde 1989, el Gobierno de Jamaica viene adoptando un conjunto de medidas orientadas a acelerar el ritmo de las reformas económicas. En este marco, ha establecido un programa de desarrollo de recursos humanos centrado en los grupos más pobres, y que privilegia la eficiencia y la equidad del gasto social.

Se estimó que las medidas de liberalización fomentarían la demanda de trabajadores calificados y una modificación del perfil de las calificaciones, por lo que en la estrategia de desarrollo de recursos humanos se contempla el refuerzo de las habilidades básicas generadas por el sistema de educación. Habida cuenta de las deficiencias de la formación en general, el punto de partida de la reforma fue el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la educación básica y media. Debido a restricciones presupuestarias, el plan de mejoramiento apuntó a elevar la eficiencia de los servicios educativos y, al mismo tiempo, focalizó el gasto en los estudiantes con más dificultades económicas. Se definió como primer objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para que todos los niños reciban una educación de calidad de nueve años por lo menos. Para ello se han modificado los currículos, se ha racionalizado el sistema de exámenes y se han tomado las medidas necesarias para agrupar las seis modalidades de enseñanza secundaria inferior en una escuela general integrada. De este modo, se pretende eliminar las diferencias de calidad, prestigio y gasto por estudiante que implicaba un sistema muy diferenciado.

En 1991 se inició una reforma de la educación secundaria superior, cuyas medidas más importantes son la introducción de un currículo común, con los necesarios complementos de formación de docentes y directores, elaboración de textos y material educativo, equipamiento y reconstrucción de algunas escuelas. Se adoptó una estrategia gradual para implementar esta reforma en un plazo de 15 años.

La reforma de la educación cuenta con recursos proporcionados por el Banco Mundial, que son insuficientes, por lo que se procura complementarlos por medio de diferentes esquemas de costos compartidos. La adopción de escuelas por parte de empresas y la concesión de préstamos a los estudiantes son los instrumentos más usados actualmente. Para la educación secundaria, se estudia la posibilidad de distribuir los gastos de tal modo que el Estado pague los salarios de todo el personal de las escuelas, y los estudiantes (o sus familias) cubran los demás. La contribución de los estudiantes —pago de matrícula y mensualidades— irá a un fondo administrado por el Estado.

Como en el caso de Bolivia, el bilingüismo se considera una característica de la nación, por lo que la reforma prevé adoptar una política de educación bilingüe y fortalecer el programa nacional de enseñanza en lengua materna, que es el guaraní en la mayor parte del mundo rural.

En el Perú, el propósito de la política educativa es aumentar la equidad, lo que exige la reducción de la brecha entre educación pública y privada y entre la rural y la urbana. Para dar apoyo a los sectores más vulnerables, también se coordinan actividades con el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) y el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH).

Como en los casos de Paraguay y de Bolivia, la delegación de funciones no consiste en una descentralización a los municipios, sino en la dotación de mayor autonomía a las escuelas, para lo cual es preciso capacitar en gestión de servicios educacionales a los directores de establecimientos. Por lo tanto, se aspira a alcanzar la meta de cobertura total mediante la dirección centralizada de la educación pública, combinada con la mayor autonomía de las escuelas para la elaboración del currículo, y la capacitación de profesores y directores en administración y gestión.

También se ha dado importancia al perfeccionamiento de la calidad de la educación. 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. Se ha procurado perfeccionar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje mediante un programa de capacitación que asciende a casi 20 mil docentes primarios, y se están diseñando currículos básicos que se adoptarán gradualmente.

El Ministerio también está poniendo en marcha un sistema nacional de medición de la calidad, que incluye tanto pruebas de rendimiento escolar como la participación de la comunidad educativa. Ya se han administrado dos pruebas experimentales a 50 000 alumnos de cuarto grado de primaria de 1 667 establecimientos, que incluyó encuestas a directores, profesores y padres de familia. La meta para 1997 es ampliar la evaluación a alumnos de sexto año de primaria.

En Uruguay, la reforma persigue cuatro objetivos básicos: consolidar la equidad social, dignificar la función docente, mejorar la calidad de la educación y, para dar apoyo a la consecución de estos tres objetivos, fortalecer la gestión institucional.

Las acciones de fomento de la equidad apuntan a beneficiar al 40% de los niños en edad escolar que pertenecen a hogares del quintil inferior de ingresos. Los beneficios incluyen, entre otros, la expansión de la cobertura de la educación inicial, básica y media; la expansión de la modalidad de tiempo completo, y la provisión de almuerzo a alumnos que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas.

Otra importante estrategia de la reforma es fomentar el perfeccionamiento de los docentes. En vista del bajo nivel de profesionalización del magisterio y la acentuada heterogeneidad de su formación, se han adoptado diversas líneas de acción para alentar la inscripción en los centros de estudios y la realización de actividades de capacitación de docentes no titulados. Para 1999 se espera duplicar el número de egresados del magisterio y triplicar el de profesores.

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. Como parte del programa de mejoramiento de la calidad educativa de primaria se ha implantado un sistema regular de evaluación del aprendizaje en dos niveles: conocimientos efectivamente adquiridos por los estudiantes y contexto institucional y sociocultural en el que tienen lugar la enseñanza y el aprendizaje.

3. Reformas de los sistemas de salud

a) Contrastes regionales en cuanto a condiciones de salud

La región enfrenta una transición epidemiológica polarizada (Bobadilla, Frenk y Lozano, 1990), en la cual se dan dos tendencias simultáneas: aumentan las enfermedades transmisibles y degenerativas, por una parte, y por la otra el bienestar en materia de salud se distribuye desigualmente en detrimento de los más pobres. Para eliminar o reducir este desfase habría que invertir más en esos segmentos de la población.

Los esfuerzos emprendidos en la mayoría de los países de la región para reformar los sistemas de salud deben ser analizados en el contexto específico de las necesidades de salud y de los recursos que se destinan a su satisfacción. Los países difieren enormemente en cuanto al tamaño y la distribución de su población, los ingresos y gastos asignados a la salud, la incidencia de las enfermedades, los recursos humanos con que cuenta dicho sector y el acceso de la población a la atención de salud. En consecuencia, es lógico que las condiciones de salud varíen enormemente entre países y dentro de cada uno (véase el recuadro V.8). A continuación, se reseñarán someramente algunos indicadores que ponen en evidencia esta amplia gama regional de situaciones.

i) Acceso a los servicios de salud³⁶

Hay países donde se registran altos porcentajes de población con acceso a los servicios de salud: un tercio de los países de la región exhibe una tasa de cobertura superior al 90%; en la mayoría de ellos, ésta excede el 95%. Se trata, sobre todo, de pequeños países ubicados en la subregión del Caribe, seguido de Barbados, Trinidad y Tabago, Uruguay, Costa Rica y Cuba. En tres cuartas partes de los países de la región, 60% o más de la población tiene acceso a servicios de salud.

No obstante, en varios países los servicios de salud son deficientes, con una cobertura que, por ejemplo, llega sólo a 34% de la población en Bolivia, a 44% en Perú, a 46% en Honduras y a 50% en Haití (véase el cuadro V.9).

Por otra parte, es necesario destacar que la cobertura de los servicios de salud es sólo una medida muy básica y rudimentaria de la prestación asistencial real. Es preciso tener en cuenta, además, la calidad de los servicios prestados, su eficiencia y su costo.

³⁶ Los datos comparativos disponibles corresponden a 1990. Sería conveniente intentar actualizar esas cifras para verificar hasta qué punto la reforma de los servicios de salud ha contribuido a la ampliación de la cobertura.

Recuadro V.8

EL PERFIL DE SALUD DE LA POBLACIÓN

En su último informe anual, la Organización Mundial de la Salud estima que en los países de América Latina y el Caribe están cambiando los perfiles de población y los problemas de salud que la aquejan. En casi todos se ha logrado reducir la tasa de mortalidad de lactantes y niños pequeños, y aumentar la esperanza de vida al nacer, principalmente gracias al control de las enfermedades infecciosas en los primeros años de vida. Con el envejecimiento de la población y su concentración en grandes zonas urbanas, las enfermedades crónicas y degenerativas, sobre todo las cardiovasculares y el cáncer, han ganado importancia como causas de morbilidad y mortalidad. Los países en que más se han reducido la mortalidad precoz y las tasas de natalidad muestran la más alta incidencia de enfermedades crónicas. En el otro extremo del espectro se ubican aquellos países aún afligidos por una alta mortalidad de lactantes y niños pequeños, principalmente a causa de la diarrea y las infecciones respiratorias agudas.

Gran parte de la morbilidad y mortalidad que se registra en la región es causada por la pobreza. Durante el decenio de 1990 se ha ido tomando mayor conciencia acerca de la interdependencia de los factores que contribuyen al bienestar humano, así como de la capacidad de los enfoques integrados para mejorar la situación de salud de la población. En forma creciente, los gobiernos de la región reconocen que las fronteras del sector de la salud deben ampliarse, para atacar la pobreza, la desigualdad, la marginación y la discriminación basada en el género, que fomentan la existencia de enormes desigualdades en la esfera de la salud y la asistencia sanitaria.

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la salud en el mundo, 1996. Combatir las enfermedades; promover el desarrollo*, Ginebra, 1996.

ii) Nacimientos atendidos por personal de salud capacitado

Si se revisa la proporción de nacimientos atendidos por personal de salud capacitado es posible apreciar grandes diferencias entre países. En la mayoría se le otorga prioridad y en cerca de 40% la proporción de nacimientos atendidos profesionalmente varía entre 95% y 99%. Sin embargo, en otros la cobertura es muy baja. Por ejemplo, en Ecuador alcanza a 23%, en Paraguay, a 27%, y en Guatemala, a 28%.

Existen importantes desfases entre el acceso generalizado a los servicios de salud y la tasa de nacimientos atendidos por personal capacitado. En Ecuador, 61% de la población tiene acceso a servicios de salud, pero sólo 23% de los nacimientos se realiza bajo tales condiciones. En El Salvador la relación es de 59% a 31%; en Guatemala, de 50% a 28%; en Paraguay, de 54% a 27%; y en Nicaragua, de 69% a 40%. Incluso en Colombia y Jamaica, países con una alta cobertura de salud, el desfase es significativo.

Cuadro V.9
ACCESO A LA SALUD
(En porcentajes)

País	Población con acceso a servicios de salud (1990)	Nacimientos atendidos por personal de salud capacitado (1991)	Cobertura de inmunización (promedio de siete vacunas) (1995)
Antigua y Barbuda			97
Argentina	92	95	77
Bahamas	98	95	90
Barbados	97	98	95
Belice	86	87	86
Bolivia	34	40	84
Brasil	72	70	83
Chile	93	99	92
Colombia	75	80	90
Costa Rica	96	96	91
Cuba	98	90	99
Dominica			92
Ecuador	61	23	88
El Salvador	59	31	97
Granada			87
Guatemala	50	28	81
Guyana	84	93	89
Haití	50	40	33
Honduras	46	46	95
Jamaica	89	73	92
México	77	95	93
Nicaragua	69	40	91
Panamá	79	85	89
Paraguay	54	27	80
Perú	44	46	95
República Dominicana	71	85	94
St. Kitts y Nevis			100
Sta. Lucía			96
San Vicente y las Granadinas			100
Suriname	88	91	71
Trinidad y Tabago	97	99	82
Uruguay	96	99	88
Venezuela	76	99	81

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la salud en el mundo, 1996. Combatir las enfermedades; promover el desarrollo*, Ginebra, 1996.

En algunos países se está dando mayor prioridad a la atención especializada de los nacimientos. Por ejemplo, República Dominicana exhibe un 71% de acceso a los servicios de salud y un 85% de nacimientos atendidos; en México, las cifras son 77% y 95%, respectivamente, y en Venezuela, 76% de la población está amparada por los servicios de salud, pero 99% de los nacimientos son atendidos por profesionales. Estas cifras dan cuenta de grandes logros y de la alta prioridad que se otorga a la reducción de la mortalidad materno-infantil a un mínimo, así como a velar por la consecución de nacimientos en buenas condiciones de salud, lo que constituye un buen ejemplo de las posibilidades abiertas a otros países (véase el cuadro V.9).

iii) Cobertura de la inmunización

En la mayor parte de América Latina y el Caribe se registran buenas cifras en materia de la inmunización de niños en el primer año de vida, y en todos los casos se cuenta con información confiable para 1995. Haití es el único país con ostensibles rezagos en este aspecto, ya que sólo 33% de los niños reciben las vacunas necesarias. En casi todos los restantes, independientemente de las características de sus sistemas de salud, la cobertura de inmunización es alta (entre 80% y 90%), o muy alta (sobre 90%). En dos casos, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas, la cobertura alcanza a 100%. En otros, tales como Argentina (77%), Suriname (71%) y Venezuela (81%), el rendimiento podría ser mucho mayor que el actual (véase el cuadro V.9).

b) Problemas de los sistemas de salud

Factores exógenos al sector obstaculizan o facilitan el acceso de la población a los servicios de salud: desde las barreras topográficas y la calidad de los sistemas de comunicación, hasta las diferencias o la homogeneidad cultural o étnica de la población. Otros factores se relacionan con el nivel de desarrollo social, tales como el analfabetismo, o bien con el tipo de desarrollo económico, como la estructura y concentración del ingreso y el porcentaje de asalariados en la fuerza laboral. Las reivindicaciones en materia de salud planteadas por organizaciones con poder político también ejercen un efecto importante. Entre los factores endógenos al sector, hay asimismo aspectos cruciales, como los mecanismos voluntarios u obligatorios de cobertura, el monto del gasto social destinado a salud y el grado de integración sectorial.

Las barreras al acceso de los pobres a los servicios de salud varían también según el tipo de proveedor. Evidentemente, los pobres están en alto grado imposibilitados de sufragar gastos de medicina privada. Y, además, cuando las erogaciones con destino a la salud privada, que no los benefician, son muy altas e ineficientes, es también negativo su impacto en los recursos globales de que la sociedad dispone para la salud.

El seguro social suele atender únicamente a determinadas clientelas ocupacionales. Cuando los seguros llegan a la cobertura universal, las subvenciones se orientan hacia los pobres y son progresivas. Esto requiere, sin embargo, que el grueso de la fuerza laboral tenga empleo, y es posible en países con niveles medianos de ingreso, que cuenten con recursos financieros y, además, con la determinación política y la capacidad administrativa

requeridas (Banco Mundial, 1993, p. 166). Cuando el seguro es unificado y tiene metas universales, las limitaciones de acceso pueden deberse a restricciones financieras o de localización.

Por otra parte, las carencias presupuestarias o una inadecuada organización sectorial pueden imposibilitar el acceso de los pobres a los servicios de salud. Además, aun cuando éstos sean gratuitos, generalmente involucran costos implícitos para el usuario: tiempo para trasladarse a la unidad de atención, o para soportar largos períodos de espera o eventuales rechazos, pago de transporte o alojamiento, y otros.

De allí que sea perentorio acelerar el actual ritmo de avance de la cobertura de salud, mejorar la calidad de las prestaciones y elevar la productividad del sector para superar sus profusas ineficiencias microeconómicas e incrementar su eficacia. Paradójicamente, la desigualdad de los puntos de partida marca también la magnitud del desafío: en los países con menores niveles de cobertura y mayores disparidades en materia de salud los gastos administrativos son más altos; por su parte, los sistemas de salud más integrados o coordinados han tendido a reducir las desigualdades en cuanto a instalaciones y normas de salud.

Por ejemplo, considerando la tasa anual promedio de aumento de la cobertura de la PEA existente en el período 1960-1985/1988, se calculaba que para que el seguro social fuera universal, incluyendo a los pobres, se hubiera requerido de 45 a 64 años en México y Nicaragua; de 80 a 98 años en Perú y Ecuador; de 176 a 272 años en Honduras, Bolivia, Paraguay, Guatemala y El Salvador, y 530 años en República Dominicana (Mesa-Lago, 1992, p. 25).

La transición demográfica tiene efectos importantes en la organización del sistema de salud. Dicho proceso, que atañe a la relación entre tasas brutas de natalidad y de mortalidad, en los países de la región se encuentra en diferentes estadios: incipiente, moderado, en plena transición, o avanzado (véase el gráfico V.8). Cabe señalar que aquellos países en la fase de transición demográfica incipiente o moderada, también exhiben mayores desigualdades en materia de salud.³⁷ El grado de avance de la transición demográfica, al determinar la estructura de edades de la población, condiciona también su perfil específico de riesgos de salud. Así, es relevante para definir prioridades en el campo de la salud y la estructura de costos de las prestaciones.

Es fundamental controlar la escalada de costos que puede originar el tratamiento de enfermedades no transmisibles y de aquellas derivadas de estilos de vida y otros factores sociales, tales como los accidentes. El aumento infundado de costos también puede vincularse a aquel cambio tecnológico que no tiene un impacto proporcional en las condiciones de salud y que incentiva la sobreprestación de servicios.

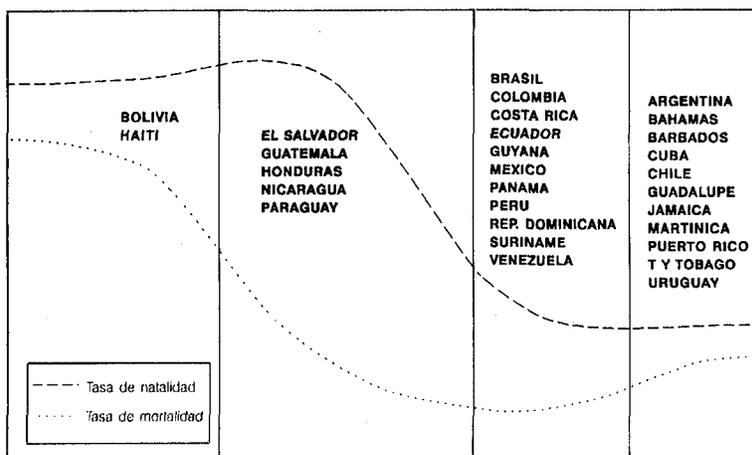
La idea de privilegiar los instrumentos de mercado para asignar recursos y regular la actividad económica en el campo de la salud es un planteamiento en boga, incluso en países con muy bajas coberturas. Al respecto, es necesario establecer que el mercado enfrenta serias dificultades en este plano. Resolver eficazmente los desafíos de la equidad y usar con

³⁷ Las desigualdades en materia de salud son aquellas diferencias innecesarias, evitables e injustas en las condiciones de salud de la población, que afectan a los más pobres, y a grupos con riesgos de salud o enfermedades específicas, o que enfrentan barreras geográficas de acceso a los servicios (Whitehead, 1990).

eficiencia los recursos requiere nuevos enfoques en materia de salud, que tomen en cuenta la competencia imperfecta, los límites de la soberanía del consumidor, las desigualdades en cuanto a información y los diversos mecanismos de exclusión existentes en el sector, todo lo cual exige un adecuado marco regulatorio de los mercados de salud en los ámbitos público y privado, incluidas tanto las entidades financieras, como las proveedoras de servicios de salud (véase el recuadro V.9).

Gráfico V.8

LA TRANSICION DEMOGRAFICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(1990-1995)



Fuente: R.F. Bajraj y J. Chackiel, "La población en América Latina y el Caribe: tendencias y percepciones", *Población y desarrollo: tendencias y nuevos desafíos, Pensamiento Iberoamericano*, N° 28 y *Notas de Población*, N° 62, Madrid, junio de 1996.

Las reformas no pueden restringirse al sector público, sino que deben abarcar también al sector privado, ya que la actuación de éste puede originar costos sociales, derivados de sobreprestación de servicios, selección adversa de beneficiarios, altos costos de intermediación, alzas desmesuradas de los planes de salud, inadecuada protección ante enfermedades catastróficas y de la tercera edad y subsidios cruzados desde el sector público al privado. La falta de transparencia de los diversos mercados de prestación de servicios de salud dificulta una adecuada competencia y reduce la eficacia social de las prestaciones. En ese contexto, la combinación público-privada generalmente tampoco se caracteriza por generar adecuadas relaciones sinérgicas y de competencia (véase el recuadro V.10).

Recuadro V.9
SOLIDARIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SEGUROS DE SALUD

En el ámbito del financiamiento de la salud, y para proteger a la población de eventuales gastos por este concepto, los sistemas de salud se organizan sobre la base de modalidades de ahorro compartido, que pueden configurarse mediante una combinación de seguros privados, seguros públicos y servicios nacionales de salud: la naturaleza individual o colectiva del seguro como mecanismo de financiamiento resulta crucial.

En los esquemas de seguros privados, las personas pagan una prima de riesgo (individual o comunitaria) y obtienen beneficios que asumen la forma de pagos por los servicios utilizados. En los de seguro público se pagan impuestos o contribuciones obligatorias que no dependen del riesgo individual, y también se reciben beneficios en forma de pago de servicios. Por su parte, los servicios nacionales de salud se financian mediante aportes fiscales, y otorgan beneficios en especie, mediante la prestación de atención directa.

Con respecto a las reformas de los sistemas de salud en la región cabe señalar las modificaciones que tienden a privilegiar los mecanismos de mercado como instrumento de asignación de recursos; en algunos países, como Chile y Colombia, se han incorporado elementos de mercado en el funcionamiento de las estructuras de seguros y se ha buscado modificar las reglas sobre contribuciones a los seguros de salud, con rasgos específicos que se señalan al referirse a los casos nacionales.

Sin embargo, la introducción de mecanismos de mercado no garantiza por sí sola un aumento de la eficiencia económica. Por diversas razones, el mercado enfrenta serias dificultades como mecanismo asignador de recursos y regulador de la actividad económica en el campo de la salud: es necesario crear instrumentos e instituciones de regulación y supervisión que acerquen el sistema económico a niveles socialmente aceptables de equidad distributiva y de eficiencia en la asignación de recursos. En esa perspectiva existen a lo menos cuatro argumentos básicos, tres referidos a la eficiencia de los mecanismos de seguros y el cuarto a los objetivos de equidad.

En el caso de los seguros privados surgen básicamente dos problemas. El de "riesgo moral" se presenta cuando el asegurado puede manipular la probabilidad de ocurrencia de los eventos o la magnitud de la pérdida por la cual se asegura. El segundo, la "selección adversa", tiene dos vertientes: aparece cuando el asegurado puede ocultar información al asegurador y éste queda imposibilitado de realizar una distribución eficiente de riesgos; o bien, cuando la rentabilidad de todos los riesgos no es similar y no existe un esquema de seguros solidario o de "prima de riesgo comunitaria" que garantice al asegurado una adecuada cobertura ante ciertos riesgos. Por su parte, en el ámbito del seguro público se enfrenta el problema del beneficiario gratuito o "polizón" (*free-rider*), que se presenta cuando un individuo accede a los beneficios del seguro sin contribuir, o contribuyendo el mínimo posible, a pesar de contar con ingresos o aseguramiento privado que no justifican su proceder. Este fenómeno también puede manifestarse en los esquemas de seguros de riesgo comunitarios.

Un segundo argumento se refiere a las dificultades del usuario para tomar decisiones racionales e informadas (restricciones a la soberanía del consumidor), debido a su insuficiente manejo de información, así como a las asimetrías de información entre proveedores y usuarios. Esto redundaría en pérdidas de eficiencia en un mercado no regulado, producto del "cuasimonopolio" de la información por la parte de la oferta, lo que determina que se dé una especie de ley de Say: la oferta crea su propia demanda.

El tercer argumento alude a las externalidades que se generan como resultado del carácter de bien público de la salud, lo que hace que la solución basada en un mercado sin regulación se traduzca en una subproducción con respecto a lo socialmente deseado tratándose de actividades como prevención e información.

Por otra parte, y desde una perspectiva de equidad, la reforma de un sistema de seguros de salud tiene que considerar tres aspectos fundamentales: i) cobertura horizontal: a quiénes se debe incluir; ii) cobertura vertical: qué tipos de servicios médicos se prestarán; y iii) organización del financiamiento: cómo se va a obtener y magnitud y financiamiento de los subsidios. En la medida en que los problemas de funcionamiento del mercado determinen tendencias a la exclusión en función de los niveles de ingresos, la edad y el costo de tratamiento (enfermedades catastróficas), la equidad redistributiva se verá negativamente afectada.

Fuente: K. Arrow, "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *The American Economic Review*, vol. 53, Nº 5, diciembre de 1963; Joseph White, *Competing Solutions: American Health Care Proposals and International Experiences*, Washington, D.C. The Brookings Institution, 1995 y Jorge Katz y Alberto Muñoz, Organización del sector salud: puja distributiva y equidad (LC/G.102), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 1988.

Recuadro V.10

LOS DESAFÍOS DE LA COMBINACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Dadas las características de los mercados de la salud, sus mecanismos y la competencia en ellos deben complementarse con una eficiente gestión pública en materia de regulación, supervisión, provisión y financiamiento. La experiencia de los países industrializados, y ciertamente la de América Latina y el Caribe, señala que la participación del gasto público en salud se ha mantenido en el tiempo. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el gasto público en salud como porcentaje del gasto total por este concepto fluctúa, en promedio, entre 70% y 75%. En Estados Unidos, país en el que probablemente la participación privada en el sector salud es mayor, el gasto público representa aproximadamente 42% del gasto total en salud. En Chile, donde a partir de 1983 se implementó una importante reforma del sector para incorporar la participación privada, el gasto público en salud alcanzó en 1995 a 56% del total.

En la región, los desafíos que enfrenta la reforma del sector no consisten únicamente en mejorar la productividad de la prestación pública de servicios y buscar mecanismos para incentivar la incorporación del sector privado en las áreas de financiamiento y provisión de servicios de salud; el reto crucial es lograr configurar la combinación público-privada de tal modo que incentive la eficiencia sectorial global, contribuya a expandir la cobertura de población y de servicios médicos y, con ello, conduzca a una mayor equidad del sistema de salud.

La dinámica de la configuración pública-privada debe juzgarse a la luz de las funciones y desafíos propios de una reforma del sector de la salud, aspectos que, a su vez, determinan el carácter de la regulación. En este plano pueden distinguirse las siguientes funciones sociales:

1. **Universalidad:** garantizar la mayor cobertura de población en todos los grupos de edad. El principal cometido de la regulación es evitar que los seguros privados excluyan a los grupos más altos de edad al subir las primas en la etapa del ciclo de vida de las personas en que tienen menor capacidad de pago.
2. **Compleción:** ampliar la gama de los servicios considerados médicamente necesarios. El principal reto regulatorio es evitar que los seguros privados tiendan a excluir a quienes sufren enfermedades catastróficas o crónicas, un aspecto importante dados los avances de la región en el proceso de transición epidemiológica.
3. **Organización del financiamiento:** procurar que las fuentes de financiamiento respeten objetivos de equidad, así como de eficacia y eficiencia en la oferta de servicios de salud. El principal desafío de la regulación es incorporar mecanismos de solidaridad en el financiamiento, lo que supone fijar primas de acuerdo con la capacidad de pago, pero proveer beneficios de acuerdo con las necesidades de cada individuo.

En cuanto a las funciones de gestión económica, se destacan:

1. **Control de costos:** limitar costos mediante mecanismos de contención, tanto en el financiamiento como en la provisión de servicios. El principal cometido es asegurar la competencia en un mercado heterogéneo y segmentado.
2. **Transición demográfica:** el envejecimiento de la población es inevitable, y hace necesario incorporar este fenómeno en forma actuarial en los esquemas de financiamiento privado, así como crear mecanismos de financiamiento alternativo que se ocupen de él. El principal reto es adaptar los esquemas de financiamiento y la provisión de servicios al envejecimiento de la población.
3. **Desarrollo tecnológico:** se requiere adaptar el aparato proveedor de servicios de salud a los nuevos avances tecnológicos, mediante un control de costos que evite la sobreprestación de servicios y la incorporación de nuevas tecnologías sin una evaluación previa de sus beneficios.
4. **Mejoramiento de la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios de salud:** para acabar con el funcionamiento oligopólico de la oferta de servicios médicos se deben incorporar elementos que estimulen la competencia en la provisión de servicios de salud. El principal desafío es introducir incentivos que estimulen la productividad.

c) Un panorama regional de las reformas en el campo de la salud

La reforma de los sistemas de salud ya se ha emprendido en algunos países, pero en la mayoría de ellos se encuentra aún en una fase propositiva o de negociación política. Si bien pueden distinguirse diversas orientaciones y estrategias nacionales, generalmente se pretende alcanzar una mayor equidad de los beneficios; incrementos de la solidaridad y equidad del financiamiento; mejoras de la eficiencia y la eficacia de las prestaciones; elevación de la productividad del sector público mediante transformaciones de la gestión; regulación del sector privado para incrementar la eficacia social de sus prestaciones; control de la escalada de costos y promoción de relaciones sinérgicas entre los sectores público y privado.

Hay reformas que pretenden ser integrales, y abordan aspectos como financiamiento, competencia intersectorial, regulación, o gestión del ámbito público. Otras son parciales y afectan sólo a alguno de ellos. En todos los casos, sin embargo, la morfología sectorial resulta modificada.

Pese a las disimilitudes, hay una relativa convergencia en torno de propósitos tales como impulsar campañas sanitarias y reforzar la atención primaria; articular un sistema nacional de salud; fortalecer la descentralización y los sistemas locales de salud; enfrentar las desigualdades de acceso mediante prestaciones básicas universales o intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y de riesgo, o subsidios a la demanda, entre otras medidas. Se ha renovado el énfasis en la atención ambulatoria y en el autocuidado y se buscan formas nuevas de gestión hospitalaria.

Las tendencias dominantes se orientan a separar, en el sector público, los ámbitos del financiamiento y de la provisión de servicios, y a definir funciones financieras, reguladoras, evaluadoras y proveedoras especializadas. En algunos casos, se promueve el surgimiento de cuasimercados. Pero, debido precisamente a la separación y especialización de funciones en el sector público y a las modificaciones de la combinación público-privada, los ministerios de salud tienen crecientes atribuciones —por ejemplo, en el campo regulatorio— que no se compadecen con su tradicional debilidad institucional. De allí la urgencia de fortalecer estas entidades en los planos financiero y técnico, so pena de que las reformas se vean truncadas.

Evidentemente, el avance de la reforma es desigual: cada aspecto de ella implica no sólo problemas técnicos o exigencias de financiamiento, sino que también exige consolidar acuerdos políticos entre una amplia gama de actores que se verían favorecidos o afectados por los cambios propuestos. La organización institucional de la salud pública y de la combinación público-privada propia de cada situación nacional y, por consiguiente, los diversos puntos de partida, determinan en alto grado los énfasis puestos en las medidas y la trayectoria de las dificultades y avances del proceso.

En el cuadro V.10 se sintetizan los principales instrumentos de la reforma en varios países de la región, y se intenta determinar su grado de avance: puede observarse que la fase de ejecución de los cambios más comprensivos se concentra en algunos países. Por su parte, la especial situación de los países del Caribe de habla inglesa se analiza en el recuadro V.11.

