



Naciones Unidas

C E P A L

Comision Economica
para America Latina
y el Caribe

JOSE ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

REYNALDO BAJRAJ
Secretario Ejecutivo Adjunto

LC/G. 2120-P — Diciembre 2000

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 – 0257 / ISBN 92-1-321676-9

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *REVISTA DE LA CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces al año.

El valor de la suscripción anual para el año 2000 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares, más gastos de envío.

La suscripción por dos años (2000-2001) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa.

El formulario de suscripción se encuentra inmediatamente antes de las Publicaciones recientes de la CEPAL.

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, NY 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 2000

Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

Revista

de la

C E P A L

NUMERO 72
DICIEMBRE 2000
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



Naciones Unidas

Notas explicativas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos

...	Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado.
—	La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
	Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
–	Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
.	El punto se usa para separar los decimales.
/	La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 1998/1999.
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1998-1999, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Salvo indicación contraria, la palabra “toneladas” se refiere a toneladas métricas, y la palabra “dólares”, a dólares de los Estados Unidos. Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

- Se deberá acompañar un extracto del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Este extracto será publicado en la página de presentación de la CEPAL en la Internet.

- La extensión total de los trabajos —incluyendo extracto, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.

- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 95, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: edesolminihac@eclac.cl.

- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección, fax, teléfono y correo electrónico.

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.

- Asimismo, se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto. En el caso de los gráficos, éstos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro. Finalmente, deberá indicarse la ubicación en el texto de cuadros y gráficos, pero incluirlos separadamente al final.

- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).

- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.

- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

SUMARIO

La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización	7
<i>Emilio Klein y Víctor Tokman</i>	
Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe	31
<i>Jürgen Weller</i>	
Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa	53
<i>José Antonio Ocampo, Fabio Sánchez y Camilo Ernesto Tovar</i>	
Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay	79
<i>Rubén Kaztman, Fernando Filgueira y Magdalena Furtado</i>	
Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México	99
<i>Benjamin Davis</i>	
Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina	121
<i>Jorge Bravo</i>	
La opinión de expertos como instrumento para evaluar la inversión en educación primaria	147
<i>Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein</i>	
¿Qué nos enseñan las escuelas sobre la educación de los niños pobres en Chile?	165
<i>Beverley A. Carlson</i>	
Impactos estáticos y dinámicos del Mercosur. El caso del sector del calzado	185
<i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	
La revista en Internet	203
Publicaciones recientes de la	205
CEPAL	

La estratificación social *bajo tensión en la era* de la globalización

Emilio Klein

Sociólogo, Equipo Técnico

Multidisciplinario

*Organización Internacional
del Trabajo (OIT)*

klein@oit Chile.cl

Víctor Tokman

*Director Regional para
las Américas*

OIT, Santiago de Chile

tokmansc@oit Chile.cl

El objetivo de este trabajo es explorar el efecto de la globalización en el mercado del trabajo y en la estratificación social. Hay consenso en que la globalización traerá consigo el progreso para los pueblos y las naciones. Sin embargo, la experiencia de casi 20 años suscita dudas crecientes acerca de sus beneficios potenciales netos y, particularmente, de la distribución de esos beneficios. Como es evidente, hay ganadores y perdedores en ese proceso, tanto entre los países como entre las personas. Este artículo se concentrará en los efectos sobre las personas dentro de cada país y se referirá a una sola región: América Latina. Intentará identificar a los ganadores y a los perdedores en el proceso de globalización y, en especial, el impacto que ha tenido en la estratificación social. ¿Lleva la globalización a una mayor integración social dentro de cada nación, o conduce a la desintegración social (por el hecho de que sólo se están integrando algunos grupos mientras la mayoría se ve excluida progresivamente)? Para examinar este problema, el trabajo se divide en cuatro secciones. La primera analiza la globalización como parte integral de un bloque de políticas, pues es necesario referirse al impacto conjunto y no tratar de aislar los efectos parciales. La segunda estudia los efectos sobre el empleo, el ingreso y la equidad. La tercera explora los cambios en la estructura social asociados con algunos de los principales procesos que acompañan a la globalización. Por último, se presentan algunas conclusiones sobre la estructura social de América Latina durante el período de la reforma.

I

La globalización como parte de un bloque de políticas

La globalización, en sentido estricto, se refiere a los importantes cambios ocurridos en la economía internacional en materia de comercio, finanzas e información. Este proceso no se ha dado en forma aislada, sino como parte integral de un conjunto de políticas que combinan medidas de ajuste interno con cambios en la forma de inserción de los países en la economía internacional. Tres procesos principales caracterizan el escenario emergente: la globalización, la privatización y la desregulación (Tokman, 1997). De hecho, el conjunto de políticas que adoptaron muchos países, por lo menos en América Latina, se conoce a partir de 1989 como el Consenso de Washington (Williamson, 1990).

La globalización significa que las economías nacionales están hoy más integradas con la economía internacional y que los bienes, el capital y las comunicaciones, así como las personas, se han acercado más que nunca antes. Esto ha sido resultado de la apertura de las economías y también del rápido cambio tecnológico. La liberalización del comercio y de las finanzas ha sido consecuencia de la reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias mediante i) acuerdos multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la creación de su sucesora, la Organización Mundial del Comercio (OMC); ii) sistemas de integración, nuevos o reactivados, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y la asociación de libre comercio de América del Sur conocida como Mercosur; iii) la proliferación de acuerdos de comercio bilaterales en los últimos años; y, lo más importante, iv) la reducción unilateral de aranceles, como componente clave del conjunto de políticas de ajuste. Los aranceles latinoamericanos se redujeron desde un promedio de entre 35% y 100% (para niveles mínimos y máximos) en 1985, a uno de entre 14% y 22% a principios del decenio de 1990. La diversificación de la estructura arancelaria se redujo también en forma importante, y hoy se limita en la mayoría de los países a no más de tres categorías (Tokman, 1999).

La globalización abre nuevas posibilidades para el crecimiento y la creación de empleos, pero a la vez afecta los factores determinantes del empleo y los salarios y necesita regulación para evitar la competencia internacional desleal. Dadas las diferencias en dotación de recursos, se espera que las exportaciones de los países en desarrollo a los desarrollados se concentren en bienes que requieran uso intensivo de mano de obra no calificada. Esto podría aumentar la demanda de esos tipos de trabajo y reducir la brecha entre las remuneraciones de la mano de obra calificada y no calificada.

Esta expectativa podría también combinarse con las diferencias vigentes de remuneración y regulación laboral entre países, para generar una expansión del comercio basada en prácticas laborales desleales o una mayor explotación de los trabajadores. En torno a este tema se ha suscitado un debate en el plano internacional sobre cómo evitar que esto suceda y si es necesario introducir normas adicionales. Aunque no hay consenso respecto de cómo proceder, es evidente que nadie postula la igualación de los salarios entre distintos países por el efecto que podría tener en la capacidad competitiva de los países en desarrollo, ni se acepta que la expansión del comercio deba basarse en la explotación del trabajo. Se ha discutido, asimismo, la posibilidad de aplicar sanciones a quienes no cumplen con las normas laborales internacionales mínimas, pero, hasta ahora, no han sido aceptadas por el riesgo de abusar de ellas como instrumento de protección comercial. Hay, sin embargo mayor consenso sobre la necesidad de instituir la vigilancia internacional y nacional sobre el grado de progreso social que acompaña al progreso económico y, particularmente, sobre el cumplimiento de las normas laborales básicas por todos los socios comerciales. Esto ha sido incorporado en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, y su seguimiento, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 18 de junio de 1998.

La globalización afecta también a los determinantes de la creación de empleos y los salarios, porque en las economías abiertas la capacidad para competir llega a ser un factor importantísimo, lo que restringe los ajustes salariales. A diferencia del ambiente económi-

□ Una versión preliminar de este trabajo se preparó a solicitud del PNUD como contribución al *Informe sobre el desarrollo humano, 1999*.

co anterior, es necesario ahora un vínculo más estrecho entre la productividad y los salarios. En las economías cerradas, los aumentos de salarios que exceden el crecimiento de la productividad pueden ser transferidos a los precios, lo que provoca inflación; en las economías abiertas el resultado es una menor capacidad de competencia. Además, las fluctuaciones de la demanda exigen una capacidad más rápida para adaptarse y una mayor flexibilidad en los procesos de producción y laborales.

La privatización es la segunda característica de este nuevo escenario. La privatización disminuye el tamaño y las funciones del gobierno y aumenta la importancia del sector privado y los mercados en la administración y asignación de los recursos. El empleo público naturalmente cae, la racionalización que emprenden los nuevos dueños disminuye el empleo total y las empresas públicas se transfieren a capitalistas nacionales o internacionales. Lo anterior es resultado de la necesidad de reducir los déficit fiscales durante el ajuste. Además, la responsabilidad de invertir se transfiere crecientemente al sector privado, restringiendo la inversión pública a la social y de infraestructura básica, con una participación creciente del sector privado en la ejecución y gestión.

La desregulación es el tercer proceso introducido en el nuevo escenario. Esto ha significado reducir la protección y la intervención del gobierno en el comercio, las finanzas y los mercados de trabajo. Como se dijo, la liberalización comercial y financiera está llevando a una mayor globalización, mientras se reduce la protección a los mercados de productos y del trabajo para aumentar la eficiencia económica y para permitir una mayor influencia de los mercados en la asignación de los recursos. El proceso de desregulación ha sido promovido, en parte, por grandes reformas jurídicas, pero también ha habido un importante aumento espontáneo de la flexibilidad por efecto de la operación irrestricta de los mercados.

El triple proceso de globalización, privatización y desregulación se está dando en un medio internacional caracterizado por la universalización de los problemas económicos y sociales y por una homogeneidad ideológica creciente. Hoy, los problemas del empleo y la exclusión social ya no están presentes sólo en los países en desarrollo, sino que afectan incluso a las economías más desarrolladas del mundo. En algunos países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el alto desempleo es un fenómeno irreductible: más de treinta millones de personas se clasifican oficialmente como

cesantes, mientras otros 10 millones no están ya buscando trabajo en forma activa (OCDE, 1994, y OIT, 1996). En promedio, el desempleo sobrepasa el 10% y, en muchos países, uno de cada cinco trabajadores en algunos grupos vulnerables —como los jóvenes— está sin trabajo. El fin de la guerra fría derribó las barreras ideológicas, y los conflictos actuales son provocados, no tanto por divergencias de postura, sino más bien por los intereses locales o la reacción natural ante los costos sociales del ajuste.

Los tres procesos están relacionados entre sí, tanto en términos teóricos como prácticos. Por el lado analítico, la globalización no podría haber avanzado si no hubiese estado acompañada por otros componentes del ajuste, que reducen la protección comercial, así como por la liberalización financiera y la privatización, que abren posibilidades de crecimiento del comercio, de las corrientes de capitales y de la inversión extranjera directa. Todas estas políticas contribuían a lograr el equilibrio macroeconómico, pero también eran condiciones necesarias para la integración en la economía mundial. Estos conjuntos de políticas fueron incorporados plenamente en el Consenso de Washington, con la adición de instrumentos para lograr la disciplina fiscal. Estos últimos se incluyeron con el objetivo principal de garantizar la estabilidad de los precios, pero des-empañan también un papel importante en la creación de incentivos a la entrada de capitales en un esquema más estable. Lo que no ha sido liberalizado es el movimiento de trabajadores no calificados. Sólo se introdujeron políticas de regularización *ex post facto* para la migración ilegal, pero la política sigue siendo de fronteras cerradas o al menos de regulación estricta de esas corrientes.

La historia económica reciente de los países de América Latina muestra que la globalización ha estado acompañada por la privatización y la desregulación. La programación y la mezcla de políticas han variado según los países y es quizás prematuro evaluar sus resultados. Sólo cinco países —Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay— han alcanzado un nivel de ingreso por habitante más alto que el del período anterior a la crisis. Aún menos países fueron capaces de lograr una tasa de crecimiento alta y sostenida; Chile y Colombia fueron los únicos que pudieron crecer en más de un 5% anual durante cuatro años consecutivos. Las tasas de crecimiento han sido irregulares, prevaleciendo ciclos de intermitencia. Además, otras características influyeron en los resultados. Las condiciones iniciales de cada país eran diferentes: algunos empezaron el proceso de reforma en época temprana mien-

tras que otros lo hicieron a fines de los años ochenta o principios de los noventa. La combinación de políticas en cada etapa fue también distinta.

A pesar de las diferencias, después de quince años de ajuste puede concluirse que todos los países de América Latina estuvieron involucrados en el proceso de globalización y ajuste, y que la privatización y la desregulación eran parte integral del conjunto de polí-

ticas. Los resultados no están claros todavía y los instrumentos de política evolucionan constantemente, pero es evidente que la región está hoy más abierta e integrada en la economía mundial, más privatizada y menos regulada que antes de 1980. Todo esto sucedió en forma simultánea; así, cualquier análisis de los resultados debería incorporar el contexto. Es lo que haremos en lo que sigue de este trabajo.

II

Empleo, ingresos y equidad en la globalización

1. El efecto esperado

Se espera que la globalización genere dos efectos principales en el trabajo y los ingresos. Primero, el aumento de la productividad, especialmente en los sectores de bienes transables, debería traducirse en aumentos del empleo y reducciones de precios en esos sectores. Esto último debería traducirse también en una expansión del ingreso real y del bienestar de la población. Segundo, el aumento de los salarios en los sectores exportadores, que se supone hacen uso menos intensivo de mano de obra no calificada, debería provocar una reducción de las diferencias de salarios por niveles de capacitación y, con ello, aumentar la equidad.

La reducción o eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias deberían generar una disminución en los precios relativos de los bienes transables. Por el lado de la producción, esto se traduciría en una reasignación de factores hacia los sectores de exportación y, por el del consumo, en una reasignación del gasto hacia bienes y servicios importados. En consecuencia, el aumento de las exportaciones debería tener un efecto positivo en el empleo, en tanto que la reducción relativa de precio de los bienes importables generaría un aumento de los ingresos reales. La liberalización del comercio debería así provocar un mayor bienestar.

Sin embargo, a corto plazo, la expansión del empleo derivada del aumento de las exportaciones podría ser contrarrestado por la caída del empleo en los sectores que compiten con las importaciones. El aumento de la competencia en estos sectores obliga a las empresas a mejorar la productividad, por lo general a costa del empleo. El efecto neto de la apertura económica sobre el empleo dependerá del comporta-

miento de la demanda de trabajo en los sectores de bienes transables y no transables, y en la dinámica de la oferta de trabajo. Esto afectará, a su vez, los salarios medios en cada sector.

Otro resultado esperado de la liberalización comercial es que debería producir un incremento del precio relativo de los bienes de uso intensivo de trabajo no calificado en los países en vías de desarrollo, lo que se traduciría en una mayor demanda de trabajo no calificado y un mejoramiento de sus salarios relativos. Por consiguiente, la dispersión de los salarios disminuiría.¹

2 El resultado observado

a) *Mejoramiento de la productividad y de la competitividad internacional*

El primer resultado esperado que se registra en la mayoría de los países es el aumento de la productividad en los sectores transables, sobre todo en la industria manufacturera. Como se verá más adelante, este resultado se asocia con una reducción del nivel de empleo en el sector. En el decenio de 1990, la productividad por empleado creció a tasas anuales de 5% a 7% en Argentina, Brasil, México y Perú, y de alrededor de 3% en Chile.

La competitividad internacional se ve afectada de distintas maneras, según el país y los indicadores empleados para la medición de los costos del trabajo. Con frecuencia se argumenta que la sobrerremuneración del

¹ Para un análisis de los fundamentos teóricos y su validación empírica en los países desarrollados, véase, entre otros, Bhagwati y Dehejia, 1993; Lawrence y Slaughter, 1993; Wood, 1994; OIT, 1995; y Sachs y Shatz, 1994.

trabajo puede afectar el acceso a los mercados internacionales. En efecto, en un medio más competitivo, los costos importan. La remuneración excesiva al trabajo puede ser consecuencia de salarios muy altos, de otros costos no salariales muy elevados, o de ambas cosas. La situación de la mayoría de los países latinoamericanos no parece justificar la prioridad que se le ha dado a este problema (salvo por algunos ajustes necesarios).

En la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de su lenta recuperación reciente, los salarios son todavía más bajos que en 1980. En promedio, los salarios mínimos en 1999 eran inferiores en 26% a los de 1980, pero en la industria manufacturera habían subido en 2.9% en el mismo período. Los costos no salariales difieren mucho de un país a otro, situándose en un rango del 38% al 68% de los salarios. En Chile y Argentina, los costos no salariales son más elevados que en la República de Corea, similares a los de Estados Unidos, y mucho más bajos que en los países europeos de la OCDE. El costo horario de la mano de obra en la industria manufacturera de América Latina se sitúa entre 2.10 y 6.50 dólares, lo que equivale a entre un tercio y un octavo del nivel de los Estados Unidos y a una fracción aún menor del de países del sudeste asiático. Las diferencias de costo de mano de obra por unidad de producción son más pequeñas debido a la mayor productividad en los países que compiten (cuadro 1). Esto muestra la importancia mayor del mejo-

ramiento de la productividad como elemento de principal prioridad para elevar la competitividad, en comparación con la reducción de costos (Tokman y Martínez, 1999).

El hecho de que los costos relativos de la mano de obra no sean elevados no es razón para no introducir algunos ajustes en la estructura de costos del trabajo con el fin de reducirlos aún más y, sobre todo, para disminuir el costo de la mano de obra no calificada. Los impuestos que gravan la mano de obra no calificada tienden a favorecer el desempleo, en tanto que algunos de los impuestos que hoy gravan la planilla serían más eficientes si se transfirieran a otras fuentes de recaudación, en particular aquellos que financian la compra de viviendas y otras inversiones.

La evolución de los costos de mano de obra en el decenio de 1990 muestra también otros aspectos de política que merecen consideración. Dichos costos, deflactados por los precios al consumidor, no crecieron más que la productividad, por ejemplo, en Argentina, Brasil, México o Perú y, por lo tanto, no limitaron el acceso a los mercados internacionales. Sin embargo, expresados en dólares, y no en moneda local, o cuando se los observa con relación a precios al productor, la situación muestra escasos avances y, en muchos casos, una pérdida de competitividad (cuadro 1). Esto es atribuible a los efectos de la política macroeconómica de ese período, que en la mayoría de los países se basaba en la sobrevaluación de las mo-

CUADRO 1

Algunos países: Costos de la mano de obra y competitividad internacional

a

	Salario por hora (dólares)	Costos no salariales Como % de los salarios	Costo de mano de obra por hora (dólares)	Costos de mano de obra por pieza de producción (Nivel de EE.UU.=100)	Variaciones anuales 1990-1995					
					Costos de mano de obra		Productividad	Competitividad ^b		
					A	B		A	B	C
Argentina	4.6	42.5	6.5	55	-2.0	13.1	7.0	9.2	-6.1	3.7
Brasil	3.7	58.2	5.9	60	2.9	8.5	7.5	4.5	-0.9	4.3
Chile	2.5	38.0	3.5	43	4.3	9.4	3.2	-	-5.7	5.9
México	1.9	42.0	2.8	47	1.2	1.5	5.2	1.1	3.6	...
Perú	1.3	64.3	2.1	43	5.1	11.6	6.6	4.0	-4.5	0.3
EE.UU.	12.6	40.3	17.7	100		2.6	3.8	1.4	-1.2	...
Alemania	16.1	78.5	28.7	150		2.1	1.8		-0.3	...
República de Corea	6.8	21.9	8.2	60		3.6	11.9		8.0	50.0

Fuente: Tokman y Martínez (1999), OIT (1998) y actualizaciones de los autores.

^a Industria manufacturera, alrededor de 1997. La competitividad se define como la diferencia entre cambios en la productividad y los costos de mano de obra.

^b A = Variación en moneda local a precios constantes, deflactado por el índice de precios al consumidor (1990-1995).

B = Variación en dólares (1990-1995).

C = Variación en dólares, entre julio de 1997 y junio de 1998.

nedas nacionales, por la necesidad de reducir la inflación y debido a la liberalización de las corrientes de capital. Parte de la pérdida se explica por la demora en el ajuste del tipo de cambio.

Por otro lado, los precios internos se adaptan a velocidades distintas a un medio más competitivo; los precios de los bienes transables, por lo general incluidos entre los precios al productor, se ajustan más rápidamente, en tanto que los bienes de consumo, más influidos por los bienes y servicios no transables, tienden a ajustarse más lentamente. El resultado es que, mientras los costos de mano de obra expresados en precios al consumidor no crecían, de hecho sí lo hacían muy rápidamente cuando se denominaban en términos de precios al productor. Este cambio de los precios relativos, aunque ajeno al mercado de trabajo, sí influye en la dinámica de la determinación de los salarios, puesto que genera perspectivas diferentes para los trabajadores (basadas en el poder adquisitivo de los salarios) y para los empresarios (basadas en el margen de utilidad).

Más aún, como se aprecia claramente desde mediados de 1997, la competitividad depende también de cambios en otros países. No obstante el aumento de la competitividad de los países latinoamericanos de 0.4% a 10%, su capacidad para competir con bienes provenientes de países asiáticos se deterioró. El mejoramiento de la productividad de esos países fue de alrededor de 50% —entre 20% en Tailandia y 60% en Malasia— en comparación con el mayor incremento de América Latina de alrededor de un 10%, registrado en Colombia.

En suma, como era de esperarse, la productividad creció como resultado del proceso de reforma, pero todavía se requieren algunos ajustes. Primero, para mantener la competitividad internacional, deberían examinarse los costos no salariales. Segundo, deberían revisarse las políticas macroeconómicas, sobre todo la sobrevaluación de los tipos de cambio y los precios relativos. Por último, los avances de la productividad no fueron suficientes para alcanzar a los competidores.

b) *Creación de empleos*

Un segundo efecto de la globalización es la creación insuficiente de empleos con relación al rápido crecimiento de la población económicamente activa (PEA). En promedio, la PEA no agrícola ha crecido 3% por año, en parte gracias a la participación creciente de la mujer en la economía salarial (cuadro 2). La creación de puestos de trabajo se retardó debido al lento e irregular crecimiento económico, lo que ha redundado en un aumento del desempleo.

En promedio, la tasa de desempleo de América Latina aumentó del 6.7% en 1980 al 8.7% en 1983, durante la primera fase del ajuste. El desempleo disminuyó desde 1983 hasta 1992, pero nunca llegó al nivel de 1980. Después de 1992, creció en forma continua, llegando al 8.8% en 1999 (cuadro 2). Este comportamiento no sólo muestra cuán limitada es la capacidad para reducirlo, sino también una mayor vulnerabilidad, ya que los ajustes continuos implican volver a los elevados niveles de desempleo anteriores. Hacia 1999, el desempleo latinoamericano retomaba los niveles altos de mediados del decenio de 1980.

Cuatro aspectos deben tomarse en cuenta para evaluar la forma en que el desempleo afecta a la población en América Latina. El primero es que el nivel, por sí solo, puede mal interpretarse si se compara, por ejemplo, con las tasas superiores a 10% de algunos países de la OCDE. La mayoría de los países latinoamericanos carece de seguro de desempleo y la protección está generalmente vinculada con la ocupación. No tener trabajo significa no tener ingresos y estar desprotegido. Esta es una fuente principal de exclusión social. En segundo lugar, el desempleo afecta más a las mujeres y a los jóvenes. Mientras la tasa de desempleo de las mujeres es aproximadamente un 30% más alta que el promedio, la de los jóvenes habitualmente duplica el nivel nacional. No es raro que una vasta proporción de los excluidos sean mujeres y jóvenes. En tercer lugar, hay también grandes variaciones regionales dentro de cada país. El ajuste tiende a afectar en forma desproporcionada a aquellos lugares en que hay sectores claves que necesitan reestructurarse. Por lo general estas actividades constituyen la fuente principal de empleo y producción, y su reestructuración afecta a toda la región.

La situación también difiere de un país a otro. El tamaño, el grado de modernización y la etapa del proceso de reforma en que se encuentran son factores determinantes en relación con el desempleo. Las economías pequeñas y abiertas son más vulnerables a las fluctuaciones externas y en ellas las tasas de desempleo tienden a ser más altas e irregulares que en las economías más grandes y más cerradas (donde la demanda interna desempeña el papel principal y proporciona una mayor autonomía). Por otro lado, en los países en etapa de urbanización y modernización avanzada, el desempleo se convierte en la principal fuente de ajuste en los mercados de trabajo, mientras que en aquellos de gran población agrícola o de un sector formal pequeño la principal variable de ajuste la constituye el subempleo. Por último, también importa la etapa del proceso de reforma. Los primeros reforma-

CUADRO 2

América Latina: Actividad económica, empleo, salarios y pobreza
(Índice y tasas anuales de crecimiento)

Indicador	1980	1985	1990	1995	1999
Actividad económica					
PNB ^a	...	0.6	1.9	2.9	...
PNB per cápita ^a	...	-1.6	-0.1	1.1	-1.8
Inflación ^a	...	134.8	487.5	287.5	9.8
Población y empleo					
Población ^a	...	2.1	1.9	1.8	1.8
PEA total ^a	...	3.5	3.1	2.6	2.6
PEA urbana (%)	66.9	70.0	72.8	75.3	76.6
Empleo no agrícola ^a	...	3.5	4.4	3.0	2.8
Tasa de desempleo abierto	6.7	10.1	8.0	7.2	8.8
Informalidad (%) ^b	40.2	47.0	44.4	46.5	48.5
Empleo sector público (%) ^c	15.7	16.6	15.5	13.4	13.0
Salarios^d					
Salarios reales de la manufactura	100.0	93.1	86.6	92.4	102.9
Salarios mínimos reales	100.0	86.4	68.4	70.8	73.8
Pobreza					
Porcentaje de hogares pobres (%)	35.0	37.0	41.0	38.0	36.0
Urbanización de la pobreza (%)	71.4	...	85.4	84.2	83.3 ^e

Fuente: OIT, sobre la base de estadísticas nacionales.

^a Tasas anuales de crecimiento.

^b Porcentaje del empleo urbano.

^c Porcentaje del total de la PEA.

^d Índice 1980 = 100.

^e Cifras de 1997.

dores tuvieron más éxito en reducir el desempleo, mientras que los últimos —sobre todo los que hoy se encuentran recién en las primeras fases del ajuste— tienden a registrar tasas de desempleo más altas y crecientes.

c) *Cambios en la estructura del empleo*

Además de una tasa de desempleo más alta, la reforma ha producido cambios profundos en la estructura del empleo. Se pueden identificar cuatro procesos principales relacionados entre sí: privatización, terciarización, informalización y precarización. Estos procesos se observan en el decenio de 1990, cuando la mayoría de los países han superado ya los procesos de ajuste o los tienen muy avanzados.

La privatización introdujo un cambio de comportamiento significativo en la creación de empleos en América Latina, dado el papel histórico del sector público como empleador de último recurso (como se verá en la sección siguiente) y como contribuyente importante al desarrollo de las clases medias. El gobierno no contribuyó directamente a la creación de empleos en el decenio de 1990. Por el contrario, su

participación en el empleo urbano cayó para el conjunto de la región desde el 15.5% en 1990 al 13.0% en 1999. Esta disminución no incluye la reducción del empleo público que ocurrió en períodos anteriores, por ejemplo en Chile. Este cambio del empleo público al empleo privado se dio en todos los países, y en algunos —Panamá, Argentina y Costa Rica— la baja alcanzó a niveles de entre 5 y 10 puntos porcentuales.