Cuadro V.10
INSTRUMENTOS DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SALUD, 1995

Racionalidad y énfasis de las medidas	Arg	Bol	Bra	Col	CR	Ch	Ecu	ES	Gua	Hon	Mex	Nic	Pan	Par	Per	RD	Ven
Morfología sectorial																	
Articulación del sistema nacional de salud	X	y	E	X	E	X	y	y	y	y	y	X	y	y	y		y
Fortalecimiento de función rectora de Ministerio de Salud	X		X	X	X	E	X	y	y	y		X	X	y	y	y	y
Impulso de sistemas locales de salud	E	y			E		y	y		y		E	y	y	E		
Fortalecimiento de entidades subnacionales y descentralizadas	E	y	X	E		E	y	y	y	y		X	y	y	E		y
Cambios de la combinación público-privada	E		y	E	E	E		y	y		y	E		y	y	y	
Regulación de mercados privados de salud; regulación de la seguridad social	E		y	E		E								y	y		y
Gestión																	
Reestructuración de gestión hospitalaria	E		E	X	X	E	y	y				y	y		y		y
Separación y especialización de funciones financiera, aseguradora, reguladora, evaluadora, y prestadora de servicios.																	
Promoción de cuasimercados	E		X	E	X	E	y				y	y		y	y	y	y
Contratos de desempeño con prestadores públicos de servicios de salud				E	X	E	y					y			y	y	
Incentivos y sanciones basados en desempeño individual e institucional	X		E		X	E	y					y	y		y	y	y
Mejoramiento de gestión de recursos humanos				X	E	E			X			y	y		y		
Financiamiento																	
Uso de pagos por capitación	E			E		E									y	y	
Uso de pagos prospectivos por grupos de diagnóstico o de tratamiento	E		E	E		E					y				y		
Incremento de solidaridad y equidad del financiamiento	E		E	E		E	y			y	X		y	y	y	y	y
Equidad																	
Prestaciones básicas universales; unificación de prestaciones	X		y	E	E	y	y	y	y	y	X	E	y	y	y	y	y
Ampliación de cobertura mediante programas universales y focalizados	X	y	E	E	E	E	E	y	y	y	y	E	y	y	y	y	

Fuente: Elaborado sobre la base de los informes nacionales presentados en la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre de 1995, y de información adicional.

E = medida en ejecución; X = medida en fase inicial de ejecución; y = medida enunciada, aún no ejecutada.

Recuadro V.11

REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SALUD DEL CARIBE

Los países de habla inglesa del Caribe ostentan muy buenos índices de salud, han llegado a una etapa avanzada de la transición epidemiológica y tienen en común un sólido sistema de salud pública, de inspiración británica, que se destaca por su carácter integrado.

Las reformas en marcha no pretenden modificar el sistema en sus rasgos básicos, sino hacer frente a sus crecientes costos y mejorar el uso de los recursos. Con énfasis que varían según los países, se plantea recurrir a expedientes tales como: recuperación de costos mediante copagos (*user-fees*) acordes con los ingresos de los beneficiarios; adopción de medidas para mejorar la calidad de las prestaciones; medición de la estructura de costos de los servicios; mecanismos de contención de costos; elaboración de indicadores sobre la prestación de servicios y el uso de recursos; introducción de un seguro nacional de salud, que permita acceder a servicios no provistos por el sistema público; y mejoras del sistema de referencias. En algunos casos, se fomenta también una mayor participación del sector privado.

Ciertamente hay aspectos singulares en la reforma del sector de la salud de cada país. Es así como en **Jamaica** se pone énfasis en la necesidad de descentralizar las actuales competencias. En **Trinidad y Tabago** se han separado las funciones dentro del sistema: las autoridades regionales de salud, a cargo de la función proveedora de servicios, deben responder ante el Ministerio de Salud en su calidad de ente comprador, mediante acuerdos anuales de servicios que consideran su volumen y también su calidad y pertinencia. Estas autoridades pueden contratar los servicios de proveedores tanto públicos como privados que se adecuen a los estándares de desempeño establecidos. Se contempla también mejorar la regulación del sector privado. En **Barbados** se desea promover la participación del sector privado y la colaboración público-privada en el financiamiento y la provisión de servicios, previéndose regular la actividad de los agentes privados y fomentar la competencia entre ambos sectores.

En este grupo de países se han introducido o se desea introducir formas de copago, para limitar y racionalizar el gasto público. Se considera que las estructuras de copago vigentes deben ser mejoradas, pues los criterios de excepción son vagos y excesivamente flexibles. De allí que sea fundamental incorporar mecanismos transparentes de selección de beneficiarios, que vuelvan eficaz el sistema de copago y aseguren también su impacto redistributivo.

Por otra parte, dadas las características ya mencionadas de los mercados de la salud, en aquellos países donde se plantea terminar con el monopolio público de la prestación de servicios, es fundamental consolidar la regulación del sector privado e impulsar reformas de la gestión que permitan fortalecer la competitividad del sector público en ese nuevo marco.

Fuente: Elaborado sobre la base de los informes nacionales presentados a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre de 1995.

d) Lecciones de algunas reformas de los sistemas de salud

Para ilustrar los retos que enfrentan las reformas en la región, a continuación se reseñan algunas de ellas.

En **Argentina**, los cambios en materia de salud tienen lugar en el marco de un proceso de reforma del Estado y de replanteamiento de las políticas sociales en cuanto a sus beneficiarios, sus modalidades de ejecución, y las fuentes y estrategias de financiamiento.

Considerando la trayectoria efectiva de la reforma del sistema de salud (Arce, 1996; de Flood, 1996; Montoya, 1996; Tafani, 1996), destaca el énfasis puesto en la modificación del régimen de las instituciones de obras sociales, que son administradas por los sindicatos

y, al estar basadas en las ramas de empleo, inhiben la elección del agente de salud. Mediante la reforma se ha fomentado la capacidad de opción de los usuarios; los subsidios automáticos del Fondo Solidario de Redistribución son ahora focalizados y ajustados según el ingreso de los beneficiarios de cada obra social; la población pasiva puede optar entre diversos proveedores del servicio; se promueven procesos que lleven a las instituciones de obras sociales a una escala económica viable; se ha unificado la afiliación y las contribuciones al Sistema Nacional del Seguro de Salud en un solo agente y se ha dispuesto un empadronamiento de los asegurados, lo cual incrementa la transparencia del sistema y reduce la evasión.

En el sector de la salud aún faltan medidas para optimizar la competencia público-privada, quizás debido a que el énfasis de la reforma se ha puesto, hasta el momento, en el financiamiento, sin atender a determinadas características de los mercados de prestación de servicios de salud. Es así como las entidades prepagadas o administradoras de prestaciones tienen altísimos costos administrativos y efectivamente brindan prestaciones muy limitadas. También se observa una hipertrofia de la intermediación, aunque a raíz de la sobresaturación del mercado, las propias entidades han introducido ciertas prácticas racionalizadoras. Estos fenómenos exigen una agenda complementaria: las entidades administradoras o prestadoras privadas no están sujetas a regulaciones; y los cambios en el financiamiento de las instituciones de obras sociales han acarreado tendencias oligopólicas u oligopsónicas.

Por su parte, la autogestión hospitalaria se concibe como un instrumento para alcanzar una atención de salud integral, eficiente, eficaz y de calidad así como para garantizar su gratuidad. Consiste en hospitales descentralizados bajo pautas jurisdiccionales, con una gestión estratégica delegada, que debe generar cambios en la cultura organizacional. Según cifras oficiales, 85% de los efectores del sector público de salud ya se han incorporado a esta modalidad. El cobro de aquellas prestaciones que hayan sido pagadas a otros sistemas de cobertura por sus afiliados, pero efectuadas en hospitales públicos, debe incrementar las disponibilidades financieras de los hospitales.

La autogestión hospitalaria puede verse obstaculizada, entre otros aspectos, por el sobredimensionamiento de las estructuras hospitalarias, la existencia de subsidios cruzados que van hacia las instituciones de obras sociales, el mantenimiento de prácticas tradicionales de gestión y la carencia de sistemas de referencia adecuados. De allí que sea urgente proveer un marco general y descentralizado para la reforma de la gestión hospitalaria, e introducir mediciones de desempeño que rijan el financiamiento de las prestaciones.

En **Brasil** (Brasil, 1995; Medici, 1994), la presente década ha estado marcada por el esfuerzo por consolidar el Sistema Único de Salud (SUS), que unificó los servicios públicos de salud con los de seguridad social, objetivo muy ambicioso, dadas las dimensiones y la complejidad del país. La definición de las diferentes funciones y atribuciones institucionales ha sido polémica, razón por la cual la delimitación del sistema todavía no es definitiva: existe aún una relativa indeterminación de los papeles regulador, evaluador y de control.

El financiamiento, afectado por el ajuste fiscal, ha sido crítico; al estar interrelacionado —Orçamento da Seguridade Social (OSS)— con el presupuesto de pensiones, incide en él la reforma previsional, que se encuentra aún en discusión. Es fundamental asegurar la regularidad del financiamiento asignado a los estados y municipios, para así incrementar la calidad de sus servicios de salud, y además velar por la coherencia fiscal del gasto

descentralizado. Está pendiente la asignación de un financiamiento específico para la salud asistencial, que actualmente se confunde con la contribución general sobre las nóminas.

En aras de recuperar la capacidad gerencial del SUS se ha recomendado vincular el financiamiento al desempeño, de acuerdo con las diferentes atribuciones propias de la descentralización; sería importante ampliar el uso de incentivos tales como los índices de valoración de desempeño. Se ha planteado también la conveniencia de regular el sector privado de la salud, meta importante dado su gran peso relativo (representa 72% de las camas hospitalarias), y la necesidad de lograr una relación sinérgica y competitiva entre los subsistemas público y privado, que garantice un mejor uso de los recursos. Es fundamental establecer mecanismos eficientes de control de costos y de pagos a los proveedores privados, para así superar los problemas que acarrea el uso de honorarios por procedimiento.

En Colombia (Colombia, 1995; Morales, 1996; Plaza, 1996) se implantó un proceso de descentralización del gasto y una competencia regulada entre aseguradores y prestadores de servicios de salud, en el marco de un sistema de seguridad social integral y solidario; éste comprende un régimen contributivo, que se nutre de las aportaciones obrero-patronales, y un régimen subsidiado que se focaliza en los más pobres, ambos con prestaciones reguladas por un plan obligatorio de salud.

El régimen contributivo puede asimilarse a un sistema unificado de protección en torno al Fondo de Solidaridad y Garantía, en el cual el equilibrio de recursos y la igualdad de condiciones se logran mediante una unidad de pago por capitación, que es ajustada según grupos de edad para controlar la selección adversa de beneficiarios y considerar los diferentes costos vinculados a la edad. El monto de la contribución por trabajador afiliado es 12% de su base salarial.

El régimen subsidiado es focalizado y se financia con recursos provenientes de las transferencias de la Nación a los departamentos y municipios, así como del Fondo de Solidaridad y Garantía que, a su vez, se nutre de una contribución correspondiente a un punto de la cotización del régimen contributivo, más aportes del sistema de compensación familiar y de la Nación.

Las entidades promotoras de salud (EPS) combinan las funciones financiera y aseguradora, vertebrando el sistema de prestaciones y cumpliendo así un papel integrador: son entidades privadas que, por delegación del Fondo, se responsabilizan de la afiliación, el registro de los afiliados y la recaudación de sus cotizaciones, así como de organizar y garantizar las prestaciones previstas en el plan obligatorio de salud a sus afiliados, a los que debe ofrecer la posibilidad de elegir entre prestadores. El plan opera por medio de instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud (IPS). Hay diversos mecanismos de control de costos: se ha establecido un monto de 150 pesos por persona, el pago es por diagnóstico atendido y existe un listado de medicamentos genéricos y obligatorios.

No se contempla una sustitución total del subsidio a la oferta por otro orientado a la demanda: las proporciones finales de uno y otro (por ejemplo, un 60% u 80% de subsidio a la demanda) no han sido definidas con precisión.

En las contrataciones que realizan las EPS sigue prevaleciendo el pago por servicios a las IPS, con los incentivos perversos concomitantes. La modalidad de pago por capitación se ha afianzado fundamentalmente en el primer nivel de atención, entre otras razones, porque los prestadores están más anuentes en vista del menor riesgo financiero que implica este

nivel. Se ha producido una importante expansión de las IPS llamadas del "tercer sector" (cooperativas o entes comunitarios de autogestión) interesadas en brindar prestaciones en el marco del régimen subsidiado.

Como se puede ver, esta experiencia pretende elevar la eficiencia por medio de mecanismos financieros y de la organización integral del sistema. Se ha destacado la necesidad de introducir modificaciones en la gestión con vistas a incrementar la eficiencia microeconómica y la eficacia de las acciones en materia de salud. La solidaridad del sistema y la necesidad de ampliar la cobertura hacen urgente contar con mecanismos fiscales eficientes que permitan controlar la evasión y la elusión. Por su parte, la transición hacia el subsidio a la demanda requiere superar obstáculos como la existencia de formas tradicionales de gestión y una débil integración vertical y horizontal entre niveles de atención. Además, es necesario buscar mecanismos eficientes para el financiamiento de las externalidades que no serán cubiertas por el subsidio a la demanda, tales como las actividades docentes y de investigación en los hospitales públicos.

En **Costa Rica** (Costa Rica, 1995 y 1996; Salas, 1996) el sistema de salud es uno de los menos estratificados de la región. Sin embargo, adolece de fallas como fragmentación y falta de continuidad de la atención, deterioro de la atención ambulatoria y disminución de la cobertura de los programas preventivos, a lo que se suman limitaciones de acceso por razones geográficas, problemas en la relación médico-paciente y largos períodos de espera para obtener citas —sobre todo con especialistas— y para la entrega de medicamentos. El sistema es centralista, con escaso desarrollo gerencial, rigideces administrativas, ausencia de incentivos a la eficiencia, costos en aumento y, de acuerdo con recientes mediciones, una productividad decreciente. La recaudación es ineficiente, la distribución y la asignación de recursos no resultan adecuadas, y la evasión y la elusión son altas.

La reforma ha profundizado la separación de competencias: al Ministerio de Salud se le han asignado funciones rectoras y de promoción, y a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) las actividades operativas de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación. La innovación articuladora de la reforma es el impulso dado a los equipos básicos de atención integral en salud (EBAIS). A fines de 1995, en las 31 áreas de salud operaban 229 de estos equipos, lo que significa que se había cumplido en un 28% la meta de 800 fijada para 1998, momento en que la mitad de las personas ingresadas a los hospitales regionales provendrá de las áreas atendidas por los EBAIS.

También se ha otorgado un énfasis importante al campo de la gestión. Se analizan actualmente formas de modificar el sistema de contratación de personal, asignar el presupuesto a los hospitales sobre la base de su rendimiento, establecer incentivos al desempeño individual del personal y fortalecer la gestión hospitalaria. En el marco del recién creado Sistema Nacional de Evaluación, la CCSS firmó en 1996 un "compromiso de resultados". Por su parte, a fines de ese año siete hospitales suscribieron con la CCSS compromisos relativos a organización interna, calidad de la atención y prestación de servicios. De ser exitosa, la experiencia piloto podría extenderse a todo el sistema hospitalario a partir del segundo semestre de 1997.

En **Chile** (Chile, 1995; Sojo, 1996a) existe un sistema de salud dual, cuyos subsistemas público y privado se rigen según lógicas diversas y no compiten entre sí. En ese marco, la reforma de la gestión en el subsistema público tiene por objeto consolidar una

ventaja de costos con respecto al sector privado, mejorar su eficiencia e incrementar su equidad mediante el financiamiento per cápita y el pago vinculado al diagnóstico.

En el marco de la reforma se profundiza la separación de funciones entre el Ministerio de Salud, el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los servicios de salud, y se crea el instrumento denominado "compromiso de gestión", que convierte a los resultados concretos en la base para asignar el financiamiento. Para elevar la productividad de los recursos humanos se propone modificar las modalidades de contratación y remuneración vigentes en el sector público, así como flexibilizar y descentralizar la configuración de las plantas. Asimismo, para la carrera funcionaria se da importancia al reconocimiento del desempeño, el mérito y la eficacia. Se promueve la asignación de responsabilidades individuales y se articula el reconocimiento del desempeño personal con el del institucional, al mismo tiempo que la permanencia en el sistema se condiciona a concursos.

La morfología dual del sector y el centralismo del sistema presupuestario acotan significativamente el impacto de las mejoras introducidas en la gestión. Para complementar la ponderación de la eficiencia microeconómica con la de la eficacia, también se requiere establecer mediciones y estándares de desempeño que permitan evaluar la calidad del servicio.

Respecto del sector privado, FONASA ha controlado los subsidios cruzados del sector público a las ISAPRES. Por otra parte, desde 1990, al haberse ampliado las facultades fiscalizadoras de la Superintendencia de ISAPRES, se han introducido modificaciones importantes. Se reconoció el derecho de propiedad de las personas sobre los excedentes generados que superen el valor del plan y el 7% legal de la cotización. Al exigirse que tanto los aranceles por prestaciones médicas como los porcentajes y el límite de cobertura se expresen en unidades de fomento, la transparencia del sistema se ha incrementado. Se ha facilitado la movilidad de las personas entre instituciones, y se ha eliminado un conjunto importante de exclusiones.³⁸ Se fijó un tope a las alzas que pueden experimentar los planes de salud a medida que la persona envejece: el aumento de la tarifa de un determinado plan debe ajustarse a la diferencia que existía, cuando el afiliado firmó el contrato, entre el costo para una persona joven y para una mayor.

Sin embargo, para resolver de manera permanente y previsible los problemas de falta de equidad —particularmente los relacionados con la tercera edad y las enfermedades catastróficas— y superar la falta de competencia entre ambos subsectores, se discute sobre la necesidad de cambiar la lógica básica del sistema. En tal caso, se plantea que podría definirse un plan integral de salud de cobertura obligatoria y universal, con libertad para elegir al prestador, sin que hubiera posibilidad de rechazo por parte de las instituciones aseguradoras, pudiendo pactarse beneficios adicionales. Tal reforma supone acuerdos sociales sobre los grados de solidaridad y equidad del sistema.

Los avances mencionados en este texto han sido acompañados del esfuerzo de los gobiernos por elevar los recursos de que dispone el sector de la salud. Como puede observarse en el cuadro V.11, el gasto público per cápita en salud aumentó en 10 de 13 países.

³⁸ Estas quedan restringidas a cirugía estética con fines de embellecimiento, atención particular de enfermería y hospitalización con fines de reposo. También se incluyen las enfermedades preexistentes no declaradas, pero con un tope de cinco años.

Cuadro V.11
EVOLUCIÓN DEL GASTO PER CÁPITA EN SALUD

Países	Gasto social real per cápita (dólares de 1987)		Variación absoluta (dólares de 1987)	Variación porcentual
	1990-1991	1994-1995		
Promedio del sector ^a	51.5	62.9		
Argentina	141.4	176.8	35.3	25.0
Brasil ^b	54.3	57.1 ^c	2.8	5.2
Chile	41.2	58.8 ^c	17.7	43.0
Colombia	15.5	48.8	33.3	214.6
Costa Rica	105.2	113.5 ^c	8.3	7.9
Ecuador	17.6	22.7	5.2	29.6
El Salvador	14.4	15.2 ^c	0.8	5.5
Guatemala	7.8	6.9	(0.9)	(11.2)
Honduras	23.6	26.3	2.7	11.2
Nicaragua	41.5	34.5	(7.0)	(16.8)
Panamá	123.5	143.6 ^c	20.0	16.2
Paraguay ^d	3.9	11.2	7.4	188.9
Perú	5.2	...	...	...
República Dominicana	8.2 ^e	...	...	...
Uruguay	79.2	102.4	23.2	29.3
Venezuela	38.1 ^e	...	...	...

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro IV.2. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Por no disponerse de información, el promedio del sector no incluye a Perú, República Dominicana y Venezuela.

^b Comprende el gasto del gobierno central solamente.

^c Incluye sólo 1994.

^d Comprende el gasto del gobierno central presupuestario solamente.

^e Incluye sólo 1990.

4. Vivienda

a) Panorama habitacional de la región

i) Proceso de urbanización y demanda de viviendas

Debido al intenso proceso de urbanización regional de las últimas décadas, 350 millones de latinoamericanos y caribeños, o sea 74% del total, viven hoy en zonas urbanas. Sin embargo, en esta década dicho proceso ha pasado a una fase más pausada, a medida que el crecimiento demográfico se desacelera, sobre todo gracias a la menor fecundidad derivada de la vida urbana. El fenómeno es especialmente notorio en las grandes ciudades, que ya no crecen con la rapidez de antaño; surge así un patrón de asentamiento más equilibrado, que al menos no acentúa la aguda concentración en grandes centros urbanos que se observaba en la mayoría de los países latinoamericanos.

La reducción de la presión demográfica en este período no ha atenuado, empero, las grandes necesidades de viviendas nuevas y su permanente incremento. Al comparar los censos se advierte que la formación de nuevos hogares sigue aumentando a pesar del menor crecimiento demográfico, situándose en alrededor del 3% anual. Tal aumento se relaciona con la reducción progresiva del tamaño medio de los hogares que se observa en la región, a medida que avanza la transición demográfica y las familias adoptan una forma de vida urbana en los diferentes países.

Al analizar un conjunto de ocho países que cuentan con información censal comparable para las últimas dos décadas, se comprueba que en tres se aceleró el ritmo de crecimiento de la cantidad de hogares: Panamá (de 2.8% a 3.6%), Paraguay (de 3% a 3.9%) y Perú (de 1.8% a 3.2%). En los cinco casos restantes (Brasil, Chile, Ecuador, México y Venezuela), el ritmo de aumento de las unidades domésticas se redujo, pero menos que el crecimiento demográfico. Por ejemplo, en Brasil, la caída experimentada por el índice de crecimiento demográfico (2.5% a 1.9%) fue más significativa que la registrada en la tasa de aumento de los hogares (3.1% a 2.9%) en el mismo período.

A su vez, la región cuenta con estructuras familiares más diversificadas, que establecen nuevas exigencias de estándares y ubicaciones habitacionales acordes con las dinámicas urbanas nacionales. Por ejemplo, en los países que primero se urbanizaron, como los del Cono Sur, el envejecimiento relativo derivado de la disminución de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida eleva el número de hogares unipersonales y bipersonales, en gran medida constituidos por individuos de edad avanzada. Por su parte, en los países cuyo proceso de urbanización aún está en desarrollo, una cantidad apreciable de individuos y parejas jóvenes que ingresan a la edad adulta va estableciendo un dinámico sector de demanda con requerimientos habitacionales y urbanos muy específicos. Mientras tanto, en los países de transición incipiente y moderada, en que aún persisten tasas de aumento demográfico del orden de 2.5% y 3% y familias de mayor tamaño, muchas veces multigeneracionales o extensas, la nuclearización de la población sigue pendiente.

Una característica de los cambios de la estructura familiar en América Latina y el Caribe, que incide en la composición de la demanda de viviendas, es la presencia cuantitativamente importante de familias encabezadas por mujeres. De los 13 países para los

que se dispone de información, sólo en Perú y Paraguay el porcentaje de hogares con jefatura femenina disminuyó levemente entre las décadas de 1980 y 1990. Salvo contadas excepciones, los hogares encabezados por mujeres (sean extendidos, compuestos o nucleares) presentan mayores índices de pobreza que aquellos cuyos jefes son hombres, por lo cual constituyen grupos vulnerables de especial interés para las políticas habitacionales.

ii) Pobreza urbana y carencia habitacional

La urbanización existente en la región determina que la pobreza sea hoy sobre todo urbana, y la ciudad el escenario principal de la inequidad y la exclusión que afectan a las sociedades latinoamericanas y caribeñas. La preocupación por el aumento de la pobreza urbana, que margina del acceso a la vivienda, los servicios urbanos y las oportunidades de empleo a una parte significativa de la población, ha llevado a los países a establecer el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares de menores recursos como objetivo prioritario de las políticas en materia de asentamientos humanos (CEPAL, 1996c). Por otra parte, los gobiernos reconocen la distribución del ingreso como un grave escollo para lograr progresos en materia de reducción de las carencias habitacionales y urbanas de la región.

Sólo dos de cada tres alojamientos existentes resultan adecuados para alojar a las familias que habitan en la región y los graves problemas de precariedad habitacional se concentran sobre todo en los grupos de menores recursos. Se advierten diferencias importantes entre los distintos países en este aspecto, de aquellos con mayor proporción de viviendas adecuadas (Argentina, Chile, Cuba, Uruguay y Venezuela) a los que cuentan con menores disponibilidades (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú).

En la región existen importantes deficiencias cuantitativas y cualitativas en materia de vivienda, que en general superan ampliamente los esfuerzos articulados en las políticas habitacionales por generar volúmenes suficientes de viviendas nuevas para proveer alojamiento al menos a los nuevos hogares que se constituyen, y así evitar que aumente el déficit acumulado. De cada 100 hogares, sólo 60 cuentan con viviendas adecuadas, mientras 22 requieren mejorar las que ocupan y 18 necesitan agregar una nueva habitación o reconstruir la vivienda que habitan (véase el cuadro V.13).

En cambio, hasta ahora son casi inexistentes las medidas destinadas a mejorar el parque habitacional actual, por lo que las tasas de deterioro y obsolescencia siguen siendo altas. Tal carencia contribuye a su vez al aumento del déficit de viviendas.

Una estimación aproximada del actual déficit cuantitativo de la región, vale decir, el número de viviendas faltantes, lo sitúa en unos 18 millones de unidades, cifra que se incrementaría otros 2.68 millones anuales por la formación de nuevos hogares. En consecuencia, la región debería alcanzar un ritmo de construcción de entre 2.3 y 3.2 millones de unidades anuales para evitar que aumente el déficit acumulado. A partir de otra aproximación, se ha establecido un déficit total, incluida la construcción de viviendas nuevas y la rehabilitación, de 50 millones de unidades para 1995 (CEPAL, 1996d).

Debido al carácter del déficit habitacional, con su importante componente cualitativo, y a la capacidad muy limitada que han demostrado en los años noventa los sistemas existentes para aliviar este déficit sólo por medio de la producción de nuevas viviendas, se está empezando a considerar cada vez más un manejo del problema con una mayor presencia de

Cuadro V.12
HOGARES Y VIVIENDAS EXISTENTES

País	Año	Hogares estimados	Viviendas adecuadas	%	Viviendas irrecupe- rables	%	Viviendas recupe- rables	%
Argentina	91	9 380 204	6 434 209	75.2	624 274	7.3	1 496 212	17.5
Bolivia	92	1 614 995	880 172	54.5	406 979	25.2	327 844	20.3
Brasil	91	35 517 542	19 490 609	56.1	5 098 394	14.7	10 145 712	29.2
Chile	92	3 365 462	2 394 995	76.7	364 760	11.6	361 212	11.5
Colombia	85	5 824 857	3 303 051	62.9	525 127	10.0	1 423 095	27.1
Costa Rica	84	527 299	339 840	67.9	43 804	8.8	116 386	23.2
Cuba	81	2 350 221	1 698 649	74.1	335 427	14.6	256 100	11.1
Ecuador	90	2 136 889	1 375 212	68.4	296 609	14.7	336 834	16.7
El Salvador	92	1 091 728	508 858	48.5	359 873	34.3	180 461	17.2
Guatemala	89	1 610 994	874 111	54.9	283 225	17.8	433 952	27.2
Honduras	88	808 222	481 658	63.2	90 921	11.9	189 767	24.9
México	90	17 394 368	11 382 906	71.0	1 964 712	12.3	2 687 615	16.7
Nicaragua	91	...	128 545	20.1	289 994	45.3	220 992	34.5
Panamá	90	541 704	365 650	69.7	86 268	16.5	72 366	13.8
Paraguay	92	873 694	517 578	60.5	143 080	16.7	194 889	22.7
Perú	93	4 762 779	2 231 469	50.4	872 221	19.7	1 323 828	29.8
República Dominicana	81	1 140 798	676 791	59.3	126 238	11.0	337 769	29.6
Uruguay	85	902 300	685 934	83.3	40 998	4.9	104 553	12.7
Venezuela	90	3 750 940	2 672 168	76.0	529 702	15.1	315 359	9.0
Región			Promedio	63.1		14.0		23.0

Fuente: CEPAL, Alojamiento del desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago de Chile, 15 de enero de 1996, cuadro 8.

Cuadro V.13
DEFICIENCIAS ACTUALES Y NECESIDAD DE VIVIENDAS PARA NUEVOS HOGARES

Países	Deficiencias cuantitativas		Deficiencias cualitativas		Déficit total (100%)	Aumento anual de hogares
	Nº	%	Nº	%		
Argentina	1 449 783	49.2	1 496 212	50.8	2 945 995	152 378
Bolivia	406 979	55.4	327 844	44.6	734 823	44 400
Brasil	5 881 221	36.7	10 145 712	63.3	16 026 933	909 000
Chile	609 255	62.8	361 212	37.2	970 467	72 000
Colombia	1 098 711	43.6	1 423 095	56.4	2 521 806	200 000
Costa Rica	71 073	37.9	116 386	62.1	187 459	25 000
Cuba	395 472	60.7	256 100	39.3	651 572	42 000
Ecuador	424 843	55.8	336 834	44.2	761 677	69 000
El Salvador	402 410	69.0	180 461	31.0	582 870	31 000
Guatemala	302 931	41.2	433 952	58.8	736 883	69 000
Honduras	136 797	41.9	189 767	58.1	326 564	42 000
México	3 323 847	55.3	2 687 615	44.7	6 011 462	535 000
Nicaragua	289 994	56.8	220 992	43.2	510 986	29 000
Panamá	103 688	58.9	72 366	41.1	176 054	16 000
Paraguay	161 227	45.3	194 889	54.7	356 116	30 000
Perú	1 207 483	47.7	1 323 828	52.3	2 531 310	105 000
República Dominicana	126 238	27.2	337 769	72.8	464 007	49 000
Uruguay	111 812	51.7	104 553	48.3	216 366	8 400
Venezuela	763 413	70.77	315 359	29.2	1 078 772	148 000
Promedio		45.7		54.3	100%	2 581 000

Porcentaje considerado de la población de América Latina y el Caribe en 1990: 96.15%

Fuente: CEPAL, Alojamiento del desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago de Chile, 15 de enero de 1996, cuadro 9.

Recuadro V.12

VIVIENDA: DISPONIBILIDAD Y NECESIDADES

Los países de América Latina y el Caribe presentan cuadros habitacionales diferentes según su actual disponibilidad de viviendas y el ritmo de formación de nuevos hogares. Por una parte, en países como Paraguay y Perú, que durante su último período intercensal han registrado un rápido aumento del número de hogares y donde actualmente existe escasa disponibilidad de viviendas adecuadas en comparación con la demanda, se requieren ingentes esfuerzos de construcción para atender el déficit habitacional acumulado y los nuevos hogares que se crean anualmente. En dicho escenario, la producción de viviendas constituye un tema prioritario, que exige el apoyo de los diferentes sectores y actores vinculados a la actividad de la construcción a nivel nacional y supranacional. En otros países, como México y Panamá, el ritmo de crecimiento de la demanda también es alto, pero existe una mayor dotación de viviendas, según el último censo. Asegurar una provisión suficiente de alojamientos al menos para los nuevos hogares constituye un desafío importante para mantener la buena relación existente entre hogares y viviendas. Por otra parte, un tercer grupo de países exhibe una tasa de incremento de hogares más reducida durante la última década (menos del 3% anual en promedio). Es el caso de Argentina, Brasil y Chile que, comparados con otros países, cuentan con un parque de viviendas aceptables más satisfactorio (superior a las 130 unidades adecuadas por cada mil habitantes), por lo que se encuentran menos presionados por construir nuevas casas, en la medida en que mantengan una producción acorde con el incremento de los hogares.

Fuente: CEPAL, Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(CONF.85/3)/Rev.1), Santiago de Chile, 15 de enero de 1996, p. 67.

iii) Acceso al saneamiento

En materia de saneamiento, un objetivo importante de la mayoría de los países sigue siendo extender a todos los hogares el acceso a agua limpia y a sistemas de evacuación de desechos que aseguren un mínimo de salubridad del entorno. Elevar los niveles de saneamiento básico actualmente existentes constituye así una tarea para lograr la equidad y la formación de capital humano, para la cual se realizan esfuerzos financieros, tecnológicos e institucionales importantes en la mayoría de los países. En algunos casos, estas innovaciones contemplan la apertura al sector privado de espacios para la inversión y operación de los servicios.

En algunos países, para aumentar la cobertura de los servicios de agua potable es preciso mejorar con gran urgencia la infraestructura de captación y tratamiento del agua. En el Caribe, por ejemplo, resulta necesario superar la escasez de los recursos hídricos, disminuyendo las abundantes filtraciones y controlando la contaminación de las fuentes disponibles.

Las mejoras conseguidas en la cobertura de los servicios sanitarios se han reflejado en el descenso de la mortalidad infantil de la región. Asimismo, la experiencia de países con importantes programas de saneamiento muestra que la instalación de agua potable y saneamiento ha motivado a las familias a mejorar y ampliar su vivienda y entorno habitacional. En los espacios rurales persisten desafíos importantes en materia de saneamiento.

Un tema preocupante, a medida que se extiende el acceso al agua y se elevan los patrones de consumo, es el tratamiento de aguas servidas antes de su descarga. A comienzos de la década, se señalaba que una proporción reducida de los sistemas de alcantarillado trataban las aguas servidas en forma adecuada, al verter las aguas cloacales en el curso de agua más cercano (CEPAL, 1990a). Los avances logrados en este campo son insuficientes dados los problemas ambientales que enfrentan los países.

iv) Gasto social en vivienda

Después que el gasto público en vivienda experimentó en los años ochenta un deterioro en términos reales per cápita y como porcentaje del PIB, se produjo una recuperación que, pese a ser importante, no ha permitido retornar los anteriores niveles. Por lo mismo, para incrementar la cobertura y la calidad de la política habitacional, los países buscan incorporar nuevos recursos provenientes sobre todo del sector privado y ajustar los programas focalizando los recursos disponibles en los grupos de atención prioritaria, especialmente los pobres, y lograr niveles de eficiencia que permitan ampliar y mejorar la producción de bienes y servicios habitacionales dentro del marco presupuestario disponible.

Cabe destacar el desempeño del sector de la construcción en este período, después de la reducción de su importancia en la economía en la década pasada. Entre 1990 y 1994, la construcción creció a una tasa media anual del 3.6%, superando así el crecimiento del PIB en el período, que fue del 2.9%. Ello elevó la presencia del sector en el PIB del 3.8% al 5.3%, valor que establece un clima propicio para el desarrollo de la actividad constructora en el futuro (CEPAL, 1996d).

A la luz de las cifras ya comentadas sobre el déficit habitacional acumulado y la urgente necesidad de nuevas viviendas que genera la acelerada formación de hogares, los países hacen esfuerzos por orientar este impulso constructor hacia la producción de viviendas sociales y de tipo medio. Si se considera que sólo para estabilizar el déficit cuantitativo en su nivel de 1995 sería necesario duplicar con creces los recursos actualmente destinados a ese fin (CEPAL, 1996d), entonces para ampliar el acceso a la vivienda un requisito básico es articular los aportes del Estado con los del sector privado y los de los propios beneficiarios.

b) Evolución de los sistemas de atención habitacional

i) Adecuación de los sistemas de financiamiento

Para atraer nuevos recursos e inversiones hacia el sector habitacional, muchos países han cambiado su tradicional esquema de manejo de recursos, que operaba en forma segmentada del resto del sistema financiero mediante una banca especializada en vivienda, por sistemas financieros abiertos, que por lo general resultan más eficientes y transparentes. El desarrollo alcanzado por el sector de la construcción se debe en gran parte a la confianza demostrada por los inversionistas institucionales en los nuevos sistemas financieros para la vivienda. Si bien hasta ahora la participación del sector privado en el campo habitacional se ha centrado en los segmentos de mercado de mayor rentabilidad, hay interesantes

experiencias nacionales de extensión de esta participación hacia la vivienda del sector medio y medio bajo, con el consiguiente alivio de la carga presupuestaria de los gobiernos en este ámbito. En países que iniciaron tempranamente la adecuación de sus sistemas de financiamiento, como es el caso de Chile, la participación de la inversión pública en el sector de la vivienda, que en 1972 era de 72% del total, logró reducirse a un 19% en 1994, sin que ello haya significado una menor proporción de viviendas inscritas en los programas de apoyo estatal.

Por otra parte, en general los programas de vivienda social han tendido a ampliar su cobertura, incentivando el ahorro de los propios beneficiarios, incluso los de menores recursos, a través de programas de financiamiento compartido. La concepción de programas altamente subsidiados, pero con dificultades de replicabilidad y a veces regresivos, ha cedido paso a otra en que la tasa de esfuerzo exigida se determina con mayor precisión y el compromiso financiero del beneficiado antes y después de la obtención de su vivienda resulta fundamental.

ii) Focalización y accesibilidad

Para la mayoría de los países de la región la focalización del gasto en vivienda se ha planteado como un desafío de eficacia de este período, en vista de la reducida disponibilidad de recursos estatales para hacer frente al problema habitacional. Para dar acceso a una vivienda a las familias que la necesitan, se ha creado una serie de instrumentos financieros, normativos e institucionales, que incluyen sistemas de postulación y asignación de alta selectividad y diferentes tipos de subsidios.

Si bien algunos países aún mantienen y prefieren un subsidio orientado hacia la oferta, que asume la forma de exenciones tributarias o créditos preferenciales para la producción de vivienda, en gran parte de los casos el subsidio a la demanda habitacional ha ido reemplazando este esquema. Este hecho podría obedecer a que los subsidios directos a las familias que necesitan una vivienda han resultado más propicios para el establecimiento de sistemas justos y objetivos de acceso a este bien, ya que permiten una adecuada focalización y atenúan la regresividad propia de las políticas habitacionales de los años ochenta.

Se están haciendo esfuerzos por dotar a los sistemas de postulación a viviendas sociales de reglas claras, objetivas y transparentes, que induzcan a las familias necesitadas a preferir los sistemas establecidos de asignación habitacional a las invasiones de terrenos o a las presiones sobre la autoridad. En varios países se ha propiciado una mejor focalización en las familias de menores recursos, a la vez que se establecen criterios objetivos de asignación de beneficios habitacionales.

iii) Diversificación de la oferta habitacional

La consolidación de sociedades predominantemente urbanas y la gran diversidad de carencias habitacionales existentes han obligado a los gobiernos a revisar los sistemas rígidos de producción masiva de vivienda social propios de los años setenta, para diversificar su oferta y atender la demanda de grupos específicos tales como jóvenes, mujeres jefas de hogar, ancianos, habitantes de tugurios centrales, discapacitados, etc. Sobre todo en las grandes ciudades, el rápido aumento de las expectativas relacionadas con los estándares de

vivienda que acompaña el mejoramiento de los niveles de vida ha puesto el tema de la calidad habitacional y urbana en el centro de las políticas habitacionales. Notables esfuerzos por rehabilitar o renovar áreas deterioradas con viviendas sociales se han realizado en muchos países de la región.

Por otra parte, los países que aún tienen una población rural numerosa están especialmente conscientes de la gravedad del déficit habitacional rural y de la importancia de encararlo con programas adecuados a la realidad geográfica, económica y cultural del sector. Dados los costos de proveer infraestructura y vivienda rural frente a una alta dispersión residencial, se intenta favorecer un mayor agrupamiento espacial de las familias campesinas, alcanzando economías de escala y facilitando al mismo tiempo el acceso de la población rural a los servicios sociales y las oportunidades de empleo.

Finalmente, y como más del 50% del déficit regional de construcción e inversión en las áreas residenciales urbanas y rurales de América Latina y el Caribe es de tipo cualitativo, cabe prever una mayor atención al mercado del mejoramiento y mantenimiento de viviendas, con claros beneficios para el panorama habitacional regional.

iv) Vivienda y políticas urbanas

En América Latina y el Caribe los problemas habitacionales están inevitablemente relacionados con los problemas urbanos. Por un lado, las políticas de vivienda tienen cada vez más dificultades para satisfacer la cuantiosa demanda de terrenos e infraestructura que requieren los programas, a costos aceptables. Por otra parte, la práctica de ubicar las viviendas sociales en suelos de menor costo de la periferia urbana ha acentuado los problemas de extensión y segregación de las ciudades, con sus secuelas de exclusión.

Conscientes de que los estándares y diseños de vivienda social han contribuido en gran medida a la extensión de las ciudades en el pasado, creando grandes barrios de baja densidad que consumen suelos agrícolas e incluso ocupan zonas de riesgo natural, las instituciones de vivienda se muestran más sensibles a las cuestiones urbanas, favoreciendo la densificación de las ciudades y ubicando los conjuntos habitacionales de acuerdo no sólo con el costo del suelo sino también con las consecuencias urbanas y sociales del emplazamiento. Entre estas últimas se destaca la accesibilidad de las familias de menores recursos a los servicios educacionales y de salud.

En Colombia, entre otros países, se revisan las bases normativas y legales que rigen la propiedad y el mercado de suelos urbanos, y en general se analizan reformas para instaurar una mejor gestión del suelo urbano y periurbano, e incluir en las decisiones sobre ubicación de la vivienda una evaluación de costos de operación y uso de la ciudad. Los avances concretos en este campo son escasos, ya que requieren delicados acuerdos políticos que no siempre son fáciles de lograr.

A su vez, la recuperación, el mantenimiento y la actualización del parque habitacional de los países ofrecen evidentes beneficios urbanos, como una forma de dar respuesta a las necesidades de vivienda sin recurrir necesariamente a la extensión de la ciudad, además de evitar una obsolescencia social, funcional y material de los barrios. Junto con los programas de saneamiento y rehabilitación de los asentamientos precarios, estos programas constituyen líneas no convencionales en la gama de respuestas sectoriales a los requerimientos de vivienda.

v) Descentralización de la gestión habitacional

Aun cuando en algunos países ha existido desde hace tiempo un espacio de participación de los niveles subnacional y local en la política de vivienda, ésta suele operar de forma muy centralizada, a través de una entidad ministerial o institución especializada a escala nacional. Sin embargo, en los últimos años los países han demostrado una preocupación creciente por introducir una mayor descentralización en la formulación y el manejo de las políticas de vivienda, entregando espacios a los municipios. Pese a la dificultad que ha tenido hasta ahora este proceso de descentralización de las políticas nacionales de vivienda, sobre todo en cuanto a los arreglos institucionales, el traspaso de recursos y la creación de capacidad de manejo a escala subnacional, encargar los programas habitacionales a las autoridades locales debería ayudar a corregir los efectos negativos que provocan muchos de ellos en el desarrollo urbano.

En este proceso ha resultado decisivo el trabajo realizado por los comités preparatorios nacionales creados en los diferentes países con anterioridad a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul en junio de 1996, en los cuales participaron los gobiernos junto a las autoridades locales, los organismos no gubernamentales, el sector privado y las comunidades. Durante la quinta Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), celebrada en Kingston en noviembre de 1996, los países acordaron reactivar o mantener estos grupos multisectoriales para desarrollar las políticas urbanas y de vivienda, de manera que es probable que se concrete la colaboración entre las instituciones nacionales y los gobiernos locales.³⁹

5. Reforma de la previsión social

El diseño de un sistema de seguridad social afecta el bienestar de la población, porque influye en las posibilidades de protección contra la pérdida de ingresos y los gastos vinculados a las contingencias de enfermedad, vejez, invalidez y viudez.

a) La situación latinoamericana

En América Latina los sistemas de pensiones se caracterizan, en general, por la falta de equidad. Su desarrollo no ha sido uniforme y sólo una pequeña parte de la población, urbana y perteneciente al sector formal, se encuentra cubierta. Existen marcadas e injustificadas desigualdades entre grupos y regiones cubiertas por el sistema. Además, en muchos casos el costo de éste es excesivo, debido a elevados gastos administrativos, déficit crecientes, alta evasión y mora, una cuantiosa deuda estatal y un bajo rendimiento real de la inversión, entre otros factores.

³⁹ Acuerdos de la Quinta Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe, Kingston, Jamaica, noviembre de 1996.

Se pueden distinguir tres grupos de países según la fecha de establecimiento del sistema de seguridad y su desarrollo posterior: pioneros, intermedios y tardíos (Mesa-Lago, 1978). Los sistemas se diferencian por la antigüedad de sus programas, la cobertura de la población, la carga salarial y económica, el equilibrio financiero y aspectos demográficos. Los aspectos más destacados de estos sistemas desde el punto de vista de la equidad son las limitaciones de la cobertura (véase el cuadro V.14) y probablemente, los obstáculos que dificultan su extensión.

Cuadro V.14
**POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA CUBIERTA
 POR LA SEGURIDAD SOCIAL 1970-1995**
(En porcentajes)

Países	Población económicamente activa (PEA)				Población total		
	1970	1980	1985-88	1990-95	1980	1985-88	1990-95
Argentina	68.0	69.1	79.1	81.4 ^a	78.9	74.3	100.0 ^a
Bahamas	85.3	85.9	-	-	-	-	-
Barbados	75.3	79.8	96.9	-	-	-	-
Bolivia	9.0	18.5	16.9	-	25.4	21.4	21.3
Brasil	27.0	87.0	-	-	96.3	-	-
Chile	75.6	62.8 ^b	81.1 ^b	100.0 ^b	67.3	100.0 ^a	100.0 ^a
Colombia	22.2	30.4	30.2	-	15.2	16.0	-
Costa Rica	38.4	68.3	68.7	77.3	84.4 ^c	83.1 ^c	86.2 ^c
Cuba	88.7 ^b	93.0 ^a	-	-	100.0 ^a	100.0 ^a	100.0 ^a
Ecuador	16.3	25.9	27.4	28.0	9.8	15.8	17.2
El Salvador	9.6	19.7	19.4	22.6	8.8	11.0	14.2
Guatemala	27.0	33.1	27.1	29.0	15.2	13.1	16.4
Honduras	4.2	14.4	12.8	-	7.3	10.3 ^b	13.0
Jamaica	58.8	80.9	93.2	-	-	-	-
México	28.1	42.0	40.2	43.7	53.4	53.7	58.4
Nicaragua	14.8	16.8	29.0	14.3	9.1	22.0	13.0
Panamá	33.4	52.3	59.8	64.0	49.9	57.4	-
Paraguay	10.7	8.1	8.1	8.7	18.2	18.5	22.3
Perú	35.5	37.4	32.0	-	15.7	22.2	23.8
República Dominicana	8.9	11.6	10.2	12.7	-	4.2	5.6
Uruguay	95.4	81.2	73.0	-	86.1 ^d	87.7 ^d	-
Venezuela	24.4	49.8	54.3	-	45.2	49.9	-

Fuente: Elaborado por Carmelo Mesa-Lago, sobre la base de cifras oficiales de los países.

^a Basado en la cobertura legal. En Argentina, si se considera la PEA obligada a cotizar en el sistema nacional (sin tomar en cuenta a los afiliados de provincias), el porcentaje ascendía a 71.4% en 1995. En Chile incluye a los indigentes y no asegurados que reciben atención asistencial.

^b Las cifras corresponden a los afiliados en el período 1980-1994, pero hay una considerable duplicación (un asegurado puede estar registrado en dos o más administradoras de fondos de pensiones); si se consideran los contribuyentes activos, la cobertura desciende a 61.5% en 1994.

^c Incluye la atención asistencial a los indigentes; si se le suma la protección del Ministerio de Salud, la cobertura asciende al 100%.

^d Incluye la cobertura del Ministerio de Salud Pública, BPS, las mutuales y los servicios de las fuerzas armadas.

b) Cambios recientes relativos al financiamiento

Durante el primer quinquenio de los años noventa, los mayores aumentos de los recursos destinados a pensiones se registraron en Argentina, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay.

En Argentina, el reajuste de las pensiones, para cumplir con las metas presupuestarias establecidas en la ley de jubilaciones y pensiones, y el reconocimiento de los pasivos que mantenían las entidades de seguridad social con los jubilados son factores que explican en gran parte el significativo incremento del gasto corriente en el sector. En Ecuador, al igual que en Panamá, éste obedece también a la considerable expansión del gasto corriente debido al mayor pago de prestaciones durante el período. En Uruguay, se efectuaron reajustes cuatrimestrales de las jubilaciones y pensiones, como resultado de la enmienda constitucional aprobada a fines de los ochenta. Ello explica el sustancial incremento en términos absolutos del gasto per cápita destinado al sector entre 1990 y 1995 (véase el cuadro V.15).

Cuadro V.15
EVOLUCIÓN DEL GASTO PER CÁPITA EN SEGURIDAD SOCIAL^a

Sector	Gasto social real per cápita (dólares de 1987)		Variación absoluta (dólares de 1987)	Variación porcentual
	1990-1991	1994-1995		
Seguridad social ^b	82.9	124.3		
Argentina	128.1	331.9	203.8	159.2
Bolivia	...	...	...	...
Brasil ^c	119.2	128.8	9.6	8.1
Chile	123.6	137.2	13.6	11.0
Colombia	40.9	51.1	10.2	25.1
Costa Rica	104.5	126.0	21.5	20.6
Ecuador	22.3	39.0	16.7	75.3
El Salvador	13.1	20.3	7.2	54.8
Guatemala	6.4	5.9	(0.5)	(7.1)
Honduras	4.6	3.4	(1.2)	(26.5)
México	...	...	...	...
Nicaragua	...	...	...	...
Panamá	117.2	177.3	60.1	51.3
Paraguay ^d	10.8	23.0	12.1	112.3
Perú	...	...	...	...
República Dominicana	3.3 ^e	...	...	...
Uruguay	304.1	447.8	143.7	47.3
Venezuela	63.4 ^e	...	...	...

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, cuadro IV.2, pp. 96-97. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

^a Datos promedio de los años 1990-1991 para todos los países, excepto Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Panamá, países en los que sólo se considera el año 1994 en lugar del promedio 1994-1995.

^b Se excluyen del promedio del sector a Bolivia, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela por falta de información.

^c Comprende sólo el gasto del gobierno central.

^d Comprende sólo el gasto del gobierno central presupuestario.

^e Incluye sólo 1990.

En Colombia se destinó un volumen importante de recursos a la ampliación de la cobertura de la seguridad social a sectores indigentes, a través del programa "Revivir" iniciado en 1994. Esta ampliación benefició a parte de la población ocupada que no estaba cubierta por el sistema, gracias a la creación del Fondo de Solidaridad Pensional en 1995.

Como consecuencia de las reformas en curso, una de cuyas características predominantes es la asunción de pasivos futuros con una reducción progresiva de la recaudación, cabe prever que aumente la necesidad de financiamiento para este sector, aunque esto no implique necesariamente mayores gastos.

c) Las reformas en curso

En América Latina se están llevando a cabo modificaciones importantes en los sistemas. Estas reformas tienen los siguientes objetivos: i) diferenciar los riesgos, de modo que la administración financiera se adecue a la probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos; ii) administrar de manera eficiente los recursos de los programas manteniendo los equilibrios macroeconómicos básicos (por ejemplo, en las finanzas públicas, en la seguridad social y en la eficiencia de los mercados de trabajo y financieros), y iii) dar mayor participación al sector privado, tanto en la administración de los recursos como en la prestación de los servicios.

La propuesta de que las cotizaciones se conviertan en la principal fuente de financiamiento y sean la base para definir los beneficios que se obtendrán, representa un cambio radical con respecto a los sistemas tradicionales. Este nuevo criterio tiene dos implicaciones que pueden vincularse directamente a la equidad: i) puede resultar no solidario por excluir a quienes no están en condiciones de cotizar, pero pueden verse afectados por los riesgos contra los cuales protege el sistema de seguridad social; la inclusión de un componente de solidaridad en los nuevos sistemas es fundamental para que las actuales reformas contribuyan a la equidad,⁴⁰ ii) si el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones se establece a nivel individual, no habrá redistribución entre los cotizantes; en cambio, si establece un vínculo colectivo hay posibilidades de redistribuir.

Cabe destacar que los efectos en términos de equidad no dependen del carácter público o privado de los sistemas, sino de la naturaleza individual o colectiva de los mecanismos de financiamiento y prestaciones.

En el caso del sistema previsional, la transición de un sistema de reparto (transferencia) a un régimen basado en cotizaciones definidas y cuyos beneficios dependen de la capitalización individual puede afectar a la equidad, tanto directamente, por su componente de transferencias, como indirectamente, por sus consecuencias en términos de la eficiencia dinámica de la economía.

La contribución a la solidaridad y al logro de la eficiencia dinámica son dos objetivos de la seguridad social, que inciden en la equidad. De hecho, es común atribuir las siguientes dos funciones a los sistemas de pensiones:

⁴⁰ Actualmente se plantea un debate en torno a la conveniencia de que los beneficios no correspondientes a contribuciones sean cubiertos por regímenes subsidiados de la seguridad social o por el sector público, a través de asignaciones presupuestarias.

i) una función social, que consiste en proporcionar una pensión de vejez, invalidez o muerte;⁴¹ hay que distinguir entre las prestaciones de origen contributivo propiamente tales, que favorecen a quienes aportaron al sistema, y las prestaciones que no corresponden a contribuciones y se otorgan a quienes no tenían capacidad de ahorro con cargo a las cotizaciones o impuestos generales;

ii) una función económica y financiera, que consiste en contribuir a los equilibrios macroeconómicos básicos y a la promoción del ahorro nacional sin sustituir a otras formas de ahorro voluntario, y en complementar el desarrollo del sector financiero mediante instrumentos que faciliten la intermediación de los fondos acumulados y el desarrollo de instituciones reguladoras del sector.

Hipotéticamente, un trabajador que contara con plena información optaría por un determinado sistema basándose en dos criterios: el monto de la pensión que recibirá cuando se jubile a cambio de las contribuciones realizadas durante su vida laboral y la utilidad obtenida por sus cotizaciones en relación con el promedio de los trabajadores, lo que depende de la forma en que cada sistema cumple su función social.

Hasta hace pocos años los regímenes previsionales latinoamericanos se basaban en sistemas de reparto que implicaban transferencias de los trabajadores activos a los jubilados y el compromiso implícito del Estado de que los contribuyentes, una vez llegados a la edad de jubilar, se beneficiarán de las cotizaciones de las nuevas generaciones de trabajadores. Este sistema alcanza su punto de equilibrio⁴² bajo condiciones ideales: un crecimiento constante de la población y estabilidad financiera. En tal caso, cada jubilado recibirá en promedio como rentabilidad de sus cotizaciones una tasa igual a la del crecimiento de la masa real de salarios de los contribuyentes. La rentabilidad se desviará del promedio si se incluye un componente de solidaridad que permita la transferencia de recursos.

El otro esquema de financiamiento es el que erróneamente⁴³ se presenta como producto de la privatización de los sistemas de pensiones y que debería llamarse "sistema de capitalización individual". Se basa en el financiamiento completo de los beneficios con fondos acumulados mediante la capitalización de las cotizaciones de cada participante. Se transforman las cotizaciones previsionales para la vejez en un fondo de ahorros individuales, correspondiente a una fracción del salario del aportante en cada etapa de su vida activa. Según este esquema, cada cotizante recibe en promedio por sus cotizaciones una tasa igual

⁴¹ El concepto de "buena pensión" es relativo. Se considera una buena pensión la que repone, en términos reales y en casos de invalidez, vejez y muerte una proporción significativa del ingreso promedio sobre cuya base el afiliado hizo contribuciones durante su vida activa.

⁴² Estos sistemas de reparto deben ajustarse actuarialmente ya que, cuando se inician (sistemas jóvenes) muestran excedentes que debieran invertirse como fondos de reserva para utilizarse en el pago de pensiones cuando el sistema enfrente desequilibrios financieros en su proceso de "maduración". Esos cálculos actuariales exigen un monitoreo de las relaciones de dependencia demográfica y laboral entre las personas en edad de jubilar y los contribuyentes, dado que se producen pérdidas cuando la relación aumenta y no se ajustan las cotizaciones y las prestaciones en respuesta al aumento de la dependencia demográfica.

⁴³ A partir de la reforma chilena, la implantación de este esquema ha sido llamado "privatización del sistema de pensiones". Sin embargo, en la práctica si bien el esquema es financiado por los trabajadores y los fondos son administrados por empresas privadas, el Estado interviene en cuatro niveles: i) regula la demanda al imponer la obligación de cotizar; ii) regula ciertos aspectos de la oferta al supervisar el rol de las administradoras de fondos de pensiones; iii) financia pensiones en el caso de pensiones asistenciales y complementarias, y iv) administra y financia el sistema antiguo hasta que deie de operar.

a la rentabilidad en los mercados de capitales. Dado que en su forma pura no incluye un componente de solidaridad, la rentabilidad se desviará del promedio sólo como consecuencia de divergencias en la administración de los fondos individuales.

Frente a estas alternativas, hay dos factores que influyen en el bienestar de un trabajador jubilado: i) la tasa de crecimiento de la masa real de salarios de los contribuyentes en comparación con la tasa de rentabilidad del capital, durante su vida activa;⁴⁴ ii) los efectos para la rentabilidad individual de la rentabilidad promedio de todos los trabajadores afiliados al sistema, como resultado de componentes que, sin estar relacionados con las cotizaciones, redistribuyen el ingreso entre los participantes.

d) Tipología de las reformas a los sistemas de pensiones

Los países que han reformado o están en proceso de cambio de sus sistemas de pensiones han incorporado en éstos un componente de capitalización (CEPAL, 1996a). Según los argumentos a favor de este tipo de esquemas, permiten superar por lo menos tres debilidades de los sistemas de reparto: i) explicitan la deuda del Estado con los contribuyentes activos en el sistema anterior, ii) fortalecen los vínculos entre las contribuciones de cada trabajador, su administración financiera y los beneficios que recibe con su capitalización, y iii) eliminan la función distributiva del sistema de pensiones, que pasa a ser desempeñada por el presupuesto fiscal.

Sin embargo, dado que cuando se aplican las reformas existe ya un sistema en operación, éstas difieren en cuanto a la modalidad de distribución de los costos fiscales entre los afiliados y el resto de la población.⁴⁵

En términos generales, se pueden distinguir cuatro generaciones de reformas. La primera, que ha servido de prototipo, es la realizada en Chile, en la que se sustituyó totalmente un sistema por otro. Le siguen otros dos tipos que establecen sistemas paralelos y competitivos (Colombia) y las que crean sistemas mixtos o integrados (Argentina, Uruguay). Finalmente, se han realizado reformas secuenciales, en virtud de las cuales se uniforma y racionaliza el sistema antiguo, que se sustituye paulatinamente por otro (Costa Rica).

⁴⁴ Esta tasa es habitualmente mayor en las economías dinámicamente eficientes. Respecto de 15 países de la región, en los balances preliminares que publica anualmente la CEPAL se informa sobre las tasas de interés pasivas y activas (como indicadores de rentabilidad de los ahorros en el sistema bancario) y de la tasa de crecimiento del producto que, a falta de cambios en la distribución del ingreso, debieran corresponder a la tasa de crecimiento de la masa salarial. Entre 1990 y 1992 se observa que en 11 casos la tasa de interés pasiva es menor que la tasa de crecimiento del PIB, lo que tendería a favorecer la implantación de regímenes de reparto. Sin embargo, en nueve casos la tasa activa de interés es mayor que la de crecimiento del PIB, lo que tendería a favorecer la implantación de regímenes de capitalización. Por cierto, la tasa de interés bancaria es un indicador imperfecto y parcial de la rentabilidad en los mercados de capitales.

⁴⁵ Los costos fiscales se derivan de lo siguiente: i) la necesidad de seguir pagando las pensiones del sector pasivo sin disponer de las cotizaciones del sector activo, ii) la necesidad de reconocer las cotizaciones pasadas de quienes se incorporan al sistema de capitalización, y iii) la necesidad de financiar pensiones asistenciales y mínimas garantizadas por ley.

Cuadro V.16
**PILARES DE LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES
 EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

País	Pilar obligatorio		Pilar voluntario ^a
	Administrado por el sector público	Administrado por el sector privado	
Argentina	Sí, pensión básica uniforme, tanto en el programa reformado como en el componente público del mixto (pero no en AFJP) o pensión asistencial	Sí, en la AFJP si se opta por sistema mixto, pero las AFJP también pueden ser públicas o de otro tipo	Sí, en la AFJP si se opta por el sistema mixto
Colombia	Sí, pensión mínima a los que opten por sistema público (más otra supeditada a ingreso y contribución) o pensión mínima garantizada	Sí, pero sólo si se opta por SAFF; además, éstas también pueden ser públicas o de otro tipo	Sí, en la SAFF si se opta por este sistema
Costa Rica	Sí, pensión mínima del sistema público único (más pensión supeditada a ingreso y contribución) o pensión asistencial supeditada a necesidad	No, pero puede haber pensiones complementarias voluntarias dentro del sistema público o fuera de éste	No
Chile	Sí, pensión mínima garantizada por el Estado (en la AFP) o pensión asistencial supeditada a necesidad	Sí, todo el nuevo sistema de AFP	Sí, todo el nuevo sistema de AFP
México	Sí, pensión mínima dentro del sistema público (más pensión supeditada a ingreso y contribución) pero no pensión mínima en SAR o asistencial	El pilar fundamental es público y la SAR es sólo complementaria (parcialmente administrada por bancos pero los fondos son controlados por el Estado)	Sí, dentro de SAR
Perú	Sí, pensión mínima a los que optan por el sistema público (más pensión supeditada a ingreso y contribución) y pensión mínima en AFP, pero no pensión asistencial	Sí, pero sólo si se opta por AFP, no si se decide permanecer en el sistema público	Sí, en la AFP si se opta por este sistema
Uruguay	Sí, pensión básica en el programa público o pensión asistencial supeditada a necesidad, pero no pensión mínima en AFAP	Sí, en la AFAP si se opta por el sistema mixto, pero AFAP también puede ser pública	Sí, en la AFAP si se opta por el sistema mixto, pero sólo los que sobrepasan un nivel salarial alto

Fuente: Mesa-Lago, "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), diciembre de 1996, cuadro 3.

^a Sólo contribuciones del asegurado.

En el cuadro V.16 se presenta una tipología de las reformas de pensiones (Mesa-Lago, 1996), en la que se clasifican siete casos nacionales, a partir de la distinción de tres pilares hecha por el Banco Mundial: i) pilar obligatorio, en sistema administrado por el Estado con objetivos de redistribución y seguro, que garantiza un beneficio mínimo o uniforme, y se financia mediante impuestos (régimen de reparto); ii) pilar obligatorio, en sistema de administración privada con objetivos de ahorro y seguro, ya sea mediante un plan de ahorro individual en el que sólo contribuye el asegurado o un plan auspiciado por una empresa, en el que contribuyen tanto el asegurado como el empleador, con capitalización plena e individual, y regulado por el Estado, y iii) pilar voluntario, similar en todos los demás aspectos al segundo.

Las alternativas de financiamiento de los componentes de solidaridad corresponden al primer pilar. En las alternativas reformistas se puede reconocer *a priori*, o no hacerlo, la existencia de pensiones no vinculadas a contribuciones (asistenciales) y la necesidad de garantizar una pensión mínima a quienes tengan derecho a ella. Los sistemas también se diferencian de acuerdo a las fuentes del financiamiento de los componentes solidarios de las pensiones; que pueden ser cotizaciones de los participantes u otras fuentes, como el presupuesto fiscal.

En el cuadro V.17 se presenta una clasificación de los sistemas nacionales distributivos. El caso extremo es nuevamente el chileno, en el que todo el financiamiento de los componentes de solidaridad (pensión asistencial y complemento para alcanzar una pensión mínima) proviene de impuestos generales, lo que significa que en la política previsional no se toma en cuenta el factor de solidaridad.