El traspaso del empleo del sector público al privado fue consecuencia directa de los procesos de privatización y desregulación que acompañaron a la globalización. Las empresas estatales fueron transferidas y las funciones del gobierno se redujeron. Fue también resultado importante de la disciplina fiscal, notable componente de la política de estabilización. Por lo general se reducía el déficit fiscal recortando el gasto público, principalmente la planilla, en una secuencia de reducción de salarios y empleos (cuadro 3).

La transferencia de empleos no fue, en general, hacia empresas privadas de mayor tamaño. Estas disminuyeron su participación en el empleo total durante el mismo período, aunque menos que el gobierno. Entre 1990 y 1998, la participación de estas em-

CUADRO 3

América Latina: Estructura del empleo urbano, 1990 y 1998
(Porcentajes)

País y años		Sector informal			Sector formal			
		Total	Trabajadores por cuenta propia ^a	Servicio doméstico	Microem- presas ^b	Total	Sector público	Empresas privadas, todas ^c
América Latina								
1990	<i>Total</i>	44.4	23.4	5.7	15.2	55.6	15.5	40.1
	Hombres	41.2	22.8	0.5	17.9	58.8		
	Mujeres	49.2	24.4	14.1	10.7	50.8		
1998	<i>Total</i>	47.9	24.7	6.9	16.3	52.1	13.0	39.1
	Hombres	45.0	24.9	0.6	19.6	55.0		
	Mujeres	52.0	24.4	16.0	11.6	48.0		
Argentina								
1990	<i>Total</i>	52.0	27.5	5.7	18.8	48.0	19.3	28.7
	Hombres	49.8	28.2	0.5	21.2	50.2		
	Mujeres	55.5	26.5	14.3	14.7	44.5		
1998	<i>Total</i>	49.3	22.7	6.4	20.3	50.7	12.7	38.0
	Hombres	48.0	24.1	0.3	23.6	52.0		
	Mujeres	51.4	20.4	15.8	15.2	48.6		
Brasil								
1990	<i>Total</i>	40.6	20.3	6.9	13.5	59.4	11.0	48.4
	Hombres	36.1	19.6	0.5	16.0	63.9		
	Mujeres	47.6	21.3	16.7	9.6	52.4		
1998	<i>Total</i>	46.7	23.2	9.5	14.0	53.3	9.3	44.0
	Hombres	43.0	25.1	1.0	16.8	57.0		
	Mujeres	51.9	20.4	21.4	10.1	48.1		
Chile								
1990	<i>Total</i>	37.9	20.9	5.4	11.7	62.1	7.0	55.1
	Hombres	33.5	21.3	0.2	12.0	66.5		
	Mujeres	45.9	20.1	14.7	11.1	54.1		
1998	<i>Total</i>	37.5	18.5	5.1	13.9	62.5	7.2	55.3
	Hombres	32.9	19.2	0.1	13.6	67.1		
	Mujeres	44.8	17.4	13.1	14.3	55.2		
Colombia								
1990	<i>Total</i>	45.7	24.1	2.0	19.5	54.3	9.6	44.7
	Hombres	45.1	22.6	0.1	22.3	54.9		
	Mujeres	46.6	26.3	5.0	15.2	53.4		
1998	<i>Total</i>	49.0	28.1	2.1	18.8	51.0	8.2	42.8
	Hombres	49.2	28.4	0.2	20.7	50.8		
	Mujeres	48.8	27.7	4.7	16.4	51.2		
Costa Rica								
1990	<i>Total</i>	41.2	18.9	5.8	16.4	58.8	22.0	36.8
	Hombres	37.7	19.1	0.3	18.3	62.3		
	Mujeres	47.5	18.6	15.8	13.1	52.5		
1998	<i>Total</i>	45.4	17.5	6.0	21.9	54.6	17.0	37.6
	Hombres	42.2	16.5	0.3	25.3	57.8		
	Mujeres	50.7	19.0	15.4	16.2	49.3		
Ecuador								
1990	<i>Total</i>	55.6	35.4	5.0	15.3	44.4	18.7	25.7
	Hombres	51.7	32.6	0.7	18.4	48.3		
	Mujeres	62.1	39.9	12.1	10.1	37.9		
1998	<i>Total</i>	58.6	33.0	6.1	19.5	41.4	14.8	26.6
	Hombres	54.5	28.9	1.0	24.6	45.5		
	Mujeres	64.1	46.7	9.4	8.0	35.9		
Honduras								
1990	<i>Total</i>	57.6	37.3	7.1	13.3	42.4	14.9	27.5
	Hombres	45.1	25.7	0.5	18.9	54.9		
	Mujeres	72.0	50.5	14.6	6.9	28.0		
1998	<i>Total</i>	57.9	37.0	5.0	15.9	42.1	10.3	31.8
	Hombres	52.0	27.9	0.9	23.2	48.0		
	Mujeres	64.1	46.7	9.4	8.0	35.9		

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 3 (continuación)

País y años		Sector informal				Sector formal		
		Total	Trabajadores por cuenta propia ^a	Servicio doméstico	Microem- presas ^b	Total	Sector público	Empresas privadas, todas ^c
México								
1990	Total	47.5	25.0	5.1	17.3	52.5	25.0	27.5
	Hombres	46.6	25.1	0.8	20.7	53.4		
	Mujeres	48.8	24.6	13.4	10.8	51.2		
1998	Total	49.6	24.9	4.8	19.8	50.4	21.7	28.7
	Hombres	48.1	23.7	0.2	24.2	51.9		
	Mujeres	51.8	26.8	12.9	12.1	48.2		
Panamá								
1990	Total	36.0	19.8	7.9	8.3	64.0	32.0	32.0
	Hombres	34.6	23.8	1.0	9.7	65.4		
	Mujeres	38.0	14.0	17.8	6.3	62.0		
1998	Total	38.5	21.5	6.9	10.1	61.5	21.8	39.7
	Hombres	35.9	22.8	1.3	11.9	64.1		
	Mujeres	42.3	19.5	15.4	7.4	57.7		
Perú ^d								
1990	Total	52.7	33.4	4.9	14.5	47.3	11.6	35.7
	Hombres	46.3	28.9	0.6	16.9	53.7		
	Mujeres	62.9	40.4	11.6	10.8	37.1		
1998	Total	53.7	30.2	5.5	18.0	46.3	7.2	39.1
	Hombres	45.3	23.8	0.5	21.0	54.7		
	Mujeres	64.6	38.7	11.9	14.0	35.4		
Uruguay ^e								
1990	Total	39.1	18.6	6.8	13.7	60.9	20.1	40.8
	Hombres	33.7	18.6	0.2	15.0	66.3		
	Mujeres	46.6	18.5	16.2	11.8	53.4		
1998	Total	41.2	20.1	7.5	13.6	58.8	16.8	42.0
	Hombres	37.3	22.1	0.2	15.0	62.7		
	Mujeres	46.4	17.5	17.2	11.7	53.6		
Venezuela								
1990	Total	38.6	22.3	3.9	12.4	61.4	22.3	39.1
	Hombres	38.3	22.0	0.4	15.9	61.7		
	Mujeres	39.3	22.8	10.4	6.1	60.7		
1998	Total	43.0	28.9	4.7	9.4	57.0	19.0	38.0
	Hombres	43.3	27.8	0.2	15.3	56.7		
	Mujeres	46.6	28.4	11.4	6.8	53.4		

Fuente: Estimaciones de la OIT, basadas en estudios de hogares por país y otras fuentes oficiales (series corregidas).

^a Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto profesionales y técnicos) y trabajadores familiares no remunerados.

^b Empleados en establecimientos de hasta cinco trabajadores.

^c Incluye empresas de seis o más trabajadores.

^d Lima metropolitana.

^e Montevideo.

presas cayó del 40% al 39%, caída que se concentró principalmente en Brasil, Colombia y Venezuela. Más aún, si se excluyen las empresas pequeñas, la reducción alcanza a 2 puntos porcentuales (OIT, 1998). Las empresas grandes (de más de 100 empleados) fueron las más afectadas por la apertura económica y la necesidad de aumentar la productividad (principalmente mediante reducción de empleo): sólo contribuyeron con 17 de cada 100 nuevos empleos creados en los años noventa. Además, el aumento de la flexibilidad laboral facilitó el ajuste, pero a costa de un nivel de empleo más irregular. Esto se aprecia claramente por la

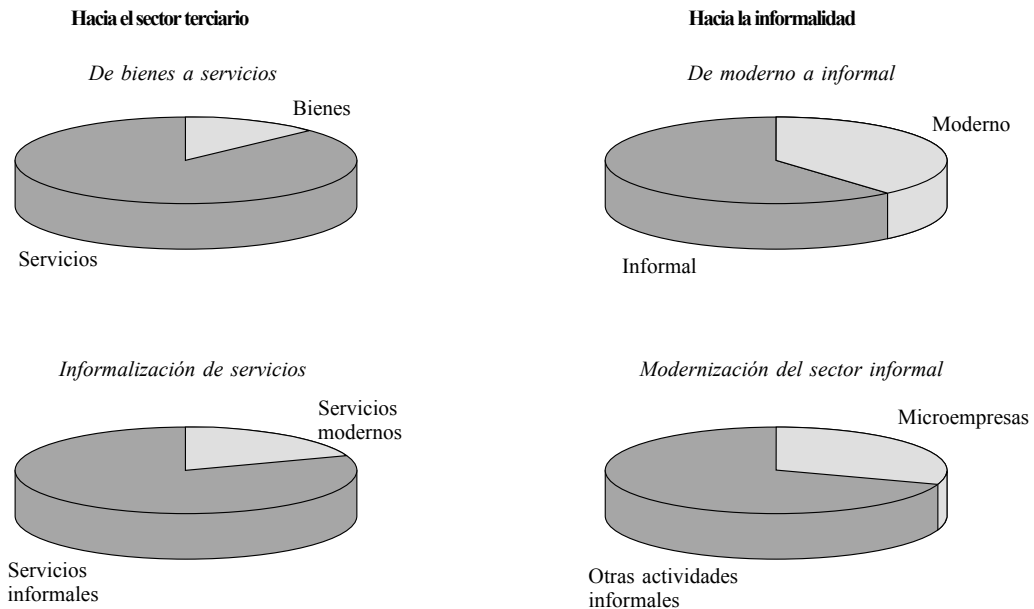
reducción de un 1% del empleo de las empresas grandes y medianas en 1998 en momentos en que ellas debían ajustarse a la creciente competencia de los productos asiáticos (gráfico 1).

La terciarización se refiere a la evolución del empleo desde los sectores productores de bienes hacia los servicios. La evolución fue rápida en países como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay, donde la participación del empleo en la manufactura cayó entre 4 y 6 puntos porcentuales en el decenio de 1990.

En otros países, el proceso fue más lento por efecto de la madurez alcanzada en su transformación pro-

GRAFICO 1

América Latina (algunos países): Tendencia del empleo en el decenio de 1990
(Participación en el crecimiento del empleo)



ductiva (Chile), o por el sistema gradual adoptado (Colombia y Brasil) o, como en Panamá, por tratarse de una economía pequeña ya abierta.

En las nuevas condiciones estructurales a partir del ajuste, estos sectores son más vulnerables a cambios de la competencia. La industria manufacturera se contrajo en 1998 por la mayor competencia de los productos asiáticos. Esta contracción del producto y del empleo fue más intensa en las industrias elaboradoras de alimentos, textiles y vestuario, calzado, maquinaria y equipos.

El descenso del empleo en la manufactura y su aumento en los servicios es resultado, en parte, de la mayor competencia en una economía más abierta. La disminución del empleo coincidió con un aumento de la productividad, efecto que, sobre todo a corto plazo, sólo puede lograrse reduciendo el empleo. Este resultado se concentra principalmente en el sector urbano, ya que la agricultura, la pesca y la minería tienden a promover la expansión del empleo en los períodos de apertura.

La expansión del empleo en los sectores de servicios no puede interpretarse de antemano como un traslado a empleos de baja productividad. Algunos de los empleos que se generan en el sector forman parte de los procesos de modernización y globalización, como servicios de finanzas, comunicaciones y comer-

cio. La productividad de estos sectores suele ser más alta que la de la manufactura y puede expandirse más rápidamente. Por desgracia, ésta no ha sido la situación de América Latina en el pasado reciente. Nueve de cada diez empleos nuevos que se crearon en los años noventa fueron de servicios, pero el 70% eran servicios de baja productividad, principalmente en el sector informal (servicios personales, comercio minorista y transporte). La terciarización en este contexto significa el deterioro de la calidad del empleo.

La informalización, es decir, el cambio de empleos formales a empleos informales, fue el tercer cambio importante en la estructura del empleo en el decenio de 1990. Como se mencionó, la limitada capacidad de la economía formal, pública y privada, para absorber trabajadores dejó a cantidades crecientes de personas sin más alternativa que crear sus propias ocupaciones en el sector informal. Dada la inexistencia de seguros de cesantía, el desempleo es un lujo que muy pocos pueden darse. El crecimiento lento e irregular, así como la expulsión de la fuerza de trabajo del sector público durante el ajuste atentaron contra la creación de empleos en actividades modernas.

Por consiguiente, el empleo informal se expandió del 44% al 48% entre 1990 y 1998. En esta categoría se incluyen el trabajo por cuenta propia, los empleados no remunerados de empresas familiares y las mi-

croempresas (menos de 5 trabajadores). Sólo Argentina, Chile y Honduras lograron evitar que creciera el sector informal, en tanto que en los demás países el empleo informal crecía a un ritmo que duplicaba el del empleo no agrícola total.

Para la región en su conjunto, 61 de cada 100 empleos generados en los años noventa fueron informales. La gran mayoría de los empleos en servicios fueron informales; además, el componente más dinámico del crecimiento del empleo informal ha sido la ocupación de la microempresa. De cada 10 nuevos empleos, las microempresas contribuyeron con más de tres (gráfico 1). Esto podría sugerir un cambio positivo en el empleo informal, ya que las microempresas están más organizadas que la mayoría de las actividades informales y sus ingresos medios son más elevados que los del resto del sector informal (aunque no tan altos como los del sector formal). Por lo general, el ingreso medio en las microempresas se acerca al 90% del ingreso medio de las actividades modernas, pero sólo al 55% del ingreso medio en las empresas medianas y grandes.

Las microempresas están convirtiéndose cada vez más en opciones válidas de empleo, atribuyéndose los todos los nuevos empleos creados en 1998. Sin embargo, el asunto merece un análisis más a fondo ya que, siendo mejores los ingresos, dejan mucho que desear las condiciones de trabajo, la estabilidad laboral y la protección social. Entre el 65% y el 95% de los que trabajan en microempresas carecen de un contrato de trabajo escrito, y entre 65% y 80% no tienen ni seguro médico ni previsión. Tienden a trabajar más horas y tienen más accidentes del trabajo. También son más frecuentes las violaciones de los derechos laborales básicos (trabajo infantil, libertad de asociación, negociación colectiva y trabajo forzado) en este tamaño de establecimientos que en los más grandes. Por supuesto que la precariedad no es característica privativa de la pequeña empresa, ya que se da también en las empresas medianas y grandes (OIT, 1995).

La precarización se refiere a la creciente precariedad del trabajo, como consecuencia del aumento de la competitividad en un ambiente laboral más flexible. La búsqueda de reducciones de costos y su flexibilización para promover el mejoramiento de la competitividad ha llevado a reformas de la legislación laboral que han introducido la flexibilidad en el margen. Se introdujeron contratos "atípicos" para las nuevas contrataciones como alternativa de menor costo y más flexible que el contrato de duración ilimitada que antes prevalecía en las relaciones laborales. Con la ma-

yor flexibilidad y los menores costos de mano de obra se esperaba crear un mayor número de empleos asalariados.

En realidad, en los años noventa el empleo asalariado creció con más rapidez que el empleo total, lo que sugiere que la reforma dio incentivos para la contratación. Sin embargo, el costo social fue la creciente precariedad del trabajo. La introducción de contratos "atípicos" estuvo acompañada de un aumento del número de trabajadores sin contrato de trabajo escrito. Cabe recordar que ni los contratos atípicos ni la falta de contratos escritos suponen una protección laboral inferior a la del contrato típico. Sólo en Argentina, la reforma permitió rebajas en los contratos temporales y que la existencia de una relación laboral deba probarse, en ausencia de un contrato escrito. Sin embargo, la inspección y el control se hacen más difíciles en los contratos temporales. En el caso de trabajadores sin contrato, muchos son clandestinos que reciben pagos en efectivo y sus condiciones de empleo son casi imposibles de verificar. Esta situación se da en condiciones en que la inspección laboral es por lo general débil y, debido a la reforma, ha debilitado su orientación al reconocer que el contrato típico es rígido.

En Chile, un 30% de los trabajadores no tenía contrato o tenía contratos atípicos, 40% en Argentina y Colombia y 74% en Perú (cuadro 4). La mayoría se hallaba en microempresas: 50% en Chile, 65-70% en Colombia y Argentina y 80% en Perú. Con todo, las empresas medianas y grandes registraban la mayor proporción de contratos atípicos y tenían porcentajes significativos de trabajadores sin contrato: 6% en Chile, 11% en Perú y 32% en Argentina y Colombia. En el caso de las microempresas, hay una clara superposición de la informalidad y la precariedad, ya que ambas son resultado de la incapacidad de pagar el costo de la protección laboral. En empresas de mayor tamaño, la cantidad de trabajadores no registrados es indicio de evasión legal (Tokman y Martínez, eds., 1999).

La proporción de trabajadores, potenciales o reales, sujetos a precariedad no es sólo elevada sino que equivale a toda la expansión del empleo en el decenio de 1990 en la mayoría de los países. De cuatro países analizados, sólo en Colombia hubo un aumento del empleo de duración indefinida; en Chile, Argentina y Perú, este tipo de contratos se redujo en términos absolutos. La transición del empleo permanente al empleo temporal fue distinta en cada país. En Argentina, la caída de los contratos de duración indefinida coincidió con el aumento de trabajadores sin contrato, principalmente en las empresas de mayor tamaño. En Perú,

CUADRO 4

Argentina, Chile, Colombia y Perú: Empleos precarios

	Trabajadores asalariados ^a			Costo mano de obra por hora ^b			Composición del cambio en el empleo asalariado ^c			
	Con contratos temporales	Sin contratos	Total	Con contratos temporales	Sin contratos	Duración indefinida	Duración indefinida	Temporal	Sin contratos	Cambio total en empleo asalariado
Argentina	12.7	33.0	35.7	3.5	2.8	6.1	-652.7	25.7	726.9	100.0
Chile	14.7	15.6	30.3	1.4	1.0	2.1	-89.9	138.9	51.0	100.0
Colombia	8.3	31.0	39.3	1.9	1.6	3.3	81.9	13.3	4.8	100.0
Perú	32.6	41.1	73.7	1.4	1.1	2.1	-19.3	56.8	62.6	100.0

Fuente: Tokman y Martínez (eds.) (1999) y OIT (1998).

^a Porcentajes del empleo asalariado total.

^b En dólares.

^c Porcentaje de los cambios en el empleo asalariado entre 1990 y 1996.

la pérdida de empleo de plazo indefinido la constituyeron por mitades trabajadores con contrato temporal y trabajadores sin contrato, principalmente en microempresas. En Chile, la mayoría de los empleos nuevos en las empresas más grandes fueron con contratos temporales.

Los cuatro procesos descritos se tradujeron en deterioro de la calidad de la protección laboral en el decenio de 1990. La privatización, un cambio potencialmente positivo, no lo fue porque hubo insuficiente creación de nuevos empleos en las empresas privadas modernas. La terciarización es también neutral a priori, ya que los buenos empleos en servicios debieron compensar la menor disponibilidad de empleos en la manufactura. Sin embargo, la mayor parte de los nuevos empleos en servicios era de baja productividad. La informalización y la precarización deterioraron claramente la calidad del empleo, sólo contrarrestado de alguna manera por la rápida expansión del empleo en las microempresas.

Los cambios en la estructura del empleo pueden apreciarse con mayor claridad en una perspectiva de más largo plazo. Como se advierte en el gráfico 2,² durante las tres décadas previas al ajuste (1950-1980) en promedio, en América Latina, el 60% de los nuevos empleos fueron creados por los sectores formales de la economía, siendo el gobierno responsable del

15% y las empresas privadas medianas y grandes del 45% restante. El sector informal contribuyó con el 40% de los nuevos empleos, de los cuales, sólo el 10% correspondía a microempresas (OIT, 1996).

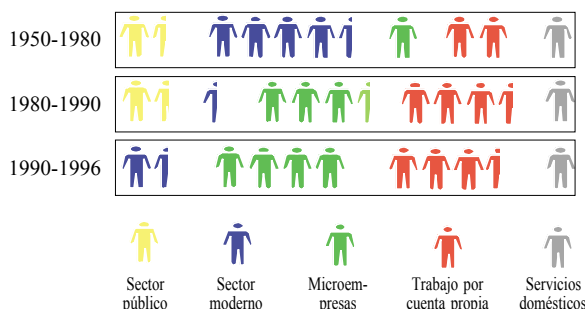
Un cambio radical en la estructura ocurrió durante la década de ajuste de 1980. La contribución del empleo moderno disminuyó a 2 de cada diez empleos, reducción que se concentró en las empresas privadas modernas que tuvieron que ajustarse a una economía más abierta. El sector informal actuó de amortiguador al doblar su contribución a la creación de empleos, principalmente en microempresas, las que crecieron a más del triple. El decenio de 1990 muestra una recuperación en la absorción de empleo por las empresas privadas de mayor tamaño y una continua expansión del empleo informal.

En suma, la privatización ha significado que el empleo público ya no contribuye a absorber mano de obra. Las empresas más grandes, aunque recuperándose

GRAFICO 2

**América Latina (algunos países):
Contribución a la creación de
empleos, 1950-1996**

(Número de empleos por sector por cada 10 empleos nuevos)



² Nótese que el gráfico 2 está basado en una definición del sector informal en que, en algunos países, la microempresa incluye hasta 10 trabajadores, por disponibilidad de información, y que su participación está relacionada con el empleo urbano. Las series corregidas cuando las microempresas del sector informal incluyen hasta cinco trabajadores y se relacionan con el empleo urbano no permiten una comparación de largo plazo.

desde la década del ajuste, todavía están muy por debajo de su nivel anterior, y es probable que no sean capaces de alcanzarlo, dado el cambio tecnológico y la descentralización de la producción y del empleo. De esta forma las empresas independientemente de su tamaño contribuyen con los mismos 5.5 de cada 10 nuevos empleos, tal como en el período previo al ajuste. La diferencia es ahora que los contribuyentes principales son las microempresas (incluidas las pequeñas). Como en este sector la informalidad y la precariedad todavía prevalecen, el cambio en el empleo se ha traducido en un deterioro de la calidad.

d) *Tendencias de los salarios y diferencias salariales*

Durante el período de ajuste se esperaban dos efectos sobre los salarios. Sus niveles debían tender a subir con la expansión de la productividad, y las diferencias de salario por niveles de capacitación debían disminuir, a medida que aumentaba la demanda de mano de obra no calificada por efecto de la expansión del comercio basada en los sectores que hacen uso intensivo de mano de obra.

En 1990 los niveles reales del salario industrial y el salario mínimo estaban por debajo de los de 1980. En ambos casos hubo una recuperación en el decenio de 1990, gracias principalmente al éxito en reducir la inflación, que bajó de tres dígitos a menos del 10% en promedio en toda América Latina. También coadyuvó la elevación de la productividad en el último período, sobre todo en el sector industrial. Sin embargo, como se aprecia en el cuadro 2, los salarios mínimos están todavía muy por debajo de los de 1980.

Las diferencias de salario se han comportado de una forma inesperada. Han tendido a aumentar las diferencias entre salarios mínimos y salarios industriales y aquellos por niveles educativos o de especialización. Los salarios industriales crecieron a un ritmo de 1.4% anual entre 1990 y 1997, mientras los salarios mínimos sólo lo hacían en un 0.3%. En América Latina las diferencias de ingreso entre los profesionales y técnicos y los trabajadores de los sectores de baja productividad aumentaron en promedio de 40% a 60% entre 1990 y 1994. Esto se debió a una expansión significativa de los ingresos reales de los trabajadores muy especializados en las actividades modernas, y a un lento crecimiento, y hasta reducción, de los salarios de la mano de obra no calificada en los sectores de baja productividad. En 8 de los 10 países sobre los que se dispuso de información, aumentó la diferencia de salarios según niveles de capacitación (CEPAL, 1997a) y

lo propio sucedió al comparar el salario de trabajadores calificados y no calificados desde 1988 (BID, 1998).

Mientras las diferencias de salarios aumentaron en América Latina en este período, en los países del sudeste asiático la tendencia fue exactamente la contraria. En 1980, esas diferencias eran en América Latina las más altas del mundo, y hacia 1997 llegaban a 1.9 veces la de los países desarrollados y del sudeste asiático.

Varias son las explicaciones posibles de este comportamiento anómalo: el efecto de la liberalización de capitales en los precios de los bienes de capital que pudo haber promovido un aumento de la inversión y una demanda complementaria de mano de obra calificada; la expansión de las importaciones de países como China, que tienen más abundancia aún de mano de obra no calificada que América Latina; y la apreciación del tipo de cambio que favoreció el aumento de bienes no transables que hacen uso relativamente más intensivo de mano de obra calificada (Lustig, 1998).

Por otro lado, estudios realizados sobre Brasil, Chile y Perú (Meller y Tokman, 1996; Paes de Barros y otros, 1996; Saavedra, 1996) sugieren que el grado de madurez y la naturaleza del proceso de apertura comercial influyen en la evolución de las diferencias de salarios. En Chile, con un proceso de apertura más maduro, las empresas grandes pudieron expandir el empleo después de 1984; en Brasil y Perú (dos países en que el proceso comenzó tardíamente), disminuyó el empleo en las empresas grandes para aumentar la productividad y la competitividad, concentrándose la absorción laboral en las empresas pequeñas y las microempresas. En el primer caso hubo un aumento de la demanda de mano de obra calificada, mientras que en los otros dos hubo un traslado del empleo de las empresas y sectores de alta productividad a los de baja productividad. En Perú esto fue acompañado por una expansión neta del empleo, pero en Brasil hubo contracción. En ambos casos, no obstante, los salarios de la mano de obra no calificada disminuyeron, ya sea por el cambio ocupacional o por la introducción de relaciones laborales menos protegidas. Los trabajadores de la microempresa ganan en promedio 30% a 50% menos que los de empresas más grandes (OIT, 1997a) y 20% incluso cuando se homogeneizan las características personales (BID, 1998). Por otro lado, las grandes empresas que reemplazan trabajadores con contratos de largo plazo por trabajadores temporales reducen los salarios entre 35% y 40% o en 15% a 30% más si no se firma un contrato por escrito (cuadro 4). Esta precarización del contrato de trabajo se aplica princi-

palmente a los trabajadores no calificados y neutraliza cualquier efecto de demanda que pudiera originarse como consecuencia de la apertura comercial. (OIT, 1998).

e) *La pobreza y la equidad*

La pobreza y la desigualdad han aumentado durante el proceso de reforma. En promedio, hoy hay más población pobre y las diferencias de ingreso son más grandes que antes en América Latina. La tendencia no ha sido continua. En los años noventa, cuando varios países habían cumplido ya las fases de estabilización y apertura, la pobreza disminuyó en la mayoría de los países que disponen de información. Sólo Argentina y Venezuela registraron un aumento del nivel de pobreza, y en México permaneció constante; pero los 13 países con información disponible muestran una reducción (CEPAL, 1999).