Ya sean de carácter mixto o paralelo, en los demás sistemas se incluye un componente de financiamiento solidario, de modo que el rendimiento de los fondos de los aportantes se ve afectado tanto por la relación entre la rentabilidad del capital y el crecimiento de la masa de salarios en términos reales como por la forma en que el componente solidario influye en el rendimiento relativo.

Cuadro V.17
CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DISTRIBUTIVOS

	Pensión básica-mínima	Pensión asistencial
Sistema público con método de reparto basado en contribuciones	Argentina Uruguay	
Sistema público con método de prima media escalonada basado en contribuciones	Colombia (optativo) Costa Rica México Perú (optativo)	
Sistema público e impuestos		Argentina Costa Rica Chile Uruguay
Sistema de capitalización e impuestos	Chile (parcialmente, más capitalización) Perú Colombia	

Fuente: C. Mesa-Lago, "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), diciembre de 1996, pp. 73-94.

**TERCERA PARTE:
ORIENTACIONES PARA UNA POLÍTICA
INTEGRADA**

VI. *Políticas económicas*

VII. *Políticas sociales*

VI. POLÍTICAS ECONÓMICAS

1. El desafío de la transformación productiva con equidad

En sucesivos documentos, la CEPAL ha venido desarrollando diversos temas en torno de su propuesta sobre transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990b, 1992a y 1996a). En esta ocasión, el énfasis se ha puesto en el potencial aporte de las políticas públicas para inducir un crecimiento elevado y estable, que refuerce la generación de empleo productivo y permita ir superando los rezagos en materia de equidad. Eso es lo que significa la expresión "calidad del crecimiento".

El crecimiento exige un grado de estabilidad sociopolítica, lo que implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De este condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad se desprende la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea antes que secuencial. En América Latina y el Caribe este tema ha sido objeto de una constante preocupación analizada por la CEPAL.

Según esa visión, la transformación productiva con equidad hace posible proponerse y cumplir la meta de obtener a la vez crecimiento y equidad. Tal logro, sin embargo, no aparece como un resultado automático del crecimiento, dado que éste, por elevado que sea, no conduce necesariamente a la equidad; tampoco las políticas sociales por sí solas pueden compensar todos los factores de inequidad. De allí la importancia de las áreas de complementariedad entre ambos objetivos: el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, incluyendo el estímulo al ahorro y la inversión y la asignación adecuada de los recursos; la rápida difusión tecnológica; la inversión en recursos humanos, la generación de empleo de productividad creciente; la adopción de políticas sociales eficaces en su impacto y eficientes en su gestión; y la reforma del Estado basada en un concepto moderno de las políticas públicas.

Crecimiento y equidad son producto de la política tanto económica como social. En tal sentido, habría que superar la idea de que la política económica ha de tener por única finalidad impulsar el crecimiento, en tanto que a la política social sólo le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni la una ni la otra son neutras en términos distributivos, y ambas influyen en la capacidad de crecimiento. Es por eso que se requiere un enfoque integrado, en el que la política pública en su conjunto propicie, a la vez, la transformación productiva y la equidad.

Para avanzar de un modo perceptible en las tareas sociales se requiere una concepción unificada de las políticas económicas y sociales, para así apoyar todas las formas de competitividad que estimulen la cohesión social, y viceversa. Una visión de este tipo no ignora los conflictos entre crecimiento y equidad que, en ocasiones, impone la práctica; más bien, trata de minimizarlos. Pero más que nada centra la reflexión en las numerosas complementariedades que pueden darse entre ambas dimensiones. Esto se refleja en la gestión macroeconómica, las políticas de desarrollo productivo, las políticas sociales y las interacciones entre todas ellas. Asimismo, ha de traducirse básicamente en instituciones que tornen creíbles para la sociedad los objetivos de crecimiento, estabilidad, equidad y competitividad.

La simultaneidad de los procesos de ajuste, estabilización macroeconómica y reforma estructural que han tenido lugar en América Latina y el Caribe representa una transformación fundamental en el proceso de desarrollo de la región. Pero la concurrencia de la estabilización macroeconómica y la modernización productiva —incluyendo aspectos estructurales, institucionales y de organización— no ha sido fácil, y ha tenido trayectorias heterogéneas en los distintos países y también dentro de cada uno.

Del mismo modo, es evidente que se ha avanzado menos en diversos aspectos referidos a la puesta en práctica y la aplicación efectiva de las orientaciones económicas y sociales, tras adecuarlas a las particularidades estructurales, organizativas, legales e institucionales de cada país.

Así, en casi todas las economías de la región, en mayor o menor medida, hay problemas estructurales e institucionales que hacen difícil lograr un incremento sostenido del crecimiento sólo sobre la base de las señales de mercado. El requisito más obvio para el buen funcionamiento de la economía es la existencia de mercados competitivos o de instituciones que contribuyan a impulsarlos o simularlos. La presencia de mercados segmentados o incompletos disminuye las posibilidades de multiplicar los eslabonamientos al interior de los sistemas productivos y también la irradiación de la demanda y el progreso técnico desde los sectores modernos líderes hacia el resto de la economía.

Las marcadas diferencias institucionales acaso expliquen una parte significativa de la diversidad de los resultados obtenidos, a pesar de la relativa similitud de las orientaciones. Atender a tales diferencias conduce no sólo a conceder mayor prioridad al vínculo entre las políticas económica y social, sino también al existente entre territorio y competitividad, esto es, entre política económica, cambio tecnológico y base regional, incluidos los actores sociales.

Las políticas públicas que procuran aliviar las más graves manifestaciones de privación y marginalidad han tenido, hasta ahora, una capacidad insuficiente y una eficacia limitada; el gasto social se ha visto constreñido por los esfuerzos en materia de disciplina presupuestaria y la gestión de las políticas sociales no se ha renovado con la suficiente

rapidez y profundidad. Se configura así un panorama social con problemas latentes que pueden dificultar el sostenimiento del proceso de desarrollo.

El contenido distributivo del desarrollo depende críticamente de la adopción de políticas que en forma deliberada promuevan una mayor difusión social de los beneficios del crecimiento. Entre los factores de carácter económico que cabe considerar están: i) el crecimiento económico que condiciona la demanda de trabajo, por lo que la recuperación de los niveles de actividad que caracterizaron a la región en el pasado puede potencialmente permitir mejoras distributivas; y ii) el tipo de crecimiento, que exige adoptar patrones de especialización productiva acordes con la disponibilidad de recursos y factores existentes en cada país.

En ese sentido, se requiere adoptar una estrategia de desarrollo que mantenga un crecimiento sostenido de la demanda de trabajo, que adecue esta demanda a la oferta de calificaciones y que permita eliminar los escollos que enfrentan los sectores de bajos ingresos para acceder al mercado de trabajo y a empleos productivos.

El nivel de los ingresos provenientes del trabajo es atribuible, en buena parte, al capital humano de los ocupados, que a su vez deriva de la amplitud y la calidad de la formación educativa. De aquí se desprenden dos orientaciones adicionales de política: i) diseñar programas de recalificación de la fuerza de trabajo, en caso que la adopción de nuevos patrones tecnológicos vuelva obsoletas las capacidades que posee; y ii) formular una política de educación que asegure la amplitud de la cobertura, evite la deserción y se preocupe de la calidad de la enseñanza, lo que aumentará las probabilidades de los educandos de insertarse en el mercado de trabajo en la edad adulta.

En los hogares de menores ingresos la baja tasa de participación laboral (total de ocupados y desocupados dividido por la población en edad de trabajar) hace que una alta proporción de sus miembros en edad de trabajar permanezca inactiva, básicamente las cónyuges, ya que con frecuencia el alto número de dependientes menores de edad las obliga a permanecer en el hogar. Cabe aquí, como sugerencia de política, destacar la conveniencia de que, tanto en empresas como en lugares de residencia, se creen sistemas públicos o subvencionados que permitan delegar el cuidado de los hijos en entidades confiables (salas cuna, jardines infantiles y centros abiertos, entre otros), lo que facilitaría la incorporación de las madres al mercado de trabajo.

En el corto plazo, es posible lograr una mayor equidad mediante políticas de compensación, focalizadas en especial en los segmentos de extrema pobreza, y redes de protección social, que aminoren los efectos negativos derivados de las fluctuaciones del nivel de actividad económica. Estas políticas, además, cumplen un importante papel por cuanto dan coherencia y legitimidad a las orientaciones de largo plazo.

El avance hacia la institucionalización de economías de mercado vuelve necesario acompañar las reformas económicas con otras de índole propiamente política, lo que incluye los ajustes institucionales ya mencionados. En algunas sociedades están aún pendientes reformas políticas básicas, tales como aumentar la transparencia de los sistemas electorales, abordar inequidades evidentes y asegurar grados mínimos de gobernabilidad; en otras, el desafío consiste más bien en ir estableciendo los mecanismos institucionales y estructurar los consensos que permitan encarar los desafíos del crecimiento, la equidad y la competitividad en el contexto de economías abiertas.

2. Políticas públicas y calidad del crecimiento

El acceso a mayores niveles de productividad y empleo impone requisitos a la macroeconomía. La CEPAL ha estimado que el principal de ellos es conseguir una expansión estable del PIB del orden de 6% anual. Esto no podrá lograrse sin un aumento significativo de la inversión —que lleve el promedio regional a alrededor de 27% del PIB—, y sin una adecuada combinación entre ahorro nacional y externo que permita financiar ese incremento en forma compatible con la estabilidad macroeconómica (CEPAL, 1996a). Pero el crecimiento por sí solo no basta. También hay que cumplir requerimientos de orden microeconómico y sistémico para generar impulsos de arrastre y externalidades que contribuyan a que las unidades productivas y la fuerza de trabajo, hoy ubicadas en segmentos rezagados del sistema, se incorporen efectivamente al proceso de transformación, lo que permitiría mejorar la situación y los ingresos de los grupos más pobres.

a) Una macroeconomía orientada al crecimiento

Los equilibrios macroeconómicos constituyen una condición crucial para lograr un crecimiento acelerado y con mayor equidad. Sin embargo, la forma en que se alcancen dichos equilibrios es decisiva para la consecución de tales objetivos. En ese sentido, los equilibrios macroeconómicos que más aportan son los más sustentables e integrales.

El hecho de poner énfasis en el carácter de estable del crecimiento deseado, significa que los equilibrios macroeconómicos deben ser sostenibles en el tiempo. Otra forma de plantear lo mismo es atender al impacto de la macroeconomía en la asignación eficiente de recursos, esto es, evitar distorsiones que alejen a la economía de la frontera productiva en expansión.

La estabilidad del escenario macroeconómico es condición necesaria tanto para estimular el ahorro y la inversión, como para elevar las tasas de crecimiento. Si se desea alcanzar una cierta congruencia entre la demanda efectiva y la frontera productiva, y también para poder atenuar el efecto de cambios bruscos en las condiciones externas, se requiere adoptar —con énfasis e intensidades diferentes, según las situaciones nacionales— políticas monetarias, crediticias, fiscales y comerciales consistentes, así como políticas de ingresos o salariales adecuadas, combinadas con políticas que fomenten el ahorro, la inversión y el desarrollo productivo.

Los programas que descansan en una variable única para encabezar el proceso de estabilización suelen generar efectos procíclicos que ponen en riesgo el sostenimiento del programa o la expansión de la capacidad productiva. Al aplicar enfoques de esta naturaleza puede suceder que el resultado sea una estabilización acompañada de estancamiento, o bien de corta duración, para luego retornar a la inestabilidad.

Los auges y retracciones de los movimientos de capital en los años noventa han constituido una particular fuente de impactos externos. Esta situación exige esfuerzos sistemáticos para lograr, por una parte, que el caudal de fondos recibidos pueda ser absorbido de manera eficiente y, por la otra, que se trate de recursos vinculados al proceso de inversión productiva, así como que una proporción adecuada de la inversión

correspondiente se dirija a la producción de bienes transables. Todo esto supone aplicar políticas cambiarias activas, un estricto régimen de supervisión prudencial del sistema financiero y, a veces, medidas que desincentiven los movimientos de capitales, en particular de los de corto plazo.

Para evitar que entre en acción el efecto multiplicador destructivo de los ajustes automáticos se requiere contar con políticas monetarias, crediticias, fiscales y comerciales, de ingresos o salariales coherentes y adecuadas, así como con políticas expresas de desarrollo productivo, todas ellas con énfasis y grados de intensidad acordes con la situación en que se inscriban. En lo que respecta a las políticas de desarrollo productivo, se trata básicamente de coordinar el programa de desarrollo con las políticas de corto plazo, a fin de impulsar un cambio de las estructuras del gasto y la producción que haga posible mantener una más alta tasa de utilización de la capacidad productiva local y fortalecer la formación de capital, en vez de debilitarla.

Para lograr esos objetivos es posible aplicar políticas públicas, directas e indirectas, que regulen el nivel global de la demanda agregada e incidan en la composición del gasto y la producción mediante instrumentos selectivos, diseñados para reasignar recursos y desarrollar mercados incompletos o inexistentes.

La eficiencia de la política macroeconómica se refleja en la medida en que se logre: i) elevar de modo sustentable la tasa de uso de la capacidad productiva, el trabajo y el capital; ii) estimular la formación de capital; y iii) incrementar la productividad, por la vía de propiciar mejoras de la calidad de los factores y una mayor eficiencia en su asignación. Examinada desde estas perspectivas, la política macroeconómica seguida en varios países de la región ha revelado insuficiencias, si bien se ha conseguido reducir las presiones inflacionarias y mejorar la situación fiscal (CEPAL, 1996a).

La idea es que la política económica privilegie una visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos, de manera que se evite avanzar rápidamente con respecto a alguno de ellos (por ejemplo, la rebaja de la inflación) a costa de otros (tales como un abultado déficit en cuenta corriente, atraso cambiario o elevado desempleo). Además de baja inflación y estabilidad fiscal, estos equilibrios incluyen no superar un déficit sustentable en cuenta corriente, mantener una tasa de ahorro interno acorde con el proceso de inversión, preservar un adecuado nivel del tipo de cambio real y acercar la demanda agregada a la plena utilización de la capacidad productiva existente (Rosales, 1996a).

La factibilidad de tales equilibrios exige que los progresos hacia un objetivo no afecten a otros hasta el punto de introducir inconsistencias temporales en la política económica. Así, crecer con estabilidad por la vía de privilegiar el buen comportamiento permanente de las variables macroeconómicas es una forma eficaz de vincular adecuadamente la gestión de la política económica con las decisiones en materia de ahorro, inversión, productividad y difusión tecnológica que supone la transformación productiva.

La adecuación entre los niveles de la demanda y la oferta agregadas, así como entre sus componentes transables y no transables, depende críticamente de la evolución de los precios relativos clave, tales como tasas de interés, salarios y tipo de cambio. Éstos no sólo definen la gestión macroeconómica, sino que también condicionan la calidad de la evaluación y la rentabilidad ex post de los proyectos de inversión.

b) Crecimiento y ocupación informal

El aumento del empleo de buena calidad depende del ritmo y grado de sustentabilidad del crecimiento económico y, por ende, del esfuerzo de ahorro e inversión, mientras que la mejora de los salarios reales es determinada fundamentalmente por el incremento de la productividad y la medida en que tal avance se distribuya equitativamente. Las políticas laborales juegan, por cierto, un papel importante en cuanto a facilitar la adaptación de las empresas al nuevo contexto de competitividad y a traducir el crecimiento económico en nuevos empleos de calidad. Sin embargo, no pueden constituirse en sustitutos de un clima de crecimiento y de estímulo a la inversión.

La pasividad de las políticas macroeconómicas ante súbitos cambios externos —variaciones de las tasas de interés internacionales, los términos de intercambio o la disponibilidad de capital— o internos —altibajos de la actividad de la construcción o del consumo de bienes durables— da por resultado un avance intermitente (*stop and go*). En tales casos, la consecuencia inevitable es un descenso del uso neto promedio de la capacidad productiva, seguido de un impacto adverso en el empleo, ya que éste responde con cierto rezago a las fluctuaciones del nivel de actividad.

La magnitud del desfase entre demanda efectiva y capacidad productiva tiene importantes efectos inmediatos, o estáticos, y a más largo plazo, o dinámicos. En primer lugar, el mayor uso de la capacidad instalada incrementa la productividad efectiva de los recursos. Esto hace que se acrecienten la rentabilidad del capital, la remuneración del trabajo o ambas. En su perspectiva dinámica, la mayor tasa de uso, y el consiguiente aumento de la productividad efectiva, tienden a estimular la inversión destinada a crear nueva capacidad productiva y, con ello, la generación de empleos de mejor calidad.

Uno de los equilibrios macroeconómicos fundamentales se relaciona con la tasa de uso de la capacidad productiva. Si sus oscilaciones son marcadas afectan adversamente la inversión y el empleo. Generan, además, una tendencia negativa para la equidad, debido a que los sectores de menores ingresos, que cuentan con menos capital humano, así como también las pequeñas y medianas empresas, tienen una capacidad de reacción más limitada ante el cambio continuo y los desequilibrios. Por lo tanto, la inestabilidad se convierte en una fuente de considerable inequidad y es más propicia a la especulación que a la producción.

La forma en que se aborden los programas antiinflacionarios puede entonces afectar significativamente a la tasa de utilización de los recursos disponibles. Y ésta a su vez, repercute en la tasa de rentabilidad y en la formación de nueva capacidad productiva. Cuando estos programas se sustentan de modo exclusivo o excesivo en una sola variable monetaria, suele originarse un pronunciado ascenso de las tasas de interés real. Esta situación favorece en exceso la dimensión financiera a expensas de la productiva, y tiende a mantener la economía alejada de la frontera de producción.

Un contexto de elevadas tasas de interés y rezago cambiario no es el más adecuado para dinamizar la generación de empleo productivo. Además, en un escenario de bajo crecimiento, con precios relativos sesgados en contra del empleo, poco podrán aportar las reformas que procuren mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. La eficiencia de la política económica se refleja en la existencia de instrumentos que actúen sobre el mercado en que se gesta la distorsión y no allí donde ésta repercute. La readecuación de los mercados financieros y cambiarios a una dinámica de crecimiento elevado y sostenido es probablemente

un mecanismo más eficaz para crear empleo que acudir a la política laboral para remediar problemas que derivan de la política económica.

c) Competitividad y costos laborales

El aumento de la competitividad constituye una condición esencial para crecer y, por ende, para generar empleo. El motor del actual crecimiento es la mayor competitividad, vinculada principalmente a la elevación de la productividad y al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, antes que a los costos laborales.

La evolución de dichos costos en el sector industrial a un ritmo inferior al del crecimiento de la productividad ha contribuido favorablemente a la ampliación del margen de competitividad. No obstante, el rezago cambiario y las modificaciones de los precios relativos erosionan la rentabilidad de las empresas y trasladan al campo laboral la mayor parte del peso del ajuste. Como resultado, las empresas, particularmente las del sector industrial, disminuyen el nivel de empleo como mecanismo para aumentar la productividad y recuperar sus márgenes de ganancia. En numerosos países este tipo de ajuste ha llevado a facilitar los despidos, flexibilizar los contratos y, en general, a reducir los costos laborales, incluyendo los salarios. Así, el equilibrio macroeconómico y la capacidad competitiva de las empresas se mantiene en el corto plazo, a costa de un descenso del nivel de empleo, y un aumento de la inestabilidad y la desprotección de los trabajadores.

Pese al marcado rezago salarial que caracteriza el funcionamiento de los mercados laborales en los países de la región, se insiste en la necesidad de reducir los costos laborales para ganar competitividad. Estos, en rigor, influyen sólo parcialmente en la competitividad. La comparación entre los países de América Latina y los de Asia y Estados Unidos revela que la menor competitividad de los primeros se explica más bien por la menor productividad del trabajo que por los más altos costos laborales y salariales.⁴⁶

El hecho de que en los países de la región los costos laborales y salariales sean menores se relaciona con una productividad por persona ocupada también más baja. La posición competitiva de las economías de América Latina y el Caribe resulta más afectada por los bajos niveles de productividad que por la incidencia de los costos laborales.⁴⁷

En la mayoría de los países, los salarios reales vienen aumentando a menor ritmo que el producto por persona ocupada, a precios constantes. Esto significa que por esa vía se obtienen ganancias de competitividad. En muchos casos, sin embargo, pese al aumento de la productividad —y a un incremento salarial inferior al de ésta— la competitividad disminuye o se estanca, como consecuencia del atraso cambiario, que hace bajar los retornos en dólares y subir los costos laborales en moneda nacional.

⁴⁶ Según la OIT, los costos laborales de la industria manufacturera en América Latina son bajos (2.70 dólares en promedio) si se les compara con los registrados en los países asiáticos (3.80 dólares) y Estados Unidos (16.1 dólares) (OIT, 1994).

⁴⁷ Por ejemplo, los costos laborales más altos de la región equivalen a la mitad de los vigentes en la República de Corea. Sin embargo, dicha ventaja comparativa es prácticamente compensada por la menor productividad a nivel regional.

Las presiones en el sentido de reducir la inflación y aumentar la competitividad, en un contexto de vulnerabilidad respecto del financiamiento externo e insuficiente ahorro interno, afectan al ritmo y la sustentabilidad del crecimiento y, con ello, las posibilidades de mejorar el desempeño laboral.

Los avances de la competitividad requieren equilibrios macroeconómicos que privilegien el ahorro, la inversión y los incrementos de productividad. Sin embargo, ese enfoque ha de complementarse con políticas de formación de recursos humanos, difusión tecnológica, infraestructura e internacionalización productiva. Esa parece ser la visión integrada del fomento de la competitividad que se abre paso en la región (Rosales, 1996b).

d) Políticas de fomento productivo

Los sectores exportadores de bienes primarios se han transformado en el segmento productivo dinamizador del crecimiento, si bien su impacto directo en el empleo es escaso. Sin embargo, en etapas posteriores se han ido incorporando subsectores que generan mayor valor agregado, tanto del área industrial como de los servicios, lo que ha incrementado la demanda de empleos de buena calidad y la ocupación en los segmentos de más alta productividad del sector informal.

Las anteriores políticas de promoción de exportaciones descuidaron los rubros basados en recursos naturales. Los recientes avances en campos como la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones y las tecnologías satelitales permiten mejorar de modo significativo la información sobre calidad y volumen de los recursos naturales económicamente disponibles. Esto ofrece un renovado argumento para la adquisición y fortalecimiento de ventajas comparativas basadas en recursos naturales no tradicionales, con rentas económicas apreciables.

El cabal aprovechamiento del potencial de recursos naturales de la región debería expresarse en el fortalecimiento de los enlaces entre tales exportaciones y el resto de los sectores productivos, por cuanto dichos eslabonamientos traen consigo demandas intermedias de bienes, servicios y mano de obra, mejoras de calidad y difusión de progreso técnico. No se aprecian señales muy claras de que tal cosa esté aconteciendo en la región. Más bien, tienden a predominar formas de articulación precaria entre las empresas ligadas a la explotación de recursos naturales y su entorno económico y social (universidades, centros tecnológicos y de formación, instituciones públicas y otras empresas).

La propuesta sobre transformación productiva con equidad llama a no subutilizar la base de recursos naturales, pero también a reorientar la industria hacia los mercados internacionales, así como a favorecer en forma creciente las vinculaciones hacia atrás y hacia adelante con los sectores basados en recursos naturales (Stumpo, 1996).

El avance en el diseño de estrategias de desarrollo basadas en agrupaciones (*clusters*) que se configuran en torno de recursos naturales impone ciertas exigencias a las políticas de desarrollo productivo. En primer lugar, hay que realizar una tarea de investigación y prospección con vistas a definir la magnitud de la brecha tecnológica y de conocimientos entre los sectores que sean potenciales candidatos a vincularse al rubro del recurso natural respectivo. En segundo lugar, adecuar las políticas de fomento y de promoción de exportaciones a la concreción de tales nexos potenciales.

En este último ámbito cabe mencionar la promoción de estándares de calidad, la creación de institutos de formación técnica, la puesta en práctica de actividades de capacitación y, en general, el establecimiento de incentivos de fomento productivo. En igual forma, la política ambiental puede ser un factor que facilite la vinculación productiva entre actividades basadas en recursos naturales y otras secundarias y de servicios. Como la experiencia lo viene probando, lo que surge como una "restricción ambiental", rápidamente se convierte en un factor de fomento de la innovación al elevar la calidad del producto, o generar uno nuevo, y mejorar la eficiencia energética, el uso del agua y los desechos y la organización del proceso productivo (Stumpo, 1996).

Es evidente que otro elemento clave en este plano es el contexto territorial que cobija el recurso natural. En otras palabras, las políticas de fomento productivo que apuntan a incentivar los eslabonamientos en torno del recurso natural deberían considerar una vinculación más estrecha con las políticas de descentralización y desarrollo territorial.⁴⁸

e) La modernización tecnológica

La generación, difusión y adopción de progreso técnico, así como el incremento de la competitividad, constituyen procesos de carácter sistémico, dado que el desempeño competitivo de las economías depende no sólo de la empresa, sino de su entorno y de las externalidades y relaciones sinérgicas que se van generando. De ahí que sea preciso actuar no sólo a nivel de las empresas, sino en toda la extensión del "sistema innovativo nacional", en particular en lo que respecta al sistema productivo, la infraestructura tecnológica y los nexos entre ambos (CEPAL, 1996a).

Es necesaria, pues, una acción directa del Estado como promotor, e indirecta como financiador —generalmente, parcial— de empresas, organizaciones y redes en las que se acumule y circule el conocimiento sobre las formas de organización, los avances tecnológicos y otros temas pertinentes. No basta la mera elevación del gasto en la oferta tecnológica y, en particular, de los recursos asignados a los institutos tecnológicos del sector público, para acelerar el proceso de adaptación, generación y difusión tecnológicas. Por el contrario, como lo demuestra la experiencia de las economías tanto más industrializadas como emergentes, en muchos campos es fundamental procurar que la oferta tecnológica responda a las necesidades del sistema productivo.

La práctica sugiere que, con incrementos relativamente modestos de recursos, es posible incentivar la formación y el mejoramiento de redes de entidades académicas, tecnológicas y empresariales, que permitan un aumento generalizado de la productividad no basado exclusivamente en la inversión en capital fijo. Esos incrementos deben destinarse preferentemente a potenciar una efectiva interacción entre los diversos actores institucionales interesados, y basarse crecientemente en los recursos que el sector privado dedique a la innovación. Las acciones para el fortalecimiento de tales sistemas comprenden, entre otras, el apoyo a las redes de información, el reforzamiento de los mecanismos de cooperación empresarial, la protección de la propiedad intelectual, la promoción de centros sectoriales de

⁴⁸ Más adelante, en este mismo capítulo, se examina el componente territorial del desarrollo productivo.

investigación y extensión tecnológicas, la adopción de normas y estándares internacionales de calidad y la capacitación y formación profesional.

En tal sentido, el paso desde el actual financiamiento casi garantizado de la oferta pública de tecnología hacia una mayor competencia por fondos sobre la base de proyectos evaluables, que reflejen las especificidades de las diversas fases de la investigación tecnológica —básica, precompetitiva y competitiva—, debería traducirse en un aumento tanto de la rentabilidad social de esos recursos, como del dinamismo y contacto de dichos institutos con la base productiva. Del mismo modo, si en la evaluación se premia a aquellos proyectos que cuentan con cofinanciamiento de empresas privadas puede estarse propiciando la vinculación con la realidad productiva y tecnológica de las empresas.

f) Inversión en recursos humanos

La elevación de la productividad en los sectores rezagados exigirá, además de la puesta en práctica de programas de crédito y comercialización, una fuerte inversión en formación y calificación, así como velar porque exista cierta articulación entre el aumento de la productividad y la evolución salarial.

La rapidez con que la difusión tecnológica se traduzca en elevación sistemática de la productividad total de los factores y en una mayor competitividad internacional depende de que sea complementada con una inversión igualmente intensa en la creación de capital humano congruente con el progreso técnico. Esto implica, a largo plazo, mejorar la calidad y pertinencia de la educación, así como ampliar su duración y cobertura y facilitar el acceso a ella; a corto plazo, deben redoblar los esfuerzos de capacitación y readiestramiento, en especial de jóvenes y desempleados.

Llama la atención que pese a que en todos los estudios se señala la alta rentabilidad de las actividades de capacitación (normalmente superior a 20% anual), en la actualidad el trabajador medio de la región recibe el equivalente de una a dos semanas de capacitación a lo largo de sus 40-50 años de vida laboral.

Ese hecho se debe a tres factores. Primero, por limitaciones fiscales, el sector público no está en condiciones de incrementar significativamente el gasto en capacitación, para que ésta llegue a niveles razonables (seis meses de capacitación, o 2% de la vida laboral del trabajador). Segundo, en general los empresarios se interesan en financiar la capacitación en destrezas que eleven la productividad del trabajador principalmente en la propia empresa (capacitación específica) y no en otras (capacitación general), ya que en ese caso, para retener al trabajador, hay que subirle el salario de acuerdo con el aumento de su productividad. Desafortunadamente, la capacitación general es la que más falta en la actualidad a nivel regional. Tercero, el principal interesado, el trabajador que se beneficia de la capacitación general, no suele disponer de recursos para financiarla y no hay un mercado privado que otorgue préstamos para tales inversiones, dada la falta de garantía real para obtener este tipo de créditos.

La ausencia de instituciones privadas que otorguen préstamos para realizar inversiones en capital humano se traduce en una inadecuada asignación de capital en la economía: se sobreinvierte en bienes de capital físico y se invierte menos de lo necesario en capital humano y en mejoras organizativas, lo que hace que el producto nacional y la productividad total de

los factores se reduzcan e incida negativamente en la productividad y la demanda de mano de obra. Ésta es una de las principales causas del subempleo y el desempleo en la región, y es un claro ejemplo de una falla de mercado que perjudica tanto la eficiencia como la equidad (véase el recuadro VI.1).

Para superar este problema se propone utilizar como garantía de tales préstamos los fondos de pensiones, tanto los que se prevé que acumulará el deudor en el futuro, como aquellos con los que efectivamente cuente su aval. Una vez concluidos los estudios, al deudor —o, en caso de mora, a su aval— se le descontaría automáticamente, por planilla, una cotización más alta que la normal hasta cancelar la deuda y los intereses. Esta combinación de garantía adecuada y seguridad de pago estimularía al sector privado a conceder préstamos para inversiones en capital humano.

El problema de la capacitación no radica sólo en su insuficiente cuantía, sino también en su frecuente inadecuación a las necesidades reales del país. De ahí que, además de expandir la capacitación en magnitud, sea necesario mejorar la calidad de su oferta, flexibilizar su institucionalidad y articularla mucho más estrechamente con las necesidades reales de las empresas.

Recuadro VI.1

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN

El mercado de capacitación es típicamente "incompleto". Completarlo supone favorecer la articulación entre oferta y demanda de capacitación, regular el contenido, la calidad y la pertinencia de las actividades, así como mejorar los incentivos para fomentar la capacitación de empresarios y trabajadores y la formación de empresas de capacitación. Le corresponde también al sector público afinar el diagnóstico de las necesidades de capacitación por sectores, regiones y categorías de empresa, y luego procesar y difundir esa información.

A su vez, para abordar los temas de la cobertura, la calidad y la eficiencia del sistema, se requiere mejorar la capacidad de diseño y evaluación de las políticas públicas de capacitación, fortalecer su operación por medio de estímulos a la demanda, estrechar la coordinación con la oferta y reforzar los vínculos entre el sistema y las empresas. Para optimizar la detección de las necesidades de capacitación de las empresas, y así asegurar la pertinencia de los contenidos, es posible apoyarse en esquemas que vinculen el diseño y financiamiento de cursos al compromiso por parte de empresas específicas de realizar prácticas laborales para los beneficiarios o darles contratos de trabajo.

También es importante la coordinación interinstitucional, con vistas a mejorar la coherencia de los diversos diseños, programas y acciones de capacitación, así como a fortalecer los vínculos de la capacitación con las políticas de fomento productivo y tecnológico y con el seguro de desempleo. En todas estas áreas es imprescindible promover la participación empresarial y de los trabajadores para respaldar la certificación de competencias, la detección oportuna de necesidades y la evaluación permanente de las políticas públicas de capacitación.

Fuente: O. Rosales, "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, agosto de 1994.

g) Territorio y fomento productivo

Los imperativos de la actual fase de transición tecnológica plantean el desafío de introducir innovaciones productivas y de organización en el conjunto del tejido empresarial. Esta labor difícilmente podrá lograrse mediante la simple inserción en los encadenamientos

productivos dinámicos de la economía mundial, los cuales, por lo demás, están restringidos a un reducido segmento del sector empresarial y productivo.

Dichos encadenamientos externos pueden no garantizar una suficiente difusión del progreso técnico entre el conjunto de empresas insertas en los diferentes territorios y sistemas económicos locales dentro de un país. Estos últimos se caracterizan por comprender mayoritariamente empresas de pequeñas dimensiones, si bien tienen una importancia decisiva en la generación de empleo e ingresos. Desempeñan un papel fundamental para lograr una difusión más equilibrada del crecimiento económico a través del país, pero no suelen disponer de una oferta territorial adecuada de infraestructura básica y servicios empresariales avanzados que faciliten su proceso de modernización.

De allí la importancia de introducir reformas institucionales apropiadas para conseguir que el joven proceso de descentralización en curso en gran parte de la región incorpore contenidos sustantivos de fomento económico y de animación para la concertación estratégica de los diferentes actores sociales (Alburquerque, 1996).

La generación y la distribución de la riqueza en los espacios nacional y subnacional dependen estrechamente de las políticas e institucionalidad territoriales específicas para el fomento económico endógeno que los diferentes actores sociales acuerden, a partir de iniciativas locales, con vistas a alcanzar niveles adecuados de eficiencia productiva y competitividad. Así pues, las exigencias de la globalización no atañen únicamente a las actividades vinculadas a los mercados internacionales, sino que inciden de manera decisiva a nivel **microeconómico**, en relación con los cambios de las formas de producción y de gestión empresarial, así como a nivel **mesoeconómico**, al volver necesario crear una institucionalidad y organizaciones de nivel intermedio para construir entornos territoriales innovadores y, de ese modo, rediseñar la gestión pública en forma concertada con los actores de la sociedad civil y llegar a acuerdos decisivos para impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo productivo (Vásquez y Garofoli, 1995).

Las políticas económicas que apuntan a la transformación productiva de las variables reales de la economía (al nivel microeconómico de la actividad productiva y empresarial) requieren, en consecuencia, un enfoque descentralizado o territorializado, a fin de adecuarlas a las circunstancias concretas de cada base productiva y tejido empresarial territorial. Esto es evidente en la fase actual del desarrollo económico, en la cual la deslocalización y la segmentación de las diferentes fases de la actividad productiva, así como la subcontratación de empresas, han puesto en evidencia que las formas de organización y producción flexibles son más eficientes y capaces de funcionar en redes.

Por tanto, solamente aquellos territorios (regiones, microrregiones o confederaciones de municipios) en que se construyan entornos innovadores, a partir de sus propios recursos y circunstancias específicas, para responder a los retos tecnológicos y organizativos que plantean las nuevas formas de producción y gestión, así como la creciente internacionalización de las economías y las pautas de consumo, servirán de base para que surjan agentes protagónicos eficientes de la transformación tecnológica y socioeconómica.

La variedad de entornos territoriales es sólo aparentemente contradictoria con el avance de la globalización, ya que ésta puede desplegarse aprovechando dicha diferenciación territorial; la condición es que las políticas micro y mesoeconómicas sean capaces de acompañar a las políticas de ajuste macroeconómico, a fin de estimular la creación de comportamientos, entornos e institucionalidad territoriales, y así elevar la eficiencia

productiva y la competitividad de los diferentes tejidos productivos y empresariales locales en los países de América Latina y Caribe (véase el recuadro VI.2).

Recuadro VI.2

ASOCIATIVIDAD Y COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CONGLOMERADOS DE EMPRESAS EN PERÚ

A pesar de las dificultades que se enfrentan en Perú, grupos de empresas de diversos subsectores económicos han llevado adelante una importante iniciativa que, ha culminado exitosamente en la formación de conglomerados empresariales locales.

En el marco del Programa de Pequeña y Microempresa del Ministerio de Industria del Perú se ha hecho un levantamiento de información que muestra, a nivel nacional, la existencia de más de 100 conglomerados territoriales de pequeñas y microempresas, desarrollados en las últimas décadas.

La mayoría de estas experiencias ha registrado un salto importante de la productividad, desde niveles casi de subsistencia hasta alcanzar los promedios nacionales; aunque en muchos casos no se ha llegado a los estándares internacionales de productividad.

La explicación de este fenómeno no parece provenir tanto de las políticas oficiales centralistas, sino que radica fundamentalmente en el proceso de movilización social territorial con participación de agentes públicos y privados en favor del fomento productivo de estos conjuntos de empresas.

Entre los conglomerados en cuestión se destaca el complejo comercial y manufacturero de confecciones y textiles de Gamarra, ubicado en el distrito de La Victoria, en Lima.

Fuente: Ramón Ponce, "Nuevo rol de la asociatividad empresarial en el fomento productivo", documento presentado al Seminario internacional sobre el nuevo rol de la asociatividad empresarial en el fomento productivo, organizado por CEPAL/Fundación Friedrich Ebert/Fundación Sercal, Santiago de Chile, 25 y 26 de octubre de 1995.

3. Fomento de la microempresa

A medida que las economías de la región han ido logrando mayor estabilidad, gracias a las reformas económicas, también ha resurgido progresivamente el interés en los temas de mediano plazo, esto es, en el diseño de estrategias de desarrollo. De allí que no sea extraño que los programas para el fomento de la microempresa (ME) estén cada vez más presentes en el debate regional sobre opciones de desarrollo con equidad, dada su importancia en cuanto a la creación de empleo e ingresos para amplios sectores de la fuerza de trabajo en las economías latinoamericanas y caribeñas.

Para que dichas estrategias sean eficaces, sin embargo, es necesario adecuar los instrumentos y programas de fomento a las características de los diversos tipos de ME, ya que estas empresas son muy heterogéneas. De acuerdo con sus potenciales de acumulación existirían tres tipos de ME: i) las de acumulación ampliada, que generan excedentes y pueden ir expandiendo su escala de producción; ii) las de acumulación simple, que sólo son capaces de reproducir el mismo proceso productivo; y iii) las de subsistencia, caracterizadas por una descapitalización permanente que permite remunerar el trabajo de "micronegocios".

Esta clasificación tiene implicaciones para la formulación de políticas de fomento. Las ME de subsistencia absorben importantes segmentos de la PEA cuando se presentan los desequilibrios estructurales y cíclicos de los sectores modernos de la economía. La mayor parte de las ME existentes en América Latina y el Caribe pertenecen a este tipo, y constituyen un "amortiguador" social y laboral. Por otra parte, las ME de reproducción ampliada logran altos niveles de especialización e integración a través de la subcontratación con empresas más grandes y, si las políticas de fomento son adecuadas, pueden incursionar con éxito en los mercados externos. A su vez, las potencialidades de las ME de acumulación simple dependerán de los mercados que ocupen y la pertinencia de los programas de fomento existentes.

El examen de la experiencia regional permite detectar una modalidad de colaboración activa en las políticas para el fomento de este subsector. Esto quiere decir que el papel fundamental del Estado es generar un entorno favorable que facilite el trabajo de las entidades privadas, sin llegar a la adopción de programas integrales de intervención. Se aparta de esta tendencia la experiencia de Colombia, donde se adoptó un Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) que ejecuta programas y aplica instrumentos de acuerdo con la heterogeneidad de las empresas, diferenciando entre objetivos sociales y productivos. En tal sentido, se acerca más a una colaboración directriz.

Dentro de la modalidad de colaboración activa se pueden distinguir dos subniveles, según el grado de madurez de las experiencias y la diversidad de los instrumentos aplicados. En el primero figuran Chile y Ecuador, con una activa y creciente participación del Estado en la definición de programas e instrumentos amplios. La característica del segundo subnivel es que si bien el Estado es sensible al tema, los avances en materia de instrumentos y programas son más recientes (véase el cuadro VI.1).

Con respecto a la aplicación de instrumentos y programas, se aprecia una mayor atención a los temas de acceso al crédito y capacitación, y un menor despliegue de actividades en las áreas de asistencia técnica y desarrollo organizacional.

Cuadro VI.1

**ESTRATEGIAS PARA EL FOMENTO DE LA MICROEMPRESA (ME)
EN LOS AÑOS NOVENTA**

Carácter y país	Objetivo	Programas	Institución responsable	Sector beneficiado
Colaboración directriz Colombia (1993)	Integrar económicamente la ME en el desarrollo nacional Implementar programas específicos e integrales en función de la potencialidad productiva	Capacitación y asesoría; desarrollo tecnológico; crédito; comercialización; desarrollo organizativo; seguridad social	La administración y coordinación del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) está a cargo del Departamento Nacional de Planeación, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico	En el PNDM se diferencia entre ME de reproducción ampliada, simple y de subsistencia. Las primeras tienen atención integral para su articulación con la economía nacional; las segundas son apoyadas según su viabilidad en el mercado, y las terceras reciben una fuerte ayuda social para el mantenimiento de empleos e ingresos
Colaboración Activa Subnivel 1 Chile (1996)	Apoyar el desarrollo y consolidación de la microempresa y la producción en pequeña escala para mejorar los niveles de ingreso de los grupos más pobres	Capacitación y crédito; secundariamente, asistencia técnica	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación	ME de reproducción simple, de subsistencia y, en menor proporción, reproducción ampliada (hasta nueve personas) ocupadas en los sectores manufacturero y de servicios y hasta cinco en el subsector de comercio
Ecuador (1992)	Mejorar la productividad de los trabajadores del sector y sus familias	Crédito, capacitación, asistencia técnica y desarrollo organizativo	Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas (CONAUPE) dependiente del Ministerio de Bienestar Social	ME informales de subsistencia, entre 1 y 10 personas ocupadas, en todos los sectores económicos
Subnivel 2 Guatemala (1992)	Generar y consolidar empleos en el sector informal mediante la inserción económica de la microempresa	Crédito y capacitación	Sistema Multiplicador de Microempresarios, 1988 (SIMME), dependiente de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa	ME informales de subsistencia, con hasta ocho trabajadores, en todos los sectores económicos
México (1993)	Apoyar proyectos productivos para generar empleo y elevar el nivel de vida	Crédito, capacitación y adecuación del sistema legal	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), Secretaría de Desarrollo Social	ME de subsistencia y reproducción simple, con 1 a 14 trabajadores, en todos los sectores económicos
Perú (1993)	Generar un entorno favorable al desarrollo de la microempresa mediante la flexibilización del sistema financiero y marco legal	Crédito y adecuación del sistema legal	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	Preferentemente ME informales de reproducción simple y de subsistencia, con 1 a 10 personas ocupadas, en todos los sectores económicos

Cuadro VI.1 (concl.)

Carácter y país	Objetivo	Programas	Institución responsable	Sector beneficiado
Bolivia (1992)	Simplificar normativas, promover la capacitación y generar mecanismo de articulación con organizaciones no gubernamentales	Crédito y modificación del marco jurídico	Ministerio de Planeamiento y Coordinación articula redes de instituciones ejecutoras	ME de subsistencia y reproducción simple, con 1 a 14 trabajadores, en todos los sectores económicos
Uruguay (1991)	Coordinar programas orientados a la ME	Crédito y capacitación	Existen diferentes instituciones estatales, entre ellas la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas, dependiente del Ministerio de Industria y Energía	ME de subsistencia, reproducción simple y ampliada, con hasta 10 personas ocupadas
Brasil (1992)	Ejecutar política de apoyo a la micro y pequeña empresa mediante programas para su modernización y el mejoramiento de su competitividad, entre otros	Capacitación	Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Microempresa (SEBRAE), entidad social autónoma independiente de la administración pública	Principalmente, ME de subsistencia en el sector informal
Venezuela (1992)	Apoyar y promover el desarrollo de la microempresa para mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables a la crisis económica Apoyar y promover organizaciones populares de consumo	Capacitación, asistencia técnica y crédito	Programa de Apoyo a la Economía Popular, dependiente del Ministerio de la Familia. También existe el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), dependiente del Ministerio de Planificación y Coordinación	ME de subsistencia en todos los sectores económicos
Argentina (1996)	Facilitar el acceso de las microempresas al crédito	Programas de crédito para las micro y pequeñas empresas	Dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que actúa a través de la Subsecretaría de Industria	Micro y pequeñas empresas con hasta 20 trabajadores en todos los sectores económicos

Fuente: L. Tapia y Van Hemelryck, "Planes y políticas de fomento a la microempresa en América Latina", Documento de trabajo, N° 154, Santiago de Chile, Sur, junio de 1996.

4. Políticas contra la pobreza en áreas rurales

a) Experiencias y alternativas de políticas

En años recientes han surgido diversas propuestas de políticas para reemplazar los ya desfinanciados sistemas de subsidio, protección y extensión que durante décadas formaron parte del ambiente en que trabajaba la población pobre rural en algunos países de la región. Estos esquemas, aunque excesivamente centralizados y tecnocráticos, permitieron conocer las dinámicas de la pobreza rural y el potencial de sus sujetos para superarla. En general, las propuestas actuales recogen y combinan elementos de enfoques ya comprobados, con elementos teóricos actualizados, para generar propuestas híbridas promisorias. La mayoría de ellas apunta a fortalecer a los productores pobres del sector agrícola, para que creen microempresas familiares o empresas asociativas más competitivas. Sin embargo, no deben quedar fuera del análisis programas de otros tipos que si bien no contribuyen en forma directa e inmediata a mejorar el ingreso de los pobres rurales, lo hacen a mediano plazo (servicios educacionales), o alivian la pobreza al elevar la calidad de vida por la vía del consumo (servicios de agua potable, electricidad, vivienda y comunicaciones).

Frente al doble desafío que supone la reducción de la presencia del Estado benefactor en el campo, en el mismo momento en que aparece la apertura comercial, con sus exigencias en materia de competitividad, los gobiernos y los organismos especializados han formulado propuestas innovativas. El Banco Mundial ha revalorizado y vuelto a diseñar los programas de desarrollo rural integrado, que tuvieron resultados mixtos en los años setenta. El PNUD, por su parte, cuenta con varias experiencias prácticas y un marco conceptual que privilegia la participación en su planteamiento sobre desarrollo humano sostenible a nivel local, con especial referencia a las áreas rurales. Lo que está emergiendo es una propuesta integral, holística, para el desarrollo rural, a partir de un enfoque sistémico en un marco local o microrregional.

Pese a la heterogeneidad de los diversos grupos sociales rurales, los éxitos logrados en un gran número de programas permiten recomendar que se dé prioridad a los proyectos en favor del desarrollo productivo campesino agropecuario, agroindustrial y no agrícola rural. En los últimos dos años, las evaluaciones de proyectos regionales y microrregionales apoyados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Unión Europea y diversos programas bilaterales, indican que estas iniciativas pueden elevar en forma sostenible el ingreso de las familias pobres rurales, si contemplan mecanismos eficaces de planificación participativa y gestión comunitaria. Según parece, la proporción de empresas campesinas, sean familiares o asociativas, capaces de incorporar conocimientos apropiados y competir supera lo generalmente esperado. Por una parte, la experiencia del pluricultivo parece hacerlos más receptivos a nuevas variedades y prácticas que los agricultores tradicionales monocultores en mayor escala; por la otra, la superación de las actitudes de superioridad tecnocrática de que adolecía la antigua "transferencia tecnológica" unilateral habría liberado y potenciado conocimientos y capacidades analíticas y organizativas que antes no se aprovechaban.

Si bien es cierto que muchos habitantes rurales pobres no cuentan con tierra y educación suficientes como para aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados en expansión, ellos también se ven beneficiados por la creación de empleos y por la nueva necesidad de empresas asociativas de servicios que genera el crecimiento de las empresas campesinas como principal motor del desarrollo rural. Los jóvenes con educación, en particular, encuentran nuevos espacios de inserción rural que posibilitan una vida digna, en campos como la administración, la educación, la capacitación y, sobre todo, la comercialización asociativa de productos agropecuarios, pieza clave en todas las estrategias de desarrollo productivo campesino tendientes a elevar la competitividad.

b) Nuevas bases de la participación comunitaria

En el marco de este consenso emergente se propone, en especial, que los nuevos programas de apoyo al pequeño productor rural sean *participativos* y *basados en la comunidad* (Banco Mundial, 1996; Banuri y otros, 1996). Aunque este principio general no es novedoso (viene de los programas de desarrollo de la comunidad rural de los años sesenta), tales propuestas son innovativas porque se inscriben en una tendencia más general hacia la descentralización de la gestión **comprensiva y sustentable** de **sistemas** locales de recursos, en la que participen todas las partes interesadas (*stakeholders*). Sobre todo, está emergiendo un nuevo significado del concepto de "participación", a la vez más complejo y más concreto que las definiciones optimistas de otras épocas. Las propuestas más recientes suelen integrar los conceptos de **adquisición y ejercicio de poder** (*empowerment*) y **rendición de cuentas ante el beneficiario** (*accountability*), así como la idea de crear espacios y habilidades de negociación. El paradigma es novedoso porque implica que los programas sean esencialmente impulsados y gestionados a partir de los usuarios (*client-driven*), y no por el gobierno central o los técnicos (Ashby y Sperling, 1992).

En concreto, se requiere, por una parte, cambiar el entorno local y regional de modo que posibilite la democratización del desarrollo y el fortalecimiento de los excluidos como actores sociales; y por la otra, capacitar a planificadores y extensionistas en las dinámicas socioculturales esenciales de la sociedad campesina. Los nuevos papeles que se propone asignar a los protagonistas rurales resaltan, en particular, la necesidad de comprender la organización social y las prioridades y estrategias campesinas, que pueden distar mucho del esquema propuesto desde la perspectiva de las sociedades urbanas, desarrolladas y "modernas".

En la nueva visión del desarrollo productivo campesino se enfatiza, por lo demás, la necesidad de **integralidad** en los programas que pretenden cambiar realidades complejas. Junto con encarar el desafío de la competitividad, se intenta fortalecer la seguridad alimentaria a nivel del hogar, valorar la ruralidad como sistema sociocultural que puede desempeñar un papel en cuanto a la protección del medio ambiente y la sustentabilidad de la diversidad cultural. Empieza a crearse también conciencia respecto del valor de un recurso humano que pocas veces es la población destinataria de políticas específicas, al incorporarse a la juventud en los programas de desarrollo rural (CEPAL, 1996a).

Las principales políticas y programas para combatir la pobreza rural buscan fortalecer las empresas agrícolas familiares y comunitarias. Incluso los asalariados agrícolas y los

trabajadores manuales no agrícolas suelen ser de familia campesina, y frecuentemente tienen la motivación para convertirse ellos mismos en microempresarios agrícolas. Sin embargo, se señala también que se debe evitar proponer una sola solución a la pobreza rural, con un enfoque excesivamente sectorial (SUR, 1996). Asimismo, falta implementar un mayor apoyo a las actividades extraagrícolas de las familias campesinas y a la posible sindicalización y protección legal de jornaleros temporales y obreros no agrícolas, junto con una más amplia capacitación en actividades dinámicas, como el turismo.

c) Instrumentos específicos

Además de apoyar la generación de mayores ingresos, las políticas públicas deben combatir la pobreza rural con mejoras directas de la calidad de vida en el campo por la vía de promover una redistribución del consumo mediante el gasto fiscal en infraestructura y servicios. Como ya se ha señalado, en contraste con los viejos sistemas estatales de vialidad, electrificación, vivienda, y otros, se han creado diversos **fondos** mediante los cuales los pobres pueden satisfacer esas necesidades en forma más flexible y ágil, gracias a proyectos a nivel comunitario diseñados para cada situación específica. Particularmente exitosos han sido algunos de los fondos de inversión social (FIS), que frecuentemente concentran su actividad en las áreas rurales, en la construcción de infraestructura social: escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable, y obras similares. Sin embargo, los FIS también apoyan la producción en los sectores rurales pobres, con proyectos de riego en pequeña escala, centros de acopio y otros. Además, algunos de ellos financian servicios sociales, como la contratación y capacitación de maestros rurales, equipamiento de escuelas primarias y preprimarias, o centros de salud y farmacias comunitarias, y suministro de alimentación complementaria para los niños. En años recientes, el énfasis innovativo de los FIS se ha puesto en la agilización del proceso de aprobación de los proyectos presentados y en la capacitación de las comunidades pobres para que formulen propuestas de proyectos, ya que la incapacidad técnica de los potenciales beneficiarios para elaborar proyectos escritos constituye un escollo en este proceso.

El diagnóstico de la evolución del ingreso rural apoya la hipótesis de que la **educación** es una herramienta clave para que, en el mediano plazo, se pueda romper el circuito de transmisión intergeneracional de la pobreza en el campo. Sin embargo, también es conocida la estrecha relación que existe entre logros educativos y medio socioeconómico del alumno. Este aparente determinismo, potencialmente negativo para las esperanzas de lograr una mayor equidad por medio de la educación, está empezando a ceder ante la alentadora información acerca de nuevos procesos educativos, particularmente en las áreas rurales de mayor pobreza, que incorporan la participación parental y comunitaria como elemento integral de sus estrategias.⁴⁹

⁴⁹ Entre estas experiencias se cuentan las de México (PARE), El Salvador, Educación con Participación Comunal (EDUCO), Colombia (Escuela Nueva) y Brasil (Selección Competitiva de Directores y otras instancias de gestión por los Consejos Escolares del Estado de Minas Gerais).

Ese enfoque de participación en la escuela rural parece realzar los efectos beneficiosos de un conjunto de medidas diseñado para mejorar el aprendizaje debido a que refleja el reconocimiento de que el riesgo de fracaso deriva no sólo de las carencias del alumno y de su medio, sino también de asumir en la propuesta pedagógica tradicional que el niño trae del hogar los códigos de la cultura predominante. Los niños de medios populares —especialmente campesinos o de origen campesino— y sus padres manejan códigos y conocimientos distintos de los que presupone la fórmula estándar de la pedagogía tradicional. Por ende, el rendimiento mejora si se tienden puentes de doble vía entre maestros y padres, para que ambos puedan entenderse en los dos lenguajes silenciosos que son las culturas de la escuela y del medio local. Este cambio es resistido por muchos maestros, como consecuencia de la ideología de la ilustración que ha marcado la educación durante dos siglos, así como de la inseguridad de los que enseñan en el ámbito rural respecto de su posición, que los impulsa a diferenciarse del medio popular "bajo" de la cultura y la comunidad campesina.

Por otra parte, la participación de los padres y la comunidad es clave para lograr un mejoramiento del sistema sociocultural empobrecido e ineficiente que caracteriza la escuela rural tradicional típica. El sistema completo de "la escuela" abarca, o debe abarcar, a los padres y al medio con el cual los niños interactúan. Como individuos con capacidades únicas, pueden ser copartícipes de la necesaria transición del sistema de la escuela a un estado de mayor eficiencia y eficacia. Un sistema de este tipo no puede ser diseñado ex ante, sino que sus formas de interacción y la nueva cultura de la escuela emergen del contacto entre los actores participantes, principalmente maestros y padres.

En cuanto al acceso a la educación, con excepción de unos pocos países, en la región sólo un tercio o menos de los jóvenes rurales cursan más de los seis años de escolaridad básica considerados como mínimo para dominar las operaciones que exige la adecuada aplicación de las nuevas tecnologías agrícolas.⁵⁰ La situación es peor entre los adultos. Esto constituye un serio impedimento tanto a los esfuerzos por modernizar la agricultura, como al desarrollo de actividades no agrícolas en el área rural y a las posibilidades de inserción exitosa en el medio urbano.

No sólo es importante extender la cobertura de la matrícula, mejorar la calidad de la educación impartida y tratar de aumentar el promedio de años de escolaridad de los alumnos rurales, sino también tener presente, al diseñar el currículo de la escuela básica rural, que sólo cerca de la mitad de los alumnos desempeñará tareas netamente agrícolas durante su vida adulta, sea porque migrarán o porque se dedicarán a tareas rurales no agrícolas.

En síntesis, en las políticas públicas de educación, creación de infraestructura y fortalecimiento de la productividad, como en otras encaminadas a reducir la pobreza rural, se combinan aprendizajes decantados tras décadas de programas y proyectos, con experimentos prometedores que entrañan diferentes formas de dar mayor poder de decisión a los beneficiarios. Estos esfuerzos merecen una ubicación prioritaria en las estrategias nacionales para superar la pobreza, el desempleo y el subempleo y la marginación social, si

⁵⁰ En 1994, según las encuestas de hogares rurales, el porcentaje de jóvenes (ambos sexos) de 20 a 24 años de edad que habían cursado siete o más años de educación formal era el siguiente: Chile 72%; Colombia 35%; Costa Rica 32%; Honduras 16%; México 41% y Panamá 48%.

se toma en cuenta tanto el carácter de eslabón clave que asume la pobreza rural en el ciclo vicioso de la transmisión de la desigualdad en las sociedades, como el hecho alentador de que los diagnósticos revelan que la pobreza rural puede ser reducida.

5. Políticas para la modernización agrícola

a) Acceso a la tierra

En numerosos países de América Latina, la falta de equidad social está ligada al régimen de tenencia de la tierra. Esto justifica la preocupación de los gobiernos por modificar la estructura polarizada de tenencia y así reducir la pobreza rural que la acompaña. No obstante, es pertinente considerar que la respuesta a esa pobreza no estriba sólo en mejorar el acceso a la tierra. Más aún, cuando éste es facilitado, debe complementarse con disponibilidad de crédito, insumos, riego, tecnología, información, seguros y mercados.

En los programas para dar acceso a la tierra se destacan tres opciones: programas de reforma agraria; reformas de la tenencia asistidas por mecanismos de mercado, y herramientas impositivas.

Independientemente de una posible dicotomía entre eficiencia y equidad, cabe destacar que en el pasado prácticamente todos los programas de reforma agraria han adolecido de numerosos problemas intrínsecos. Para mencionar sólo algunos: la tierra es un bien especial, con amplias diferencias en cuanto a calidad, características geofísicas o ambas, lo que hace difícil comparar dos unidades, aunque sean del mismo tamaño, o determinar su valor económico/productivo. A veces, en el sector reformado los beneficiarios mostraron capacidades de gestión muy dispares, a lo que se sumaba la falta de apoyo para acceder a insumos necesarios, como capital y tecnología. Además, la aptitud administrativa de los organismos encargados de los programas en muchos casos ha sido insuficiente y, por último, hay que recordar que una reforma agraria puede tener efectos negativos en el sector no reformado, tales como desinversión por temor a las expropiaciones.

Para promover un mercado de tierras se requiere una definición clara de título y dominio, así como la implantación de derechos privados de propiedad para que éstos sean comerciables. Así, se hace necesario entregar títulos a los propietarios de la tierra, tarea que no es factible sin registros modernos y sistemas eficientes de catastro. Prácticamente en todos los países de la región los sistemas de información de tierras requieren una mejoría significativa en cuanto a la confiabilidad de los datos y la eficiencia de los procesos. Tanto si se trata de imponer reformas redistributivas por ley, como si se pretende modificar la estructura de la propiedad rural sobre la base de las fuerzas del mercado, una definición clara de los derechos de propiedad es crucial para lograr los resultados deseados.

La idea es usar los impuestos sobre la tierra para fines no presupuestarios como, por ejemplo, elevar el uso productivo del suelo, desalentar su uso especulativo, redistribuir el recurso en favor de los pequeños productores o con objetivos ambientales. El problema es que dichos impuestos son difíciles de administrar, razón por la cual las pasadas experiencias al respecto no han sido muy promisorias. En la práctica existen tres bases posibles para

aplicar un impuesto a la tierra: *in rem* (sobre la propiedad), basado en el área del predio; el ingreso neto que genera la tierra o su valor comercial; y, por último, medidas objetivas, como calidad del suelo.

Un impuesto *in rem* es el más fácil de aplicar, en términos administrativos. Su desventaja es que no toma en cuenta la productividad de la tierra. Si los pequeños agricultores son dueños de tierras con menor potencial de producción, tal impuesto se torna regresivo. Todos estos indicadores resultan difíciles de establecer en el medio rural, donde los catastros y mapas de suelos son deficientes y los mercados de tierras escasos e imperfectos.

La dificultad que plantea un gravamen basado en el valor comercial de la tierra es la de tasar ese valor. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la calidad de la información que proviene de los sistemas de catastro no es suficiente, y así las autoridades tienen que recurrir a encuestas para determinar los precios de la tierra. En el pasado, varios casos han demostrado que tal mecanismo conlleva múltiples riesgos subjetivos (*moral hazard*), es decir, cambios en el comportamiento de los actores para soslayar la reglamentación, sobre todo si se pretende aplicar un impuesto progresivo. De ahí que para que sea un instrumento eficaz, las tasaciones deberían ser efectuadas por terceros, sobre la base de los valores efectivos de venta de tierras equivalentes en la misma zona. No es un problema de fácil solución. Sin embargo, la exigüidad de los gravámenes sobre la tierra agrícola en la región sugiere que las reformas tributarias podrían ayudar tanto a perfeccionar el mercado de tierras como a elevar la productividad de éstas, al castigar su uso ineficiente.

Las instituciones formales de crédito generalmente no manejan información adecuada respecto de cultivos, rendimientos, riesgos de producción y comercialización, por lo que exigen garantías elevadas. Los costos de infraestructura local y de personal para supervisar los créditos de cerca resultan prohibitivos, los reembolsos son insuficientes y hay severas dificultades con las garantías. Es por eso que en la región no parecen haberse dado casos en que el sector financiero formal haya suplido la eliminación de las disposiciones preferenciales con respecto a la agricultura. El sector financiero informal mantiene su importancia para los pequeños productores, aunque los préstamos son, por lo general, reducidos y con fines de consumo o de constitución de capital de trabajo, mientras que entre 30% y 50% de los productores agrícolas no tendría ningún acceso a crédito.

Varios proyectos recientes de otorgamiento y saneamiento de títulos de propiedad de tierras apuntan justamente a reducir la obstrucción que representa la falta de garantía. En Chile, Colombia, Honduras, México, Nicaragua y Perú se han realizado programas de este tipo, con financiamiento del Banco Mundial, el BID y fuentes bilaterales, como la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

b) Aspectos de política crediticia agrícola

Por otra parte, existen varias experiencias exitosas fuera de la región, y también, con creciente frecuencia dentro de ella, en que la responsabilidad de seleccionar, supervisar a los prestatarios y garantizar los préstamos ha sido entregada a grupos integrados por los mismos beneficiarios de los préstamos o por miembros de la comunidad local.