El nivel de pobreza actual es todavía más grande que el de 1980 y no ha sido compensado con un aumento de la equidad. Por el contrario, la concentración del ingreso ha aumentado significativamente desde principios de los años ochenta y alcanza en la actualidad un coeficiente de Gini similar al que existía en 1970 (0.52). Esto se debe al descenso de la participación en el ingreso del quintil más pobre y al aumento continuo del quintil superior, sólo interrumpido entre 1980 y 1983. Los quintiles intermedios, aunque en mejor situación que el más pobre, todavía no recuperan su participación en el ingreso de principios del decenio de 1980. De hecho, de los dos países (Chile y Uruguay) que muestran una disminución importante de la pobreza, sólo Uruguay fue capaz simultáneamente de registrar un mejoramiento de la equidad.

La concentración del ingreso en América Latina ha sido históricamente la más alta del mundo. Hoy, la participación en el ingreso del 5% más alto duplica la del mismo grupo en los países industrializados, y supera en más de un 60% la de los países del sudeste asiático. En el otro extremo, el 30% más pobre registra la participación en el ingreso más baja del mundo, que con el 7.5% es apenas el 60% del nivel que alcanza el mismo grupo en los países industrializados y de Asia (BID, 1998). A mayor abundamiento, cuando se compara un país que ha tenido éxito, como Chile, con los Estados Unidos, puede observarse que las participaciones en el ingreso del 20% más pobre son similares (alrededor del 4.5%); sin embargo, para encontrar una participación comparable del 20% más rico es necesario remontarse a 1929. Si se estima el coeficiente de Gini para el 90% de la población de América Lati-

na (excluyendo al 10% más rico) su promedio sería de 0.36, similar al de los Estados Unidos, y en seis países sería hasta menor (BID, 1998). Esto indica claramente que la mayor concentración del ingreso por los grupos más ricos es un factor explicativo fundamental.

Igualmente importante es analizar por qué la globalización y el conjunto de medidas de ajuste que la acompañó no contribuyeron a que América Latina alcanzara niveles de equidad cercanos a los del resto del mundo. El sentido común, basándose en los estudios pioneros de Kuznets, llevaría a esperar que, después de un período de aumento de la concentración en la etapa inicial del desarrollo, la equidad aumentaría. Este sentido común no parece sostenerse hoy, ni siquiera en los países desarrollados. La tendencia a una mayor equidad se ha interrumpido o, en el mejor de los casos, permanecido estable. La desigualdad ha aumentado en los Estados Unidos desde fines de los años sesenta; en el Reino Unido subió entre 1979 y 1989, y lo mismo ocurrió en Suecia a partir de 1988 (Atkinson, 1996, y Krugman, 1995). Esto sugiere que los países de América Latina pueden estar siguiendo una evolución universal, producto de la homogeneización de las políticas, saltándose la etapa de aumento de la equidad que se registró anteriormente en esos países.

Diversos factores podrían ayudar a explicar por qué la globalización no ha mejorado la equidad en América Latina. Se relacionan con la dinámica de la población, la distribución de las oportunidades y el funcionamiento de los mercados de trabajo durante los procesos de ajuste.

El acelerado crecimiento de la población se ha traducido, particularmente en los hogares pobres, en un mayor tamaño (en el quintil más pobre, un 50% de más miembros que en el más rico), tasas de dependencia más elevadas (casi el triple) y menores tasas de participación (60%) (CEPAL, 1997a).

El acceso a las oportunidades, en especial a la enseñanza, es también desigual. En promedio, los años de instrucción han aumentado (aunque más lentamente que en los países del sudeste asiático), pero tienden a distribuirse inequitativamente. Hay una alta tasa de deserción escolar en los hogares pobres. El 94% de los niños pobres en los países con alto desarrollo educativo se matricula en los primeros años de la escuela, contra el 76% en los países menos avanzados. Las tasas de matrícula disminuyen respectivamente al 63% y al 32% en el quinto año, y al 15% y el 6% en el noveno año. Las tasas de ingreso son similares entre niños pobres y los de las familias de mayores recursos, pero los últimos permanecen en la escuela por períodos más

largos. Al quinto año, las tasas eran 93% y 83%, en tanto que al noveno, eran de 58% y 49% respectivamente (BID, 1998). El acceso desigual se refuerza por la mayor proporción de miembros que entran a la universidad entre las familias de ingresos más altos y por diferencias de calidad de la educación. El rendimiento escolar (matemáticas y ciencias) en las escuelas privadas, a las que asisten sólo niños de familias de altos ingresos, es, en promedio, 50% más elevado que el que alcanzan las escuelas públicas, a las que asiste el 90% de los niños pobres.

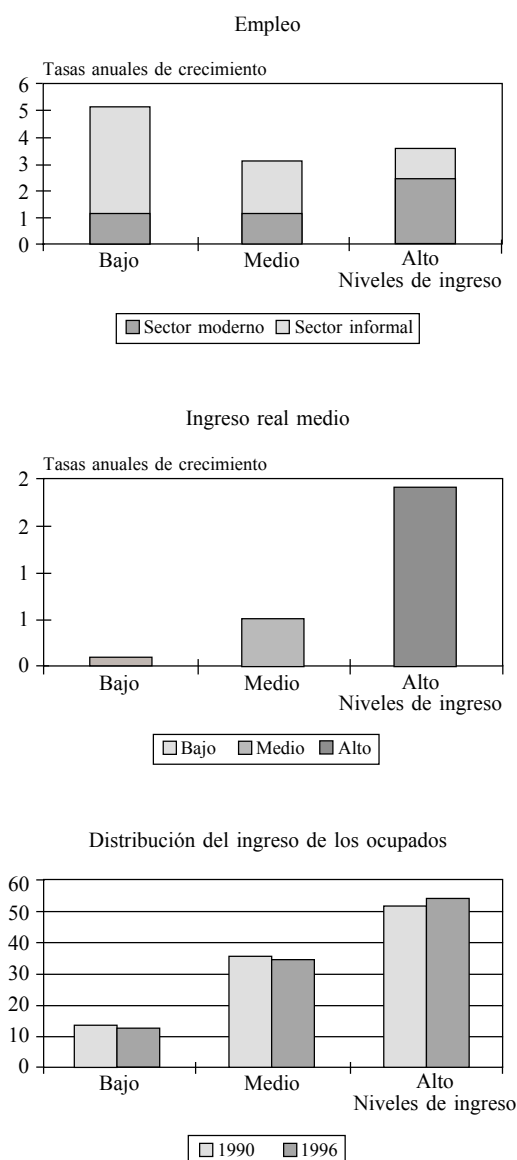
Una parte significativa de las diferencias de ingresos —más del 55%— la explican los resultados del mercado de trabajo. Como se argumentó, el aumento del desempleo, los desplazamientos hacia empleos menos productivos y más inestables y el aumento de las diferencias de salarios tienden a elevar las desigualdades de ingreso porque afectan sesgadamente a los hogares pobres. Las tasas de desempleo son más altas en los hogares pobres (en Chile, en 1996, la tasa del quintil más pobre era 2.7 veces la del quintil más rico). Además, la asignación de empleos es segmentada. Los empleos de buena calidad y remuneración son mayoritariamente ocupados por miembros de familias de altos ingresos, en tanto que los empleos de baja calidad, informales y de baja calificación los cubren los provenientes de hogares pobres. En Chile, el 40% más pobre registró un aumento del desempleo entre 1992 y 1994; mientras la ocupación formal disminuía, el empleo informal crecía en más de 20%. Lo contrario sucedió en el quintil más alto, que expandió el empleo formal en 13.5%, y disminuyó el informal en 2.7%. Más de la mitad de los nuevos empleos que requieren altos niveles educativos fue ocupada por miembros de familias de altos ingresos, mientras que el 40% más pobre registraba escasa movilidad ascendente y ocupaba empleos que exigían educación secundaria o técnica (Tokman, 1998).

El funcionamiento del mercado del trabajo es determinante en la evolución de la pobreza y la equidad. Esto no quiere decir que otros ingresos carezcan de importancia, sino que ambos no son independientes. En la actualidad, la concentración del ingreso por hogares y la concentración de los ingresos del trabajo de 14 países de América Latina son similares, con coeficientes de Gini de 0.52 y 0.51 respectivamente (BID, 1998). Este análisis puede trasladarse a la pobreza y a la equidad. Lo hicimos para nueve países en la década de 1990 (cuadros 5 y 6): Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Perú y Venezuela (oit, 1997a).

En promedio, para los nueve países, tanto el empleo como el ingreso por trabajador aumentaron en los años noventa, pero la distribución del ingreso favoreció a las familias del 20% superior. El empleo creció más rápidamente en los hogares pobres, seguido por los hogares del 20% más rico. Los grupos de ingresos medios fueron los menos favorecidos (gráfico 3). El ingreso medio, sin embargo, se elevó con rapidez mayor en el grupo de ingresos más altos, algo

GRAFICO 3

**América Latina (algunos países):
Crecimiento del empleo y del ingreso
por niveles de ingreso, 1990-1996
(Porcentajes)**



CUADRO 5

América Latina (nueve países): Indicadores de transformación del empleo, informalidad y crecimiento del ingreso medio por grupos de ingreso ^a
(Porcentajes y tasas de crecimiento anual)

País	Período	Empleo ^b				Informalidad ^c				Ingreso promedio de los ocupados ^d			
		Total	Bajo	Mediano	Alto	Total	Bajo	Mediano	Alto	Total	Bajo	Mediano	Alto
Argentina	(1990-1996)	0.5	1.0	1.2	-1.3	66	79	77	...	4.5	3.5	4.2	6.4
Brasil	(1992-1995)	3.5	5.8	2.2	3.5	81	66	85	95	1.3	1.3	1.2	1.5
Chile	(1990-1996)	3.1	3.8	2.7	2.9	29	14	30	42	5.6	4.1	5.8	5.9
Colombia	(1992-1996)	1.8	1.2	1.9	2.6	37	...	66	22	3.6	2.5	3.3	3.9
Costa Rica	(1990-1995)	4.4	3.7	3.5	7.0	51	70	48	42	1.9	-0.6	1.4	2.7
México	(1990-1995)	6.4	7.8	6.0	5.5	58	87	54	18	-2.1	-3.8	-2.1	0.2
Panamá	(1989-1995)	6.8	6.3	7.2	6.8	38	45	35	31	1.4	2.6	0.6	2.2
Perú	(1991-1995)	5.1	6.3	4.2	5.4	69	97	51	32	3.0	2.7	-0.2	3.0
Venezuela	(1990-1996)	2.6	2.3	2.2	3.8	77	100	87	31	-10.3	-11.5	-9.8	-9.1

Fuente: OIT, basado en estudios de hogares en Argentina (Gran Buenos Aires), Brasil (zona urbana), Chile (zona urbana), Colombia (10 zonas metropolitanas), Costa Rica (zona urbana), México (39 ciudades), Panamá (zona metropolitana), Perú (Lima metropolitana) y Venezuela (zona urbana).

^a Información sobre ocupados en zonas urbanas, excluidos los sectores agrícola y minero. Se agrupó a los trabajadores de acuerdo con los niveles de ingreso determinados por quintiles de ingreso per cápita de hogares. Los niveles de ingreso corresponden a: bajo (quintil I + quintil II), medio (quintil III + quintil IV) y alto (quintil V). Todos los indicadores se refieren al período indicado para cada país.

^b Tasa de crecimiento anual del empleo (promedio del período indicado para cada país).

^c Porcentaje de empleos nuevos en actividades informales durante el período considerado para cada país.

^d Tasa de crecimiento anual del ingreso medio de los ocupados, medida a precios constantes (promedio del período anotado para cada país).

más lentamente en los grupos medios y con suma lentitud en el grupo de hogares más pobres. Esto es resultado del acceso segmentado al empleo por diferentes grupos de ingreso. Los pobres, con escaso capital humano, tienden a ingresar a empleos informales, mientras que las familias de ingresos altos tienden a acceder a ocupaciones mejores. Cerca de 70 de cada cien nuevos empleos llenados por el 40% de los más pobres eran del tipo informal, mientras que en el caso del 40% de ingresos medios, la tasa llegó al 52%. Como resultado, la concentración del ingreso, medida como la diferencia de ingreso entre el 10% más rico y el 40% más pobre, aumentó en todos los países estudiados. Tanto los pobres como los grupos medios disminuyeron su participación en el ingreso total, y sólo el 20% más rico la aumentó. La pobreza relativa, sin embargo, probablemente decreció. La expansión del empleo y el ingreso por trabajador, además del aumento del número de trabajadores por familia, se tradujo en un ingreso más elevado para los pobres y en una reduc-

ción de la pobreza en la mayoría de los países durante el período considerado, salvo en México y Venezuela.

La situación es bastante homogénea entre los países. En todos ellos, los ingresos por trabajador crecieron más rápidamente en el grupo de ingresos más elevados, y el empleo lo hizo en seis de los nueve considerados. La situación se hace más heterogénea en relación con los grupos pobres y medios. El empleo creció más rápidamente entre el 40% más pobre que en el 40% de ingresos medios, en la mayoría de los países. Sin embargo, el ingreso por trabajador creció más aceleradamente en el grupo de ingresos medios que en el grupo de ingresos bajos en seis de los nueve países analizados. Como se señaló anteriormente, esa evolución se debe al acceso diferenciado al empleo. Las diferencias de ingresos entre el 20% más rico y el 40% más pobre aumentaron en todos los casos, soportando el costo los grupos medio y pobre. En la mitad de los países los pobres perdieron más terreno que la clase media, mientras en los restantes fue al revés.

CUADRO 6

América Latina (nueve países): Distribución del ingreso de los ocupados por nivel de ingreso^a
(Porcentajes)

País	Niveles			Cociente de desigualdad ^b
	Bajo	Medio	Alto	
Argentina				
1990	7.9	34.6	57.5	7.0
1996	6.8	35.4	57.8	8.0
Variación	-1.1	0.8	0.3	
Brasil				
1992	5.1	29.2	65.7	19.2
1995	5.3	27.3	67.4	21.5
Variación	0.2	-1.9	1.7	
Chile				
1990	11.3	30.7	58.0	9.4
1996	10.8	30.6	58.6	10.4
Variación	-0.5	-0.1	0.6	
Colombia				
1992	16.8	33.5	49.7	4.3
1996	15.6	33.0	51.4	4.6
Variación	-1.2	-0.5	1.7	
Costa Rica				
1990	19.2	41.6	39.2	3.0
1995	15.8	38.7	45.5	3.4
Variación	-3.4	-2.9	6.3	
México				
1990	15.0	37.5	47.5	6.0
1995	14.3	35.9	49.8	7.1
Variación	-0.7	-1.6	2.3	
Panamá				
1989	14.3	37.7	48.0	4.7
1995	14.7	35.9	49.4	4.7
Variación	0.4	-1.8	1.4	
Perú				
1991	13.2	34.7	52.1	7.9
1995	14.2	30.9	54.9	8.5
Variación	1.0	-3.8	2.8	
Venezuela				
1990	18.4	38.5	43.1	4.7
1996	13.6	39.0	47.4	7.6
Variación	-4.8	0.5	4.3	

Fuente: Datos de la OIT, basados en estudios de hogares en Argentina (Gran Buenos Aires), Brasil (zona urbana), Chile (zona urbana), Colombia (10 zonas metropolitanas), Costa Rica (zona urbana), México (39 ciudades), Panamá (zona metropolitana), Perú (Lima metropolitana) y Venezuela (zona urbana).

^a Precios constantes.

^b El cociente de desigualdad mide la relación entre el ingreso medio nominal del quintil más alto (quintil V) y el que corresponde a ingresos bajos (quintiles I y II).

III

Ajuste, economías globales y estratificación social

Los procesos de ajuste de las economías nacionales y la subsiguiente integración económica al mundo internacional han tenido un impacto significativo en el sistema de estratificación social. Ello se debe a que el sistema se basa principalmente en la estructura ocupacional, la que, a su vez, ha cambiado, en la medida en que el mercado de trabajo se ha transformado por la reestructuración económica. Algunos de estos cambios y sus consecuencias sociológicas se analizan en adelante. Particularmente, analizaremos cuatro procesos de cambio. El primero es la relación entre la transformación del empleo público y el empobrecimiento de la clase media. El segundo es la forma en que la privatización genera una mayor heterogeneidad social, como resultado tanto de una movilidad laboral involuntaria como del incremento de la subcontratación. El tercero es la influencia de la transnacionalización en los sistemas de relaciones laborales. Por último, veremos la creciente diferenciación que surge en las áreas ocupacionales que se expanden, como las microempresas y la agricultura.

1. El empleo público y la clase media

El primer problema importante en este ámbito tiene relación con el nuevo papel del Estado y su impacto sobre el mercado del trabajo. Su transformación ha tenido dos efectos principales. En primer lugar, en casi todos los países de la región el empleo público ha disminuido. En promedio, como proporción de la población económicamente activa, el empleo público disminuyó del 16% de principios de los años ochenta al 13% hoy, es decir, bajó aproximadamente 20%. Este promedio encubre caídas muy pronunciadas en algunos países: por ejemplo, entre 1990 y 1997, el empleo público cayó 32% en Argentina, 33% en Bolivia, 22% en Costa Rica y 28% en Panamá. Este proceso tuvo una influencia importante en la estratificación social de América Latina. Es un hecho comprobado que los orígenes y el desarrollo de la clase media en la región estaban estrechamente vinculados con el papel del Estado en la promoción del desarrollo social y económico durante el siglo XX. Mientras en algunos países

el proceso comenzó en los primeros decenios, en otros tuvo lugar después de la segunda guerra mundial y en algunos está todavía vigente; pero ha sido generalizado. Significó la creación de empleo público y la contratación de funcionarios públicos para ejecutar las políticas de desarrollo del Estado en los sectores de salud, educación, obras públicas y vivienda. El Estado promovió la creación de empleos en empresas públicas de diferentes tipos, pero esencialmente en los sectores que consideraba de importancia estratégica nacional (servicios públicos, principales recursos naturales e industrias básicas). Un ejemplo de la importancia del empleo público para el desarrollo de la clase media es la observación (Echeverría, 1985) de que, durante la década de 1970, el 60% de todos los profesionales latinoamericanos eran funcionarios públicos.

No es clara la situación ocupacional de los empleados públicos que perdieron su empleo como resultado de la reducción de la administración pública, y probablemente sea distinta de un país a otro. En algunos casos los antiguos funcionarios cobraron desahucios que les permitieron comenzar sus propias empresas, generalmente como contratistas independientes o microempresarios. En muchos casos pueden haber mejorado su condición. En otros casos, los despidos se tradujeron en una movilidad descendente. En efecto, en algunos países, funcionarios despedidos de la administración pública y de las empresas del Estado sufrieron un proceso de empobrecimiento y de pérdida de condición social, sobre todo cuando no eran profesionales y basaban su *status*, no en el nivel educacional, sino en posiciones ocupacionales que habían logrado.

De la misma forma, los que se quedaron en la administración pública también descendieron de condición, al decaer la importancia de la administración pública con las medidas de reajuste económico que se tomaron. La ideología en boga subvalora el papel del Estado en la sociedad, y la función pública no tiene el mismo prestigio de antes, como lo demuestra la baja remuneración que perciben los funcionarios públicos; durante los años ochenta, los salarios medios de los empleados públicos disminuyeron en 30% (OIT, 1992).

Los empleados públicos gozan todavía de una importante estabilidad laboral, junto a cierto nivel de protección y redes de seguridad social que, aunque lejos de ser satisfactorias, los ponen en cierta medida a resguardo de las tendencias negativas más evidentes que operan en los mercados laborales de hoy. Además, no todos los funcionarios públicos perdieron posiciones. Un grupo, aunque pequeño, mejoró su ingreso y su condición social por el aumento de responsabilidades y la alta demanda de su tipo de especialidad en el sector privado. Es el caso, en particular, de los trabajadores de instituciones esenciales del nuevo sistema económico, como los encargados de la recaudación de ingresos fiscales y de la fiscalización y recolección de derechos aduaneros. También es el caso de la regulación del sistema financiero, como la banca, los seguros y las bolsas de valores, y de las instituciones creadas para regular las actividades privatizadas en los servicios sociales de utilidad pública y de previsión social. Como resultado, los salarios y las diferencias de *status* aumentaron en lo que solía ser un sector muy homogéneo. El aumento de la heterogeneidad del sector no es necesariamente una característica negativa. Puede inducir una mayor eficiencia en el sector público si se introducen incentivos a la productividad del trabajo, como está sucediendo en las áreas de educación y salud. Además, si se puede retener fuerza trabajadora altamente calificada en el servicio público porque los salarios y las condiciones laborales son competitivos con los del sector privado, aumentará la calidad del producto. Las perspectivas de movilidad social y de mejoramiento del *status* de una parte de la fuerza de trabajo del sector público, aunque promuevan diferencias salariales, pueden traducirse en un desempeño global más eficiente del sector en su conjunto.

2 La heterogeneidad social y la privatización de empresas públicas

La segunda característica del nuevo papel del Estado es el proceso de privatización de las empresas públicas que ha ocurrido en toda América Latina. La privatización ha tenido un impacto importante en el funcionamiento de los mercados de trabajo, sobre todo en algunas de sus características institucionales. La flexibilidad del mercado del trabajo se ha logrado por diversos medios. El primero es una mayor libertad para despedir trabajadores. En casi todas las empresas públicas que se privatizaron se prescindió de una proporción de la fuerza de trabajo, con lo cual, al comienzo, aumentó el desempleo. Por cierto, un proceso similar

se registraba en el sector privado. Algunos de esos trabajadores no han sido capaces de encontrar un trabajo estable y han descendido de condición, alternando períodos de empleo y subempleo. Otros han encontrado trabajo similar al que hacían en las empresas públicas. Por último, los demás se convirtieron en empresarios, crearon sus propias empresas, a menudo ligadas funcionalmente a las grandes empresas que antes les daban empleo formal. De esta forma, cuando trabajadores y empleados en general son despedidos de las empresas privatizadas, algunas de sus funciones anteriores, quizás algunas esenciales, se contratan fuera a pequeños subcontratistas. Así, llega a establecerse una cadena de subcontratistas. Estas modalidades institucionales han sido tradicionales en algunos sectores económicos, como la construcción. Hoy se presentan también en los sectores primarios, los servicios básicos, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

La subcontratación externa da una mayor flexibilidad a las empresas, permitiéndoles responder adecuadamente a las fluctuaciones del entorno económico. Aun cuando no ha habido una macroevaluación completa de este proceso en términos de ingreso y empleo, los estudios de casos nacionales muestran que su impacto es heterogéneo. Por ejemplo, en el sector minero estatal de Chile, donde se han producido despidos masivos para reducir los costos de producción, muchos trabajadores han sido recontratados como subcontratistas. Aunque indudablemente han perdido estabilidad laboral y beneficios no salariales de importancia, han ganado en términos de condiciones de trabajo y menores tasas de accidentes (OIT, 1997b). Por otro lado, en muchos otros casos las condiciones de ingreso y empleo se han deteriorado. Abundan empleos precarios en los diferentes países y sectores en los que la subcontratación se convierte en característica común del mercado del trabajo. En estos casos, los trabajos temporales, la falta de previsión social y la inexistencia de sindicatos, negociación colectiva y mecanismos de capacitación parecen ser la norma, aunque pueden también acompañarse de salarios más elevados.

3 Las empresas transnacionales y sus efectos sociales

La privatización de empresas públicas ha aumentado la presencia de las empresas transnacionales. Esto ha generado un nuevo estrato gerencial, que se caracteriza por ingresos muy altos, una perspectiva internacional (frente a los intereses nacionales) y una ideología

corporativa que se basa en la idea de que la globalización redefine límites nacionales e intereses locales. Este estrato se encuentra no sólo en las empresas privatizadas, sino también en otras empresas privadas, concentrándose especialmente en el comercio, los servicios financieros y la industria. Una consecuencia de la transnacionalización de estos gerentes es que tienden a aplicar a las relaciones laborales un estándar internacional, desconociendo las características nacionales y locales. En muchas ocasiones son accionistas de la compañía, lo que los hace, de hecho, identificarse pragmáticamente con los intereses de la empresa. Pero al nivel macro, también se preocupan de hacer que todo el sistema económico funcione, en la medida en que los resultados de los mercados de capitales y financiero se vinculan directamente con sus propios ingresos totales (Lo propio ocurre con los que participan en los fondos de pensiones privatizados cuando éstos han sido autorizados a invertir en acciones).

Una forma específica de presencia transnacional es la maquila: la transferencia de determinadas partes del proceso productivo de un país a otro, habitualmente aprovechando los menores costos laborales cuando éstos tienen impacto importante en los costos totales de producción. (El costo de la mano de obra representa el 54% de los costos totales de la maquila típica de América Central, donde los costos de la mano de obra son inferiores en 3.5 veces a los de Estados Unidos). En algunas partes de América Latina esta forma de producción tiene importancia creciente. En América Central, la maquila proporciona 250.000 empleos (400.000 si se incluye la República Dominicana), lo que representa el 30% del empleo del sector industrial formal, 20% del valor agregado de las exportaciones y cerca del 10% del PNB industrial (Gitli, 1997). Por ello, el impacto de la maquila ha sido significativo y, en algunos casos, los grupos más postergados del mercado de trabajo, principalmente mujeres, han sido los favorecidos. Ha llegado a ser un medio de aumentar la participación en la fuerza de trabajo; se trata de un estrato social que depende claramente de las actividades transnacionales de empresas del mundo desarrollado, favorecidas por la globalización de las economías nacionales.

El mismo estudio revela que las normas laborales y hasta los derechos humanos no siempre se respetan. Están muy difundidos los talleres donde se explota la mano de obra, aun cuando hay una presión creciente para que las empresas extranjeras cumplan al menos con las normas mínimas de sus países de origen. Queda por ver si será posible cuando los bajos

costos de la mano de obra son la razón de ser de la maquila.

4 Las microempresas y el sector informal

Las microempresas, mucha de ellas informales, han sido en general la fuente principal de empleo en América Latina en la última década. Son importantes los efectos sociales de esta tendencia. Para comenzar, se ha debilitado la fuerza de trabajo asalariada que tradicionalmente formaba el movimiento laboral. El obrero de las empresas industriales medianas y grandes ha sido crecientemente sobrepasado en número por los asalariados de la microempresa. Otros se convirtieron en contratistas independientes, principalmente en los sectores del comercio y los servicios.

La evolución de las microempresas ha reflejado, en muchos casos, su relación con la economía internacional. Mientras una gran mayoría abastece los mercados nacionales, una parte está hoy vinculada a la economía mundial a través de las exportaciones. Algunos autores han sostenido que esta "neoinformalidad" caracteriza los mercados laborales del presente, en especial cuando las empresas forman parte de la cadena de maquilas de las empresas extranjeras y cuando encuentran determinados nichos en mercados externos específicos (Pérez-Sáinz, 1996). Pero en todas ellas no existe una división importante entre capital y trabajo.

En esta etapa, parece importante recordar que la evolución de la estratificación social en América Latina fue, hasta el decenio de 1970, un proceso relativamente lineal en que la fuerza de trabajo experimentaba una clara movilidad social estructural. De hecho, las investigaciones de Germani, Stavenhagen y Medina Echavarría, entre otros, sugerían que existía una tendencia secular a la movilidad ascendente, desde ocupaciones de baja productividad a las de mayor productividad. El proceso se veía más bien como un cambio entre sectores —de la agricultura a la manufactura y a los servicios— y entre categorías ocupacionales —de obreros a trabajadores no manuales— (véase Filgueira y Geneletti, 1981).

Esto ya no parece seguir siendo así. Este artículo sostiene que uno de los resultados de las políticas de ajuste y de la globalización de las economías nacionales ha sido el desarrollo de características heterogéneas dentro de los segmentos del mercado de trabajo, y este fenómeno se aprecia mejor cuando se analiza el sector de la microempresa. En términos económicos y sociales, "pequeña escala" tiene significados distintos.