En un buen número de los estudios de caso llevados a cabo en 1995,⁵¹ la **intermediación de la agroindustria** es caracterizada como prestamista o administradora de crédito para los productores con los que mantiene contratos de compraventa. Las ventajas que esto ofrece son que el crédito se negocia localmente, el trámite burocrático se reduce a un mínimo (generalmente, a sólo una cláusula adicional al contrato), los desembolsos se efectúan en la medida de los requerimientos, el personal de asistencia técnica también se encarga de supervisar los créditos, el reembolso se deduce del precio de venta y, por lo tanto, los costos de transacción disminuyen. Sin embargo, estas transacciones eslabonadas (contrato de compraventa con provisión de crédito, insumos o ambos) permiten llevar una contabilidad poco clara, transferir costos de un ítem a otro, e incluso hacen difícil calcular el interés implícito cobrado por la agroindustria sobre tales créditos, cuyas tasas en ocasiones se aproximan a la usura. Por lo tanto, una institucionalidad que regule los contratos y un sistema (por ejemplo, de arbitraje) para asegurar su cumplimiento, serían útiles para profundizar este segmento del mercado financiero.

c) Investigación y transferencia tecnológica en la agricultura

Varios estudios han demostrado la alta rentabilidad social de la investigación y la transferencia tecnológica en la agricultura (más de 20%) (CEPAL, 1995c). Sin embargo, las inversiones y esfuerzos que el sector privado realiza en este ámbito son subóptimos, en parte porque se trata en gran medida de "bienes públicos".

La investigación agrícola tiene las características de un "mercado imperfecto", en el que los pequeños productores claramente enfrentan mayores dificultades para ser beneficiarios y partícipes de las investigaciones y acceder a la información resultante, en especial en el caso de la investigación privada, ya que una parte importante de ésta se relaciona con insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas, productos veterinarios, maquinaria) que los pequeños productores suelen utilizar de manera poco intensiva, con mayor razón cuando encaran restricciones crediticias. Existen varias áreas de la investigación agrícola en las cuales el sector privado no invierte, como cultivos autopolinizantes (*self-pollinated crops*), gestión de fincas (*farm-management*) y asuntos relacionados con el medio ambiente y la salud.

En general, es más fácil introducir mejoras en cultivos que ya se producen en la economía campesina, que en otros nuevos que, además, requieren insumos (agua, capital, tiempo para la maduración de la inversión) de los que el campesinado no dispone, y prácticas (monocultivo, conocimientos, adaptabilidad rápida, superación del umbral de riesgo) que no conoce o en las que no está dispuesto a innovar. Sin embargo, una serie de experiencias exitosas (en Guatemala, El Salvador y Colombia, entre otros) revela que los pequeños productores muestran una gran capacidad de aprendizaje, siempre y cuando la transferencia de tecnología se adapte a sus circunstancias y vaya acompañada de un esfuerzo suficiente para superar otros de los obstáculos, en especial, el acceso a crédito (Dirven, 1996).

⁵¹ Como parte del proyecto CEPAL/FAO/GTZ "Promoción de la integración económica y social de los pequeños y medianos productores a la agroindustria".

Los estudios de caso llevados a cabo por la CEPAL han mostrado que **la agroindustria puede ser un agente de transmisión eficiente de nuevas tecnologías**. Sin embargo, a pesar de que las crecientes demandas de los consumidores y en el plano legal la orientan a subcontratar progresivamente con agricultores, el universo de pequeños productores con el cual tiene convenios de compraventa es relativamente reducido.

d) Otros desafíos para las políticas en áreas rurales

Finalmente, las deficiencias en cuanto a infraestructura (camino, electricidad, agua potable, riego, comunicaciones,⁵² almacenaje) restringe el área de operaciones y de influencia de los distintos agentes que actúan en el área rural, lo que **limita la competencia y excluye a productores y mercados potenciales**. Las estadísticas muestran claramente que los pequeños productores son mayoritarios en las áreas con más agudas carencias de infraestructura. Por lo tanto, abrir una línea de inversión en obras públicas especialmente orientada a compensar tales desventajas sería un ejemplo de inversión con alta rentabilidad económica y social.

Un problema básico que enfrentan las instituciones crediticias, los transportistas, la agroindustria y los intermediarios es el de tener que tratar con muchos pequeños productores, dispersos geográficamente y, muchas veces, aislados de las redes vial y de telecomunicaciones, lo que les exige incurrir en gastos adicionales. Los costos de transacción son elevados y constituyen una barrera significativa para la modernización de los pequeños productores. Sin embargo, estos costos pueden reducirse sustancialmente cuando los productores se asocian, al lograr economías de escala y establecer un punto focal para las negociaciones. La modificación de las leyes (sobre propiedad y contratos), el mejoramiento de la infraestructura (vial, de telecomunicaciones), el aumento de la transparencia y la información (en cuanto a precios, condiciones de contratos), entre otras iniciativas, pueden también reducir los costos de transacción. Una acción estatal o de organizaciones no gubernamentales encaminada a poner en práctica medidas para disminuirlos o asumir parte de ellos, podría ser el elemento decisivo que motive a los agentes económicos a tratar con los pequeños productores.

Dado que muchas instituciones gubernamentales crediticias, de asistencia técnica y comercialización han sido reestructuradas, o bien su acción se ha visto debilitada, existen ahora nuevos vacíos en mercados que ya eran muy imperfectos. En estas circunstancias, el arrastre hacia la modernización y la integración a la producción competitiva no se produce o no lo hace en la plena medida de su potencial, en especial en el caso de los pequeños y medianos productores.

Los gobiernos —junto con los gremios y otras organizaciones no gubernamentales— tienen un nuevo e importante papel que cumplir como facilitadores de acuerdos de

⁵² En Chile, por ejemplo, la Confederación nacional de federaciones regionales de cooperativas campesinas (CAMPOCOOP) está buscando financiamiento para instalar una red de computadores y conectarse a Internet, con el fin, entre otros, de informarse diariamente de los precios en los distintos mercados en los que se están vendiendo las variedades que producen y, así, tener una mejor base de negociación.

coordinación vertical, primordialmente orientados hacia la **remoción de las imperfecciones de mercado y la reducción de los costos de transacción** (por la vía de incentivar la organización de los productores; modificar las leyes que rigen los contratos y fortalecer las instituciones que velan por su cumplimiento; mejorar los sistemas de información y difusión sobre mercados y precios; y fomentar el establecimiento de estándares de calidad, entre otras acciones).

La agroindustria (o agronegocio) puede llenar algunos de estos vacíos (crédito, insumos especializados, asistencia técnica, información, transporte) y actuar, además, como intermediario entre productores agrícolas, mercados y tecnologías (CEPAL, 1995d).

El hecho de que la agroindustria complemente mercados imperfectos incrementa sus costos. Pero, en compensación, vuelve también más atractiva una vinculación con ella para los productores agrícolas, quienes, a menudo, están dispuestos a recibir un precio menor que el del mercado. Buscar solución a esos problemas podría vigorizar el impulso modernizador entre los pequeños y medianos productores agrícolas.

Recuadro VI.3

EL SALVADOR: LA INTEGRACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES DE CULTIVOS BÁSICOS EN LAS CADENAS HORTÍCOLAS INTERNACIONALES

Tradicionalmente, los pequeños productores ahora asociados con la empresa Del Tropic Foods se dedicaban al cultivo de granos básicos. A raíz de la promoción efectuada por la empresa —después de la firma de un contrato— emprendieron la producción de oca y frijol *vigna sinensis*, que Del Tropic Foods exporta congelados a Estados Unidos (95%) y Europa (5%), como un volumen anual de 5 000 toneladas métricas. El 30% del área que la abastece corresponde a medianos y pequeños productores.

Los pequeños productores vinculados a esta empresa son, por lo general, parceleros individuales cooperados, es decir, socios de una cooperativa formada tras la reforma agraria de 1980. La superficie promedio que cultivan estos productores oscila entre 1.0 y 1.5 ha.

Esta articulación contractual ha dado los siguientes resultados:

1. Los campesinos han diversificado su producción. Como los nuevos cultivos complementan los básicos, han aumentado la utilización del predio y los ingresos de los productores, así como también la ocupación, tanto de los familiares como de la población aledaña.

2. Se introdujeron innovaciones, dado que los productores se han visto obligados a adaptarse a un cronograma estricto de labores, con escalonamiento de fechas de siembra, y al uso tecnificado de fertilizantes y pesticidas según las condiciones especificadas en el contrato con la agroindustria. Además, han incorporado a su haber el conocimiento científico sobre combate de plagas, que pueden aplicar también a los cultivos tradicionales. La experiencia adquirida con el cultivo de este tipo de frijol ha sido aprovechada en la producción de otras leguminosas tradicionales.

Las siguientes ventajas han estimulado el interés de los productores en mantener la relación contractual:

1. La estabilidad del precio, que se fija ex ante en el contrato. La agroindustria lo establece sobre la base de los precios que rigen en el mercado internacional.

2. El suministro de fertilizantes por parte de la empresa a precios menores que los vigentes en el mercado.

3. La prestación de asistencia técnica permanente y fluida.

Fuente: CEPAL, *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995* (LC/G.1925/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio de 1996, recuadro III.3, p. 109. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.3.

VII. POLÍTICAS SOCIALES

En este capítulo se presenta un conjunto de propuestas para diseñar políticas sociales que tomen en cuenta los cambios económicos y sociales que están enfrentando los países latinoamericanos, a efectos de avanzar en el logro del desarrollo social, como se expresó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague.

1. Características tradicionales de las políticas sociales

Cuando se analiza la evolución de los países latinoamericanos y del Caribe en los últimos 50 años, se advierten progresos importantes en las condiciones de vida de la población, ejemplificados en la reducción de la tasa de mortalidad infantil, la prolongación de la esperanza de vida al nacer, la extensión de la duración de la educación formal y la reducción del analfabetismo, y la ampliación de la cobertura de saneamiento básico y agua potable. Junto a esos progresos, se advierten otros indicadores que revelan escasos avances en cuanto a equidad. Entre éstos se destacan una pobreza estructural, soluciones informales para la necesidad de ocupación y de generación de ingresos, además de fenómenos de exclusión social y falta de cohesión en la sociedad.

Tanto éxitos como insuficiencias obedecen, en parte, a la manera en que se han llevado a cabo las políticas sociales que se han caracterizado por rasgos como el acceso segmentado; un universalismo que no se plasma en la práctica; la prestación de servicios sociales a través de una red fragmentada, donde es común la duplicación de funciones y servicios, lo que conduce a su vez al desperdicio de recursos y provoca competencia interinstitucional; la inercia burocrática, por la cual continúan funcionando programas ineficaces, o la discontinuidad de programas, cuya maduración no se logra en el corto plazo.

Los programas sociales no llegan a los más necesitados. Los pobres no acceden a ellos debido a barreras culturales, por su analfabetismo, por carecer de información sobre los programas, por vivir en lugares apartados, porque usualmente los servicios están pensados para responder a las necesidades de otros grupos sociales y por el requisito de presentar certificados, etc. Asimismo, si bien los servicios pueden ser gratuitos, suponen costos de transacción (transporte, tiempo y otros) que en general no se consideran en el momento del diseño, por lo que quedan fuera de las posibilidades de quienes tienen menos recursos.

Ante esta situación, han surgido planteos críticos y nuevas perspectivas respecto de la manera de diseñar y poner en práctica políticas sociales que se expanden cada vez más en la región e inspiran algunas de las propuestas y orientaciones que se presentan enseguida. Éstas se dan en el contexto más amplio que sostiene que el desarrollo social sólo es viable cuando hay crecimiento económico sostenido y, al mismo tiempo, existe interés en la equidad y preocupación por ella.

Si bien el crecimiento es importante, por cuanto, entre otros aspectos, genera los puestos de trabajo que permiten que las personas obtengan un ingreso con el cual satisfacer sus necesidades y las de su familia, cabe recalcar que las políticas sociales influyen sobre la disminución de la pobreza y sobre la probabilidad de las personas de obtener un empleo productivo y sentirse partes de la sociedad en que viven, al tiempo que pueden contribuir directa e indirectamente (a través de su influencia sobre el crecimiento económico), a mejorar las condiciones de vida.

2. Papel de las políticas sociales en el logro de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

a) Tipos de política social

Pueden distinguirse tres tipos de políticas sociales:

i) Políticas de **compensación social**, que se orientan hacia los grupos afectados por las transformaciones económicas, o por crisis de cualquier tipo;

ii) Políticas de **inversión en capital humano**, que buscan dotar a la población de las calificaciones necesarias para un mejor desempeño laboral, lo que resulta especialmente importante en el contexto actual, donde son crecientes las exigencias educacionales, por ejemplo, para insertarse en el mercado de trabajo. Dichas calificaciones también son fundamentales para que las personas puedan salir de la pobreza. En la fase ascendente del ciclo económico lo consiguen quienes están capacitados para ocupar los puestos de trabajo generados por el crecimiento. Es responsabilidad de la política social dotar de capital humano a la población y, en especial, a los pobres, para que estén en condiciones de aprovechar tales oportunidades.

iii) Políticas de **integración social**, orientadas a superar la marginalidad en que se encuentran diferentes grupos sociales, afectados por formas de exclusión de índole étnica, de género, etc. (CEPAL, 1994b).

b) Financiamiento

Las políticas sociales compiten con una variedad de destinos posibles por los recursos públicos y privados, dado que la disponibilidad de éstos siempre es limitada para las múltiples necesidades existentes. Incluso, una vez satisfecha una, surgirá otra que probablemente requerirá mayores recursos. Así, por ejemplo, lograda la cobertura cuantitativa de la educación primaria, aparecerá el problema de la **calidad** de la misma. De manera que es preciso establecer prioridades razonables y buscar un punto de equilibrio entre la inversión social y la inversión productiva. No siempre resulta válido abogar por aumentar los recursos para lo social, porque la solución de problemas como la pobreza estriba también en la creación de empleos, que requieren inversión productiva. Lo importante no es necesariamente gastar más en lo social, sino gastar mejor.

Según el porcentaje del PIB y el monto de recursos per cápita que se destinan al gasto social, los países latinoamericanos pueden clasificarse en tres grupos: los de gasto social de nivel **bajo**, cuando es menor que el 8% del PIB e inferior a 70 dólares por persona; los de gasto social de nivel **medio**, entre 8% y 11% del PIB y entre 70 y 200 dólares por persona, y los de gasto social de nivel **alto**, por encima de 11% del PIB y con gastos por persona superiores a 200 dólares (véase el cuadro V.1).

Dada la importancia, ya mencionada, de las políticas sociales, incluso para la promoción del crecimiento económico, los países que gastan poco tienen que redoblar su esfuerzo para aumentar el monto de los recursos y, sobre todo, asignarlos correctamente. Los que ya están gastando montos elevados, tienen que volver a examinar las prioridades y elevar la eficiencia con que los utilizan y la eficacia de sus programas.

La cooperación internacional es especialmente importante para complementar recursos dedicados a lo social en países que destinan bajos montos de su PIB a ese fin y registran indicadores sociales precarios.

Cuando se requieran más recursos para lo social, debería pensarse en la **reestructuración del gasto público**, afectando partidas como el gasto militar, el financiamiento de empresas públicas ineficientes, los gastos de exposición y los subsidios regresivos. Según algunas investigaciones, "existe un enorme potencial para reestructurar los presupuestos nacionales y la ayuda internacional en favor del desarrollo humano" (PNUD, 1991, p. 17).⁵³

c) Gasto social y nivel de bienestar

El nivel del gasto social es un mal indicador tanto del desarrollo social —que se relaciona también con el desempeño económico del país— como de la inversión en capital humano, porque no permite apreciar si realmente se están alcanzando resultados en ese

⁵³ Hay argumentos para pensar que la reasignación es viable. Primero, los procedimientos democráticos obligan a atender las necesidades de los pobres, al ser éstos una fracción importante de los votantes en cada elección; segundo, el nuevo modelo de desarrollo exige invertir en recursos humanos, y tercero, en los últimos años, en la mayoría de los países de la región, la pobreza se volvió predominantemente urbana y, por ende, más visible, preocupante y temible.

sentido. Puede haber un elevado gasto social, lo que no implica necesariamente una mejora en las condiciones de vida ni un aumento de la dotación de capital humano de la población. Inversamente, el nivel de gasto social puede ser bajo, pero si los recursos se utilizan con eficiencia y se destinan a programas de alto impacto social, puede influir positivamente en ambos aspectos.

Así pues, es imprescindible racionalizar los recursos destinados a lo social, ya que "datos correspondientes a América Latina muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países", por lo cual "un mayor gasto público no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante es a menudo una mejor asignación del gasto dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos... El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos" (Banco Mundial, 1990, p. 42).

d) Eficiencia y eficacia del gasto social

Para racionalizar la utilización de los recursos, es preciso aprovecharlos con mayor eficiencia y elevar la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los programas que se financian con ellos.

Para aumentar la eficiencia se requiere eliminar o superar algunos problemas recurrentes, fundamentalmente los errores de diseño e implementación de los programas, la falta de monitoreo y evaluación y las filtraciones por falta de probidad.

Para aumentar la eficacia es necesario que los programas sociales realmente tengan un impacto en la población objetivo, lo que exige evaluarlos (véase el recuadro VII.1).

i) **Mejorar la gestión de las políticas sociales.** Se requiere disponer de una base informativa adecuada. Los indicadores corrientes (de pobreza, gasto público social, etc.) son de utilidad para el diagnóstico pero difícilmente permiten evaluar los resultados de políticas y programas específicos.

ii) **Cambiar la institucionalidad.** El papel del Estado está cambiando. De acuerdo con las tradiciones propias de cada país, se pone más o menos énfasis en su participación en algunas áreas y varían los campos de su actuación. Sin embargo, la tendencia dominante es combinar su presencia con la de otros actores y con un considerable papel del mercado. Según esa tendencia, el Estado mantiene fuertes responsabilidades en el campo social, financiando, promoviendo y ejecutando programas, ya sea directamente o a través de otras instancias (subsectores filantrópico, comercial, informal), según corresponda.

iii) **Se requiere llevar a cabo la reforma social.** Debe modificarse el organigrama de los servicios sociales del Estado, eliminando la fragmentación institucional, la duplicación y la dispersión de recursos. Hasta hace unos años se afirmaba que, dado el estado de los servicios sociales tradicionales, resultaba preferible buscar caminos paralelos antes que intentar cambiar las instituciones. Así se difundió la idea de constituir fondos de inversión social (FIS). Hoy, en cambio, está claro que el objetivo de los fondos no puede ser solucionar los problemas generales de la política social, sino contribuir a ella, cumpliendo tareas específicas y demostrando que es posible ser eficiente y eficaz en lo social. Este hecho

es más evidente teniendo en cuenta que los recursos que manejan son muy escasos comparados con el presupuesto público social. Por tal motivo, es urgente encarar la reforma de los sectores sociales (Franco, 1995).

Recuadro VII.1

¿QUÉ ES IMPACTO?

1. **Cobertura no es impacto.** Por ejemplo, cobertura es la cantidad de personas que recibe las raciones alimentarias de cierto programa. Impacto es la disminución de la tasa de desnutrición que se logra mediante ese programa. Aumentar el número de beneficiarios (cobertura) puede ser un objetivo erróneo si no se identifica adecuadamente la población objetivo, por ejemplo, si se entregan raciones a quienes no tienen necesidades calórico-proteicas insatisfechas.

2. **Inversión en infraestructura social no es impacto.** Por ejemplo, construir o mejorar edificios escolares es inversión, mientras que el impacto de programas educacionales es que los niños aprendan.

3. **Gasto corriente no es impacto.** Lo que se destina al pago de sueldos o a insumos para el funcionamiento del servicio es gasto corriente. Impacto es el grado de satisfacción que los destinatarios obtienen de las prestaciones.

En realidad, los enunciados son medios para la obtención de los fines de las políticas sociales. El impacto es, justamente, la medición de si se han alcanzado esos fines.

Impacto es la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo con los objetivos buscados.

Las metodologías de análisis costo-impacto (ACI) permiten analizar tanto la eficiencia y la eficacia como el impacto de los programas y proyectos. **Eficiencia** es la relación entre los costos de los insumos y los productos (servicios o bienes) obtenidos. **Eficacia** es el grado en que se alcanzan los objetivos de un programa o proyecto, en un período de tiempo determinado, sin considerar los costos. Cuando se eliminan los efectos contextuales y se consideran los efectos netos del proyecto, se la llama **impacto**.

La evaluación de impactos exige efectuar una medición inicial denominada "línea basal" y luego establecer una (o varias) "línea de comparación" de resultados. Las diferencias que se encuentren entre ambas permiten verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto. Estas mediciones se realizan durante la implementación del programa o en la finalización del mismo e, inclusive, después que ha terminado, una vez transcurrido el tiempo requerido para que se manifiesten todos sus efectos.

a) En las evaluaciones **ex ante**, el ACI permite escoger la mejor alternativa de proyecto, o seleccionar uno entre proyectos diferentes que tengan los mismos objetivos. Se estiman tanto los costos como los productos y el impacto. Dentro del margen de incertidumbre que supone toda estimación, existe un nivel de conocimiento y estandarización mucho mayor en los costos que en el impacto. Éste debe estimarse sobre la base de las evaluaciones **ex post** de proyectos análogos y del juicio de expertos.

b) En las evaluaciones **ex post**, el ACI permite determinar la alternativa que presenta la mejor relación costo/impacto, así como las causas que la producen, aprendiendo de la experiencia de la implementación.

Fuente: E. Cohen y R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, México, D.F., Siglo Veintiuno, 1992.

iv) **Autoridad social.** En cada gobierno existe una autoridad económica. En lo social, en cambio, es común la fragmentación institucional y la falta de coordinación entre los programas. Ante esta situación, se han intentado diversas medidas, como responsabilizar de la coordinación al Vicepresidente de la República, a un determinado Ministro o a un Comité de Ministros. En general, esas soluciones no han resultado adecuadas, fundamentalmente porque cada ministro tiene sus propios recursos presupuestarios, mientras que el coordinador

no dispone de fondos especiales. La autoridad social debe asignar recursos para que se acepte su función coordinadora.

Una experiencia de coordinación única, que deberá ser cuidadosamente evaluada, es la del Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia, en el cual se subsumieron todos los ministerios e instituciones sociales.

v) **Descentralización.** El Gobierno central tiene que fijar lineamientos, asignar recursos, regular y controlar la ejecución y el buen uso de los recursos; sin embargo, probablemente podría prescindir de las tareas de ejecución.

vi) **Reajustar los recursos humanos del sector social.** Como en otros ámbitos del Estado, en lo social se combina de manera perversa el exceso de funcionarios con la carencia de personal capacitado. Es básico reinstaurar un equilibrio adecuado entre las necesidades y la dotación de personal, así como capacitar a quienes permanecerán y mejorar tanto el reclutamiento futuro como las remuneraciones.

vii) **Política social de Estado.** Los resultados de las políticas y programas sociales sólo pueden alcanzarse en el mediano y largo plazo. Es preciso contar con un consenso mínimo que asegure que la política social se mantendrá más allá de la duración de un gobierno, eliminando así la discontinuidad y los cambios bruscos de orientación. Ello exige establecer acuerdos básicos sobre la reforma social, no sólo entre los partidos políticos, sino también con quienes actúan en la producción y con la sociedad en general.

e) Criterios para el diseño y la ejecución de programas sociales

Cada vez con mayor frecuencia, surgen experiencias en la región que ponen en práctica alternativas al enfoque tradicional de las políticas sociales. La focalización, la descentralización, el subsidio a la demanda, la licitación entre entidades públicas, privadas o filantrópicas de la ejecución de programas y proyectos, entre otros, son nuevas modalidades para llevar a cabo total o parcialmente las políticas sociales, que pueden permitir llegar más eficientemente a los grupos a los que se intenta beneficiar (Franco, 1996).

La **focalización** es una vía para generalizar la satisfacción de las necesidades de quienes se encuentran al margen de los programas sociales. Focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo (beneficiarios potenciales) y diseñar el programa o proyecto teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentran los recursos disponibles en un número limitado de personas, buscando elevar el impacto per cápita. Así se procura superar la oferta de servicios homogénea, es decir, una oferta igual para toda la población, que no considera adecuadamente las diferencias existentes. Permite, en definitiva, dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza.

Hay acuerdo sobre la conveniencia de las intervenciones focalizadas en circunstancias especiales, cuando escasean recursos y aumentan las necesidades. Algunos creen, empero, que en el largo plazo son más beneficiosas aquellas políticas generalizadas y bien estructuradas, que se acompañan de cambios en el proceso de crecimiento (PNUD, 1990, p. 103).

Sin embargo, también hay argumentos respecto de la conveniencia de focalizar en forma permanente. Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas **diferenciadas y específicas** para su solución. Por lo demás, la escasez de recursos para

ejecutar programas sociales no se reduce a la crisis. Cuando se decide gastar más en educación o en salud, se están retirando recursos de un uso alternativo. Los recursos siempre son escasos. Nunca existen en cantidad suficiente para atender a todas las necesidades (Franco, 1995).

"La distribución de servicios sociales no debe ser neutral respecto a los grupos de ingreso" (PNUD, 1990, p. 182). Incluso se sostiene que "Si grupos no necesitados reciben beneficios sustanciales o si tales beneficios no les llegan a los grupos necesitados, significa que la intervención está mal diseñada" (PNUD, 1990, p. 102). Ambas proposiciones destacan la importancia de focalizar.

Las políticas focalizadas evitan la dispersión de los recursos y los concentran en el grupo que más los necesita. Cabe insistir entonces en que la "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman, 1989, pp. 118 y 119).

La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. Esto evita someter a tratamiento a quien no lo necesita, a veces incluso evitando daños. Por ejemplo, en programas de comedores escolares que optan por entregar indiscriminadamente las raciones, se termina generando problemas de obesidad en aquellos niños que ya se alimentaban adecuadamente en el hogar (Cohen y Franco, 1992).

La ejecución total o parcial de ciertas actividades a cargo de agentes privados también debe considerarse cuando corresponda, aprovechando críticamente experiencias en tal sentido.

El subsidio a la demanda se defiende aduciendo que otorgaría a los beneficiarios la libertad de elegir de la que ya disponen otros sectores solventes de la sociedad. Ello se logra mediante la entrega de cupones o el pago de un subsidio por alumno matriculado en la escuela (pública o privada), como sucede hoy en varios países de la región. Si además se añade un sistema de evaluación de los resultados escolares (en la línea del sistema de medición de la calidad de la educación de Chile (SIMCE)) y una amplia difusión de los resultados, los padres tendrán elementos para seleccionar de manera informada la escuela de sus hijos. Cabe suponer que un sistema de ese tipo genere competencia entre los establecimientos educacionales y, por esa vía, mejore la calidad de la enseñanza.

f) Conclusiones

No bastan las propuestas técnicas para plasmar modificaciones en la política social. Se necesita también voluntad (y fuerza) política y ésta, seguramente, requiere el respaldo de movimientos sociales y partidos políticos que opten por modificar el statu quo. Es probable que lo que resta del siglo sea favorable en cuanto al surgimiento de acuerdos y coaliciones que tiendan a facilitar la implantación de una nueva política social.

Tal apreciación se basa en diversas razones. Por un lado, la gobernabilidad exige que la población alcance un adecuado nivel de vida. La política social se vuelve así un mecanismo fundamental para la relegitimación del Estado. Por otro, dado que hay que disponer de recursos humanos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación del progreso técnico en los procesos productivos, la política social adquiere una trascendencia especial.

Aparece así como un instrumento que contribuye al adecuado funcionamiento de la economía y de la política.

3. Integración social: orientaciones para la acción

Desde el punto de vista estructural, la mayor integración social se logra mediante el mejoramiento de las condiciones de empleo, ingresos, vivienda y educación para aquellos sectores que padecen la dura carga de la exclusión. Son éstos los mejores protectores de base. Las orientaciones para la acción en estos ámbitos que se proponen en otros capítulos del presente documento tienen un impacto positivo sobre la integración social.

También es necesario considerar otros campos de intervención, que apuntan específicamente a problemas descritos en el capítulo precedente, y que están contemplados en programas sociales en curso en países de la región. En los programas de apoyo a la familia y a la comunidad se debe dar especial énfasis al fortalecimiento de **redes sociales de apoyo** (redes basadas en el apoyo mutuo, en el concurso de organismos no gubernamentales y entes descentralizados del gobierno, y en políticas públicas sectoriales del área social).

a) **Programas de capacitación para el trabajo**, para jóvenes pobres urbanos con bajos logros educativos y falta de redes sociales para incorporarse a la vida productiva.

b) **Programas de apoyo a los esfuerzos de autodesarrollo indígena**, a saber, a las comunidades y pueblos autóctonos que intentan definir sus propios objetivos de mejoramiento, como actores sociales dentro de la convivencia nacional, en que suelen destacarse el fortalecimiento de la propia cultura, el rescate del idioma y de la memoria histórica y la autogestión del desarrollo material.

c) **Programas de apoyo a familias en riesgo**, como las encabezadas por mujeres de bajos ingresos, o que tienen bajos recursos educativos o viven en asentamientos precarios.

d) **Programas de protección a niños, jóvenes y madres expuestos a la violencia y el abandono familiar**.

e) **Programas de fortalecimiento comunitario** en zonas deprimidas, que fomentan el diálogo, la cooperación mutua y la gestión colectiva de satisfactores comunitarios básicos.

f) **Programas de animación cultural y recreativa** para niños y jóvenes de zonas deprimidas con escaso acceso a bienes culturales.

g) **Programas de prevención del consumo de drogas**, con énfasis en los patrones de consumo que minan las normas de sociabilidad general y agudizan los círculos viciosos de reproducción de la marginalidad, y **políticas para enfrentar el narcotráfico**.

h) **Programas de vivienda popular** en asentamientos precarios.

i) **Reforzamiento de la seguridad ciudadana y del acceso a la justicia**, brindando **mayor protección policial en zonas de riesgo** (zonas de pandillas, poderes paralelos y crimen organizado), **mayor eficacia del sistema penal** para neutralizar la violencia cotidiana y **servicios de asistencia judicial** para quienes los necesiten.

4. Sugerencias y recomendaciones sobre políticas sectoriales

a) **Políticas de educación**

i) **Demanda educativa y participación de la comunidad**

La optimización de las condiciones de acceso al sistema y de egreso del mismo exige revitalizar la demanda educativa y la participación de la comunidad. Así podría mejorarse la

pertinencia de la oferta educativa, en especial la que se orienta a los sectores menos favorecidos, e impulsar la continuidad dentro del sistema, evitando la deserción prematura y ofreciendo mejores opciones laborales posteriores.

¿Cómo garantizar que las reformas educativas y el aumento del gasto en educación efectivamente contribuyan a la equidad y la calidad? No depende sólo del monto y de la combinación de los insumos para el aprendizaje, sino también de cómo se aprovechen. No se trata de una simple cuestión de asignación de recursos; también importa cómo las escuelas y las familias capitalizan tales recursos para generar dinámicas que aumenten sostenidamente los rendimientos educativos y el impacto favorable en las condiciones de vida. La equidad, por lo tanto, también reside en cómo se distribuye el potencial de capitalización de los insumos del proceso educativo.

Tradicionalmente se ha tratado de mejorar la eficacia de la educación operando sobre variables directamente ligadas a la oferta educativa: insumos materiales, prácticas de instrucción, textos escolares, entre otras. Dichas intervenciones son relevantes, pero no debe olvidarse que casi 60% del rendimiento diferencial obedece a factores extraescolares (Banco Mundial, 1995). Así, "el clima educacional del hogar (años de estudio de los adultos del hogar) es el factor de mayor incidencia en los logros educacionales de los niños, explicando entre 40 y 50% del impacto que ofrecen las características del contexto socioeconómico y familiar ... La capacidad económica (distribución del ingreso per cápita de los hogares) explica entre 25 y 30%, incidiendo en tercer lugar la infraestructura física de la vivienda (hogares hacinados y no hacinados) y, por último, el nivel de organización familiar (cuyos extremos son los hogares con jefatura femenina sin cónyuge y aquellos integrados por ambos cónyuges casados)" (Gerstenfeld y otros, 1995) (véase el recuadro VII.2).

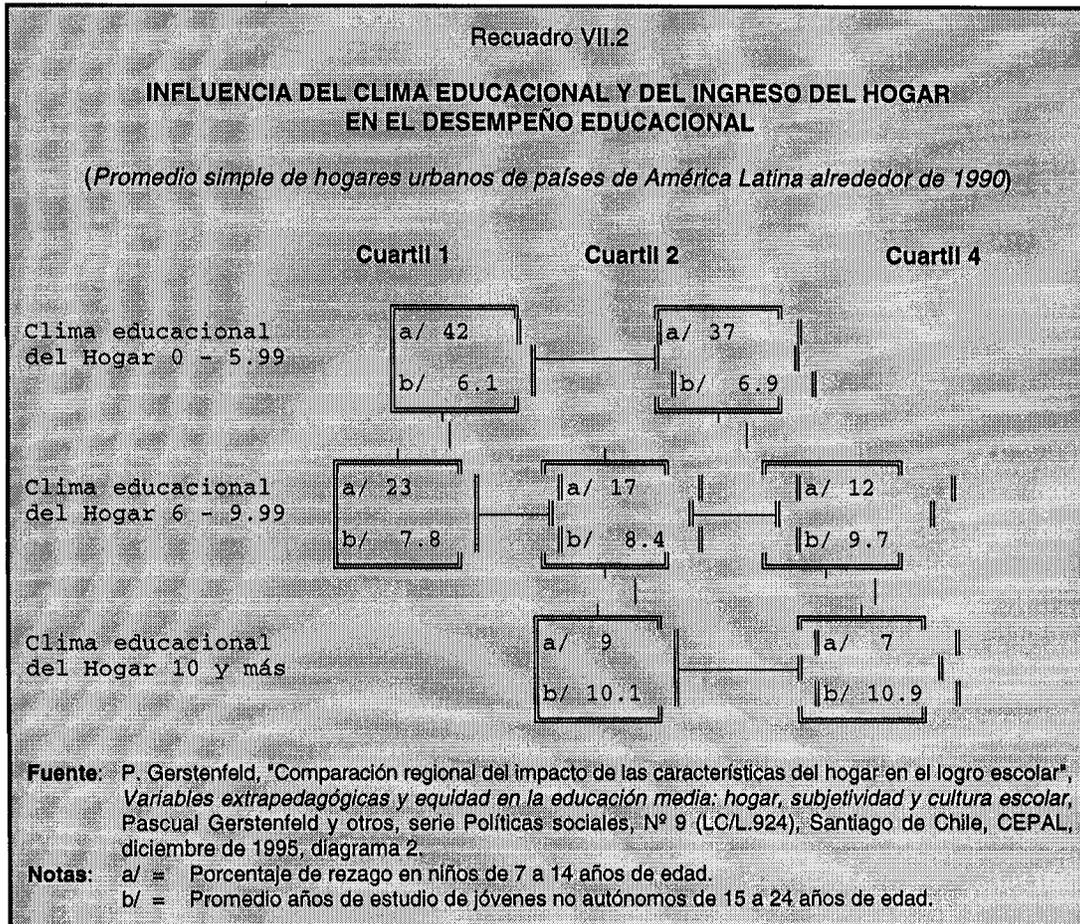
De modo que los resultados en materia de educación dependen no sólo de la calidad de la oferta, sino también de las condiciones de la demanda. Los estudiantes más pobres suelen desenvolverse en un clima educacional menos propicio para la continuidad en el sistema escolar y los logros educativos, y el rendimiento educativo está ligado a los contextos socioculturales predominantes en las escuelas (véanse los cuadros VII.1.a y VII.1.b).

No obstante, mejorar las condiciones de la demanda supone un cambio de enfoque de las políticas y los criterios según los cuales se usan los recursos. La demanda ha sido considerada una "caja negra" donde conviven factores de cultura, territorio, socialización y disponibilidad material.

Será necesario adoptar medidas coordinadas que conciernan a los hogares, la comunidad local y las escuelas, para que los grupos más vulnerables puedan aprovechar adecuadamente la oferta educativa. Para elevar la calidad y la equidad es preciso entonces abarcar también la demanda de educación (hogares y comunidades), como complemento ineludible de las políticas educacionales que se dirigen hacia la oferta. Se requiere movilizar a centros de padres, dirigentes comunitarios, trabajadores sociales, organismos no gubernamentales de fuerte arraigo comunitario, planificadores y ejecutores de programas de apoyo social y en general a todos aquellos organismos que puedan ayudar a mejorar las condiciones de uso (demanda) de la oferta educativa.

Dado que normalmente la calidad de la enseñanza muestra mayores deficiencias en los establecimientos que atienden a los sectores de menores ingresos, allí se requiere una mayor actuación de la comunidad, que ayude a detectar insuficiencias, participe en el mejoramiento de la gestión y solicite a las instancias que correspondan (municipio y ministerio) el apoyo

necesario para superar los rezagos más apremiantes. Sin una comunidad informada y movilizada, las políticas pierden un elemento fundamental para la eficacia de su accionar. Es preciso reforzar las condiciones de la demanda de los pobres a través de medidas complementarias de información a la comunidad.



Los padres y la comunidad pueden ser aliados estratégicos del proceso pedagógico, en la medida que estén conscientes del valor de la educación para el nuevo mundo del trabajo y si disponen de las herramientas para apoyar el aprendizaje de sus hijos en el hogar. Además, su adquisición y ejercicio de poder (*empowerment*) puede llevar a constituir una demanda educacional más potente y mejor escuchada, y un estímulo para promover enfoques innovadores.

Todo esto hace que la estrategia para fomentar una mayor equidad educacional rebase las fronteras del sistema educacional formal. La estrecha relación entre las condiciones de sociabilidad en las familias, hogares y vecindarios pobres y el rendimiento escolar de sus niños y jóvenes debiera convocar a diversos actores de la comunidad para revertir los círculos viciosos del bajo clima educacional, los contextos socioculturales deprimidos y el bajo rendimiento y logro educativos. La movilización de actores diversos, insertos en la vida de la comunidad, permite ir construyendo una red de apoyo para los niños y jóvenes de

Cuadro VII.1.a
URUGUAY: RESULTADOS EN MATEMÁTICA SEGÚN CONTEXTO
SOCIOCULTURAL DE LAS ESCUELAS

	Contexto sociocultural muy favorable	Contexto sociocultural medio alto	Contexto sociocultural medio bajo	Contexto sociocultural muy desfavorable	Total Nacional
Alumnos de desempeño altamente satisfactorio (20 a 24 puntos)	21.0	8.4	3.4	2.0	6.8
Alumnos de desempeño satisfactorio (14 a 19 puntos)	45.6	35.3	23.2	15.7	27.8
Alumnos de desempeño no satisfactorio (7 a 13 puntos)	30.6	49.7	60.7	64.4	54.5
Alumnos de desempeño muy insatisfactorio (0 a 6 puntos)	2.8	6.7	12.7	17.9	10.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Sexto año de enseñanza primaria", Montevideo, Unidad de Medición de Resultados Educativos, Administración Nacional de Educación Pública, 1996.

Cuadro VII.1.b
URUGUAY: RESULTADOS EN LENGUA MATERNA SEGÚN CONTEXTO

	Contexto sociocultural muy favorable	Contexto sociocultural medio alto	Contexto sociocultural medio bajo	Contexto sociocultural muy desfavorable	Total Nacional
Alumnos de desempeño altamente satisfactorio (20 a 24 puntos)	41.9	19.5	9.8	5.0	15.8
Alumnos de desempeño satisfactorio (14 a 19 puntos)	43.3	48.1	40.9	32.8	41.3
Alumnos de desempeño no satisfactorio (7 a 13 puntos)	14.0	29.7	43.2	52.7	37.7
Alumnos de desempeño muy insatisfactorio (0 a 6 puntos)	0.8	2.8	6.1	9.5	5.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Sexto año de enseñanza primaria", Montevideo, Unidad de Medición de Resultados Educativos, Administración Nacional de Educación Pública, 1996.

familias residentes en zonas de bajos ingresos, a fin de incrementar el capital cultural que permita elevar su rendimiento educativo.

ii) Continuidad educativa: inversión viable y oportuna

La continuidad educativa es un objetivo esencial para aumentar los beneficios de la educación y mejorar las opciones generales de inserción productiva y desarrollo de potencialidades de la próxima generación. Lamentablemente, la región muestra un contraste entre las altas tasas de ingreso y la baja continuidad en el sistema hasta el final de la enseñanza secundaria. La tasa de repetición y la deserción escolar revelan un desaprovechamiento de los recursos invertidos en educación y auguran un destino de escasas oportunidades para los desertores.

Para alcanzar la meta de la continuidad educativa es preciso formular políticas que tomen en cuenta las especificidades nacionales (véase el cuadro VII.2). Los países que sólo han alcanzado logros incipientes deberán concentrarse en garantizar la cobertura y la continuidad en el nivel básico, mientras aquellos que tienen sistemas educativos más desarrollados deberán preocuparse por asegurar la continuidad en el nivel secundario.

La continuidad educativa requiere una educación pertinente y de calidad para prevenir la deserción escolar. Si la educación es pertinente, tanto los alumnos como las familias de bajos ingresos evalúan de manera distinta los costos de oportunidad que implica mantenerse en el sistema escolar. Si es de calidad, promueve mayores logros y motivaciones en los propios educandos, fomentando la permanencia en el sistema, con rendimientos progresivos.

Se requieren políticas complementarias para reforzar la continuidad educativa de los niños y jóvenes pobres, sector que muestra los índices más elevados de deserción y repetición, "lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles además de una educación de buena calidad, un horario más extenso de clase que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa abandonar alguna inserción laboral" (Franco y otros, 1995).

El incremento de la continuidad educativa es económicamente viable. En otras palabras, los costos en que hay que incurrir para expandir la proporción de la población que complete la educación media resultan manejables para los gobiernos. Se requiere aumentar el gasto anual en la educación secundaria entre medio punto y un punto del PIB. Los países con menor tasa de escolarización secundaria necesitan mayores recursos para lograr un cambio profundo en el mismo plazo; sin embargo, es una meta alcanzable.⁵⁴ El mayor esfuerzo debe concentrarse en reincorporar a la enseñanza media al alto porcentaje de desertores que no estudian ni trabajan y cuya reinserción entrafía, por lo tanto, un muy bajo costo de oportunidad (véase el recuadro VII.3).

La continuidad educativa en el ciclo de educación media no sólo garantiza un mayor aprendizaje e integración simbólica en sus beneficiarios; tiene también dos beneficios adicionales que la hacen más oportuna que cualquier inversión alternativa.

⁵⁴ Véase CEPAL (1996b), donde se presenta un cálculo de relación costo-tiempo para aumentar la continuidad educativa en distintos países de la región agrupados según el nivel de escolaridad.

Cuadro VII.2
INDICADORES DE COBERTURA Y DE ACCESO AL SISTEMA ESCOLAR

Subregión y país	Tasas brutas de escolaridad (porcentaje del grupo de edades que corresponde a cada nivel del sistema escolar)						Acceso a educación primaria		
	Nivel pre- primario	Nivel primario		Nivel secundario		Nivel superior	A tiempo (en edad)	En algún momento (estimación mínima)	
	1991	1980	1991	1980	1993	1980	1991	1991	
América del Sur	17.1	103	106	...	...	...	...	75.1	93.8
Argentina	21.6	106	107 ^c	56	71 ^d	22	43	92.4	98.3
Bolivia	9.8 ^e	84	89	37	37 ^e	18	23	61.4	95.7
Brasil	18.0	99	105	34	39 ^d	12	12 ^c	77.3	94.7
Chile	18.0	109	100	90	88	13	26 ^c	37.6	100.0
Colombia	9.3 ^g	113	111	41	62	10	14 ^f	59.4	90.1
Ecuador	6.3 ^g	117	113	53	55 ^e	37	20 ^e	81.5	100.0
Paraguay	4.7	104	107	26	37	8	10 ^c	100.0	100.0
Perú	24.2	114	115	59	65	19	39	66.2	95.0
Uruguay	21.6	107	107	62	81 ^d	18	32	62.2	97.6
Venezuela	20.8	93	97	21	34 ^d	21	30 ^e	81.2	96.9
Centroamérica y Panamá	7.2	85	91	...	...	...	...	68.2	83.1
Costa Rica	12.2	105	103	48	47	23	28	47.6	100.0
El Salvador	8.9	75	80	24	29	4	16	67.5	80.9
Guatemala	5.0	71	78	18	24	8	9 ^h	51.9	72.0
Honduras	5.9	98	108	30	32	8	9	100.0	100.0
Nicaragua	8.3	98	101	42	41	14	10	72.7	84.2
Panamá	9.3	106	105	61	63 ^e	22	24	76.3	97.9
Golfo de México	19.6	118	108	...	...	...	...	93.5	97.1
Cuba	26.1	106	101	81	77	20	19	100.0	100.0
Haití	3.1 ^h	76	59	14	22 ^e	1	1	1.3	44.1
México	21.2	122	114	48	58	16	14	100.0	100.0
República Dominicana	10.6 ^e	118	90	42	37	...	19	57.1	63.9
Caribe anglófono	31.0	105	104	...	...	...	...	82.3	96.4
Antigua y Barbuda	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Antillas Neerlandesas	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Aruba	29.9	...	104	...	...	...	...	90.5	96.3
Bahamas	3.8 ^k	98	105 ^k	87	93 ^k	19	...	84.4	87.7
Barbados	25.0	100	106	90	87 ^j	16	18	87.3	100.0
Belice	15.0	...	109	...	...	...	...	79.9	100.0
Dominica	29.8	...	108	...	...	...	...	94.6	100.0
Granada	35.5 ^e	...	124	...	...	...	...	87.5	100.0
Guyana	17.5	101	99	57	57 ^g	3	5 ^g	73.0	100.0
Islas Vírgenes Británicas	36.8	...	129	...	...	...	...	26.8	98.5
Jamaica	41.6 ^e	103	99	67	62 ^e	7	9	74.3	94.4
Montserrat	63.5	...	...	...	...	...	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	35.1	...	87	...	...	...	...	78.8	98.6
San Vicente y las Granadinas	14.7	...	132	...	...	...	...	85.4	97.9
Santa Lucía	12.2	...	128	...	...	...	...	81.3	100.0
Suriname	32.7	125	136	35	54 ^g	7	9 ^e	99.6	100.0
Trinidad y Tabago	4.7	99	100	70	79 ^d	2	6	100.0	100.0
América Latina y el Caribe	17.0	104	105.6 ^k	45	53 ^k	14	18 ^k	79.2	93.4
Países desarrollados	...	101	101 ^k	62	93 ^k	30	42 ^k	...	...
Países en desarrollo	...	95	98	36	44	5	8	...	...
Países de ingreso medio bajo	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Países de ingreso bajo	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Ernesto Schiefelbein (coord.), *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 1996.

^a Matrícula de educación preescolar en la población de 0 a 5 años.

^b Matrícula de educación superior en la población de 20 a 24 años.

^c Datos correspondientes a 1993.

^d Datos correspondientes a 1991.

^e Datos correspondientes a 1990.

^f Datos correspondientes a 1989.

^g Datos correspondientes a 1988.

^h Datos correspondientes a 1986.

ⁱ Datos correspondientes a 1985.

^j La tasa de 1991 no es comparable con la de 1980 pues se refiere a diferentes grupos de edad.

^k Datos correspondientes a 1992.

Recuadro VII.3

NIÑOS Y JÓVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN: UN BAJO COSTO DE OPORTUNIDAD PARA LA CONTINUIDAD EDUCATIVA

A comienzos de los años noventa, alrededor del 13% de los niños y adolescentes de 13 a 17 años (edades en que deberían estar asistiendo a la educación media) de las zonas urbanas y cerca de 23% de los de las zonas rurales no estaban estudiando ni trabajando. Estos porcentajes se aproximan al 20% y 30%, en las respectivas zonas geográficas, para el caso de los niños y adolescentes que residen en el 25% de hogares de más bajos ingresos (cuartil 1).

Si se logra incorporar y retener a este grupo de la población en el nivel secundario, probablemente podrían alcanzarse las metas propuestas. Dado que dicha población objetivo se encuentra prácticamente ociosa, vale decir, sin costos de oportunidad sociales y personales, en cierto sentido resulta más viable llegar al ritmo requerido. En otras palabras las ventajas de incorporar a este grupo a la enseñanza regular en el ciclo secundario son más que evidentes.

No obstante, las características de este grupo de la población plantean fuertes desafíos a la política social y educacional. Por acción u omisión, las actuales políticas no han podido prevenir ni remediar que existan elevadas proporciones de niños y jóvenes que no están estudiando, y para quienes no hay costo de oportunidad que justifique su deserción del sistema escolar, dado que no trabajan.

Fuente: CEPAL, Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad (LC/G.1919), Santiago de Chile, 1996.

En primer lugar, los beneficios de invertir oportunamente en la educación media, vale decir, en el tramo de edad correspondiente, es económicamente más conveniente y produce, a su vez, mayores externalidades positivas que los programas compensatorios equivalentes (véase el cuadro VII.3). Tal inversión mejora el desarrollo cultural y social de los jóvenes; complementa actividades llevadas a cabo en otros ámbitos como la educación en salud, sexual, etc.; contribuye a mejorar el clima educacional de los hogares y su capacidad de socialización, y proporciona además una preparación intelectual más adecuada para quienes aspiren a niveles superiores de educación.⁵⁵

En segundo lugar, se destacan los significativos beneficios intergeneracionales que supone alcanzar y completar la educación media, dada la alta incidencia del nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes serán los actuales educandos produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición y aumenta la cantidad y oportunidad de los años de estudio cursados. Este hecho es tanto más significativo cuanto que la información disponible revela que el capital educacional incide más que la capacidad económica del hogar en el rendimiento educativo de los hijos, aun en los estratos de bajos ingresos.

⁵⁵ Esto no supone descartar los programas compensatorios, que están orientados a satisfacer a poblaciones actuales con diferentes edades y necesidades. Los requerimientos de formación de quienes ya están incorporados a la fuerza de trabajo no se resuelven con el mejoramiento de la educación formal. En todo caso, lo que estas cifras sugieren es que conviene impulsar políticas que estimulen y mejoren la inversión en formación en las edades adecuadas, debido a que se reducirá así la necesidad de llevar a cabo posteriormente medidas correctivas, que resultan más onerosas y menos eficaces.

Cuadro VII.3

**VALOR ACTUALIZADO DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS PARA ADULTOS
(EQUIVALENTES A EDUCACIÓN SECUNDARIA) COMPARADO
CON EL VALOR DE CUATRO AÑOS DE EDUCACIÓN
SECUNDARIA CONVENCIONAL
(En dólares)**

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: Guillermo Labarca, "Inversión en infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas" (LC/L.956), Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

Nota: El valor actualizado de la educación se ha estimado con una tasa de actualización del 10% anual sobre el gasto en 1990. El valor actualizado de los programas compensatorios se ha estimado sobre la base de los salarios mínimos de 1994, con una tasa de actualización del 0.8% mensual.

b) Políticas de salud

Es perentorio establecer sistemas eficientes y equitativos de salud, lo cual exige que los aumentos del gasto en salud se traduzcan en incrementos de la cobertura y la calidad de los servicios, mejoría de las condiciones de salud y reducción de las brechas y desigualdades existentes.

Las experiencias que se llevan a cabo en la región permiten extraer algunas recomendaciones que cabe considerar en los procesos de reforma del sector de la salud (Titelman y Uthoff, 1996; Sojo, 1996b; CEPAL, 1994c; Mesa-Lago, 1992).

i) La solución de los problemas de salud debe encarar el desafío de la multicausalidad. No corresponde, por tanto, centrarse exclusivamente en la enfermedad, sino también en su prevención, la promoción de la salud, el control y la reducción y eliminación de riesgos y daños, tanto individuales como comunitarios.

ii) Debe adoptarse un enfoque intersectorial para la promoción de la salud, en el que se reconozca la variedad de influencias no médicas, que van desde la herencia genética, pasando por los comportamientos individuales y las circunstancias sociales y familiares, hasta las condiciones del medio ambiente social y físico. La coordinación intersectorial contribuye a mejorar los procesos de toma de decisiones ya que permite adecuarlas a la complejidad de la tarea, e incorporar los problemas de salud en esquemas integrales.

iii) Hay que promover intervenciones de salud que sean altamente efectivas con respecto a su costo, tanto en el ámbito de las enfermedades infectocontagiosas como en el de

las crónicas y degenerativas. Entre los núcleos intersectoriales fundamentales están los relacionados con la educación, los medios de comunicación de masas y el medio ambiente. Los problemas ambientales de salud incluyen los referidos a la vivienda, el centro de trabajo y los espacios urbano y rural. El vínculo entre la atención de la salud de la mujer, la educación para la salud y las actividades en materia de población debe seguir estrechándose.

iv) En la búsqueda de más recursos para la salud se debe tener en cuenta el requerimiento de aumentar la equidad y los impactos positivos que ejerce una población más sana en las economías nacionales insertas en un mundo globalizado. Además, para aquellos países cuyos sistemas de salud están menos desarrollados y su reforma más rezagada, se abren oportunidades si se aprovechan las experiencias llevadas a cabo dentro y fuera de la región con vistas a incrementar la equidad, eficiencia y eficacia de los sistemas de salud, y a prestar adecuada consideración a las políticas intersectoriales.

v) Debido a las características estructurales de los mercados de salud y a las condiciones de pobreza existentes en la región, corresponde que el Estado mantenga un papel importante en cuanto a la provisión, financiamiento y regulación de los servicios de salud.

vi) Tiene que adecuarse el marco institucional para mejorar la eficiencia de los servicios de salud, expandir su cobertura, elevar la calidad y la eficacia de las prestaciones, lograr transparencia en la focalización de los subsidios y fortalecer las capacidades de regulación y supervisión.

vii) Para el pago a los proveedores de servicios de salud es necesario incorporar nuevos mecanismos basados en sistemas prospectivos —tales como el pago por capitación o por grupos de diagnósticos relacionados y el uso del presupuesto global en centros asistenciales— lo que significa que el pago se efectúa antes de la prestación del servicio.

viii) Debe profundizarse la distinción de funciones entre las diversas entidades que integran el sistema público de salud: funciones reguladoras y atinentes al marco institucional general; financieras y de compra de servicios; y proveedoras y productoras de servicios. Así se evitarían traslapos, se promovería la instauración de una institucionalidad integrada y armoniosa y podría lograrse una beneficiosa oposición de intereses que maximizara la eficiencia.

ix) La diferenciación de funciones acarrea el reto de coordinar los componentes para facilitar su adecuada interacción y desempeño. Para ello es pertinente establecer "compromisos de gestión" en los que se estipulen el tipo de servicios que se brindará, el nivel de asignación y transferencia de recursos, así como indicadores de desempeño para evaluar el cumplimiento de las metas acordadas. Estos instrumentos contractuales convierten los resultados y el desempeño en la base para determinar el financiamiento, y permiten evaluar las diferencias entre los servicios programados y los que realmente se efectúen, mediante indicadores predeterminados. Para garantizar su viabilidad y efectividad es fundamental que exista acuerdo tanto con respecto a los indicadores y su interpretación, como a la misión e identidad de las entidades, sus actividades y necesidades financieras concomitantes.

x) Para incrementar la eficacia y calidad de la política de salud no bastan los indicadores de desempeño microeconómico, vinculados a insumos y productos, sino que también deben evaluarse la calidad y el impacto del servicio.

xi) Hay que utilizar óptimamente los recursos humanos y comprometer a los funcionarios con su trabajo, lo que exige asignar responsabilidades individuales. En este sentido, puede ayudar la adopción de nuevos sistemas salariales, con componentes flexibles

e incentivos, que vinculen la remuneración al desempeño y la calidad de la prestación, es decir, a la productividad y los resultados. No sólo la antigüedad, sino los méritos laborales, la calidad del desempeño, las características de la tarea, la capacitación y la experiencia deben ser elementos sustantivos de la carrera funcionaria. También tiene que ampliarse la flexibilidad de contratación, para así facilitar el cumplimiento de los planes de trabajo de los servicios y establecimientos de salud.

Esto supone modificar la racionalidad de la entrada y permanencia en el sistema de salud, promover el acceso a los cargos de planta por concurso y evaluar la carrera funcionaria para determinar promociones y salarios. Los ahorros que generen los aumentos de eficiencia y productividad pueden contribuir a la mejora de las remuneraciones, sobre la base de los nuevos criterios. Se deberá velar por la presencia equilibrada, en todas las localidades, de los recursos humanos necesarios, para promover así la equidad.

xii) Se requiere contar con instrumentos de apoyo a la gestión, como centros de costos que permitan elevar la eficiencia en el uso de recursos e incentivar el ahorro y sistemas de información que proporcionen la que sea necesaria y oportuna para la gestión.

xiii) Hay que reorganizar las prestaciones de las diversas instancias del sector público y el seguro social. En la mayoría de los casos, ello exige introducir drásticas reformas respecto de la institucionalidad vigente, los niveles y calidad de sus servicios, y los costos de las prestaciones. Para mejorar estas últimas es fundamental usar con mayor eficiencia la infraestructura; promover la integración, o al menos la coordinación, de los distintos proveedores de servicios públicos y entre ellos y el sector privado.

xiv) Las reformas financieras, por su parte, deben equilibrar la asignación de recursos entre los diversos componentes y niveles de atención del sistema, promover la equidad del financiamiento y fortalecer la base financiera del seguro social.

xv) Es posible mejorar la eficiencia del sector de la salud mediante la incorporación del subsector privado, bajo determinadas condiciones regulatorias.

xvi) Para controlar los costos es necesario buscar una mayor integración entre proveedores de servicios de salud y compañías de seguros.

xvii) Para evitar la exclusión, particularmente de grupos con enfermedades catastróficas y propias de la tercera edad, hay que establecer mecanismos de solidaridad en los seguros de riesgo.

c) Políticas de vivienda

Las cifras que revelan la evolución de la pobreza, ahora radicada sobre todo en las ciudades de la región, hacen prioritario que las políticas en materia de asentamientos humanos apunten, en forma decidida, a mejorar la calidad de vida, en particular en los hogares de menores recursos. Más allá de los efectos positivos para la superación de la pobreza que el aumento de la productividad de las ciudades pueda tener en el futuro, los planes y acciones en el campo del desarrollo urbano y, especialmente de la vivienda, deben contribuir a la materialización de beneficios dentro de plazos cortos, sobre todo para quienes más lo necesitan. Eso fue la conclusión de los Ministros de Urbanismo y de Vivienda de América Latina y el Caribe durante el proceso regional preparatorio de la Conferencia de las

Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996.

En efecto, en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de Hábitat II (Santiago, Chile, noviembre de 1995) los Ministros adoptaron el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (CEPAL, 1996c), que contiene principios y propuestas para superar los graves problemas que aquejan a la región en materia de asentamientos humanos en general y de vivienda en particular. El Plan refleja las propuestas de la propia Secretaría (CEPAL, 1996e) que, en lo que se refiere al tema de la vivienda, se pueden resumir de la siguiente manera:

i) Poner de relieve en las políticas territoriales, urbanas y habitacionales el objetivo de superar la pobreza y la indigencia, y articularlas con estrategias y mecanismos más amplios de desarrollo social a escala nacional y local. Esto exige dar prioridad a las políticas nacionales urbanas, de vivienda y medio ambiente, para acrecentar la equidad, acogiendo a todos los sectores en el proceso de gestión urbana y habitacional, asegurando su acceso a la educación, la salud preventiva, el agua potable, la canalización de evacuación de aguas servidas, las áreas verdes, la recreación, el comercio, el transporte, la protección del medio ambiente y las fuentes laborales.

ii) Aumentar sustancialmente las soluciones habitacionales para hacer frente a las carencias de alojamiento, en especial de las familias de menores recursos, en un número que debería ser, por lo menos, igual al de los nuevos hogares que se forman anualmente, para así evitar que el déficit cuantitativo continúe incrementándose.

iii) Intensificar los programas de saneamiento, alojamiento, regularización de la tenencia y propiedad y acceso a equipamiento social dirigidos a los sectores y focos de precariedad que existen en las ciudades. A nivel local, estas acciones se articularían con otros programas sociales y laborales, con el objeto de romper efectivamente los circuitos de autorreproducción de la pobreza que persisten en estos asentamientos, y evitar que se acentúe la concentración espacial de la pobreza predominante en las ciudades de la región.

iv) Establecer programas de mantenimiento y mejoramiento del parque de viviendas con el objeto de evitar que se incremente el déficit por razones de obsolescencia funcional y material, y prestar especial atención a la gestión del parque urbano en áreas de densificación y rehabilitación.

v) Poner en marcha mecanismos claros de subsidios transparentes y eficaces que permitan a los habitantes de la región acceder efectivamente a los bienes y servicios urbanos y habitacionales. Una mejor focalización del gasto social en vivienda debería reorientar su tendencia actual en la región, que es regresiva.

vi) Implementar instrumentos que permitan el acceso al crédito, destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, a fin de que los ciudadanos puedan optar por las alternativas de acción que respondan mejor a sus necesidades de adquisición de viviendas o lotes urbanos, construcción, y mejoramiento o ampliación de viviendas.

vii) Ampliar los recursos disponibles para el financiamiento de viviendas y servicios urbanos, mediante una combinación de inversiones de origen público y privado y de las mismas comunidades. Con este objeto, se promovería la implantación de sistemas de financiamiento eficaces para la oferta y la demanda de bienes y servicios habitacionales y urbanos, y se incentivarían al ahorro y las modalidades de financiamiento compartido, en la medida en que lo permitan el crecimiento económico y la mejora de los niveles de empleo.

viii) Optar por una participación social activa y eficaz de las organizaciones ciudadanas en la definición y monitoreo de los programas y acciones de mejora de la calidad de vida de la población y, en especial, en la prestación de apoyo a la autoproducción de alojamientos y la puesta en marcha de procesos más estructurados, innovadores y eficientes de autogestión, cogestión y cofinanciamiento de viviendas, equipamientos y servicios.

ix) Impulsar la inversión pública, promover la privada y apoyar la social destinadas a mejorar los asentamientos y alojamientos rurales, para permitir que la población de estas zonas tenga acceso a servicios básicos, vivienda y empleo de similar calidad que la población urbana. Para ello es indispensable crear mecanismos de regulación de la inversión privada (especialmente en cobertura de servicios y tarifas), asegurando con ello una incorporación competitiva y transparente de la acción privada.

x) Intégrar las políticas de vivienda, de equipamiento social, de servicios básicos y de preservación y recuperación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico en las estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial y urbano y en los planes nacionales de desarrollo, para así estimular el surgimiento de nuevas actividades productivas, potenciar la formación de capital humano y el fortalecimiento de la identidad ciudadana, y propiciar un apoyo efectivo al desarrollo de regiones y localidades con un sentido de economía al aprovechar la ciudad ya edificada.

xi) Establecer instancias de coordinación entre los organismos sectoriales y entre los niveles de gobierno que se ocupan del desarrollo urbano y la vivienda y los gobiernos locales, de modo que las competencias y, donde sea aplicable, los recursos de los primeros en este campo puedan descentralizarse efectiva y gradualmente hacia los segundos.

xii) Prestar especial consideración al acceso expedito al empleo y los servicios urbanos con respecto a la localización de las viviendas sociales, de modo que se logre insertar a los hogares pobres en la ciudad, y propender a la disminución de la segregación espacial de la pobreza.

xiii) Incorporar al sector privado en muchas actividades tradicionalmente ejecutadas por el sector público en el campo de la vivienda y el desarrollo urbano, y establecer un marco normativo claro y estable para la creación de mercados y la regulación de la competencia en materia de producción y operación de servicios urbanos y viviendas, de modo que sea posible establecer una adecuada y efectiva concertación entre los sectores público y privado en este campo.

d) Previsión social

i) Equidad y eficiencia dinámica: implicaciones fiscales, ahorro y crecimiento de la reforma

El financiamiento de los componentes de solidaridad, destinados a complementar las pensiones para la población pasiva y cubrir a quienes no contribuyen, puede significar una carga previsional importante para las generaciones activas, especialmente en la transición de un sistema a otro. Dado que tales transferencias financian pensiones que habitualmente se destinan al consumo, se argumenta que tienen un efecto negativo sobre el ahorro neto entre ambas generaciones (activa y pasiva).