Algunas microempresas están altamente capitalizadas, se vinculan con mercados dinámicos, están insertas en los sectores de punta y tienen una fuerza de trabajo crecientemente calificada, mientras que otras son todavía convencionales en términos de uso de capital y trabajo. De ahí que la heterogeneidad haya aumentado como resultado de las tendencias económicas recientes: los empleados en empresas vinculadas a los estratos desarrollados se han beneficiado de oportunidades de ingreso y empleo (aunque no necesariamente de calidad del empleo), y los que siguen desconectados del motor principal de la economía se han quedado atrás. Siguen trabajando en empleos de baja productividad, con baja calificación y escasa seguridad laboral.

5 Análisis sectorial

Las tendencias heterogéneas del mercado de trabajo y su impacto social se pueden también observar al nivel sectorial. Los estratos sociales varían según la forma de vinculación de las empresas con el resto de la economía (nacional e internacional). El desarrollo de la agricultura ilustra claramente este aspecto. Los sectores agroindustriales que han crecido sobre la base de mercados externos han requerido diferentes tipos de fuerza de trabajo y han generado un conjunto de ocupaciones nuevas que antes no existían en la agricultu-

ra tradicional. Primero, necesitan una fuerza de trabajo relativamente capacitada y entrenada. Segundo, generan trabajos mayoritariamente temporales. Tercero, han abierto nuevas alternativas de trabajo asalariado para quienes antes estaban desocupados o no eran económicamente activos, sobre todo mujeres. El aumento de su participación en el mercado de trabajo ha traído consigo cambios en la organización de la familia y en la distribución interna de roles. Por último, la mayor parte de estos trabajos son remunerados según su productividad. Comparemos estas características con las del hombre trabajador asalariado permanente ocupado en la agricultura y dedicado a cultivos tradicionales, con escasa capacitación, y que, con suerte, gana el salario mínimo. Por lo tanto, en la misma categoría ocupacional, la variedad de ocupaciones ha aumentado en términos de la oferta de trabajo requerida, sus características personales, las normas de productividad y la permanencia en el mercado de trabajo. En suma, podemos decir que la heterogeneidad ha sido una característica tradicional de la agricultura, por ejemplo, al coexistir la economía de plantaciones con la campesina. La diferencia hoy es que este fenómeno se observa al interior de las categorías ocupacionales de modo que, por ejemplo, el trabajo asalariado es heterogéneo, dependiendo de si el sector específico está o no vinculado al sistema económico más amplio.

IV

Conclusiones

No puede aislarse la globalización de las demás políticas que la han acompañado durante los últimos veinte años. Constituyen un bloque de políticas que es muy difícil de descomponer, empírica o analíticamente. Tres procesos se han analizado: los de globalización, privatización y desregulación. Los efectos sobre la estratificación social, principalmente a través de su impacto sobre los mercados de trabajo, han sido el centro de nuestro análisis porque la estructura ocupacional es la base del sistema de estratificación.

La principal conclusión es que la estructura social en América Latina ha estado bajo tensión durante el período de la reforma. Esta tensión ha afectado la coherencia social y se ha traducido en un aumento de la heterogeneidad. Como en todos los procesos, ha habido quienes ganan y quienes pierden. La diferen-

cia ahora es que los cambios son significativos y afectan estructuralmente, no sólo el presente, sino también el futuro de la población, la sociedad y las naciones.

El cambio, especialmente en el decenio de 1990, no fue del todo negativo. La pobreza tendía a disminuir y los pobres han mejorado en términos de ingresos. En cambio, la equidad se ha deteriorado. Los vencedores son una minoría, mientras que los demás —no sólo los pobres sino también los grupos de ingresos medios— se han quedado progresivamente rezagados en términos relativos. Los efectos del conjunto de políticas sobre el empleo y los ingresos del trabajo, así como la desigualdad de oportunidades, han demostrado ser un factor importante de este resultado. La tendencia resulta perversa en una región con la desigualdad más alta del mundo.

No parece haber pruebas suficientes para sostener que el bloque de políticas ha tenido efectos concentradores. La mayoría de los impactos positivos beneficiaron a sectores que ya estaban en los tramos superiores de la distribución del ingreso: favoreció a los relativamente más ricos. Los efectos negativos que se han registrado en el mercado de trabajo como resultado del impacto de las políticas —precarización de las condiciones de trabajo (falta de contratos o seguro social, etc), terciarización e informalización, así como el desempleo— se han concentrado mayormente en los sectores que ya eran relativamente más pobres. De esta forma, las diferencias han aumentado. Los asalariados pueden hasta tener salarios más altos que en el pasado reciente, pero sus empleos son, en muchos aspectos, más precarios e informales. En estos casos, la condición de los trabajadores ha empeorado.

El estrato medio ha experimentado también descensos de sus niveles de bienestar. Describimos los impactos negativos del conjunto de políticas sobre el empleo público y su efecto consiguiente en la estratificación social. También es necesario añadir que los beneficios de las políticas sociales han disminuido, en la medida en que esas políticas se han concentrado más en los pobres a expensas de los grupos de ingresos medios. Como resultado, las clases medias están menos protegidas contra el desempleo y las malas condiciones de trabajo, las transferencias públicas (medianamente subsidios) han disminuido y muchas ocupaciones que hasta antes les otorgaban importancia social, o han perdido su significación social o simplemente han desaparecido.

Esta distribución desigual de las ganancias y pérdidas parece ser mucho más lamentable ya que se había cifrado grandes esperanzas en los efectos positivos de la globalización —trayectoria que adoptaron todos los países latinoamericanos desde sus primeras etapas— sobre el crecimiento, la equidad y la integración social. El problema es, sin embargo, en qué medida la globalización ha impuesto distorsiones adicionales a una situación social ya desequilibrada. Para ponerlo en la perspectiva correcta, debe recordarse que el punto de partida no facilitó el proceso de ajuste social en un entorno de globalización, ya que la alta concentración de los ingresos y los graves desequilibrios macroeconómicos atenuaron cualesquiera efectos positivos que pudieron haber resultado de una integración más estrecha con la economía mundial. Entonces, el análisis debe centrarse en la situación posterior al ajuste.

Como se mostró, hubo cambios fundamentales en la estructura del empleo así como en los ingresos y en

la calidad del empleo. La mayoría representa un deterioro para la situación de la población. El desempleo, característica nueva del escenario, contribuyó también a la exclusión social. La volatilidad asociada al funcionamiento de una economía más abierta agregó también inestabilidad a los empleos y los ingresos. No sorprende que la mayor preocupación de las personas hoy en la región sea el empleo y su mayor temor la inestabilidad y la pérdida de la protección laboral. Las demandas de mayor seguridad laboral durante los tiempos del ajuste fueron neutralizadas por la necesidad de ahorrar recursos y, en particular, de corregir los desequilibrios fiscales del gobierno.

La globalización agrega nuevas dimensiones al análisis económico de los mercados de trabajo, dado el vínculo más estrecho con el comercio, las finanzas y las comunicaciones a nivel internacional. El viejo análisis de centro-periferia que tanto influyó en la tradición intelectual de América Latina está dando paso al análisis de la dependencia y la marginalidad. Las vinculaciones son hoy no sólo más estrechas sino que lo son de naturaleza distinta. Ha aumentado la heterogeneidad.

Una forma directa de analizar esta relación es identificar los grupos de población que se relacionan más estrechamente con la economía global que con el país que habitan. Un caso interesante es el de México, uno de los países de la región que estuvo quizás más expuesto a la globalización en el pasado reciente. Castañeda (1996) identifica cuatro grupos que dependen directamente del comportamiento económico de los Estados Unidos, que suman entre el 20% y el 25% de la población mexicana. El primer grupo son los emigrantes mexicanos que viven en Estados Unidos. Se estima que constituyen una fuente de ingresos para 10 millones de residentes en México. Las remesas de ingresos son una contribución importante y exponencialmente creciente para las familias pobres (se estima que las remesas llegaron en 1998 a 5 500 millones de dólares y que se han triplicado desde 1990). Un segundo grupo se relaciona con las exportaciones, incluida la maquila, que abarca 2 500 establecimientos y beneficia a unos 2 millones de personas. Incluye también actividades relacionadas con la exportación en la agricultura y la industria manufacturera. Diversos ejemplos sirven de ilustración. General Motors de México, el principal exportador privado del país, está vendiendo 40% más automóviles en el exterior que en el mercado interno. Corona, el principal productor de cerveza, por cada botella que vende internamente, vende una en el exterior, y Cementos Mexicanos exportaba el 90% de su producción en 1993.

Un tercer grupo cuya supervivencia depende de los extranjeros es el sector del turismo. Se estima que unos 600 000 mexicanos están empleados en esta actividad, lo que los aísla de las fluctuaciones internas. Por último, hay una gran cantidad de personas vinculadas con países extranjeros, como propietarios legales o ilegales, o simplemente porque ahorran, poseen activos, usan instrumentos financieros (como tarjetas de crédito) o estudian o trabajan temporalmente en el exterior en empleos profesionales y técnicos.

El análisis de Castañeda se puede extender al resto de América Latina, con diferentes proporciones pero con tipos de relaciones similares. Nuestro propio análisis muestra que no todos los sectores y las ocupaciones dentro de los sectores se han globalizado. Los efectos no han sido homogéneos. No todos los sectores se han visto afectados de la misma forma y, entre sectores, el impacto ha sido diferente. Partes de la industria se han integrado a la economía mundial, mientras otras se han quedado atrás; por ejemplo, la agroindustria ha establecido vínculos fuertes con los mercados internacionales, en tanto que la agricultura campesina ha mantenido su autonomía. La ocupación se ha hecho más heterogénea tanto entre los sectores como al interior de ellos. Este es el caso de la maquila, el turismo y la subcontratación en la industria manufacturera. Las empresas y, por lo tanto, los dueños, los gerentes, los técnicos y la mano de obra calificada están incorporados a la economía global; los trabajadores no calificados, aunque mejor ahora que antes, están en situación precaria, que se caracteriza por bajos ingresos, inestabilidad y falta de protección. El desempleo se ha agregado a la exclusión social, particularmente de los jóvenes y de las mujeres.

Los efectos en los mercados de trabajo han producido cambios en la estructura social; el diferente grado de integración económica global de los distintos grupos de población trasciende los empleos y los ingresos, permeando las costumbres sociales. Las diferencias económicas y culturales se trasladan a comportamientos sociales diversos. La vida urbana ve cre-

cer la segregación con nuevos *ghettos* para los ricos sobre los tradicionales para los pobres. Zonas cerradas, seguridad privada, centros comerciales y clubes exclusivos y hasta las escuelas conspiran contra la integración social. Cada día se dispone de menos espacios públicos, como parques y entretenimientos, que en el pasado promovían la interacción social. Escuelas separadas dividen a los niños por grupos sociales (Tokman y O'Donnell, eds., 1998). Como señala O'Donnell:

‘El agudo, y creciente, dualismo de nuestros países obstaculiza gravemente el surgimiento de una solidaridad amplia y efectiva. Las distancias sociales han aumentado, y los ricos tienden a aislarse del extraño e inquietante mundo de los desposeídos. Los *ghettos* fortificados de los ricos y los apartados colegios de sus niños son testigos de su incorporación a las redes transnacionalizadas de la modernidad, así como del abismo que los separa de grandes segmentos de la población nacional’.

Las categorías sociales —instrumentos claves para el análisis de la estratificación social y la inclusión social— están siendo sometidas a un cambio conceptual fundamental. El problema hoy no es de clase, ni de ideología, ni de regiones (como sostiene correctamente Castañeda, 1996). No es de clase porque las familias de los migrantes o de los trabajadores de un mismo sector exportador se benefician igual que los dueños y los gerentes. No es de ideología, porque hoy las ideas están expuestas crecientemente y se alimentan de acontecimientos transnacionales en la revolución de las comunicaciones. Ni es cuestión del Norte contra el Sur, porque el nuevo escenario y el cambio ideológico mundial hacen más borrosas las divisiones del pasado. Trasciende todo esto. Los grupos sociales se estructuran por ocupaciones como en el pasado, pero los sectores tienden a perder significado cuando prevalece la heterogeneidad y, más importante, cuando las personas están cultural y económicamente relacionadas de manera distinta con los intereses nacionales e internacionales.

Bibliografía

- Atkinson, A. B. (1996): Income distribution in Europe and the United States, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, N° 1, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Bhagwati, J. y V. Dehejia (1993): Free trade and wages of the unskilled: Is Marx striking again?, J. Bhagwati y M. Kodsters (eds.), *Trade and Wages*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998): *América Latina frente a la desigualdad*, Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999, Washington, D.C.
- Castañeda, J. (1996): *The Estados Unidos affair. Cinco ensayos sobre un "amor" oblicuo*, México, D.F., Aguilar.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe*

- y la cumbre social, LC/G.1954/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.G.11.
- _____ (1997b): *Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 72, Santiago de Chile.
- _____ (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- Echeverría, R. (1985): *Empleo público en América Latina*, serie Investigaciones sobre empleo, N° 26, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Filgueira, C. y C. Geneletti (1981): *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 39, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gitli, E. (1997): *La industria de la maquila en Centroamérica. Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centro América y República Dominicana*, San José.
- Krugman, P. (1995): *The Age of Diminished Expectation*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Lawrence, R. y M. Slaughter (1993): International trade and american wages in the 1980s: Giant sucking sound or small hiccup?, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Lustig, N. (1998): Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Meller, P. y A. Tokman (1996): *Chile: apertura comercial, empleo y salarios*, Documento de trabajo, N° 38, Lima, Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1994): Perspectivas del empleo, *The OECD jobs study. Facts, analysis, strategies*, París.
- O'Donnell, G. (1998): Poverty and inequality in Latin America: Some political reflections, en V. E. Tokman y G. O'Donnell, eds.: *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1992): Memoria del Director General, Decimotercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- _____ (1995): *El empleo en el mundo 1995. Un informe de la OIT*, Ginebra.
- _____ (1996): *World Employment 1996/97: National Policies in a Global context*, Ginebra.
- _____ (1997a): *NEWS Latin America and the Caribbean 1997 Labour Overview*, Lima, Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe.
- _____ (1997b): *Chile: crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario.
- _____ (1998): *NEWS Latin America and the Caribbean 1998 Labour Overview*, Lima, Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Paes de Barros, R. y otros (1996) *Brasil: apertura comercial e mercado de trabalho*, Documento de trabajo, N° 39, Lima, Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Pérez-Sáinz, J.P. (1996): *De la finca a la maquila*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Saavedra, J. (1996): *Perú: apertura comercial, empleo y salarios*, Documento de trabajo, N° 40, Lima, Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Sachs, J. y H. Shatz (1994): Trade and jobs in US manufacturing, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Tokman, V. E. (1997): Jobs and solidarity: Main challenges for the post-adjustment Latin America, en L. Emmerij, ed., *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., BID.
- _____ (1998): Jobs and welfare: Searching for new answers, en V. E. Tokman y G. O'Donnell, eds., *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame.
- _____ (1999): The labour challenges of globalization and economic integration, en E. Mayobre, ed., *G-24. The developing countries in the international financial system*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Tokman, V. E. y D. Martínez (1999): Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990-1998, *Revista de la CEPAL*, N° 69, LC/G.2067-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Tokman, V. E. y D. Martínez, eds. (1999): *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Tokman, V. E. y G. O'Donnell, eds. (1998): *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame.
- Williamson, J. (1990): *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Wood, A. (1994): *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.

Tendencias del empleo *en los años noventa en* América Latina y el Caribe

Jürgen Weller

*Oficial de Asuntos
Económicos,
División de Desarrollo
Económico, CEPAL
jweller@eclac.cl*

Las reformas económicas aplicadas en la región en los decenios de 1980 y 1990 crearon expectativas, teóricamente fundamentadas, sobre una intensa generación de empleo y una mayor equidad en el mercado laboral. En este artículo se analiza la evolución del empleo y sus características durante el decenio de 1990. Se concluye que los problemas laborales actuales se deben a la falta de crecimiento económico y al uso menos intensivo de mano de obra, causados principalmente por las transformaciones de las actividades productoras de bienes transables. La modernización productiva de las empresas y la reestructuración sectorial en favor de las actividades terciarias contribuyeron a la segmentación del mercado de trabajo sobre la base del nivel educativo, ya que la demanda laboral se inclinó en favor de quienes habían cursado la enseñanza media y superior. Las personas con menos educación formal tuvieron menor acceso al empleo asalariado y se amplió la diferencia de salario entre los trabajadores calificados y los no calificados. Al mismo tiempo aumentó la diferencia de salarios entre las microempresas y las más grandes y, en el contexto de una flexibilización de las relaciones laborales, los indicadores de calidad del empleo tendieron a empeorar. Todas estas tendencias eran contrarias a las expectativas ligadas a las reformas. La reestructuración sectorial del empleo contribuyó a desencadenar un proceso de heterogeneización del mercado de trabajo que tiene diferentes dimensiones: generación simultánea e importante de empleo en los polos opuestos de la estructura laboral, mayor distancia entre lo formal y lo informal, diferenciación de las condiciones laborales de las empresas medianas y grandes, y diferenciación interna en las microempresas y en el trabajo por cuenta propia.

I

Introducción

La evolución del mercado de trabajo entre 1950 y 1980 se caracterizó por un proceso de incorporación y de exclusión social: mientras una proporción creciente de la población económicamente activa logró incorporarse en actividades dinámicas, un contingente importante —que en el contexto de procesos entrelazados de atracción y expulsión salieron del sector agropecuario y en gran parte emigraron hacia las grandes ciudades— sólo encontró ocupación en actividades de escasa productividad y baja remuneración (PREALC, 1991, pp. 9-14). Surgió así un consenso —incluso desde diferentes posiciones teóricas— de que, pese a que las tasas de desempleo abierto eran en promedio relativamente bajas, persistían en la región graves problemas laborales. Como fenómeno principal se destacó el subempleo (visible e invisible) que caracterizaba a grandes grupos de la agricultura campesina y del sector informal urbano. Durante la crisis de los años ochenta los problemas laborales se agudizaron, al reducirse la capacidad de los sectores formales para generar empleo productivo y concentrarse la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal. Al mismo tiempo decaían la productividad laboral y los salarios reales.

Con las reformas económicas emprendidas durante los años ochenta y noventa se pretendía no sólo lograr una mayor estabilidad macroeconómica y tasas más altas de crecimiento del producto, sino también resolver los problemas estructurales de los mercados de trabajo de la región. Se partía del supuesto de que la subutilización de la fuerza de trabajo registrada en un período caracterizado por estrategias de crecimiento “hacia adentro” se debía principalmente a las distorsiones creadas en diferentes mercados de factores y bienes. Se trataría, primero, de la actitud antiexportadora que habría favorecido las actividades de sustitución de importaciones y producción de bienes y servicios no transables, en detrimento de las

exportaciones caracterizadas por un uso más intensivo de mano de obra. En segundo lugar, las distorsiones en los mercados de trabajo y de capitales habrían abaratado el capital y encarecido la fuerza de trabajo, lo que habría tenido un impacto negativo en la demanda laboral. Por último, la orientación urbana de esta política habría relegado a segundo plano las actividades agropecuarias, que suelen hacer uso intensivo de mano de obra. La eliminación de estas distorsiones en los mercados de factores y de bienes implicaría la reasignación de los recursos hacia actividades productoras de bienes exportables y tecnologías de uso más intensivo de mano de obra, por lo cual aumentaría la demanda laboral. Además, el conjunto de las reformas tendría un impacto positivo en el crecimiento económico, variable fundamental para una mayor generación de empleo.

Por la abundancia relativa de la mano de obra poco calificada, el aumento de la demanda laboral se concentraría en este sector de la fuerza de trabajo. De esta manera se elevarían los salarios relativos de la mano de obra poco calificada, lo que tendría efectos distributivos positivos. Efecto positivo tendría también el reforzamiento de la empresa pequeña y mediana, ya que se sostenía que las distorsiones anteriores habían favorecido a las empresas grandes en perjuicio de las pequeñas. Por último, la eliminación de algunas regulaciones laborales y el abaratamiento de otras fomentaría la formalización de las relaciones de trabajo y reduciría el peso relativo del sector informal en el empleo.

Durante los años ochenta y noventa las reformas orientadas a eliminar las distorsiones en los diferentes mercados de la región avanzaron considerablemente (Morley, Machado y Pettinato, 1999). Hasta ahora, las evaluaciones de la evolución de los mercados de trabajo de la región en los años noventa, califican de decepcionantes los resultados de estas reformas.¹ Es bastante común la apreciación de que la situación de los

□ Este artículo forma parte del proyecto de investigación “Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe”, desarrollado por la CEPAL y por investigadores en nueve países de la región, y financiado por los gobiernos de los Países Bajos y Suecia, el Centro de Investigación de Desarrollo Internacional de Canadá y la Fundación Ford.

¹ Véanse CEPAL (1997), Thomas (1997), Lora y Olivera (1998) y Weeks (1999). También en las publicaciones de la OIT se subrayan las deficiencias de la generación del empleo, tanto en cantidad como en calidad, pero se observa que los países que llevaron a cabo las reformas más tempranamente tuvieron mejores resultados (por ejemplo, en OIT, 1999b).

mercados de trabajo es el principal problema de los países latinoamericanos y del Caribe, y con frecuen-

cia se dice que la región se encuentra en una dinámica de “crecimiento sin empleo”.

II

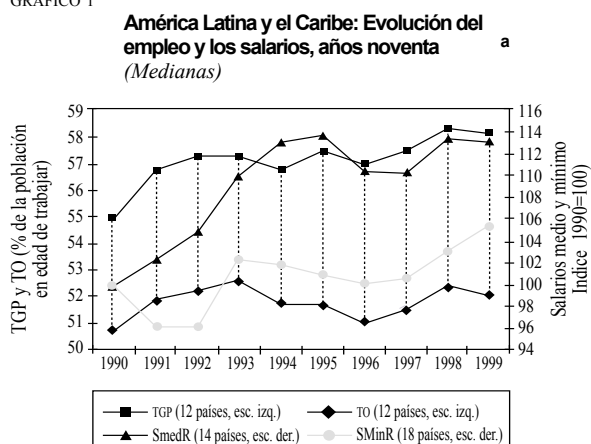
La evolución global de los mercados de trabajo durante los años noventa

En esta sección se presentan algunas tendencias globales de los mercados de trabajo de la región durante los años noventa y luego se describen algunos aspectos que reflejan la elevada heterogeneidad entre los países. El propósito es evaluar el mercado laboral con respecto a las expectativas generadas por las reformas económicas y las necesidades reveladas de los hogares de la región.

El gráfico 1 muestra la evolución de algunos indicadores del mercado laboral, para la región en su conjunto. Se presentan sus medianas, para evitar que los países más grandes (en el caso de promedios ponderados) o algunas situaciones extremas (en el caso de promedios simples) influyan desproporcionadamente en los datos. Se trata de la tasa global de participación (TGP), la tasa de ocupación (TO), el salario medio real en el sector formal (SmedR) y el salario mínimo real (SminR). Entre paréntesis se presenta el número de países para los cuales se dispone de la información correspondiente.

La tasa global de participación presenta una tendencia ascendente, no libre de oscilaciones. En cambio, la tasa de ocupación después de un aumento al inicio del decenio de 1990 descendió marcadamente durante los años siguientes, y el nuevo aumento hacia 1997 y 1998 no bastó para reducir la diferencia con respecto a la oferta laboral, lo que se tradujo en tasas más altas de desempleo (líneas rayadas del gráfico). Además, el nuevo empleo se concentró más que proporcionalmente en actividades de baja productividad.² La evolución de los salarios fue algo más favorable, pues aumentaron durante los primeros cinco años de la década, aunque se estancaron después por efecto de la elevada volatilidad económica, con un crecimiento

GRAFICO 1



Fuente: CEPAL (2000b) y datos oficiales de los países.

^a Las tasas de participación y de ocupación se refieren, en la mayoría de los países, a las áreas urbanas.

anual de poco más de 1%, superior a la tasa del decenio anterior, pero no por mucho. De esta manera, a fines del decenio de 1990 una serie de países todavía no había alcanzado los niveles de 1980 (CEPAL, 2000b, cuadro VI.4).

Respecto a los salarios mínimos, se mantenían las políticas cautelosas que se habían aplicado ya en el decenio anterior; sólo durante los últimos años se registraron algunos aumentos reales, que se tradujeron en un aumento anual de alrededor de medio por ciento como promedio para la década.

¿Cómo se presenta la generación de empleo en los años noventa con una perspectiva histórica? El cuadro 1 muestra que la tasa de generación de empleo creció entre los años cincuenta y setenta, y decayó en las décadas siguientes. La elasticidad-empleo del producto de los años noventa no se diferencia del promedio regional de todo el período 1950-1997. A este ni-

² En la mediana de 12 países, la participación del sector informal en el empleo urbano subió de 43.5% a 47.9% (cálculo propio basado en ort, 1999a).

CUADRO 1

**América Latina y el Caribe: Crecimiento del producto, el empleo
y la elasticidad-empleo del producto, 1950-1999**

Período	Crecimiento económico	Crecimiento del empleo	Elasticidad-empleo del producto	Crecimiento del empleo asalariado	Elasticidad-empleo asalariado del producto
Años cincuenta	5.1	1.9	0.4	2.5	0.5
Años sesenta	5.7	2.3	0.4	2.7	0.5
Años setenta	5.6	3.8	0.7	4.7	0.8
Años ochenta	1.2	2.9	2.6	2.4	2.0
Años noventa ^a	3.8	2.2	0.6	2.2	0.6
Años cincuenta a noventa	4.3	2.7	0.6	3.0	0.7

Fuente: Elaboración propia basada en información de la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

^a 1990-1997.

vel de agregación no se registran cambios fundamentales ni hacia un mayor uso relativo de la fuerza laboral en comparación con las tendencias a largo plazo de los decenios anteriores (como se había sostenido en favor de las reformas) ni hacia una menor intensidad de empleo (como se criticó durante los años noventa) y no se puede hablar de un crecimiento sin empleo (*jobless growth*). De esta manera, la causa principal (si bien no la única) del aumento del desempleo abierto en los años noventa habría sido el flojo crecimiento económico, insuficiente para absorber la creciente oferta laboral.

Para simplificar, los mercados de trabajo de la región pueden analizarse en dos segmentos, respondiendo el uno en mayor grado a la dinámica de la demanda laboral y el otro a la dinámica de la oferta. Debido a esta segunda dinámica y a su peso estructural en países que carecen de sistemas de prestaciones en caso de desempleo, a largo plazo —y en la comparación entre países— la generación del empleo se correlaciona estrechamente con la evolución de la oferta. Esto vale, sobre todo, para el empleo en su conjunto. De esta manera, el crecimiento del empleo presentado en el cuadro 1 —ascendente hasta los años setenta, descendente después— refleja principalmente la evolución de la oferta y, sobre todo, su componente demográfico que es el que mayor peso tiene —y no las diferencias en el uso del factor trabajo de parte de modelos de crecimiento de diferente índole.

Nuevamente simplificando, puede usarse el empleo asalariado como variable vicaria para apreciar la evolución del segmento determinado principalmente por la demanda —debido a que refleja la disposición de las empresas y del sector público de “pagar un precio”— y el trabajo por cuenta propia para aquel determinado principalmente por la oferta, ya que son las

principales categorías de ocupación de los respectivos segmentos. La comparación histórica revela una evolución relativamente floja del empleo asalariado (véase nuevamente el cuadro 1). Mientras que entre los años cincuenta y setenta el empleo asalariado creció con tasas más elevadas que el empleo en su conjunto, y subió su participación en el empleo total, en los años noventa el empleo en esta categoría creció solamente a la misma tasa que el empleo en su conjunto.³ Sólo en los años ochenta su evolución fue peor, con una contracción de su participación en el empleo total. Hay que tomar en cuenta que la presión de la oferta también puede incidir en la generación de cierto tipo de empleo asalariado, sobre todo en las microempresas,⁴ así como hay también empleo por cuenta propia que responde más bien a las preferencias y las oportunidades —de ingresos u otros— que a la mera necesidad, característica del segmento, determinada principalmente por la oferta, de generar ingresos mínimos para la sobrevivencia.

Al analizar las tendencias laborales principales de los años noventa en mayor detalle, se advierte que, en esta década, la oferta laboral no mostró ningún quiebre con respecto de las tendencias anteriores. Se man-

³ La evolución relativa del empleo asalariado sería más desfavorable si se incorpora la información correspondiente a los años 1998 y 1999, ya que en ambos años el empleo asalariado creció a tasas más bajas que el conjunto de las demás categorías de ocupación (véanse los volúmenes correspondientes del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* de la CEPAL).

⁴ El hecho de que la generación del empleo en los años ochenta fue baja en términos relativos, pero más alta que en los noventa en términos absolutos, indica que en situaciones de crisis económica también el empleo asalariado refleja en forma importante la presión de la oferta. De hecho, la mayor parte del empleo asalariado se generó en las microempresas.

CUADRO 2

América Latina y el Caribe (17 países): Crecimiento anual del empleo por categoría de ocupación y contribución de las categorías a la generación de empleo, 1990-1997

Categoría de ocupación ^a	Crecimiento anual		Contribución a nuevos empleos	
	Promedio ponderado	Mediana	Promedio ponderado	Mediana ^b
Asalariados, total (17)	2.2	2.7	51.8	62.1
Asalariados privados (13)	2.2	3.2	49.7	52.6
Asalariados públicos (13)	0.7	0.6	2.0	2.5
Trabajadores por cuenta propia (17)	2.8	3.1	35.9	34.2
Servicio doméstico (13)	3.9	3.5	9.9	3.9
Trabajadores no remunerados (15)	0.4	-1.9	1.7	-0.5
Otras categorías (17)	0.4	0.5	0.6	2.4
<i>Total (17)</i>	2.2	3.4	100.0	100.0

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

^a Entre paréntesis se indica el número de países con información disponible.

^b El total de las contribuciones no suma necesariamente cien.

tuvieron las tendencias de un aumento decreciente de su componente demográfico,⁵ así como el incremento de la tasa de participación, por efecto de la mayor participación de las mujeres en los mercados de trabajo.⁶ Así, la presión de la oferta laboral total se mantuvo por encima de su componente demográfico. En cuanto a los aspectos cualitativos, se observa que los dos componentes de la oferta laboral que suelen identificarse como básicos para la formación de los recursos humanos —la educación formal y la experiencia laboral— siguieron procesos ascendentes. Por una parte, aumentó la matrícula en la educación secundaria y terciaria y, con la incorporación laboral de jóvenes con más años de educación formal, subieron los niveles medios de instrucción de la fuerza de trabajo, aunque con importantes deficiencias cuantitativas y cualitativas (Duryea y Székely, 1998). Por otra parte, la disminución relativa de las cohortes más jóvenes en la población en edad de trabajar se tradujo en un aumento de los niveles medios de experiencia laboral. En conclusión, la mayor parte de los elementos cuantitativos y cualitativos principales de la oferta laboral respondían a tendencias de largo plazo, por lo que no se registraron cambios en reacción con eventos recientes como las reformas económicas. El único indicador que

sí puede reflejar reacciones a corto plazo —y de hecho lo hace a través del ciclo coyuntural— es la tasa de participación, cuya tendencia, sin embargo, tampoco mostró ningún tipo de quiebre.

La relativa debilidad de la demanda laboral se aprecia en el cuadro 2 que presenta la evolución desagregada del empleo en el período 1990-1997 para las diferentes categorías de ocupación y para la región en su conjunto.

A nivel regional el empleo creció a una tasa anual de 2.2%.⁷ El empleo en algunas categorías que en gran parte representan condiciones de trabajo e ingresos desfavorables —como el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico— aumentó más que el empleo asalariado. Entre los asalariados, el crecimiento del empleo público fue inferior al del empleo en su conjunto debido a los procesos de privatización y las políticas fiscales más restrictivas. Se mantuvo el número de los trabajadores familiares no remunerados, con lo que se prolongó la tendencia a largo plazo de una reducción de su peso relativo en la estructura del empleo, vinculada sobre todo con la contracción relativa de la economía campesina. Al empleo asalariado corresponde alrededor de la mitad de los nuevos empleos (algo más en la mediana), y otro tercio al trabajo por cuenta propia. En el gráfico 2 se observa para cuatro países el vínculo entre los cambios en la tasa de crecimiento

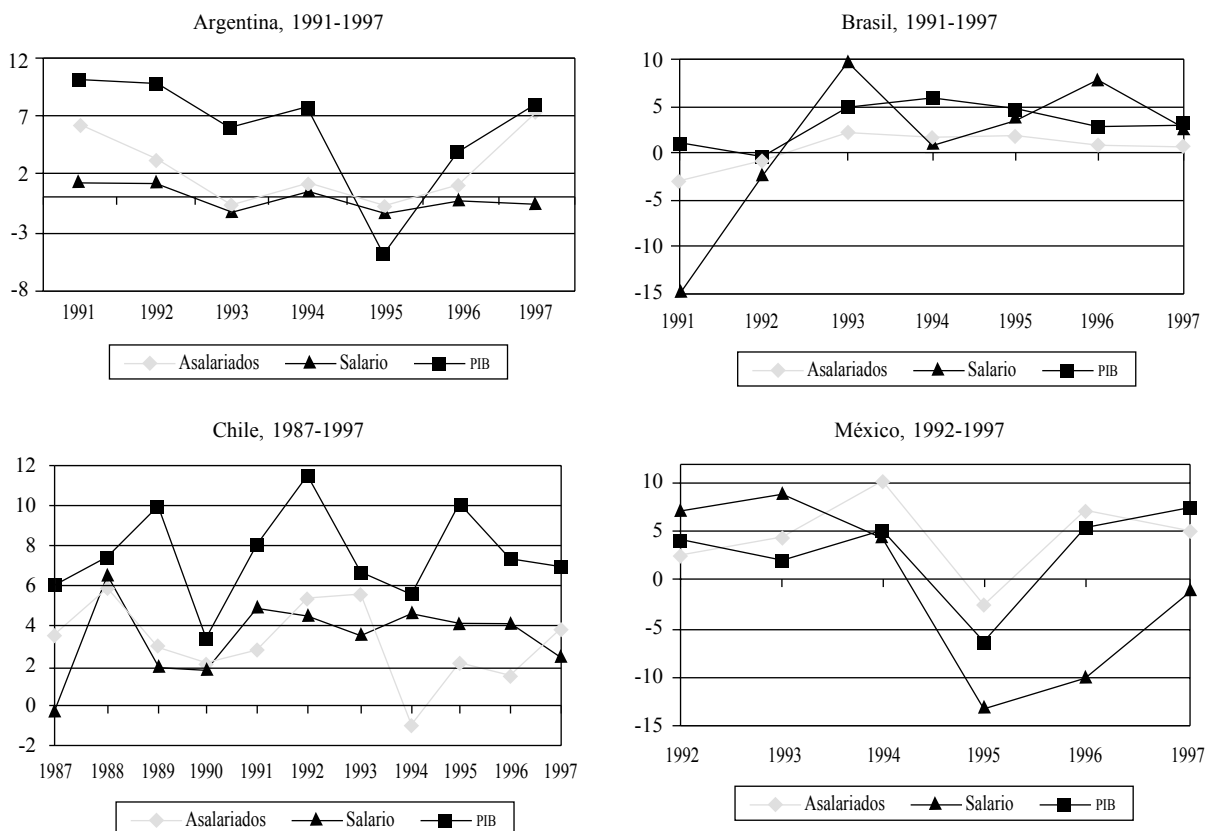
⁵ La expansión anual de la población en edad de trabajar bajó de 2.5% a principios de los años ochenta a 2.0% hacia fines de los años noventa (cálculo propio basado en CEPAL/CELADE, 1999).

⁶ Véase CEPAL (2000b, anexo estadístico) para la evolución diferenciada de la participación laboral según sexo.

⁷ La tasa de crecimiento del empleo de 2.9% anual que se menciona en otras publicaciones para el mismo período (OIT, 1998b; CEPAL, 2000a, p. 75) se refiere exclusivamente al empleo no agrícola.

GRAFICO 2

Argentina, Brasil, Chile, México: Crecimiento de los empleos asalariados y los salarios reales en el sector formal



Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de antecedentes de la CEPAL.

económico y los cambios en el empleo asalariado y en los salarios.⁸

Un elemento importante para explicar la creación de empleo —tanto por cantidad como por sus características— fue la evolución a nivel sectorial. Durante los años noventa se mantuvieron las tendencias a largo plazo de reducción del empleo en el sector primario y de expansión en el terciario, mientras que parece haber llegado a su fin la expansión relativa del empleo del sector secundario (cuadro 3).

Entre 1990 y 1997, el empleo manufacturero se expandió a una tasa anual de 1.3%. En los países

medianos y grandes contrasta el estancamiento o incluso la contracción del empleo manufacturero en Argentina, Brasil y Colombia, con la expansión significativa de México. El empleo agropecuario descendió incluso en términos absolutos, lo que acentúa la tendencia anterior hacia una reducción relativa del empleo en este sector.

La construcción —actividad de uso muy intensivo de mano de obra y muy sensible a la situación coyuntural de la economía— contribuyó a nivel regional casi a un 10% del nuevo empleo. Pero fueron los diversos renglones del sector terciario los que registraron la evolución más dinámica en términos de generación de empleo. Por un lado, se destacan algunas ramas de la actividad vinculadas con la transformación de las economías de la región, sobre todo la rama de servicios financieros, seguros, servicios a empresas y bienes raíces y los servicios básicos (electricidad, gas

⁸ Estimaciones econométricas realizadas en el marco del proyecto confirmaron la importancia del crecimiento económico para la generación de empleo; véase Weller (2000, cap. 4). Véase también Lora y Olivera (1998).

CUADRO 3

América Latina y el Caribe (17 países): Crecimiento y contribución al empleo nuevo, por rama de actividad, años noventa
(En porcentajes)

Rama de actividad ^a	Crecimiento anual			Contribución a nuevos empleos		Variación de participación del empleo femenino ^d
	Valor agregado ^b	Empleo		Promedio ponderado	Mediana ^c	
		Promedio ponderado	Mediana			
Agricultura (13)	2.5	-0.6	-1.2	-7.0	-6.0	0.9
Industria manufacturera (17)	3.5	1.3	1.3	8.7	6.8	1.6
Construcción (17)	4.2	3.0	4.2	8.6	8.6	0.3
Comercio, restaurantes y hoteles (17)	3.8	4.0	5.7	32.3	34.2	0.5
Servicios financieros ^e (15)	3.4	6.6	7.8	10.8	11.0	-1.1
Servicios básicos ^f (17)	5.8	4.8	4.8	12.6	7.6	2.6
Servicios sociales, comunales y personales (17)	2.2	2.9	2.8	37.2	31.8	0.9
Otros (17)	...	-3.0	-2.7	-2.9	-0.1	...
<i>Total (17)</i>	3.8	2.2	3.4	100.0	100.0	1.5

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales de los países, datos de la CEPAL y de la OIT (1998a).

^a Entre paréntesis se indica el número de países con información disponible.

^b Se refiere a 31 países de la región; los 17 países con información sobre el crecimiento del empleo en 1995 representaban 98.3% del PIB regional.

^c El total de las contribuciones no necesariamente suma cien.

^d En puntos porcentuales; mediana de 13 países.

^e Incluye servicios financieros, seguros, servicios a empresas y bienes raíces.

^f Incluye electricidad, gas y agua, así como comunicaciones, transporte y almacenamiento.

y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones). Por el otro, en la rama de comercio, restaurantes y hoteles se encuentran tanto actividades muy dinámicas durante los años noventa (grandes tiendas y supermercados, comercio exterior, turismo) como el comercio informal típico. Un alto grado de heterogeneidad caracteriza también a los servicios sociales, comunales y personales. En el plano regional, estas dos últimas ramas contribuyeron aproximadamente 70% de los empleos generados en los años noventa.

Un importante elemento en la evolución del empleo ha sido el aumento bastante general de la participación laboral de la mujer (véase la última columna del cuadro 3). Este aumento se dio en los sectores con una participación femenina tradicionalmente alta (los servicios, el comercio, en menor grado también la industria manufacturera) y también en aquellos donde esta participación suele ser baja. Asimismo, se aprecia tanto en ramas poco dinámicas en la generación de empleo durante los años noventa como en los sectores en que se concentró la creación de empleo, siendo la única excepción los servicios básicos, debido al fuerte aumento del empleo en el transporte, donde predomina el empleo de hombres.

El nuevo empleo de los años noventa ha acelerado el proceso vigente desde décadas anteriores de un aumento del sector terciario en la estructura del empleo. Hacia finales de la década, en 12 de 14 países con información a nivel nacional las actividades terciarias absorbían más del 50% del empleo; en tres países incluso más del 60%. En 1997, para el conjunto de la región, un 54.9% de los ocupados trabajaban en actividades terciarias.⁹ También se aceleró la reducción del empleo agropecuario. En décadas anteriores había crecido a tasas más bajas que el empleo en su conjunto, pero en el decenio de 1990, en 8 de 13 países con información disponible y a nivel regional, incluso mostró un decrecimiento en cifras absolutas. En consecuencia, en la región la participación del sector bajó a 23.6%. Hacia fines de la década el empleo manufacturero representaba sólo 13.5% del empleo total de la región, mientras la construcción aportaba otro 6%.

La evolución del empleo encuentra su contrapartida en la evolución de la productividad laboral. Des-

⁹ Incluye los servicios básicos.

pués de su fuerte caída en la década anterior, la productividad laboral media volvió a subir en los años noventa sin que hasta 1997 hubiera alcanzado el nivel de 1980.¹⁰ Si se comparan las tasas de crecimiento del valor agregado y del empleo a nivel sectorial (véase nuevamente el cuadro 3), se observa que en los sectores que engloban principalmente actividades de producción de bienes transables —los sectores primario y secundario— se elevó la productividad, pero apenas el empleo, mientras que en el sector terciario, caracterizado por actividades no transables, aumentó el empleo, pero no la productividad. Esto obedece al hecho de que la mayor inserción de la región en los mercados globales no se basó —como se esperaba— en un uso de factores que reflejara la abundancia relativa de la fuerza de trabajo y el capital. En muchos mercados, cada vez más integrados, se imponen normas de competitividad cuyos parámetros se definen en gran parte por tecnologías ahorradoras de mano de obra. Por otro lado, en productos en que la competitividad, en la terminología de Porter (1991), es impulsada más bien por los factores básicos (*basic factor driven*) y en que gravita fuertemente la disponibilidad de una abundante fuerza laboral de niveles de calificación relativamente bajos, hay otras regiones, aparentemente, que aventajan a América Latina.¹¹ La evolución de la productividad sectorial también indica la debilidad de la generación de empleo productivo ya que sugiere que una gran parte de los nuevos puestos de trabajo ha surgido en actividades del sector terciario de baja productividad.¹²

Frente a este panorama a nivel regional, debe señalarse la gran heterogeneidad de los resultados obtenidos por los distintos países de la región. El cuadro 4 muestra esos resultados para 17 países. En él se resume la evolución de cinco variables: las variaciones de la tasa de desempleo, la tasa de ocupación, el salario

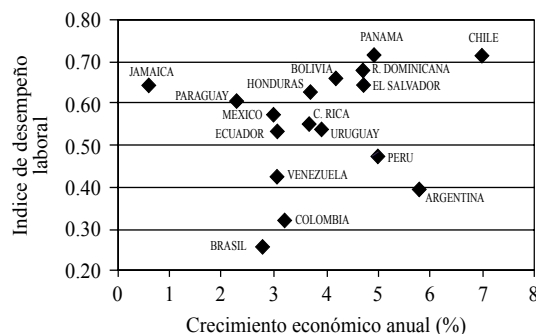
real en el sector formal y la productividad laboral y, por último, la relación entre el crecimiento del empleo asalariado y el empleo en su conjunto (como indicador de la fuerza relativa de la demanda laboral).

Se registran grandes diferencias entre los países, con un desempeño relativamente favorable en Chile, El Salvador, Panamá, la República Dominicana y en menor grado en Costa Rica, México, Perú y Uruguay, y poco satisfactorio en Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela.¹³ El crecimiento económico representó un papel muy importante para estos resultados como se ve en el gráfico 3, para el cual se construyó un índice que cuantifica los datos de los 17 países en los años noventa respecto a las cuatro primeras variables del cuadro 4.¹⁴ Se calcularon índices para cada variable, para los cuales se atribuyó un valor entre 0 y 1 a los países según su distancia del país con el mejor (1) y el peor (0) desempeño, y se sacó el promedio de estos cinco índices para calcular el índice del desempeño laboral.

Los que se distancian de esta alta correlación entre el crecimiento económico y el índice de desempeño laboral son, por un lado, Argentina y Perú donde las reformas llevadas a cabo con gran velocidad al inicio

GRAFICO 3

**América Latina y el Caribe (17 países):
Crecimiento económico y desempeño
laboral, años noventa**



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de antecedentes de la CEPAL e información oficial de los países.

¹⁰ En el bienio 1998-1999 la productividad laboral media volvió a decrecer.

¹¹ Véase Wood (1997). De la situación sometida a presiones de competencia tanto desde arriba como desde abajo, aparentemente han escapado por lo menos en parte algunos países del norte de la región (México y países de América Central y del Caribe). Si bien las tendencias mencionadas no han estado ausentes en ellos la creciente integración con el mercado norteamericano (aprovechando la cercanía geográfica y condiciones comerciales especiales) permitió la expansión de actividades de uso intensivo de mano de obra (maquila, ciertos productos agrícolas).

¹² Antes de 1980 el sector terciario fue el principal generador de empleo, pero en el contexto de una productividad laboral creciente. Según cálculos de la OIT, seis de cada 10 nuevos puestos de trabajo urbanos de los años noventa surgieron en el sector informal (OIT, 1999b).

¹³ Véase CEPAL (2000b, cap. 6) para la evolución detallada del desempleo, los salarios medios y los salarios mínimos a nivel de los países.

¹⁴ Se excluyó la productividad laboral para evitar la correlación aparente que se generaría al introducir la variable del crecimiento económico a los valores correspondientes a ambos ejes del gráfico. Por lo tanto, la posición relativa de los países difiere ligeramente de la que presenta el cuadro 4.

CUADRO 4

América Latina y el Caribe (17 países) : Cambios en los
indicadores laborales en los años noventa^a

País y año umbral de las reformas	Desempleo	Nivel de ocupación	Empleo asalariado	Salario real	Productividad laboral
Argentina, 1990	-	-	+	=	+
Bolivia, 1986	+	+	-	+	-
Brasil, 1989	-	-	=	+	+
Chile, 1974	+	+	+	+	+
Colombia, 1992	-	=	-	+	+
Costa Rica, 1987	=	+	=	+	+
Ecuador, 1992	-	+	-	+	=
El Salvador, 1990	+	+	+	=	+
Honduras, 1992	+	+	=	-	-
Jamaica, 1991	=	-	+	+	-
México, 1989	-	+	+	+	=
Panamá, n.d.	+	+	+	+	+
Paraguay, 1990	-	+	-	+	-
Perú, 1991	=	+	-	+	+
República Dominicana, 1991	+	=	+	+	+
Uruguay, 1979	-	+	=	+	+
Venezuela, 1991	-	+	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

^a Los años umbrales de las reformas se refieren a los años en que el índice de reformas, calculado por Morley, Machado y Pettinato (1999) registró su mayor aumento. La evaluación del desempeño laboral se refiere a los cambios entre inicios de los años noventa y 1998 (en algunos casos: 1997). + significa cambio favorable, - significa cambio desfavorable, = significa sin cambio o cambio muy pequeño. Columna 1: Variación porcentual de la tasa de desempleo. Columna 2: Variación de la tasa de ocupación, en puntos porcentuales. Columna 3: Crecimiento del empleo asalariado respecto al crecimiento del empleo en su conjunto. Columna 4: Variación porcentual del salario medio real en el sector formal. Columna 5: Variación porcentual de la productividad laboral media.

de la década tuvieron un impacto negativo en varios aspectos del mercado de trabajo y, por el otro lado, Jamaica donde el resultado ha sido mejor que lo esperado, gracias a una generación de empleo asalariado privado relativamente fuerte en actividades terciarias, un mejoramiento de los salarios reales y un estancamiento del desempleo, si bien a alto nivel.

Algunos de los países que aplicaron las reformas más tempranamente (Chile, Bolivia, Costa Rica) se encuentran entre los países con una trayectoria laboral relativamente favorable, sin salirse de la tendencia. Esto concuerda con los resultados de ejercicios económicos que indicaban que las reformas económicas habían influido de manera ligeramente positiva en el crecimiento, por lo que por esta vía habrían tenido un impacto favorable en el empleo.¹⁵ Sin embargo, contra toda expectativa, las reformas aparentemente habrían reducido la intensidad de uso de la mano de obra en el crecimiento económico, con consecuencias negativas para la generación de puestos de trabajo.¹⁶

Este proceso no fue transitorio, ya que la reducción de la intensidad de uso laboral parece haberse mantenido a más largo plazo. A nivel agregado, la apertura comercial ha tenido un impacto negativo en la intensidad de uso de la fuerza trabajadora. Finalmente, se detectó una correlación positiva entre el tipo de cambio real y la intensidad de uso laboral, lo que en vista de las tendencias de apreciación registradas durante la mayor parte de los años noventa en la región hace considerarla como otro factor que influyó negativamente en la demanda laboral.

De esta manera, la aparente contradicción entre el impacto negativo de las reformas en el empleo, identificado en la mayoría de los estudios, y la evolución relativamente más favorable que detectó la OIT (1999b) en los mercados de trabajo de los países de reformas tempranas, se explicaría por sus resultados más positivos en términos de crecimiento económico, mientras que en los otros países la reducción de la intensidad de uso de la mano de obra generó resultados más negativos.

Se puede concluir que la generación de empleo durante los años noventa fue decepcionante, tanto en la comparación histórica con las décadas entre los años cincuenta y los setenta (baja generación relativa de

¹⁵ Véase Stallings y Peres (2000), también BID (1997).

¹⁶ Véase Weller (2000, sección 4.2).

empleo asalariado) como con respecto de las expectativas cifradas en las reformas sobre la intensidad de generación de empleo y su composición sectorial y de las necesidades de los hogares (como se expresa en el desempleo creciente), si bien con importantes diferen-

cias entre países. Los orígenes de este fenómeno fueron la debilidad del crecimiento económico y la baja demanda laboral en las ramas productoras de bienes transables, en el contexto de su integración con los mercados internacionales.

III

El sesgo de la demanda laboral

Según se vio anteriormente, como justificación teórica de las reformas se había argumentado que los cambios en la estructura productiva y en los sectores favorecerían la demanda de mano de obra no calificada, debido a la abundancia relativa de este factor en los países de la región, lo cual influiría a su vez en una disminución de la diferencia de salarios entre el personal de alto y de bajo nivel de calificación. En consonancia con esas expectativas, en los años ochenta se redujo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la diferencia entre los salarios medios de las personas con educación universitaria y las con educación primaria (Psacharopoulos y Ng, 1992, p. 15).

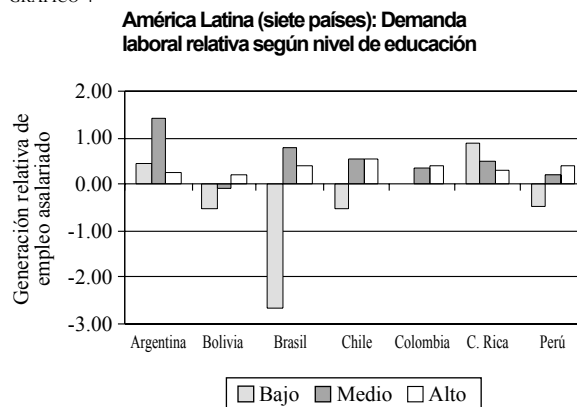
Sin embargo, varios estudios sobre el caso chileno han puesto en duda que estas tendencias hayan de persistir después de la etapa de reforma y en un cuadro de mayor crecimiento económico.¹⁷ De hecho, si se compara el ascenso educativo de la población en edad de trabajar con el aumento del nivel de instrucción de las personas ocupadas se observa que en la mayoría de los países los grupos con niveles educativos medios altos (entre 10 y 12 años de estudio) y altos (13 y más años de estudio) aumentaron su participación en el empleo más que en la población en edad de trabajar en su conjunto; ocurrió lo contrario en los grupos de niveles educativos más bajos (Weller 2000, cuadro 6.1). Esta evolución diferenciada de la estructura del empleo según la escolaridad sería una primera confirmación de que durante los años noventa la demanda laboral se orientó a favor del personal calificado y no a favor del no calificado.

Si existe esta orientación, debería reflejarse en diferencias de la generación de empleo asalariado y no asalariado según niveles educativos. Como el empleo asalariado es el reflejo más fiel de la demanda labo-

ral, las diferencias de este tipo estarían indicando que el mayor aumento del empleo de personal calificado realmente se debe a las preferencias de la demanda. El gráfico 4 ilustra este aspecto. En él se presenta para siete países la diferencia entre la contribución de los asalariados y los no asalariados a los nuevos puestos de trabajo respecto de tres grupos educativos, divididos, por razones de normalización, según la contribución del grupo educativo total al nuevo empleo. Este indicador puede interpretarse como la demanda laboral relativa (de parte de las empresas) hacia los grupos de la fuerza de trabajo con diferentes niveles educativos. Un valor positivo implica que los asalariados contribuyeron más a los nuevos empleos del grupo educativo correspondiente, un valor negativo indica que lo hicieron los no asalariados.

Como se observa, en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Perú existe una correlación positiva bastante fuerte entre el nivel educativo y la demanda laboral relativa de las empresas. La excepción son Argentina y Costa Rica. En Argentina, en el grupo de menor nivel educativo cayeron tanto el número absoluto de los asalariados como el de los no asalariados, por lo

GRAFICO 4



Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ Para el caso chileno, sobre todo, Robbins (1994 y 1996) identificó una tendencia hacia el aumento de la diferencia de salarios..

que el valor positivo no implica preferencia de la demanda laboral de las empresas hacia este grupo de trabajadores. Sólo en Costa Rica se registró una fuerte demanda laboral relativa de personal del segmento educativo más bajo.

Durante los años noventa en general se profundizó la segmentación laboral según el nivel educativo: mientras la demanda estaba sesgada y favorecía a la fuerza trabajadora laboral con más años de estudio, el personal de menor escolaridad tenía más dificultades para encontrar empleo asalariado y se concentraba en mayor grado en las actividades no asalariadas.

¿Dónde se originó la demanda creciente de personal con alta calificación? Para precisarlo se hizo una descomposición de los cambios del empleo asalariado con el fin de diferenciar, por una parte, la contribución de los cambios ocurridos *dentro* de las ramas de actividad y, por otra, la contribución de los cambios *entre*

las ramas de actividad (cuadro 5). Con tales fines se aplicó el siguiente cálculo respecto al personal de alto nivel educativo (13 años y más):¹⁸

$$\Delta S = \sum_{i=1}^n \Delta A_i \bar{S}_i + \sum_{i=1}^n \Delta S_i \bar{A}_i$$

para $i = 1, \dots, n$ ramas de actividad

donde:

S = proporción de personal con alto nivel educativo en el empleo asalariado total

S_i = proporción de personal con alto nivel educativo en la rama de actividad i

A_i = empleo asalariado en la rama i como proporción del empleo asalariado total

¹⁸ Adaptado de Berman, Bound y Griliches (1994).

CUADRO 5

América Latina (ocho países): Contribución de los cambios dentro y entre las ramas de actividad a la variación de la participación de los grupos educativos en el empleo asalariado, años noventa
(Puntos porcentuales y medianas^a)

	Dentro de la rama	Entre las ramas	Total ^b
<i>A. Asalariados de alto nivel educativo (13 años y más)</i>			
<i>Total</i>	1.64	0.63	2.27
Agricultura	0.02	-0.03	-0.01
Industria manufacturera	0.05	-0.15	-0.10
Electricidad, gas, agua	0.01	-0.02	-0.01
Construcción	0.01	-0.01	0.00
Comercio, hoteles y restaurantes	0.19	0.13	0.32
Transporte y comunicaciones	0.04	0.01	0.05
Servicios financieros, servicios a las empresas y otros	0.23	0.45	0.68
Servicios comunales y otros	1.09	0.27	1.36
<i>B. Asalariados de bajo nivel educativo (hasta 8/9 años)</i>			
<i>Total</i>	-3.45	-0.77	-4.22
Agricultura	-0.01	-0.81	-0.82
Industria manufacturera	-0.53	-0.71	-1.24
Electricidad, gas, agua	-0.11	-0.03	-0.14
Construcción	-0.19	-0.07	-0.26
Comercio, hoteles y restaurantes	-0.89	0.40	-0.49
Transporte y comunicaciones	-0.37	0.07	-0.30
Servicios financieros, servicios a las empresas y otros	-0.09	0.20	0.11
Servicios comunales y otros	-1.25	0.24	-1.01

Fuente: Elaboración propia.

^a Un valor positivo representa una contribución de igual signo al aumento de la participación del grupo en cuestión; un valor negativo una contribución en el sentido opuesto.

^b Suma de las dos columnas.

En la ecuación, las barras indican los promedios de los valores correspondientes para los años iniciales y finales. De esta manera, el primer término del lado derecho de la ecuación capta la contribución de los cambios entre las ramas (es decir, las diferencias con respecto al crecimiento del empleo asalariado), mientras que el segundo término capta la contribución de los cambios dentro de la rama (esto es, las variaciones de la participación del personal altamente calificado en el empleo asalariado de la rama).

En la mediana de ocho países la participación del personal altamente calificado en el empleo asalariado aumentó en 2.3 puntos porcentuales. Como muestra la primera parte del cuadro 5, los cambios dentro de las ramas contribuyeron en mayor proporción a este aumento.¹⁹ Sin embargo, tuvieron importancia también los cambios entre las ramas —la reestructuración del empleo hacia actividades que ocupan mano de obra más calificada y la menor participación de ramas que, en términos generales, exigen menores niveles de calificación.

En cuanto a la contribución de las diferentes ramas de actividad al aumento del personal calificado, no sorprende el impacto negativo de los cambios entre ramas, debido al descenso de la participación de la industria manufacturera en el empleo asalariado. Sin embargo, los cambios internos en el sector no contribuyeron significativamente a la demanda de personal de alto nivel educativo. Esto confirma los resultados de otros estudios, conforme a los cuales las transformaciones productivas en este sector no han redundado (todavía) en una importante recomposición neta hacia un mayor nivel de calificación. Si bien la reestructuración llevó frecuentemente a una reducción del personal de baja calificación, también se han eliminado puestos de trabajo calificado, por ejemplo, en departamentos de investigación y desarrollo (véase Katz, 2000). De esta manera, el posible aumento de la demanda de personal calificado con la introducción de nuevas tecnologías se vio parcialmente contrarrestado por la eliminación de otros puestos de alta calificación. En consecuencia, los cambios internos del sector contribuyeron muy poco al aumento de la participación de los asalariados altamente calificados. Como, además, el retroceso de la participación del sector en el empleo asalariado se tradujo en una destrucción de oportunidades laborales para el personal de este grupo, la trans-

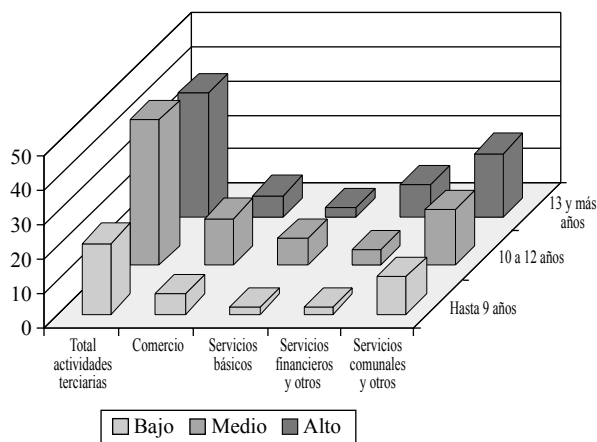
formación de la industria manufacturera tuvo un impacto negativo en su demanda laboral.

En las actividades terciarias, principal sector en términos de generación de empleo, los nuevos puestos de trabajo asalariado se crearon en su gran mayoría para personal de niveles educativos medios altos y altos. En el gráfico 5 se resumen las características de la generación de empleo asalariado en el sector terciario, concentrada en los niveles intermedios y altos de escolaridad.

Los puestos para personal en el tramo más alto se concentraron en los servicios financieros, seguros, bienes raíces, servicios a las empresas y servicios comunales, sociales y personales. En cambio, en el rubro de comercio, restaurantes y hoteles y en el de servicios básicos (debido, sobre todo, al transporte) la demanda se concentró en personas con un nivel educativo intermedio. El empleo para el personal de más bajas calificaciones se generó en las ramas de comercio, restaurantes y hoteles y servicios comunales, sociales y personales. Así pues, en estas dos últimas ramas se registró la mayor heterogeneidad del empleo asalariado, con nuevos puestos de trabajo correspondientes a todo el espectro educativo. En cambio, las dos ramas más estrechamente vinculadas con los procesos de modernización —los servicios básicos, por un lado, y los servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas, por el otro— generaron muy

GRAFICO 5

América Latina (ocho países): Composición de los nuevos puestos de trabajo asalariado en actividades terciarias, según nivel educativo y rama
(Promedios simples)^a



Fuente: Elaboración propia.

^a Se trata de promedios simples de ocho países.

¹⁹ Se optó por la mediana y no por el promedio simple para evitar el impacto muy fuerte de los casos atípicos en el resultado.

pocos puestos de trabajo para personal de menor nivel educativo, puestos que se concentraron en el nivel medio (primer caso) y en el alto (segundo caso).

Las actividades terciarias presionaron la demanda laboral hacia niveles más altos de calificación, ya sea porque sus características de organización o tecnología los requieren, o porque con el aumento de los niveles de instrucción de la población activa se escoge el personal más calificado, aunque no sea estrictamente necesario. La transformación del sector terciario fue la causa principal tanto del aumento del personal calificado en las ramas de actividad —lo que contribuyó en gran proporción al aumento del personal calificado en el empleo asalariado— como de los incrementos originados por los cambios entre las ramas. Esto da por tierra la hipótesis según la cual, gracias a la apertura, el cambio tecnológico y la inversión en maquinaria y equipo, fueron, sobre todo, los sectores productores de bienes transables los que empujaron la modernización y el mejoramiento de la calidad de la estructura ocupacional (Lora y Olivera, 1998, p. 22).

Se suele suponer que hay una alta complementariedad entre el capital y la mano de obra calificada. En consecuencia, la inclinación de la demanda laboral por el personal más calificado coincidiría con una mayor intensidad en el uso de capital (K/L). Sin embargo, Morley (2000) no encontró que ésta hubiera aumentado durante los años noventa. Debido a que la relación K/L es más baja en muchas actividades terciarias que en las secundarias (lo que no excluye la existencia de un alto coeficiente en algunos rubros, sobre todo en los servicios básicos), el aumento de la demanda laboral de personal calificado no se reflejó en un uso más intensivo de capital. En la industria manufacturera se observa hasta ahora un aumento relativo de la proporción del personal calificado, causado más bien por la reducción del personal de menor calificación.

Aplicando el mismo cálculo para descomponer el descenso de la participación del personal con niveles educativos relativamente bajos, de hasta 8 ó 9 años de estudio, según los datos disponibles (cuadro 5, parte B), se encontró que ese descenso también se había debido principalmente a los cambios internos en las diferentes ramas de actividad. Cerca de 80% de la caída de 4.2 puntos porcentuales de la participación de este grupo en el empleo asalariado puede atribuirse a variaciones de tal tipo. Este movimiento se originó en gran parte en el cambio de la composición de la oferta laboral (salida de personas de mayor edad con niveles

educativos más bajos). La mayor parte de la reducción del empleo asalariado de personal de bajo nivel educativo causado por cambios dentro de las ramas se concentró en las actividades terciarias, lo que sería la otra cara del proceso de mejoramiento de la estructura laboral antes mencionado. También los cambios en la industria manufacturera hicieron una contribución importante. Como en este caso no se registraron aumentos netos de personal altamente calificado, durante el período analizado en muchos países la reestructuración laboral del sector se tradujo aparentemente, en forma concentrada, en una reducción del personal de baja calificación, sin fuertes procesos simultáneos de mejoramiento de los puestos de trabajo. Esta reestructuración del empleo parece reflejar una fase con predominio de estrategias defensivas de las empresas, orientadas a mejorar la competitividad sin grandes inversiones (Moguillansky y Bielschowsky, 2000), cuando en general dan escasa prioridad a la calificación de los recursos humanos (Palomares y Mertens, 1993).

Con respecto a los cambios entre las ramas, el descenso de la participación en el empleo asalariado de la agricultura y la industria manufacturera —dos de las ramas que tradicionalmente han empleado en mayor proporción mano de obra poco calificada— implicó la destrucción de puestos de trabajo para este grupo.²⁰ Por otra parte, a pesar de la inclinación de la demanda laboral del sector terciario por el personal de alta calificación, la expansión de algunas actividades terciarias generó nuevos puestos de trabajo también para personal de menor nivel educativo (véase nuevamente el gráfico 5).

En conjunto, al comportamiento de las principales ramas de bienes transables, que tradicionalmente han concentrado gran parte del empleo asalariado para personas de menor nivel educativo, debe atribuirse casi la mitad del descenso de la participación de este grupo en el empleo asalariado (sobre todo por la reducción del peso relativo de estas ramas en el empleo asalariado), mientras que a las actividades terciarias, que típicamente han empleado menos mano de obra de este grupo, debe atribuirse la otra mitad (a causa de los procesos internos de ascenso laboral).

²⁰ No fue así en otra rama típicamente empleadora de este estrato de la fuerza laboral, la construcción.

IV

Tendencias de la heterogeneización y la precarización

Se esperaba que las reformas redundarían en una homogeneización de los mercados de trabajo, en términos de una reducción de las diferencias salariales por grado de instrucción, mejoramiento relativo de la posición de la pequeña y microempresa y una mayor formalización de las relaciones laborales.

1. Las diferencias salariales por nivel educativo

Identificada la preferencia de la demanda laboral por el personal de mayor calificación, no sorprende que los datos confirmen los resultados de otros autores sobre el aumento reciente de las diferencias salariales en la mayoría de los países.²¹ En seis de ocho países estudiados las diferencias salariales entre los ocupados con algunos estudios universitarios se elevaron en mayor o menor grado respecto al promedio salarial y, más aún, respecto a un grupo de referencia con alrededor de ocho años de estudios (cuadro 6). Las únicas excepciones fueron Brasil y Costa Rica. Esto implica que la demanda laboral diferenciada más que compensó el impacto del mejoramiento educativo de la oferta, ocurrido durante este período.

Un factor que reforzó la tendencia a la ampliación de las diferencias fue la política del salario mínimo, la cual ha sido conservadora en la mayoría de los países de la región, lo que se traduce en una diferencia creciente entre el salario mínimo y el salario medio reales en las empresas formales.²² Hay muchos indicios de que la diferencia salarial se amplió también en las empresas de cierto tamaño y formalidad.²³ A ello posiblemente contribuyó el decaimiento del poder de negociación de los sindicatos, tendencia bastante generalizada en la región durante el último período.

En los países donde se amplió la diferencia salarial, los asalariados con niveles educativos más bajos

participaron en menor grado en el aumento del salario real o sufrieron pérdidas mayores en el caso de una reducción (cuadro 7). Los datos no son comparables entre los países, ya que reflejan diferentes fases del ciclo económico. Por ejemplo, en Brasil, los salarios reales comenzaron a recuperarse a partir de 1992, luego de una profunda caída, y sólo en 1996 alcanzaron los niveles de 1990 (CEPAL, 2000b, cuadro VI.4). En cambio, la caída de los salarios en México reflejó en gran parte el impacto de la crisis de 1994-1995. De todas maneras, los datos presentados en el cuadro muestran interesantes resultados sobre la evolución de los salarios de los grupos por nivel de instrucción. En Bolivia y Perú los salarios medios de los grupos educativos más bajos casi se estancaron, y los aumentos salariales se limitaron a los grupos altos (Bolivia) o medios y altos (Perú). En Chile, los salarios reales subieron para todos los grupos, pero también con marcadas diferencias entre los niveles educativos. En estos tres países, es de señalar que el grupo educativo más bajo (0 a 3 años de estudio) tuvo un mejor resultado que los grupos inmediatamente siguientes. Posiblemente la causa reside en la política salarial, que en los tres países en los períodos correspondientes elevó el salario mínimo por encima del salario medio.

Como se vio anteriormente (cuadro 6), también en Colombia y México, como en los países recién mencionados, la diferencia salarial se amplió en los períodos correspondientes. En estos casos, la causa fue una caída del salario medio que afectó en forma más marcada a los grupos de bajos niveles educativos que a los de mayor escolaridad. Como se mencionó previamente, en dos países, Brasil y Costa Rica, no se amplió la diferencia salarial. En Brasil hubo una fuerte y generalizada recuperación de los salarios, y en Costa Rica todos los estratos —con excepción del grupo con menos instrucción— obtuvieron un aumento muy pequeño, pero parejo, del salario real.

Cabe concluir que, en la mayoría de los países, los grupos de niveles educativos bajos y medios bajos participaron sólo escasamente en las mejoras de salarios o sufrieron pérdidas más fuertes allí donde se deterioró la situación salarial general. En algunos ca-

²¹ Por ejemplo, véase, Robbins (1996) y Lora y Olivera (1998).

²² Véase la información sobre la evolución de los salarios medios y mínimos en CEPAL (2000b y años anteriores).

²³ Véanse Saavedra (1999), sobre las empresas formales en Perú, Ramírez y Núñez (2000) sobre la industria manufacturera en Colombia y Weller (2000) sobre la industria manufacturera en México y las empresas formales en Chile.

CUADRO 6

América Latina (ocho países): Salario relativo por nivel educativo, años noventa

País y período ^a	Salario universitarios promedio		Salario universitarios: 7 a 9 años de educación ^b	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
Argentina, 1991-1997	164.3	169.6	218.3	227.9
Bolivia, 1989-1996	235.0	292.9	251.8	506.4
Brasil, 1992-1997	380.2	383.5	553.2	553.3
Chile 1990-1996	231.6	247.9	366.1	448.6
Colombia, 1988-1995	222.2	261.6	276.7	327.2
Costa Rica, 1990-1996	285.0	273.2	323.1	316.7
México, 1991-1997	182.1	232.1	160.1	302.2
Perú, 1991-1997	220.7	275.0	321.0	403.1
Mediana	226.9	267.4	298.9	365.2

Fuente: Elaboración propia.

^a Los datos se refieren al total nacional, con la excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Brasil (seis áreas metropolitanas).

^b El grupo de comparación en Argentina es el de educación primaria completa; en Bolivia el de nivel intermedio completo (ciclo básico con cinco años); y en México el de educación secundaria completa (primaria con seis años).

CUADRO 7

América Latina (siete países): Variación anual del salario real, según nivel educativo, años noventa
(En porcentajes)

País y período ^a	Años de estudio ^b						Total
	0 a 3	4 a 6	7 a 9	10 a 12	13 a 15	16 y más	
Bolivia, 1989-1996	0.6	-0.1	-0.8	1.0	8.0	5.6	3.2
Brasil, 1992-1997	5.6	6.2	7.6	6.4	5.4	7.6	7.4
Chile, 1990-1996	3.3	1.1	2.0	3.7	4.1	5.5	4.3
Colombia, 1988-1995	-5.8	-2.9	-1.3	-0.8	0.1	1.1	-1.3
Costa Rica, 1990-1996	-0.7	0.7	1.0	1.0	1.0	0.6	1.3
México, 1991-1997	-7.4	-6.4	-10.6	-2.7		-1.3	-5.3
Perú, 1991-1997	1.1	-1.3	3.1	2.7	4.3	7.1	3.2

Fuente: Elaboración propia.

^a Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Brasil (seis áreas metropolitanas).

^b Las categorías para Bolivia son: i) hasta ciclo básico incompleto; ii) ciclo básico completo; iii) hasta ciclo intermedio completo; iv) ciclo medio y técnico medio; v) escuela normal, técnico superior incompleto, universitario incompleto; vi) técnico superior completo y universitario completo. Las categorías para Chile son: hasta 3 años, de 4 a 7, 8, de 9 a 11, 12, 13 años y más.

sos, la política salarial activa parece haber atenuado esta tendencia para el grupo de menos instrucción.

2 La diferencia entre las microempresas y las empresas de mayor tamaño

En los años ochenta, la caída de los salarios reales en el sector formal fue en general mayor que en las microempresas, con lo cual la diferencia de salarios entre ambos tipos de empresa tendió a reducirse (cuadro 8).

En los años noventa la diferencia de salarios entre las microempresas y las empresas formales aparentemente volvió a aumentar en la mayoría de los países (cuadro 8). El trasfondo de estas tendencias parece ser la estrategia de muchas empresas de mayor tamaño de bajar costos reduciendo el empleo, lo cual, en el marco de importantes incrementos de productividad, dio lugar a aumentos salariales en las actividades formales. En cambio, en las microempresas se creó una elevada proporción de nuevos puestos de trabajo, pero con

CUADRO 8

América Latina (siete países): Relación salarial entre trabajadores de empresas de diferente tamaño, de zonas urbanas, años ochenta y noventa

País	Período (primer año, año intermedio y año final)	Relación entre los salarios de no profesionales y no técnicos, en establecimientos de hasta 5 personas y de más de 5 personas		
		Años ochenta	Principios de los años noventa	Mediados de los años noventa
Argentina ^a	1980-1990-...	1.3	1.3	...
Bolivia	1989-1992-1997	1.4	1.2	1.4
Brasil ^b	1979-1990-1996	1.6	1.4	1.6
Chile ^a	...-1992-1996	...	1.3	1.7
Costa Rica	1981-1990-1997	1.5	1.4	1.5
México ^{ac}	...-1991-1997	...	1.7	2.3
Perú ^c	1985-1994-1997	2.1	2.0	2.3

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de *Panorama social de América Latina* (CEPAL, varios años).

^a Incluye asalariados públicos.

^b Se comparan los salarios medios de los asalariados con y sin contrato de trabajo.

^c Incluye profesionales y técnicos, total nacional.

pocas oportunidades de mejorar las condiciones laborales, específicamente los salarios.

A pesar del aumento de la diferencia de salarios entre las microempresas y las empresas más grandes (reflejo de una creciente diferencia de productividad), se han desarrollado también actividades de un grado apreciable de calificación en unidades más pequeñas; esto indica que la expansión de la microempresa no se ha basado sólo en la proliferación de unidades de supervivencia, sino que también surgieron establecimientos de tamaño muy pequeño con un nivel tecnológico y de capital humano no desdeñable, los cuales se benefician de las posibilidades que abren las nuevas tecnologías para las unidades de menor tamaño (Weller, 2000, sección 6.D).

3 Las diferencias de salario entre hombres y mujeres

En todos los países estudiados existe una diferencia de salario entre hombres y mujeres, tanto a nivel agregado como en los diversos niveles educativos. Durante los años noventa esta diferencia se redujo en todos los países (cuadro 9). En algunos casos (Bolivia, Colombia y México) influyó en este resultado una fuerte incorporación de mujeres de alto nivel educativo, la que no sólo superó el ascenso del nivel educativo entre los hombres, sino que también reforzó la tendencia a una mayor participación de mujeres con altos niveles educativos entre las asalariadas que en el caso de los hombres. Esta diferencia se explica en gran parte por la dificultad de muchas mujeres con menos instrucción,

que suelen contar con menores medios económicos, para trabajar como asalariada, sobre todo si son madres.²⁴ Por otro lado, la mayor expansión del empleo en las actividades terciarias estimuló la incorporación laboral de mujeres de alto nivel educativo.²⁵ En estas ramas su participación laboral sobrepasa el promedio y durante los años noventa en muchos países las mujeres aumentaron esta participación aún más. Además, la expansión del empleo en estas ramas fue acompañada por importantes procesos de mejora de su nivel de calificación.

Aparte del mayor aumento del nivel educativo entre las mujeres que entre los hombres, en cierto grado también las menores diferencias salariales en algunos niveles educativos parecen haber contribuido a la evolución positiva a nivel agregado. En efecto, entre hombres y mujeres asalariadas con estudios universitarios completos, en que la diferencia salarial por género suele ser mayor, se registró una tendencia general a la reducción de esta disparidad en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Perú; sólo en México subió ligeramente. Un panorama parecido se observa entre

²⁴ Por ello, la participación laboral suele ser mucho más polarizada entre las mujeres de nivel educativo y estratos económicos bajo y alto que entre los hombres; véase Jiménez y Ruedi (1998).

²⁵ Véanse CEPAL, 1998, y Marinakis (1999). Si bien la proporción de mujeres que trabajan en el sector informal es más alta que la de hombres, la informalización de los años noventa afectó algo menos a las mujeres: entre 1990 y 1998 el porcentaje de las mujeres ocupadas en zonas urbanas que se desempeñan en el sector informal subió de 49.2% a 52.0%, mientras que para los hombres las proporciones fueron 41.1% y 45.0% (oit, 1999a, p. 58).

CUADRO 9

América Latina (ocho países): Transformación de la incorporación laboral de las mujeres, según nivel de calificación y salarios relativos, años noventa ^a

País y período	Participación de personal con estudios universitarios en el empleo asalariado de las mujeres		Diferencia salarial hombres/mujeres (en %)		Variación de la diferencia de salarios hombres/mujeres entre año 1 y año 2 (en %)		
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	4-6 años de educación	7-9 años de educación	16 y más años
Bolivia, 1989-1996	17.9	23.0	137.3	125.0
Brasil, 1992-1997	16.9	18.1	140.9	128.2	-13.5	-4.4	-13.3
Chile, 1992-1996	34.6	34.7	132.8	127.5	-17.6	+3.1	-8.2
Colombia, 1988-1995	14.8	18.8	167.6	133.1	-23.6	+9.2	-10.4
Costa Rica, 1990-1996	18.3	23.3	121.6	120.8	+0.5	-4.9	-17.2
México, 1991-1997	14.6	19.2	137.5	121.6	-8.8	-14.1	+2.0
Perú, 1991-1997	33.5	32.2	132.3	132.4	-5.1	+11.6	-20.6

Fuente: Elaboración propia.

^a Los datos se refieren al total nacional, con la excepción de Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Brasil (seis áreas metropolitanas).

los asalariados con 4 a 6 años de estudio; en cambio, la evolución de la diferencia de salarios entre hombres y mujeres con alrededor de ocho años de estudios fue más heterogénea, pues aumentó en Colombia, Chile y Perú y se redujo en Brasil, Costa Rica y México.

4 La calidad del empleo asalariado

En los análisis de la situación laboral en América Latina y el Caribe hay conciencia de que no basta con evaluar la cantidad de puestos de trabajo generados, sino que hay problemas de calidad que deben tomarse en cuenta. Estos surgen en parte porque muchos empleos se crean cediendo a la presión de la oferta laboral que obliga a muchas personas económicamente activas a aceptar malas condiciones de trabajo con tal de percibir un ingreso. Otras fuentes pueden ubicarse en las características de la demanda (bajos niveles tecnológicos que implican una baja productividad) y de la institucionalidad laboral (bajos niveles de protección social o incumplimiento de las normas existentes).

Aunque las encuestas que dan cuenta de los cambios en el mercado laboral no utilizan todos los mismos indicadores, la información disponible estaría indicando una tendencia al deterioro de la calidad, en función de la estabilidad laboral y la seguridad social (cuadro 10).²⁶ En varios países (Argentina, Bolivia,

²⁶ Para un detallado análisis conceptual y empírico de la calidad del empleo, véase Infante (1999) y para tendencias de diversos indicadores de calidad del empleo CEPAL (2000b, anexo estadístico); sobre la cotización en el seguro social véase OIT (1999a, p. 63 y siguientes).

CUADRO 10

América Latina (ocho países): Indicadores de calidad del empleo asalariado, años noventa

País y períodos ^a	Indicador	Año 1	Año 2	
Argentina, 1991-1997	Registrado	63.2	58.8	
	- hombres	68.8	62.7	
	- mujeres	55.7	53.1	
Bolivia, 1989-1996	Contrato permanente	78.8	76.7	
	- hombres	76.0	74.4	
	- mujeres	86.5	81.7	
Brasil, 1992-1997	Con <i>carteira</i>	68.8	64.7	
	- hombres	71.5	67.0	
	- mujeres	64.5	62.9	
Chile, 1990-1996	Con contrato	82.0	76.1	
	- hombres	82.4	77.5	
	- mujeres	81.0	73.4	
Colombia, 1991-1997 ^b	Trabajo permanente	81.8	78.9	
	Costa Rica, 1990-1996 ^c	Alta calidad	55.6	42.6
		- hombres	56.0	46.5
México, 1990-1997	- mujeres	54.7	34.3	
	Con prestaciones	79.5	75.3	
	Perú, 1991-1997 ^d	Con seguro social	51.2	26.9
- hombres		52.0	26.7	
- mujeres		49.4	27.4	

Fuente: Elaboración propia.

^a Los datos se refieren al total nacional, con la excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto), Brasil (seis áreas metropolitanas) y Colombia (siete áreas metropolitanas).

^b Total de ocupados.

^c La calidad del empleo en Costa Rica se midió a base de un indicador para el cual se tomó en cuenta el cumplimiento de la ley respecto al salario mínimo, afiliación al seguro social y la estabilidad del empleo (véase Montiel, 1999).

^d Sólo asalariados privados.

Brasil, Colombia, Chile) descendió el número de contratos sin plazo o incluso del trabajo asalariado con contrato; en otros (México, Perú) se advierte una menor cobertura de la seguridad social.²⁷ El empeoramiento de la calidad media del empleo asalariado afectó tanto a los hombres como a las mujeres, man-

teniéndose así las diferencias de calidad del empleo entre hombres y mujeres. Este empeoramiento se debió, en parte, a la flexibilización de la institucionalidad laboral con la cual se buscaba hacer frente a las nuevas condiciones de los mercados (Weller, 2000, cap. 7).

V

Conclusiones y perspectivas

Los problemas laborales de los años noventa no se deben a un crecimiento sin empleo, sino a la debilidad del proceso de crecimiento económico, agravada por el uso menos intensivo de mano de obra, como efecto principalmente de las transformaciones de las actividades productoras de bienes transables. Se limitó así la demanda laboral, mientras la presión desde el lado de la oferta generaba una alta proporción de empleo no asalariado. Ello no alcanzó a compensar la escasa creación de empleo asalariado, por lo que el desempleo siguió una tendencia ascendente y, hacia fines de la década, alcanzó niveles superiores incluso a los de la crisis de la deuda de los años ochenta. Al revés de lo esperado, las reformas económicas tuvieron un impacto contradictorio, pues mientras estimulaban el crecimiento y, por lo tanto, la demanda laboral, reducían la intensidad del uso de la fuerza laboral.

Tampoco se cumplieron las expectativas respecto a la evolución sectorial del empleo y sus características. La modernización productiva de las empresas en muchos rubros así como la reestructuración sectorial en favor de las actividades terciarias influyen ambas en una mayor segmentación del mercado de trabajo, sobre la base del nivel educativo, pues la demanda laboral mostró una clara inclinación a favor del personal con escolaridad media y alta. En consecuencia, las personas con menos instrucción formal tuvieron menor acceso al empleo asalariado y se amplió la diferencia de salarios entre los trabajadores calificados y los no calificados. Aumentaba también la distancia entre las microempresas y las más grandes y, en el contexto de una flexibilización de las relaciones laborales, los indicadores de calidad del empleo tendieron a empeorar. Todas estas tendencias son contrarias a las

expectativas cifradas en las reformas. La única excepción a las tendencias de polarización observadas en los mercados de trabajo de la región fue la reducción de la diferencia de salarios entre hombres y mujeres.

La reestructuración sectorial del empleo ayudó a desencadenar un proceso de heterogeneización del mercado de trabajo. Por un lado, se produjo un proceso simultáneo e importante de generación de empleo en los extremos de la estructura laboral, con procesos de ascenso (creciente demanda de personal altamente calificado) y concentración del empleo nuevo en segmentos que se caracterizan por una menor calidad (sector informal). Al propio tiempo, aumentó la diferencia de la productividad laboral media y de salarios entre las microempresas y las empresas de mayor tamaño, lo que parece indicar que aumenta la distancia que separa lo formal de lo informal. Por otro lado, también en el empleo formal (empresas medianas y grandes) se observa una heterogeneización de las condiciones laborales, tanto por ingresos (aumento de las diferencias salariales entre personal de diferentes niveles de calificación) como en lo que respecta a las relaciones laborales (surgimiento de núcleos estables de trabajadores frente a trabajadores de empleo inestable, con formas contractuales más precarias y menor protección social). Por último, se da una diferenciación interna en las microempresas y en el trabajo por cuenta propia, en un segmento de los cuales también se dan tendencias al mejoramiento de la estructura laboral.

¿Cuáles son las perspectivas de la demanda laboral y de la generación de empleo a nivel sectorial? El desempeño del sector agropecuario durante los años noventa y la experiencia internacional no permiten suponer que sea transitorio el saldo neto negativo en la generación de empleo. Aunque surgirán nuevos puestos de trabajo agropecuario con la diversificación de los cultivos y la ampliación de ciertas actividades,

²⁷ Véase también Tokman y Martínez, eds. (1999).

no serán muchos, por efecto de las características de utilización de los factores en muchas de las actividades dinámicas y su moderado crecimiento. Además, y sobre todo, en la mayoría de los países de la región gran parte de la población rural y agropecuaria pertenece a los estratos más pobres y un elevado número de la fuerza de trabajo agropecuaria puede ser caracterizado como subempleado visible (estacionalmente) o invisible. De esta manera se mantienen los factores de expulsión de mano de obra agropecuaria (sobre todo de jóvenes) y su orientación hacia actividades no agropecuarias, lo que corresponde a las tendencias seculares mundiales. La inversión de esta tendencia —un aumento neto del empleo agropecuario— en la mayoría de los países sería más bien expresión de la debilidad de los sectores no agropecuarios y de los factores de atracción correspondientes que son el reflejo del surgimiento de empleo productivo en el sector agropecuario. La superación de los escollos típicos de la agricultura campesina, tanto en la producción agropecuaria misma como en su entorno, aumentaría la productividad y los ingresos laborales antes que el empleo directo en el sector. Sin embargo, debido a los múltiples encadenamientos, una transformación del sector agropecuario de este tipo tendría un efecto positivo en el empleo rural en otras ramas.

En cuanto a las perspectivas del empleo manufacturero, hay esperanza fundada de que en el futuro el sector no se caracterizará por un crecimiento sin empleo. Al cumplirse la etapa de reestructuración, en la cual se cerraron muchas empresas mientras otras se concentraban en medidas defensivas y ahorradoras de mano de obra, estaría superado su impacto negativo inmediato y más fuerte en muchos países. Gracias a un aumento de la productividad y la competitividad, muchas empresas podrán competir con mayor éxito en los mercados internos y externos. Así, con la condición de solucionar los problemas macroeconómicos, la producción sectorial podría alcanzar tasas razonables de crecimiento, con un impacto favorable en el empleo. Esto vale tanto para las empresas más grandes como para las pequeñas y medianas, que se caracterizan por un uso más intensivo de mano de obra y por prosperar en un contexto expansivo.

Por el otro lado, la competencia global y la tendencia a adoptar una modalidad tecnológica ahorrativa de mano de obra impiden que el sector vuelva a ser el motor de generación de empleo que fue hasta los años setenta. La competencia, crecientemente de alcance mundial, limita la posibilidad de crecimiento en rubros de uso intensivo de mano de obra, y en otros manten-

drá la presión de orientarse a soluciones óptimas (*first best*) que dejan cada vez menos posibilidad de adoptar otras combinaciones de factores. Siendo así, la tasa de generación de empleo será moderada, y a nivel regional la participación en el empleo seguirá bajando.²⁸ Este proceso será más lento en los países del norte por las oportunidades de inversión y empleo industrial en el marco de la creciente integración con los mercados norteamericanos.

Con este trasfondo parece evidente que también en el futuro la gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo tendrá que surgir en actividades terciarias. La expansión relativa tanto del producto como del empleo en este sector es una tendencia global y de largo plazo. No se trata simplemente de la escasa generación de empleo en los sectores primario y secundario, sino también del nuevo papel que les tocaría desempeñar a las actividades terciarias en la estructura económica. Por lo demás, la competitividad de los sectores tradicionales productores de bienes transables también depende crecientemente de la integración eficiente con servicios de múltiples tipos, como la investigación y el desarrollo tecnológico, los sistemas financieros y de comercialización y los servicios postventa. Otras áreas importantes para la competitividad sistémica, aunque en forma indirecta, que tienden a expandirse y a generar empleo en cantidad relevante y de buena calidad son la salud y la educación. La modernización de la estructura socioeconómica en su conjunto exige del sector terciario que cumpla un papel más destacado sobre todo en el conocimiento, con la generación del empleo correspondiente para personal de calificaciones medianas y altas. Sin embargo, las transformaciones en curso también pueden generar cantidades elevadas de empleo terciario para personal de niveles educativos intermedio y bajo, sobre todo en los servicios comunales y personales, comercio y hotelería, así como en ciertos servicios para las empresas (limpieza, banquería, transporte, tratamiento de basuras, etc.).

Las transformaciones en curso complican el análisis de la evolución sectorial del empleo, ya que muchos de los instrumentos de medición utilizados tradicionalmente se vuelven insuficientes para captar sus efectos. En el análisis sectorial se torna cada vez más borrosa la distinción entre los sectores primario, secundario y terciario, lo que debilita el análisis del merca-

²⁸ Se seguiría así la pauta de los países industrializados y también de los "tigres" del este asiático; véase Rowthorn y Ramaswamy (1997).

do del trabajo basado en las encuestas comúnmente utilizadas. Las transformaciones de la estructura productiva de las economías y de la organización de las empresas tienen efectos correspondientes en la estructura ocupacional. Por ejemplo, muchas empresas manufactureras aumentan el peso de las ocupaciones no directamente vinculadas con la producción, como la investigación, los servicios internos y los servicios al cliente. Por el contrario, la adopción de medidas de desintegración (exteriorización) de ciertas actividades puede reducir estadísticamente el número de los ocupados y afectar la productividad laboral media en estas empresas, sin que haya habido transformaciones productivas.

Estos procesos no sólo afectan la medición del empleo y la productividad por ramas de actividad; influyen también en otras variables de la medición y el análisis laboral, como el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional. Por ejemplo, la subcontratación de personas o servicios puede transformar la composición de las categorías de ocupación, al convertir a trabajadores asalariados de empresas grandes en asalariados de empresas pequeñas o medianas, o en trabajadores por cuenta propia.

Así, también, los procesos de desintegración y recomposición productiva generan una estructura productiva —y laboral— mucho más heterogénea que la anterior. Específicamente, la sustitución de la organización vertical del proceso productivo en grandes empresas por redes o cadenas con múltiples vínculos con proveedores de todo tipo de insumos (bienes y servicios) en el interior y crecientemente en el exterior tiene un profundo efecto, de alcances y características todavía no muy bien comprendidos, sobre la generación de empleo y sus características.

Mientras las tendencias indicadas influyen en las perspectivas de la composición sectorial futura del empleo, el crecimiento económico es el determinante

principal del nivel de la demanda laboral y, por lo tanto, del peso relativo de los distintos sectores del mercado de trabajo que son impulsados por la demanda y por la oferta. Cuando el crecimiento económico es insuficiente, un elevado porcentaje del empleo terciario se concentra en ocupaciones informales. Por estas razones, una política orientada a mejorar los mercados de trabajo tiene que preocuparse del nivel y la estabilidad de este crecimiento. Por otra parte, los problemas laborales de largo plazo y la tendencia hacia un uso menos intenso de la mano de obra obligan a idear instrumentos que fomenten a mediano plazo simultáneamente la producción competitiva y la generación de empleo productivo.²⁹

Es probable que la tendencia hacia el aumento de las diferencias salariales se atenúe progresivamente en el futuro, con el aumento de la oferta laboral en aquellas ocupaciones que en estos momentos muestran un desequilibrio con respecto a la demanda. Sin embargo, tomando en cuenta que las nuevas pautas de producción imponen un uso más intensivo de tecnología y de capital humano que el sistema tayloriano vigente desde los primeros años de la posguerra, y que la demanda de mano de obra de baja calificación parecería seguir limitada, no cabe esperar reducciones importantes en las diferencias salariales en un futuro cercano. Aspectos relevantes también en este contexto son los elementos de la institucionalidad laboral, entre ellos el papel futuro que cumplirán los sindicatos, que suelen tener un impacto igualitario sobre la estructura salarial, o la política de salario mínimo, que si bien en la mayoría de los países ha sido conservadora, en otros ha elevado el piso salarial para los ocupados de nivel educativo más bajo.

²⁹ Véase Altenburg, Qualmann y Weller (1999) para una discusión de políticas de fomento de empleo productivo en diferentes áreas productivas, así como de políticas complementarias.

Bibliografía

- Altenburg, T., R. Qualmann y J. Weller (1999): *Wirtschaftliche Modernisierung und Beschäftigung in Lateinamerika. Zielkonflikte und Lösungsansätze*, Berlin, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Berman, E., J. Bound y Z. Griliches (1994): Changes in the demand for skilled labor within U.S. manufacturing: Evidence from the annual survey of manufactures, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CIX, issue 2, N° 436, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington D.C.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1999): *América Latina. Proyecciones de población urbana-rural. Período 1970-2025*, Boletín demográfico, año 32, N° 63, Santiago.
- CEPAL (varios años): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- _____ (1998): *Panorama social de América Latina, 1997*, LC/G.1982-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000a): *Panorama social de América Latina, 1999-2000* LC/G.2068-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago de Chile.
- Duryea, S. y M. Székely (1998): Labor markets in Latin America: A supply-side story, presentado al seminario Employment in Latin America: What is the Problem and How to Address It?, Cartagena de Indias, BID, 15 de marzo.
- Infante, R. (ed.) (1999): *La calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Jiménez, L., F. y N. Ruedi (1998): Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos, *Revista de la CEPAL*, N° 66, LC/G.2049-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Katz, J.M. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lora, E. y M. Olivera (1998): Macro policy and employment problems in Latin America, trabajo presentado al seminario Employment in Latin America: What is the Problem and How to Address It?, Cartagena de Indias, BID, 15 de marzo.
- Marinakís, A. E. (1999): *Género, pobreza y empleo en los países del Cono Sur: interrelaciones y estado de situación*, Santiago de Chile, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM).
- Moguillansky, G. y R. Bielschowsky (2000): *Las reformas económicas y la inversión en América Latina: Un enfoque sectorial*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Montiel Masís, N. (1999): *Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos*, serie Reformas económicas, N° 26, Santiago de Chile.
- Morley, S. A. (2000): *The Income Distribution Problem in Latin America*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Morley, S. A., R. Machado y S. Pettinato (1999): *Indexes of Structural Reform in Latin America*, serie Reformas económicas, N° 12, Santiago de Chile, CEPAL.
- OIT (1998a): *Anuario de estadísticas del trabajo*, Ginebra.
- _____ (1998b): *Panorama Laboral '98*, Lima.
- _____ (1999a): *Panorama Laboral '99*, Lima.
- _____ (1999b): Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas, memoria del Director General, XIV Reunión Regional Americana, Lima, 24 al 27 de agosto.
- Palomares, L. y L. Mertens (1993): Cambios en la gestión y actitud empresarial en América Latina. Un marco de análisis, *Revista de economía y trabajo*, año 1, N° 2, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Porter, M. E. (1990): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1991): *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago de Chile.
- Psacharopoulos, G. y Y. C. Ng (1992): *Earnings and Education in Latin America, Assessing Priorities for Schooling Investments*, The World Bank, Policy Research Working Papers, N° 1056, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ramírez, J. M. y L. Núñez (2000): *Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia*, serie Reformas económicas, N° 59, Santiago de Chile, CEPAL.
- Robbins, D. J. (1994): Relative wage structure in Chile, 1957-1992: Changes in the structure of demand for schooling, *Estudios de economía*, vol. 21, número especial, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- _____ (1996): *Evidence on Trade and Wages in the Developing World*, Technical papers, N° 119, Paris, OCDE Development Centre.
- Rowthorn, R. y R. Ramaswamy (1997): Deindustrialization: Its Causes and Implications, Economic issues, N° 10, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Saavedra Chanduví, J. (1999): *La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, serie Reformas económicas, N° 27, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stallings, B. y W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/ Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Thomas, J. (1997): El nuevo modelo económico y los mercados laborales en América Latina, V. Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, México, D. F., FCE.
- Tokman, V.E. y D. Martínez, eds. (1999): *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Ginebra, OIT.
- Weeks, J. (1999): Salarios, empleo y derechos de los trabajadores en América Latina entre 1970 y 1998, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, N° 2, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Weller, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Wood, A. (1997): Openness and wage inequality in developing countries: The Latin American challenge to East Asian conventional wisdom, *The World Bank Economic Review*, vol. 11, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.

Mercado laboral y *distribución del* ingreso en Colombia *en los años noventa*

José Antonio Ocampo,

Secretario Ejecutivo de la CEPAL

jaocampo@eclac.cl

Fabio Sánchez

Profesor-Investigador,

Facultad de Economía,

Universidad de los Andes, Bogotá

fasanche@uniandes.edu.co

Camilo Ernesto Tovar

Asesor del Secretario

Ejecutivo de la CEPAL

cetovar@students.wisc.edu

Este artículo analiza el comportamiento y los cambios del mercado laboral en Colombia en la década de los noventa. Resume, en primer término, las reformas y hace una breve reseña de la evolución macroeconómica y de los cambios en la estructura productiva durante los años noventa. A partir de la información disponible en las encuestas de hogares, analiza posteriormente la dinámica laboral, por sectores económicos, nivel educativo y posición ocupacional. Después de resumir los últimos adelantos de la investigación sobre distribución del ingreso para el caso colombiano, muestra los resultados de los ejercicios de simulación, cuyo objetivo es determinar los efectos de los cambios observados en las condiciones del mercado laboral (estructura sectorial del empleo, salarios relativos, desempleo y participación laboral) sobre la distribución del ingreso y la pobreza, tanto para el agregado nacional como para los sectores urbano y rural. Se concluye que la capacidad de la economía para generar empleo se ha deteriorado notablemente. Este deterioro ha afectado sobre todo a la mano de obra menos calificada.

I

Introducción

Al igual que otros países latinoamericanos, Colombia ha estado inmersa en los años noventa en un intenso proceso de reformas estructurales. En el frente externo, este proceso ha tenido elementos comunes con otras experiencias regionales —la reforma comercial y la apertura a la inversión extranjera directa—, pero también matices diferentes, en especial el mantenimiento de un manejo activo del endeudamiento externo. Ha estado acompañada de una reforma laboral moderada y de una más ambiciosa del sistema de seguridad social. Esta última forma parte de un proceso más amplio de apertura al sector privado de áreas tradicionalmente reservadas al Estado. El otorgamiento de autonomía al Banco de la República (banco central) y una serie de reformas orientadas a acrecentar la competencia entre intermediarios financieros y a mejorar la regulación y supervisión prudencial son los elementos más destacados en el campo monetario y financiero. La diferencia más importante en relación con los patrones regionales ha sido, sin embargo, la combinación de estos procesos de liberalización de la economía con un crecimiento significativo del tamaño del sector público, orientado a ampliar la provisión de servicios sociales. Pese a un incremento también significativo de los ingresos públicos, esta última tendencia se tradujo en un deterioro de la situación fiscal, y demuestra la dificultad que ha enfrentado el Estado colombiano para conciliar la liberalización de la economía con una política social más activa.

II

Las reformas

El proceso de reformas estructurales, que se ha conocido en Colombia como “apertura económica”, se ini-

ció a fines de la Administración Barco y recibió su mayor impulso durante la Administración Gaviria (1990-1994). Con algunos matices, la Administración Samper (1994-1998) profundizó las reformas y la actual (Pastrana, 1998-2002) prosigue con ellas. El principal elemento de este proceso fue la liberalización de las transacciones externas, es decir, de los regímenes comercial, cambiario y de inversión extranjera directa. Estas reformas estuvieron acompañadas no solamente de crecimiento económico, sino también de un cam-

□ Este trabajo fue elaborado para el proyecto PNUD-CEPAL-BID sobre “Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el empleo, la distribución, la pobreza y el crecimiento”. La sección V se escribió en autoría con Jairo Núñez. Agradecemos los comentarios que Jaime Aristy, Samuel Morley, Roberto Paes de Barros, Juan Carlos Ramírez, Lance Taylor, Rob Vos y otros participantes en el proyecto hicieron a versiones anteriores de este texto. Se agradece también el trabajo de asistencia de Piedad Urdinola.

bio en la estructura y una redefinición de las funciones del sector público, todo ello enmarcado en una reforma profunda del Estado, a partir de la expedición de una nueva carta política en 1991. A estos procesos debe agregarse una moderada flexibilización del régimen laboral en 1990, y una reforma más ambiciosa del sistema de seguridad social, en 1993 (Ocampo, 1998).

1. La liberalización de las transacciones externas

La liberalización comercial ha tenido dos componentes básicos: la liberación de las importaciones y la suscripción de un amplio conjunto de acuerdos de integración y libre comercio. Tanto el programa de liberación que puso en marcha la administración Barco en febrero de 1990 como el más ambicioso anunciado pocos meses después por la administración Gaviria proponían una reducción gradual de los aranceles (durante cinco y tres años, respectivamente), después de un rápido desmantelamiento de las restricciones cuantitativas a las importaciones. No obstante, una serie de complicaciones macroeconómicas llevaron a las autoridades a acelerar el proceso de liberación, que culminó en agosto de 1991. En este período de año y medio se eliminaron virtualmente los controles directos a las importaciones, se redujo el arancel promedio del 44% al 12%, y se recortaron los incentivos a las exportaciones, del 19% en 1990 al 6% en 1993. Con el objetivo de atenuar los efectos de las fluctuaciones de los precios internacionales, se adoptó un sistema de bandas de precios (aranceles variables) para la agricultura. Este proceso estuvo acompañado del diseño de estatutos de competencia desleal y de salvaguardias que, en general, fueron utilizados en forma moderada en los años siguientes.

Por su parte, la intensificación del proceso de integración comercial fue el resultado de decisiones adoptadas en 1989, cuando los presidentes del Grupo Andino —transformado posteriormente en Comunidad Andina— acordaron revitalizar, profundizar y reorientar el proceso de integración subregional. Sucesivas reuniones condujeron a acordar, en 1991, el establecimiento de una zona de libre comercio que debía entrar en vigor en 1992. No obstante, en ese año sólo fue posible establecer un área de libre comercio con Venezuela y Bolivia, a la cual se incorporó Ecuador un año más tarde. A fines de 1994 se adoptó, con algunas excepciones, un arancel externo común, que en la práctica se aplica únicamente a Colombia, Venezuela y, con amplias excepciones, a Ecuador. Este proceso fue complementado por la suscripción del acuerdo de libre comercio con Chile en 1993 y México (el Grupo

de los Tres, que también incluye a Venezuela) en 1994, y el inicio de las negociaciones Comunidad Andina-Mercosur en años posteriores, entre otros procesos.

Los principales componentes de la liberalización de la cuenta de capitales fueron la reforma cambiaria y la apertura a la inversión extranjera directa (IED). Esta última se había iniciado a fines de los ochenta, pero se completó en 1990 y 1991, cuando se eliminaron todas las restricciones a la IED, excepto en áreas de seguridad, desechos tóxicos e inversiones mineras de gran tamaño. Simultáneamente, se liberalizó el régimen de inversiones colombianas en el exterior. En los años siguientes se comenzaron a suscribir acuerdos de protección mutua a la inversión extranjera.

Por su parte, la reforma cambiaria de 1991 descentralizó el manejo de las transacciones en moneda extranjera, al autorizar a los intermediarios su manejo sin controles previos por parte del Banco de la República. No obstante, buena parte de las transacciones continuaron siendo reguladas, incluyendo la obligación de canalizarlas a través de intermediarios financieros legalmente autorizados a operar en el mercado. Para las transacciones de capital se mantuvo un estricto control sobre el uso final de estos préstamos (inversión y operaciones de comercio exterior). Sólo en febrero de 1992 se permitió, por primera vez, contratar créditos de corto plazo en el exterior para financiar capital de trabajo. La reforma cambiaria de septiembre de 1993 autorizó a los intermediarios financieros a realizar préstamos en moneda extranjera a empresas nacionales, sin importar el uso de dichos créditos, al tiempo que sustituyó el anterior sistema de regulación por uno basado en la obligación de los deudores en moneda extranjera de mantener un depósito o encaje en el Banco de la República. Con ello se pretendía controlar la magnitud y composición de los flujos de capital.¹ El plazo de los créditos a partir del cual el encaje se hacía efectivo y el monto de éste se hicieron más restrictivos en 1994, se suavizaron en 1996 y se hicieron nuevamente más restrictivos en 1997. En mayo de este último año se introdujo un sistema más simple de control al endeudamiento externo, más similar al utilizado por Chile a lo largo de la década de los noventa, que obliga a todos los préstamos a hacer un depósito. La magnitud del impuesto implícito de este régimen de capitales fue consistentemente superior al del régimen

¹ Para un análisis detallado de las regulaciones a los flujos de capital, así como de su efectividad, en la década de los noventa, véanse Ocampo y Tovar (1999) y Villar y Rincón (2000).

chileno durante los años de abundancia de capitales externos (un promedio de 13.6% y 6.4% en 1994-1998 para créditos de 12 y 36 meses, respectivamente).² Durante la crisis de fines de la década la magnitud de este depósito se redujo gradualmente, hasta su eliminación a comienzos del año 2000.

2 Crecimiento, cambio estructural y redefinición de las funciones del Estado

La Constitución de 1991 y otras decisiones políticas adoptadas a lo largo de la década tuvieron un impacto significativo sobre la estructura del Estado, que alteró la dinámica de las finanzas públicas. La conjunción de esta dinámica con el proceso de reformas estructurales es, como lo señalamos en la introducción, una peculiaridad del caso colombiano en el contexto latinoamericano. Su singularidad radica en que el proceso de apertura y desregulación de la economía ha estado acompañado de un aumento en el tamaño del Estado, que pasó del 30% del PIB en 1990 a un 38% a fines de la década de los noventa.

Las reformas con mayor incidencia fiscal fueron el incremento de las transferencias a los departamentos y a los municipios para financiar una mayor inversión social y la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Se ha estimado que la Constitución de 1991 y las leyes que la desarrollaron (especialmente la ley 60 de 1993, que puso en marcha el nuevo sistema de transferencias, y la ley 100 de 1993, que creó el nuevo sistema de seguridad social) asignaron un gasto permanente del gobierno nacional equivalente a poco más del 4% del PIB (Ocampo, 1997). Esta es la fuente principal del aumento total del gasto del gobierno central, excluyendo intereses. Pese a su privatización parcial, la reforma de la seguridad social se reflejó igualmente en un aumento paralelo de las prestaciones otorgadas por las entidades públicas correspondientes.

La rápida expansión del gasto se compensó en gran medida con mayores ingresos tributarios, en particular con mayores impuestos del gobierno central, por el aumento de las cotizaciones de la seguridad social, y en menor medida, por impuestos municipales. En efecto, el cambio en la estructura tributaria originado

por la liberalización comercial, que introdujo una menor dependencia de ingresos externos, fue compensado por sucesivas reformas tributarias (1990, 1992, 1995, 1997, 1998 y una en curso en el 2000), que sirvieron para financiar, aunque sólo parcialmente, el incremento de gastos. Desde mediados de la década, el déficit fiscal, particularmente del gobierno central, tendió a aumentar, alcanzando a 3.9% del PIB en 1998 y 5.2% del PIB en 1999 (en este último año refleja la disminución de los ingresos resultado de la recesión). En el caso del sector público consolidado, el déficit alcanzó a 3.1% y 4.5% del PIB en los años mencionados. El mayor déficit y la constante necesidad de modificar la estructura tributaria del país son, por tanto, el reflejo de las dificultades que ha encontrado el Estado colombiano para conciliar una economía abierta con una política social más activa.

El crecimiento del tamaño del Estado estuvo acompañado de un cambio notorio en su estructura, cuyos elementos fundamentales fueron una descentralización fiscal profunda y la apertura al sector privado de sectores tradicionalmente reservados al Estado. La transferencia de rentas nacionales a los departamentos y, especialmente, a los municipios, ha sido el componente de mayor crecimiento en las erogaciones del gobierno nacional. A su vez, los gastos de los municipios, conjuntamente con los del sistema de seguridad social, han sido los que han experimentado un mayor ritmo de aumento en el conjunto del sector público. Los procesos de privatización, de concesiones en el área de infraestructura, y de apertura en general de este último sector y del de seguridad social a la inversión privada, son los elementos más destacados en el segundo frente. Este proceso estuvo acompañado del montaje de instituciones reguladoras y supervisoras más fuertes en los sectores de infraestructura, seguridad social y financiera. En todos estos campos, sin embargo, el modelo implícito adoptado involucra en la práctica el mantenimiento de un importante grupo de empresas y entidades públicas, que en algunos campos complementan y en otros compiten con el sector privado. En el frente financiero, cabe agregar que a comienzos de la década se llevó a cabo una reforma orientada a aumentar la competencia entre distintos tipos de intermediarios, se privatizó una parte de las entidades que habían sido nacionalizadas durante la crisis financiera de comienzos de la década de los ochenta y se abrió plenamente el sector a la inversión extranjera directa. La Constitución de 1991 otorgó, por su parte, plena autonomía al Banco de la República en el manejo monetario y cambiario.

² Cabe agregar que en los primeros meses de 1997 hubo también un corto episodio de tributación explícita a los flujos de capital, que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debido al procedimiento utilizado para decretarlo (la figura constitucional de la "emergencia económica").

3 Las re formas laboral y de la seguridad social

La reforma laboral de 1990 combinó una flexibilización parcial del mercado laboral con una mayor protección de los derechos sindicales. En sus líneas generales, esta reforma concretó muchas de las propuestas formuladas pocos años antes por la Misión de Empleo (Colombia, Contraloría General de la República, 1986). Las reformas más importantes en el primer frente fueron la flexibilización de la contratación temporal de mano de obra, la facilitación del despido después de diez años de antigüedad del trabajador, a cambio de una mayor indemnización y sujeta en cualquier caso a la demostración de "justa causa" del despido, la adopción de un sistema de salario que integra todas las remuneraciones para los trabajadores de mayores ingresos (más de 10 salarios mínimos) y la eliminación de los sobrecostos que implicaba el anterior régimen de cesantías. Esta prestación social fijaba el pago al trabajador, al momento de su retiro de la empresa, de un salario mensual por año de servicio; sin embargo, el sistema de liquidación de los retiros de la cuenta del trabajador implicaba un costo rápidamente creciente en función de su antigüedad. La reforma sustituyó este sistema por uno de ahorro forzoso en fondos de cesantía para nuevos trabajadores, y permi-

tió la negociación entre la empresa y los trabajadores antiguos para trasladarlos al nuevo régimen a cambio de una indemnización. Al lado de estos cambios, orientados a flexibilizar el mercado de trabajo, fortaleció el derecho de asociación sindical y lo complementó con instrumentos legales que lo hacían efectivo.

De hecho, los resultados en términos de flexibilidad laboral no fueron evidentes, en particular por los efectos contrapuestos que tuvo la reforma posterior a la seguridad social de 1993. Los cambios en la legislación sobre contratos temporales fueron, sin duda, uno de los factores que indujeron el aumento de la participación del empleo temporal en el empleo total urbano, que subió de 15.8% a 20% entre 1990 y 1997 (ORT, 1998). No obstante, la mayor flexibilidad y la reducción de los sobrecostos asociados al anterior régimen de cesantías han sido contrarrestadas por el aumento de los costos de contratar a un trabajador nuevo y los de indemnización por despido. El primero estuvo asociado precisamente a la reforma de la seguridad social, que elevó los costos de contribución a cargo de la empresa del 13.5% al 25.5% (de los cuales hoy se destinan 13.5% para pensiones y el 12% restante a salud),³ con lo que se elevó el peso de las prestaciones sociales del 47% al 59.4% de los salarios básicos.

III

Comportamiento macroeconómico

La década de los noventa se caracterizó por fuertes ciclos de "pare y siga" de la política macroeconómica. Aunque estos ciclos respondieron en parte a choques externos, positivos o negativos, especialmente aquellos provenientes del mercado internacional de capitales, otros tuvieron origen en acontecimientos nacionales.

La década se inició en medio de crecientes presiones inflacionarias, que dieron lugar a un fuerte paquete de ajuste decretado a fines de 1990, que incluyó una contracción monetaria severa, una revaluación, un ajuste fiscal moderado (cuadro 1) y la aceleración de la puesta en marcha del programa de apertura comercial. Este paquete generó una desaceleración del crecimiento económico, un quiebre en las tendencias de la inflación y una fuerte mejoría de la balanza en cuenta corriente con el exterior.

La fuerte presión sobre las reservas internacionales y los crecientes costos cuasifiscales de las medi-

das monetarias contraccionistas que se generaron a lo largo de 1991 dieron lugar a la decisión del Banco de la República de acelerar la revaluación y reducir drásticamente las tasas de interés. Al mismo tiempo, el rápido crecimiento de los ingresos tributarios dio lugar a una fuerte expansión del gasto público, aunque en el contexto de equilibrio fiscal. El resultado conjunto de estas políticas fue un auge del endeudamiento interno y externo, que generó una expansión acelerada de la demanda agregada interna en 1992-1994, la más acelerada de la historia económica de Colombia en la posguerra. La actividad económica y la inversión productiva experimentaron un auge, pero en medio de un fuerte deterioro de la balanza en cuenta corriente. La excepción más importante en términos productivos

³ Véase ORT (1998) y Reina y Yanovich (1998).

CUADRO 1

Colombia: Variables de política y balance de resultados

	1975- 1979	1980- 1985	1986- 1990	1991- 1999	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tipo de cambio real (1994=100)	81.0	73.0	103.0	103.1	114.9	113.0	106.8	107.5	100.0	102.3	98.8	93.3	98.3	108.2
Tasa de interés real														
Tasa de depósitos (90 días)		10.3	6.4	6.2	4.9	4.8	-0.4	2.5	5.5	9.3	8.2	4.8	11.8	8.8
Tasa activa promedio			14.1	14.9	12.6	12.9	8.1	10.9	14.4	18.2	17.7	13.6	20.7	17.4
Gasto total del gobierno (% del PIB)														
DANE	20.3	28.1	30.1	31.7	30.4	31.0	31.1	31.3	31.3	34.1				
Banco de la República (neto de transferencias)				31.9	30.4	31.8	31.0	31.3	31.4	34.0				
Ministerio de Hacienda									30.3	32.0	35.8	37.2	36.0	
Déficit o superavit fiscal global, neto de privatizaciones (% del PIB)														
Gobierno central	-1.5	-5.3	-1.5	-1.5	-0.4	0.0	-0.1	0.0	0.1	-0.4	-2.0	-3.8	-3.9	-5.2
Resto del sector público	-0.2	-3.3	-0.9	-2.2	-0.6	0.4	0.1	-0.3	-1.6	-2.6	-4.3	-4.3	-5.6	-5.9
Resto del sector público	-1.3	-2.0	-0.6	0.7	0.2	-0.4	-0.3	0.3	1.7	2.3	2.3	0.5	1.7	0.6
Crecimiento del PIB	5.0	2.6	4.6	2.6	4.3	2.0	4.0	5.4	5.8	5.2	2.1	3.4	0.4	-4.5
Valor agregado por transables	4.9	1.8	5.7	0.9	5.1	2.2	0.8	2.1	1.3	5.8	-0.6	0.9	1.4	-5.5
Valor agregado por no transables	5.1	3.2	3.7	3.4	3.2	2.0	5.4	5.3	7.8	6.4	4.8	4.7	-1.2	-4.4
Demanda agregada interna	4.8	2.4	3.4	8.5	2.3	0.1	10.0	12.1	12.0	5.8	1.1	4.0	-1.1	-8.3
Inflación (IPC fin de período)	23.9	26.7	26.3	20.2	32.4	26.8	25.1	22.6	22.6	19.5	21.6	17.7	16.7	9.2
Exportaciones (% del PIB a precios de 1975)	15.0	14.4	18.5	22.9	20.7	22.7	23.1	23.3	22.0	21.7	23.3	23.2	23.1	24.2
Balances externos (% del PIB al tipo de cambio de paridad de 1994)														
Balanza comercial	3.5	-3.1	3.9	-1.2	4.3	6.2	2.3	-2.8	-3.3	-3.3	-2.9	-3.2	-4.7	0.4
Cuenta corriente	1.5	-6.8	0.3	-3.1	1.2	4.9	1.7	-3.7	-5.2	-5.6	-5.6	-6.5	-6.2	-1.2
Formación bruta de capital fijo (% del PIB a precios de 1975)	15.6	17.1	15.5	16.7	14.0	12.9	13.9	18.0	20.7	19.8	19.1	18.1	16.0	11.8

Fuentes: Banco de la República, Departamento Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

fue la agricultura, que experimentó desde comienzos de la década dificultades para enfrentar la apertura externa, en un contexto caracterizado, además, por bajos precios internacionales, especialmente del café. La inflación se mantuvo bajo control —e incluso experimentó un ligero descenso adicional durante la primera fase del auge— gracias a la revaluación y al rápido crecimiento de las importaciones, pero se generaron evidentes fenómenos de inflación de activos nacionales (propiedad raíz y activos bursátiles).

La política monetaria se hizo crecientemente contraccionista a lo largo de 1994 y 1995. El fuerte control del endeudamiento externo adoptado en 1994 contribuyó también a frenar el crecimiento de la demanda privada y evitó que la política monetaria contraccionista se tradujera en una nueva revaluación real. La deman-

da agregada comenzó a frenarse en 1995 y, con mayor fuerza, en 1996, generando una fuerte desaceleración de la actividad productiva y una interrupción del deterioro de la balanza en cuenta corriente con el exterior. El continuado auge del gasto público fue el factor expansionista fundamental durante estos años.

La reducción de las tasas de interés a lo largo de 1996 facilitó la reactivación de la demanda privada y de la actividad productiva en 1997. El gasto público no contribuyó a este auge y, antes bien, durante estos años se comenzaron a adoptar las primeras medidas para frenar el crecimiento del gasto del gobierno nacional, ante la evidencia de un aumento rápido del déficit fiscal. El fuerte control al endeudamiento externo frenó la tendencia a la revaluación que se hizo evidente durante 1996 (que se refleja en los promedios anuales

de 1997), pero la cuenta corriente experimentó, en cualquier caso, un deterioro adicional moderado.

La reactivación duró poco debido a los efectos de la crisis internacional y de las medidas adoptadas para enfrentarla, en el contexto de debilidad de las cuentas externas y de la situación fiscal. La política monetaria contraccionista que se adoptó para enfrentar la crisis logró devaluar gradualmente el tipo de cambio real, mediante sucesivas modificaciones de la banda cambiaria, contraer la demanda agregada, mejorar las cuentas externas y reducir la inflación, pero a costa de inducir la peor recesión de la historia de Colombia y acelerar el deterioro de la cartera del sistema financiero. Paradójicamente, las medidas de austeridad fiscal fueron ineficaces en términos de romper la tendencia adversa del déficit fiscal y, antes bien, la reducción en los recaudos tributarios generada por la recesión, el aumento en la carga del servicio de la deuda y los gastos asociados al salvamento financiero se tradujeron en un nuevo deterioro de la situación fiscal en 1999. La alta competitividad cambiaria y el descenso en las tasas de interés durante 1999 facilitaron una moderada reactivación de la actividad productiva durante el 2000.

Visto como un todo, el crecimiento económico fue lento para los patrones históricos del país y mucho más inestable. Los promedios de crecimiento están muy afectados por la severidad de la crisis reciente, ya que hasta 1997 mostraban más bien un crecimiento moderado, sólo ligeramente inferior al de la segunda mitad

de la década de los ochenta. La inestabilidad del crecimiento y, especialmente, del comportamiento de la demanda agregada fue, por el contrario, una característica sobresaliente del conjunto de la década, particularmente notoria en un país cuya tradición de gradualismo y manejo anticíclico le había generado la reputación de ser la economía con los ciclos económicos más moderados de América Latina. El elevado déficit en cuenta corriente que caracterizó el grueso de la década, asociado en parte a la tendencia a la revaluación, y el deterioro estructural de las finanzas públicas son otros hechos sobresalientes.

En términos de estructura productiva, el patrón de crecimiento económico se caracterizó por la pérdida acelerada de participación en la producción de los sectores agrícola e industrial (cuadro 2). Este hecho se hizo evidente desde los años de auge, indicando que el rápido crecimiento económico dependió durante estos años de los sectores de servicios y de la construcción, es decir de actividades no comercializables asociadas a la demanda interna. De hecho, algunas actividades agropecuarias, especialmente los cultivos de ciclo corto (cereales y oleaginosas), experimentaron una crisis severa en los primeros años de la década de los noventa. La alta dependencia de la demanda interna durante los años de auge se reflejó también en el freno a la tendencia ascendente que había experimentado el coeficiente de exportaciones desde mediados de la década de los ochenta hasta 1991 (cuadro 1).

CUADRO 2

Colombia: Composición sectorial del PIB y del empleo
(Porcentajes)

Sector económico	PIB (precios de 1975)					Empleo		
	1985	1991	1995	1997	1999	1991	1995	1997
Agricultura	21.9	21.8	19.3	18.8	19.9	26.7	22.2	22.9
Minería	2.3	4.6	4.3	4.7	5.7	1.2	0.8	0.7
Manufacturas	21.2	21.4	19.0	18.6	16.9	15.0	15.7	13.2
Electricidad, gas y agua	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	0.6	0.5	0.9
Construcción	4.4	3.0	3.7	3.7	2.6	4.5	6.1	5.3
Comercio	12.1	11.5	11.9	12.0	11.5	20.7	21.7	21.9
Transporte	9.4	8.6	8.7	9.4	9.9	5.0	5.5	5.5
Servicios financieros	14.2	14.6	16.3	17.3	16.5	3.6	4.6	5.0
Otros servicios	13.2	13.2	12.9	14.5	16.1	22.6	22.8	24.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Transables	45.4	47.8	42.6	42.1	42.5	43.0	38.7	36.8
Urbanos						14.2	14.1	12.5
Rurales						28.8	24.7	24.3
No transables	54.3	52.0	54.7	57.9	57.6	57.0	61.3	63.2
Urbanos						43.9	47.0	49.4
Rurales						13.1	14.3	13.8

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares y Cuentas Nacionales.

La crisis de algunas actividades que habían experimentado un fuerte auge en la primera mitad de la década (la construcción y, en años recientes, los servicios financieros), unida al deterioro de la industria manufacturera, que fue particularmente marcado durante la crisis reciente, son las características de los cam-

bios que experimentó la estructura productiva en la segunda mitad de la década. La minería y unos pocos servicios (transporte y servicios del gobierno hasta el inicio de los programas de ajuste fiscal) proporcionaron las únicas, aunque débiles, fuentes de crecimiento durante este período.

IV

El mercado laboral

1. Tendencias generales

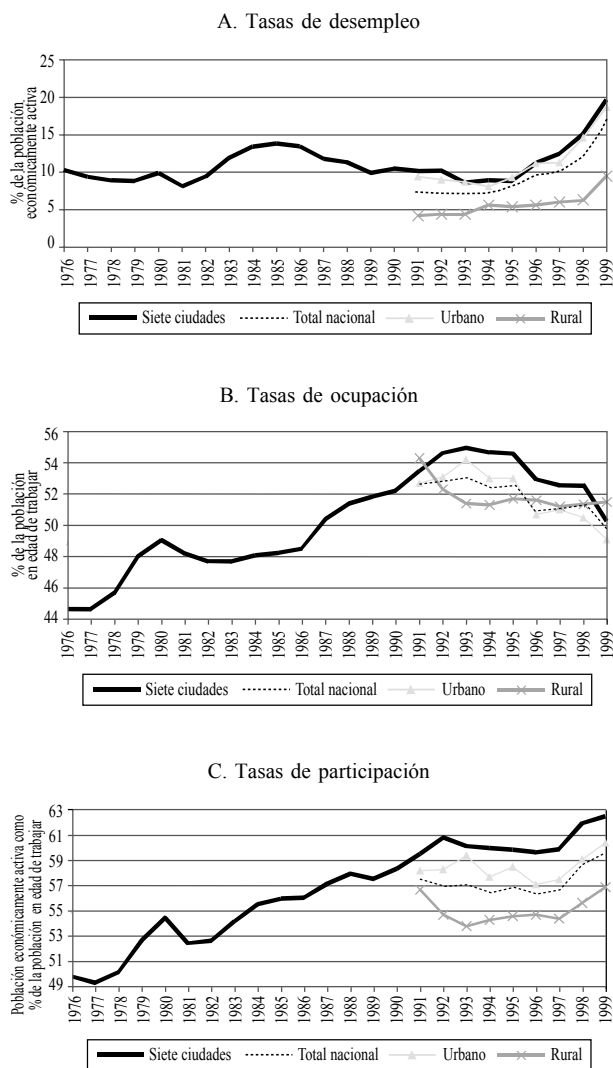
El gráfico 1 muestra la evolución de los principales indicadores del mercado laboral en las siete ciudades principales de Colombia desde 1976 y la compara con los indicadores a nivel nacional disponibles sólo a partir de 1991.⁴ Allí se observa que la década de los ochenta fue un período de rápido crecimiento de la participación laboral urbana, asociada fundamentalmente a la rápida incorporación de la mujer a la fuerza laboral y ésta, a su vez, a la reducción en la fecundidad. El lento crecimiento de la economía en el primer lustro de dicha década determinó una lenta generación de empleo en las siete ciudades principales. Esta dinámica, junto con el mencionado comportamiento de la participación, determinó un notable aumento de la tasa de desempleo, que alcanzó el nivel más elevado en 1986. Desde entonces el mercado laboral experimentó un fuerte giro. A medida que la economía comenzó a recuperar su dinamismo, el empleo inició un acelerado ritmo de crecimiento, que contribuyó a reducir los niveles de desempleo.

Estas tendencias del mercado laboral urbano se mantuvieron hasta 1992. A partir de entonces, coincidiendo con la adopción de las reformas estructurales, se produjo un nuevo cambio de tendencias. Después de alcanzar un máximo en 1993, y pese al auge continuado de la demanda agregada y al rápido crecimiento económico, el ritmo de generación de empleo en las siete ciudades principales y en el conjunto del sector urbano comenzó a disminuir. Al mismo tiempo, se frenó la tendencia ascendente de la tasa de participación, lo que impidió que el menor dinamismo del empleo

⁴ Con anterioridad a este año sólo existen dos encuestas nacionales, la de 1978 y la de 1988, pero esta última no es estrictamente comparable con las otras debido a que en el área urbana sólo cubre las siete ciudades principales.

GRAFICO 1

Colombia: Indicadores del mercado laboral, total nacional y urbano, 1976-1999



afectara la tasa de desocupación durante algunos años. En efecto, esta última alcanzó un nivel promedio de 8.7% en las ciudades en 1993-1995, el más bajo desde comienzos de los años ochenta. Las tendencias del mercado laboral rural fueron, por el contrario, adversas durante estos años, como resultado de la fuerte crisis que experimentó el sector agropecuario. En particular, el empleo disminuyó en forma notoria en las zonas rurales entre 1991 y 1993 y la tasa de desempleo tendió a aumentar durante la primera mitad de la década de los noventa, aunque sobre niveles muy inferiores a los de las áreas urbanas. La conjunción de las tendencias opuestas de las zonas urbanas y rurales resultó en una tendencia ligeramente descendente de la tasa de ocupación — pese, nuevamente, al auge de la actividad económica — que fue compensada por una evolución similar de la participación laboral, por lo cual la tasa nacional de desempleo se mantuvo cercana al 7%.

En la segunda mitad de la década se produjo un marcado deterioro del mercado laboral urbano como resultado de la fuerte caída de las tasas de ocupación y de la nueva tendencia ascendente de las tasas de participación. Esta nueva dinámica se tradujo en un aumento acelerado de la tasa de desempleo a partir de 1996, que alcanzó en 1999 los niveles más altos registrados en el país. Aunque, como veremos más adelante, la falta de dinamismo del empleo no puede atribuirse exclusivamente a la demanda interna, no cabe la menor duda que en los años más recientes esta variable ha representado un papel decisivo. En particular, las caídas más fuertes de la tasa de ocupación han coincidido con los períodos de desaceleración y recesión (1996 y 1999) y, en general, desde 1996 existe una clara asociación entre el comportamiento del empleo en las principales ciudades y la evolución del PIB trimestral (Colombia, DANE, 1999).

Como un todo, las tasas de ocupación tendieron a disminuir durante toda la década, especialmente a comienzos de ella en las zonas rurales y durante la segunda mitad en las urbanas. Para el conjunto del país, la tasa de ocupación se redujo del 53% en los primeros años de la década a poco menos del 50% en 1999. Ante la tendencia renovada al aumento de la participación laboral, ello se tradujo en una explosión del desempleo. Como veremos, estas tendencias estuvieron acompañadas de importantes cambios en la composición sectorial del empleo.

El cuadro 3 presenta mayores detalles de la evolución de indicadores laborales para 1991 y 1997, los dos años escogidos para analizar los efectos de las reformas. Como ya lo hemos indicado, en 1991 se concluyeron las reformas comerciales y la apertura a la IED, y se expidió la nueva carta política. En el año 1997,

por su parte, los efectos de las reformas pueden apreciarse, pero también pueden aislarse los efectos de la severa crisis que afectó a la economía colombiana en años recientes.

Los indicadores que reproduce el cuadro 3 indican que las tasas de participación de las mujeres son mucho más bajas que las de los hombres. La participación laboral de las nuevas generaciones de mujeres ha aumentado, sin embargo, en las zonas urbanas, gracias a los mayores niveles de escolaridad y las menores tasas de fecundidad. Durante el período de análisis se observa una caída en la participación masculina en las áreas urbanas y rurales y una disminución en la participación de las mujeres en las áreas rurales (Henao y Parra, 1998; Farné, Vivas y Núñez, 1998; Ribero y García, 1996).

Las tasas de participación y de ocupación suben a medida que aumenta el nivel de educación, sin importar el rango de edad, el género o la zona. Entre 1991 y 1997, las tasas de ocupación disminuyeron para todos los grupos educativos, con excepción de las mujeres con mayores niveles de educación. El desempleo es más alto para las mujeres en todos los grupos educativos y para las personas con 10 a 15 años de educación. Entre 1991 y 1997 el desempleo aumentó para todas las categorías educativas, con excepción de las personas más calificadas en zonas rurales; esto último se debe, sin embargo, a su salida del mercado de trabajo, ya que la tasa de ocupación de estos trabajadores disminuyó notablemente. En el rango de escolaridad de 10 a 15 años, el aumento del desempleo de los hombres fue un poco mayor. En cuanto a la edad, la mayoría de la población se concentra en la cohorte de 25 a 50 años, en áreas urbanas y rurales, donde se alcanzan también las mayores tasas de ocupación y participación. Contrariamente, las tasas de desempleo tienden a disminuir a medida que aumenta la edad.

2 Tendencias en la ocupación

Para analizar en forma más detallada la dinámica del mercado laboral en el ámbito nacional se elaboró un ejercicio para descomponer los cambios en su estructura originados en los cambios en la oferta y en la demanda laborales.⁵ Los resultados se recogen en el

⁵ Esta sección y las siguientes definen los principales indicadores laborales en relación con la población *total* y difieren, por lo tanto, de las definiciones tradicionalmente empleadas para el estudio del mercado laboral, las cuales definen dichas variables en relación con la población en edad de trabajar o económicamente activa. La metodología utilizada se desarrolla en Taylor (1998).

CUADRO 3

**Colombia: Principales indicadores del mercado laboral por género,
años de educación y edad por zona, 1991-1997**
(Porcentajes)

Por zona y género, 1991 y 1997					Por zona y años de escolaridad, 1991 y 1997				
			1991	1997				1991	1997
T G P	Nacional	Hombres	78.4	74.0	T G P	Nacional	9 años o menos	54.1	50.2
		Mujeres	37.9	38.3			10 a 15 años	64.9	65.7
	Urbano	Hombres	73.1	70.4			Más de 15 años	88.4	86.9
		Mujeres	40.9	41.5		9 años o menos	49.2	47.0	
	Rural	Hombres	84.4	82.6		10 a 15 años	64.7	65.7	
		Mujeres	33.7	28.3		Más de 15 años	87.9	86.9	
T D	Nacional	Hombres	4.3	6.8	T D	Rural	9 años o menos	58.5	56.2
		Mujeres	10.7	13.3			10 a 15 años	65.5	66.4
	Urbano	Hombres	6.4	8.7			Más de 15 años	96.1	88.4
		Mujeres	12.7	13.3		9 años o menos	5.3	8.0	
	Rural	Hombres	2.2	2.9		10 a 15 años	11.7	13.3	
		Mujeres	7.6	13.4		Más de 15 años	4.0	5.2	
T O	Nacional	Hombres	75.1	69.0	T D	Urbano	9 años o menos	8.4	10.0
		Mujeres	33.8	33.2			10 a 15 años	11.5	13.3
	Urbano	Hombres	68.4	64.2			Más de 15 años	4.0	5.3
		Mujeres	35.7	36.0		9 años o menos	3.0	4.8	
	Rural	Hombres	82.6	80.1		10 a 15 años	12.2	13.9	
		Mujeres	31.2	24.5		Más de 15 años	4.3	2.0	
Por zona y edad, 1991 y 1997					T O	Nacional	9 años o menos	51.2	46.2
T G P	Nacional	de 12 a 24	45.7	39.9			10 a 15 años	57.3	57.0
		de 25 a 50	66.7	66.8			Más de 15 años	84.9	82.3
		Mayores de 50	47.4	44.3		9 años o menos	45.1	42.3	
	Urbano	de 12 a 24	41.9	37.5		10 a 15 años	57.2	57.0	
		de 25 a 50	67.1	67.8		Más de 15 años	84.4	82.2	
		Mayores de 50	39.7	40.2	9 años o menos	56.7	53.6		
Rural	de 12 a 24	50.2	46.0	10 a 15 años	57.6	57.2			
	de 25 a 50	66.2	63.9	Más de 15 años	92.0	86.6			
	Mayores de 50	55.5	54.1	Por años de educación y género, 1991 y 1997					
T D	Nacional	de 12 a 24	14.1	19.0			1991	1997	
		de 25 a 50	6.3	7.0	T G P	9 años o menos	Hombres	77.6	71.7
		Mayores de 50	2.0	4.1			Mujeres	32.7	30.4
	Urbano	de 12 a 24	20.1	22.9	10 a 15 años	Hombres	78.4	77.7	
		de 25 a 50	5.8	8.0		Mujeres	53.6	55.7	
		Mayores de 50	3.6	5.1	Más de 15 años	Hombres	93.0	90.0	
Rural	de 12 a 24	8.3	10.6	Mujeres	81.8	83.0			
	de 25 a 50	2.2	4.1	9 años o menos	Hombres	3.5	6.0		
	Mayores de 50	0.7	2.2	Mujeres	9.2	12.3			
T O	Nacional	de 12 a 24	39.3	32.2	10 a 15 años	Hombres	72.1	69.9	
		de 25 a 50	63.8	62.1		Mujeres	45.0	46.2	
		Mayores de 50	46.4	42.5	Más de 15 años	Hombres	90.1	86.1	
	Urbano	de 12 a 24	33.5	28.9	Mujeres	77.4	77.6		
		de 25 a 50	63.2	62.4	9 años o menos	Hombres	74.8	67.4	
		Mayores de 50	38.2	38.2	Mujeres	29.7	26.7		
Rural	de 12 a 24	46.0	41.1	10 a 15 años	Hombres	8.0	10.1		
	de 25 a 50	64.8	61.3		Mujeres	16.0	17.1		
	Mayores de 50	55.1	52.9	Más de 15 años	Hombres	3.2	4.3		
					Mujeres	5.4	6.5		

TGP : Tasa global de participación
TD : Tasa de desempleo
TO : Tasa de ocupación

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

cuadro 4. En él se establece que los cambios originados por el lado de la oferta, tanto por factores demográficos como por cambios en la tasa global de participación, deben ser iguales a los cambios en la estructura laboral generados por factores de demanda, es decir, por los cambios en la tasa de ocupación y desempleo, ambas medidas como proporción de la población total del país.

Tres conclusiones básicas se desprenden de estos resultados. La primera, asociada a la oferta, indica que durante el período analizado, la oferta laboral aumentó en forma moderada. En 1991-1995 el efecto positivo del componente demográfico fue contrarrestado en gran medida por el descenso de la participación laboral. El efecto demográfico se frenó enteramente a mediados de la década, dando lugar, conjuntamente con el continuado descenso de la participación laboral, a una disminución en la oferta laboral en 1995-1997. Según vimos, la tendencia descendente de la participación se quebró en 1998, más allá del período de referencia para el análisis de los efectos de las reformas.

La segunda conclusión está asociada a la demanda laboral: la capacidad de generación