Se sostiene que el ahorro privado sería más alto en los casos en que las pensiones se financian mediante un esquema de seguro privado y no de seguro social, especialmente si este último está organizado en forma de reparto; en la medida que el diseño de un sistema de pensiones contribuya al ahorro, la inversión y el crecimiento, podrá aumentar la eficiencia dinámica y promover la generación de empleo y la demanda de capital, lo cual coadyuvaría a incrementar la rentabilidad de las cotizaciones a la seguridad social.

Esta apreciación ha sido cuestionada (Barr, 1993) sobre la base de tres argumentos: primero, el ahorro podría ser mayor sólo durante el período de acumulación del fondo; posteriormente, los trabajadores ahorrarían el equivalente a lo que los pensionistas desahorrarían;⁵⁶ segundo, aun al acumularse un fondo, el ahorro obligatorio puede sustituir al ahorro voluntario que de todas maneras se hubiera generado, punto sobre el cual existe una fuerte polémica,⁵⁷ y tercero, no existe certeza de que la acumulación de un fondo en la forma de ahorro financiero se traduzca en inversión productiva y, por ende, en un aumento del ahorro tal como se mide en las cuentas nacionales (Held, 1994).

En definitiva, el vínculo entre la provisión de ingresos para la vejez y la acumulación de capital tiene, por lo menos, dos facetas en la transición de un esquema de financiamiento de las pensiones a otro (Diamond, 1995): una, el grado de riqueza que debe transferirse a las generaciones ya jubiladas cuando se inicia el sistema; otra, la respuesta del ahorro privado y del presupuesto del gobierno al diseño específico del sistema.

El único caso disponible para analizar es el chileno, por cuanto lleva 15 años de implementación de un sistema de capitalización individual en reemplazo de uno de reparto. De esa experiencia pueden extraerse tres lecciones.

a. El ahorro (y la rentabilidad del capital) del pilar de capitalización obligatoria debe analizarse en conjunto con el ahorro (y la rentabilidad del capital) del componente redistributivo del pilar básico. Ambos deben considerarse conjuntamente, al compararlos con el efecto sobre el ahorro (y la rentabilidad del capital) de un sistema redistributivo único. Este fenómeno es particularmente importante cuando hay jubilaciones que deben financiarse desde el comienzo del nuevo sistema; tal financiamiento recae en los actuales contribuyentes y debe considerarse en los cálculos de ahorro (y de rentabilidad del capital).⁵⁸ En el caso

⁵⁶ De hecho, en el caso chileno se muestra que, al pasar de un sistema de reparto (ya maduro) a uno de capitalización (en proceso de creación), el déficit fiscal, derivado del pago de las pensiones de los jubilados y los bonos de reconocimiento por las contribuciones pasadas de quienes se trasladan al nuevo sistema, es mayor que el ahorro de los trabajadores que hacen aportes (CEPAL, 1995b y Anexo 2).

⁵⁷ Entre la abundante literatura generada sobre este particular en los últimos 20 años, puede mencionarse: Feldstein (1974); Aaron (1982); Barro (1974 y 1978); Auerbach y Kotlikoff (1987 y 1990) y Leimer y Lesnoy (1982).

⁵⁸ Al pasar de beneficios a contribuciones definidas, existen dos alternativas para financiar los beneficios que se heredan del sistema vigente antes de la reforma. Ambas tienen importantes consecuencias para la economía política de la transición, al determinar quiénes deben pagar el costo de ésta. La primera alternativa son los impuestos corrientes, que implica que el pago de las transferencias a las generaciones anteriores corre por cuenta de las generaciones activas durante la transición. Éstas pueden no ser las más idóneas para soportar esa carga tributaria. La segunda alternativa consiste en financiar la transición con deuda, convirtiendo la deuda implícita en explícita. Tal conversión repercute en el crecimiento de la deuda y puede tener consecuencias indirectas, dado que puede afectar a quien paga por las transferencias que se han realizado, a otros impuestos y gastos del gobierno o simplemente a la percepción en el mercado de bonos (Diamond, 1995).

chileno se estima que ha debido utilizarse el ahorro público para financiar los costos de la transición.

b. Debe evaluarse el efecto neto del cambio de sistema sobre el ahorro de las familias. No tiene sentido considerar el traspaso de contribuciones a cuentas de ahorro como un aporte neto al ahorro de los trabajadores, sin analizar los cambios producidos en el ahorro de las familias, de las empresas y del gobierno a consecuencia de tales medidas. De hecho, en Chile se observa un efecto neto negativo sobre el ahorro de las familias (Arrau, 1996).

c. En la medida en que la reforma promueva la adquisición de instrumentos financieros con los fondos acumulados, la contribución al fomento del ahorro dependerá de la capacidad del mercado de capitales para intermediar el ahorro financiero hacia la inversión real. En mercados emergentes es usual que la composición de la cartera se concentre en títulos del Estado, acciones del mercado secundario y depósitos bancarios, los cuales no necesariamente representan inversión real. Sólo una parte reducida se canaliza a la inversión real mediante acciones de primera emisión, compras de letras hipotecarias y bonos de empresas.

En Chile cerca del 75% del fondo acumulado se concentra en el primer conjunto de instrumentos: 40.4% en títulos del Banco Central, fruto de la política de esterilización monetaria, 29% en acciones del mercado secundario —que aseguran las ganancias de capital pero no la creación de nuevas empresas— y 5.1% en depósitos a plazo. Sólo 16.6% se ha destinado a la construcción de viviendas mediante la compra de letras hipotecarias y 4.8% a bonos de empresas.⁵⁹ Como puede apreciarse, el nexo con la inversión real no es directo.

En el gráfico VII.1 se ilustra el efecto sobre el ahorro. El aumento del ahorro en Chile no responde exclusivamente a la implementación del sistema de pensiones sino al esfuerzo de ahorro público para cubrir los costos de la transición y al aumento del ahorro privado no previsional como consecuencia de incentivos fiscales a las empresas para reinvertir utilidades (Arrau, 1996). De no existir tales esfuerzos, no se observaría, en el caso analizado, un aumento del ahorro en forma paralela a la implementación de la reforma.

Mientras la solidaridad tiene efectos distributivos inmediatos, el aumento de eficiencia dinámica mediante la generación de ahorro e inversión excede a un diseño determinado del sistema y depende de tres factores:

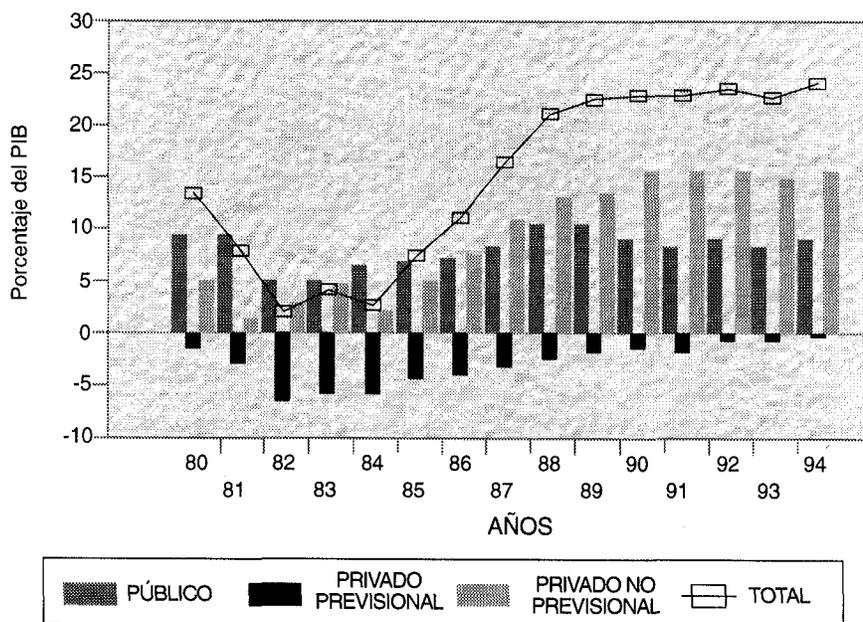
a. *La racionalidad económica de los trabajadores.* Si éstos no ahorraran en forma voluntaria, ni los impuestos pagados ni las promesas de futuros beneficios podrían alterar el ahorro; el consumo se transferiría de las generaciones jóvenes a las viejas. En contraste, en la medida que los trabajadores sean racionales y ahorden voluntariamente para la vejez, habrá una reducción de los ahorros corrientes, en espera de mayores beneficios e independientemente de cualquier ganancia o pérdida de riqueza a lo largo de la vida. Como en la realidad coexisten ambos tipos de trabajadores, la respuesta del ahorro al diseño del sistema es difícil de precisar.

b. *La forma en que el Estado ajuste su presupuesto ante un diseño determinado del sistema de pensiones.* Si la capitalización financiera y por ende incrementa el consumo del gobierno, no contribuirá a la acumulación de capital. Pero si la transición requiere explicitar

⁵⁹ Un 5.1% está colocado en: bonos de instituciones financieras (1.24%), instrumentos extranjeros (0.28%), cuotas de fondos de inversión (2.65%) y acciones bancarias (0.97%).

y financiar la deuda previsional, puede llegar a modificar el ahorro gubernamental y, según la modalidad de financiamiento, también el ahorro privado.

Gráfico VII.1
CHILE: COMPONENTES DEL AHORRO COMO PORCENTAJE DEL PIB



FUENTE: P. Arrau, "Nota sobre el aumento del ahorro en Chile: 1980-1994", serie Financiamiento del desarrollo, N° 39 (LC/L. 984), Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

c. *El grado de desarrollo del mercado de capitales.* La composición de la cartera entre deuda pública e instrumentos privados variará de importancia, según sea el tamaño del mercado de capitales. En los mercados grandes y fluidos, la diferencia entre los agregados obedece a pequeños cambios en las correspondientes tasas de rentabilidad. Una caída de la tasa privada y un alza de la pública afectará la inversión y el gasto del gobierno. El efecto agregado de largo plazo de una "operación de mercado abierto", que cambie la composición de la cartera entre deuda pública e instrumentos privados, no será de gran envergadura. En cambio, en mercados de capitales pequeños y segmentados, las inversiones tienen poca movilidad, lo que hace más complejo estimar la rentabilidad de los fondos de los trabajadores implícitos en el sistema de ingresos de jubilación.

ii) **Solidaridad y eficiencia dinámica: financiamiento de costos fiscales, intermediación financiera y cobertura**

El vínculo entre el diseño de los sistemas de pensiones y la equidad no es simple. Para dilucidarlo, deben explorarse las interrelaciones entre el objetivo de establecer mecanismos de solidaridad y el de contribuir a la eficiencia dinámica. El primero supone un mecanismo de focalización de transferencias o un sistema de impuestos progresivo; el segundo, ofrece

una fuente de financiamiento para incrementar el stock de capital físico, aumentar el PIB per cápita y los salarios reales y reducir las tasas de interés.

Justificar el cambio de un sistema de pensiones sobre la base de la equidad requiere asegurar dos condiciones: primero, que los sectores desprotegidos (los pobres) se beneficien del cambio en el largo plazo, por cuanto el stock de capital aumentará, incrementando el ingreso, el PIB per cápita y los salarios reales, y reduciendo las tasas reales de interés (eficiencia dinámica); y segundo, que este beneficio sea mayor que la pérdida del beneficio neto redistributivo del sistema anterior (pérdida de solidaridad).

Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, de sistemas de reparto a otros con algún componente de capitalización, influirán sobre estos resultados en tres aspectos: i) la magnitud y forma de financiar el costo fiscal de la reforma; ii) el uso que se haga del fondo de pensiones a través de su intermediación financiera, y iii) las perspectivas de aumentar la cobertura para proteger a una proporción cada vez mayor de la población.

El monto y el financiamiento del costo fiscal de la reforma tienen importantes implicaciones redistributivas intergeneracionales. Si se afecta el costo fiscal reduciendo los beneficios de los pensionados, éstos serán los perdedores en la transición. Si determinados montos del costo fiscal se financian con ahorro público, serán perjudicados quienes dejen de percibir los beneficios de los gastos públicos que se han reducido, o los que deban pagar mayores impuestos directos o indirectos. Finalmente, si el mismo monto se financia con emisión de deuda pública, serán perjudicadas las generaciones futuras, debido a las correspondientes pérdidas de stock de capital.

En relación con este último punto, cabe recordar que la mera acumulación de un fondo no garantiza incrementos en el stock de capital físico, ya que el ahorro previsional puede sustituir a otras formas de ahorro de las familias. El ahorro previsional debe compararse con el desahorro del sector público necesario para realizar las tareas distributivas a fin de garantizar un efecto neto positivo sobre el ahorro nacional. Finalmente, el ahorro previsional es un ahorro financiero, y corresponde a su administración procurar que se canalice a la inversión real.

Por último, las reformas de los sistemas de pensiones no garantizan contribuciones a la equidad mediante el aumento de la cobertura de la población, que es muy baja en la mayoría de los sistemas vigentes en la región. Las razones se deben buscar en la especial estructura de los mercados de trabajo regionales, donde predominan la informalidad y las ocupaciones sin relación de dependencia (CEPAL, 1995b). La dificultad de fiscalizar la participación en los sistemas de pensiones de quienes trabajan en estos segmentos del mercado de trabajo o de crear incentivos para que participen los que tienen capacidad de ahorro han limitado el aumento de la cobertura. Las implicaciones redistributivas son importantes por cuanto, llegados a la edad de jubilar, tales trabajadores pueden exigir beneficios no contributivos del Estado, incrementando la carga tributaria (directa o indirecta) necesaria para financiarlos.

En última instancia, el éxito del sistema estriba en garantizar el empleo asalariado de manera estable durante la vida activa de los trabajadores. Este logro depende de factores ajenos a las reformas previsionales y del hecho de que la eficiencia dinámica conduzca a la generación efectiva de empleo productivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aaron, H.J. (1982), *Economic Effects of Social Security*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- "Acceso equitativo a los servicios básicos de salud: hacia una agenda regional para la reforma del sector salud" (1995), ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Agosin, M. y otros (1996), "Explicaciones del aumento del ahorro en Chile", Santiago de Chile, Red de Centros de Investigación Económica, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Economía de la Universidad de Chile, agosto, versión preliminar.
- Albuquerque, F. (1996), Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico: una respuesta a las exigencias del ajuste estructural (LC/IP/R.174), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Arce, H.E. (1996), "Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina", documento presentado al Seminario "Reformas a la seguridad social en salud en Argentina, Chile y Colombia" en el marco del proyecto CEPAL/GTZ "Reformas del financiamiento de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, noviembre.
- Argentina, Ministerio de Salud y Acción Social (1995), "Informe de la República Argentina sobre la reforma del sector salud", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Arrau, P. (1996), "Nota sobre el aumento del ahorro en Chile: 1980-1994", serie Financiamiento del desarrollo, N° 39 (LC/L.984), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- (1994), "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993", serie Financiamiento del desarrollo, N° 19 (LC/L.839), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arrow, K. (1963), "Uncertainty and the welfare economics of the medical care", *The American Economic Review*, vol. 53, N° 5, diciembre.
- Ashby, J. y L. Sperling (1992), "Institutionalizing participatory, client-driven research and development", trabajo presentado en la Reunión de Cientistas Sociales del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), La Haya, 17 al 20 de agosto, inédito.
- Auerbach, A.J. y L.J. Kotlikoff (1990), "Demographic, fiscal policy and US saving in the 1980s and beyond", *Tax Policy and the Economy*, Lawrence H. Summers (comp.), vol. 4, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ayala, U. (1992), "Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia", *Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Volumen 2: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*, A. Uthoff y R. Szalachmann (comps.), Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Bajraj, R.F. y J. Chackiel (1996), "La población en América Latina y el Caribe: tendencias y percepciones", *Población y desarrollo: tendencias y nuevos desafíos*, Pensamiento Iberoamericano, N° 28 y Notas de Población, N° 62, Madrid, junio.
- Bamberger, M. y otros (1993), "La focalización de programas de salud y nutrición para madres y niños de bajos ingresos en América Latina: principales cuestiones", ponencia presentada al Seminario OPS/Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial sobre "Focalización de programas de salud y nutrición para madres y niños de bajos ingresos en América Latina", Quito, junio, inédito.
- Banco Mundial (1996), "From Vision to Action in the Rural Sector", Washington, D.C., Banco Mundial (BIRF).
- (1995), *Priorities and Strategies for Education*, Washington, D.C.
- (1993), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1993: invertir en salud*, Washington, D.C., enero.
- (1991), "Feeding Latin America's children: An analytical survey of food programs", Report No. 9526-LAC, Washington, D.C., noviembre.
- (1990), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990. La pobreza*, Washington, D.C., enero.
- Banuri, T. y otros (1996), *Desarrollo humano sostenible: de la teoría a la práctica*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Barbados, Ministry of Health and the Environment (1995), "Health sector reform, Barbados perspective", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Barr, N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, segunda edición, Stanford, Stanford University Press.
- Barro, R.J. (1978), *The Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from the US Time Series*, Washington, D.C., The American Enterprise Institute.
- (1974), "Are government bonds net wealth?", *Journal of Political Economy*, vol. 84.
- Becattini, G. y E. Rullani (1996), "Sistemas productivos locales y mercado global", *Información comercial española*, N° 754, Madrid, junio.

- Belice, Ministry of Health and Sports (1995), "Report on the reform of the health sector in Belize", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C.
- Bobadilla, J.L., Julio Frenk y Rafael Lozano (1990), "The Epidemiologic Transition and Health Priorities", Washington, D.C., Banco Mundial/Health Sector Priorities Review, julio, inédito.
- Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano (1995), "Bases para el proceso de reforma del sector salud en Bolivia", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Brasil, Ministerio de Salud (1995), "Informe sobre a reforma do setor Saúde no Brasil", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Canadá, Health Canada (1995), "Canadian report to the Special Meeting on Health Sector Reform", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Carrión, Fernando (1995), "Violencia urbana y juventud", documento presentado al Seminario "Los desafíos de la juventud urbana en América Latina", Caracas, Sistema económico Latinoamericano/Banco Interamericano de Desarrollo (SELA/BID), 12-13 de junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- (1996a), *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.
- (1996b), Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad (LC/G.1919), Santiago de Chile.
- (1996c), Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (LC/G.1912), Santiago de Chile, febrero.
- (1996d), Producción de vivienda en América Latina y el Caribe: áreas de interés para una política habitacional innovativa (LC/L.972), Santiago de Chile, agosto.
- (1996e), Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos (LC/L.906(Conf.85/3)/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- (1995a), *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- (1995b), "Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", serie Financiamiento del desarrollo, N° 29 (LC/L.879), Santiago de Chile.
- (1995c), Senderos tecnológicos y apertura de los mercados agrícolas en América Latina y el Caribe (LC/R.1601), Santiago de Chile.
- (1995d), Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura (LC/L.919), Santiago de Chile.

- (1995e), *Sistemas de innovación agrícola en América Latina y el Caribe* (LC/R.1605), Santiago de Chile.
- (1994a), *Panorama social de América Latina. Edición 1994* (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- (1994b), *La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe* (LC/G.1802(SES.25/5)), Santiago de Chile.
- (1994c), *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe* (LC/G.1813(SES.25/18)), 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.
- (1992), "Gasto social y equidad en América Latina" (LC/R.1235), Santiago de Chile.
- (1990a), "Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación", *Estudios e informes de la CEPAL* (LC/G.1559-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.8.
- (1990b), *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/OREALC (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), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Chile, Ministerio de Salud Pública (1995), "Reforma del sector salud, reunión especial sobre reforma sectorial OMS/OPS", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- , Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (1994), "El sistema chileno de pensiones", Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Colombia, Ministerio de Salud (1995), "El sector salud en Colombia, pasado, presente y futuro", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Commonwealth de Dominica (1995), "Report on Health Sector Reform", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Corbo V. y K. Schmidt-Hebbel (1991), "Public policies and saving in developing countries", *Journal of Development Economics*, vol. 36, N° 1, julio.
- Costa Rica, Ministerio de Planificación y Política Económica (1996), *Panorama social 1995. Balance anual social, económico y ambiental*, San José, agosto.
- , Ministerio de Salud (1995), "Informe sobre la reforma del sector salud", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por

- BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Diamond, P. (1995), "Economic support in old age", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., mayo.
- Dirven, Martine (1996), Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias (LC/R.1663), Santiago de Chile, CEPAL.
- Ecuador, Consejo Nacional de Salud, Comisión Técnica de la Reforma (1995), "Lineamientos para la reforma del sector salud", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Fajnzylber, F. (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, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Feldstein, M.S. (1974), "Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation", *Journal of Political Economy*, vol. 82.
- Flood, M.C. de (1996), "Gasto y financiamiento en salud en Argentina", documento presentado al Seminario "Reformas a la seguridad social en salud en Argentina, Chile y Colombia", en el marco del proyecto CEPAL/GTZ "Reformas del financiamiento de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, noviembre.
- Franco, Rolando (1996), "Cuarenta y una proposiciones para diseñar e implementar una política social moderna que contribuya al desarrollo social", *Políticas sociales y pobreza*, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).
- (1995), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- Franco, Rolando y otros (1995), "Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile", serie Políticas sociales, N° 11 (LC/L.926), Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Frenk, J. y otros (1993), "The Health of the Public: A Public Responsibility?", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992*, Washington, D.C., Banco Mundial (BIRF).
- Gerstenfeld, P. y otros (1995), "Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar", serie Políticas sociales, N° 9 (LC/L.924), Santiago de Chile, CEPAL.
- Gobierno de Cuba (1995), "Informe sobre reformas del sector salud y seguimiento de los procesos de reforma en los países", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de El Salvador (1995), "Informe sobre reforma del sector salud y seguimiento de los procesos de reforma sectorial en El Salvador", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de Guyana, "Report on reform of the health sector and monitoring of the sectoral reform processes in Guyana", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.

- Gobierno de Honduras (1995), "Informe sobre reforma del sector salud y seguimiento de los procesos de reforma sectorial en los países", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de Puerto Rico (1995), "Situación actual del sector salud en Puerto Rico", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de República Dominicana (1995), "Reforma del sector salud en República Dominicana", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del sector salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID en Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de Saint Kitts y Nevis (1995), "Health sector reform", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de San Vicente y las Granadinas (1995), "Report on health sector reform", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de Suriname (1995), "Report on health sector reform in Suriname", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de Trinidad y Tabago (1995), "Reform of the health sector, Trinidad and Tobago", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Gobierno de Venezuela (1995), "El proceso de reforma del sector salud en Venezuela", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Granada, Ministry of Health (1995), "Report on health sector reform", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (1995), "Informe sobre el proceso de la reforma del sector salud en Guatemala", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Held, G. (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?", *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Huneus, Carlos (1996), *Latinobarómetro 1995: opiniones y actitudes de los ciudadanos sobre la realidad económica y social*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Iglesias, A. y R. Acuña (1991), "Sistemas de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991", Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Jamaica, Ministry of Health (1995), "Report on the major problems in the health sector the reforms adopted and/or could be adopted", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Kaztman, R. y A. Fuentes (1996), Marginalidad e integración social en Uruguay (LC/MVD/R.140/Rev.1), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Leimer, D.R. y S.D. Lesnoy (1982), "Social security and private saving: New time series evidence", *Journal of Political Economy*, vol. 90.
- Marfán, M. (1984), "Una evaluación de la nueva reforma tributaria", *Colección estudios CIEPLAN*, N° 13, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), junio.
- Medici, A.C. (1994), "A dinâmica do setor saúde no Brasil: transformações e tendências nas décadas de 80 e 90", São Paulo, noviembre.
- Mesa-Lago, C. (1996), "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), diciembre.
- (1992), *Atención de salud para los pobres en la América Latina y el Caribe*, publicación científica, N° 539, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Interamerican Foundation.
- (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press.
- México, Secretaría de Salud (1995), "Reforma sectoral en salud", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Montoya, S. (1996), "Reformas al financiamiento del sistema de salud, Argentina", documento presentado al Seminario "Reformas a la seguridad social en salud en Argentina, Chile y Colombia", en el marco del proyecto CEPAL/GTZ "Reformas del financiamiento de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, noviembre.
- Morales, L.G. (1996), "El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia", documento presentado al Seminario "Reformas a la seguridad social en salud en Argentina, Chile y Colombia", en el marco del proyecto CEPAL/GTZ "Reformas del financiamiento de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, noviembre.
- Morandé, F.G. (1996), "Savings in Chile: What went right?", serie Investigación, N° 92, Santiago de Chile, Programa Postgrado de Economía ILADES/Georgetown University.
- Nicaragua, Ministerio de Salud (1995), "Informe avances reformas del sector salud", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1996), *Panorama laboral, '96*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

- (1995), *Panorama laboral, '95*, Lima, Oficina Regional de la OIT en América Latina y el Caribe.
- (1994), *Panorama laboral, '94*, Lima, Oficina Regional de la OIT en América Latina y el Caribe.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1996), *The World Health Report, 1996. Fighting Disease, Fostering Development*, Ginebra.
- Panamá, Ministerio de Salud (1995), "Informe sobre la propuesta de reforma del sector salud de Panamá", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Paraguay, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (1995), "Hacia un sistema nacional de salud", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Perú, Ministerio de Salud (1995), "La reforma del sector salud en el Perú: viabilidad y factibilidad", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Plaza, B. (1996), "Mecanismos de pago/Contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia", documento presentado al Seminario "Reformas a la seguridad social en salud en Argentina, Chile y Colombia", en el marco del proyecto CEPAL/GTZ "Reformas del financiamiento de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, noviembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996), *Informe sobre desarrollo humano, 1996*, Madrid, Mundi-Prensa.
- (1991), *Desarrollo humano. Informe 1991*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1990), *Desarrollo humano. Informe 1990*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Pollack, M. (1994), "Evaluación de los fondos de inversión social en el contexto de las economías latinoamericanas", documento presentado a la Primera Conferencia de la Red Social FISE-OEA, Quito, octubre.
- Puryear, Jeffrey M. y José Joaquín Brunner (1994), "An agenda for educational reform in Latin America and the Caribbean", Policy Brief, Inter-American Dialogue, agosto.
- Ramos, J. (1994), "Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva", serie Desarrollo productivo, N° 17 (LC/G.1841), Santiago de Chile, CEPAL.
- Rivero, José (1995), "Las propuestas del cambio educativo en América Latina", *Educación peruana: hacia un nuevo rumbo*, Lima.
- Rosales, O. (1996a) "Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- (1996b) "Brecha externa y competitividad en América Latina", *Situación*, N° 1, Banco Bilbao Vizcaya.
- (1994), "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Santa Lucía, Ministry of Health (1995), "Report on health sector reform", ponencia presentada a la Reunión Especial sobre Reforma del Sector Salud, organizada por

- BID, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, FNUAP, UNICEF y USAID, Washington, D.C., septiembre.
- Salas, A. (1996), "Costa Rica: una reforma dentro del sistema de salud vigente", *Las reformas sociales en acción: salud*, serie Políticas sociales, N° 15, Santiago de Chile, CEPAL.
- Schejtman, A. (1989), "Gestión local y seguridad alimentaria", *Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, B. Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Schulthess, W. y G. Demarco (1993), *Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Siri, G. (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Sojo, A. (1996a), "Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- (1996b), "La política social frente al ajuste y al incremento de la productividad en América Latina y el Caribe", *Situación*, N° 1, Banco Bilbao Vizcaya.
- Stumpo, G. (1996), "Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial", serie Desarrollo productivo, N° 36 (LC/G.1934), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- SUR (Centro de Estudios Sociales y Educación) (1996), "Campesinado y Mercosur", *Temas sociales*, N° 62, Santiago de Chile, junio.
- Tafari, R. (1996), "Informe sobre reformas al sector salud", documento presentado al Seminario "Reformas a la seguridad social en salud en Argentina, Chile y Colombia" en el marco del proyecto CEPAL/GTZ "Reformas del financiamiento de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, noviembre.
- Tapia, L. y L. Van Hemelryck (1996), "Planes y políticas de fomento a la microempresa en América Latina", Documento de trabajo, N° 154, Santiago de Chile, junio.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1996), *Estado mundial de la infancia, 1996*, Nueva York.
- Uthoff, A. (1995), Promoción del ahorro y los sistemas de pensiones (LC/R.1608), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- Uthoff, A. y R. Szalachmann (comps.) (1991), *Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- (1992), *Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma. Volumen 2: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Valdés-Prieto, S. (1994), "Distributive Concerns when Replacing a Pay-as-you-Go System with a Fully Funded System", Policy Research Working Paper, N° 1366, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
- Vázquez, A. y G. Garofoli (comps.) (1995), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Vial, J. y M. Marfán (1995), "Políticas para el crecimiento económico en los 90: el caso de Chile", *Notas técnicas*, N° 157, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo.

Whitehead, M. (1990), *Conceptos y principios de igualdad y salud*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo.

Zahler, R. (1995), Discurso preparado con ocasión del 70o. aniversario del Banco Central de Chile, Santiago de Chile.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1997 son de US\$ 20 para la versión en español y de US\$ 22 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) son de US\$35 para la versión español y de US\$40 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.

1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995,	348 pp.	1994-1995,	332 pp.
1995-1996,	349 pp.	1995-1996,	335 pp.
1996-1997,	354 pp.	1996-1997,	335 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)*

1980,	617 pp.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	865 pp.
1988,	782 pp.	1996,	866 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.

- 6 **Women and development: guidelines for programme and project planning**, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 **The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects**, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 **Latin America: international monetary system and external financing**, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 **ECLAC 40 Years (1948-1988)**, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 **The environmental dimension in development planning I**, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden**, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 **Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean**, 1992, 279 pp.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 **Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment**, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 **Population, social equity and changing production patterns**, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 **Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean**, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 **Open regionalism in Latin America and the Caribbean**, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 **Policies to improve linkages with the global economy**, 1995, 308 pp.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.
- 42 **Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics**, 1996, 116 pp.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 pp.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 120 pp.
- 44 *La grieta de las drogas*, 1997, 218 pp.

SERIES MONOGRÁFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting, (bilingüe)*, 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saiegh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.

- s/n The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 **Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean**, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 **The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 **The evolution of the Latin American Economy in 1986**, 1988, 95 pp.
- 59 **Protectionism: regional negotiation and defence strategies**, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 **Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"**, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 **Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites**, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 **The evolution of the Latin American economy in 1987**, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 **The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean**, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 **Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade**, 1990, 126 pp.
- 66 **The Caribbean: one and divisible**, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 **Postwar transfer of resources abroad by Latin America**, 1992, 90 pp.

- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 **The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports**, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 **Public Finances in Latin America in the 1980s**, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 77 **Labour reform and private participation in public-sector ports**, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.

- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.

- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور النشر في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تحل محلها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو جنيف.

如何购买联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишете по адресу: Организация Объединенных Наций. Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están a la venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile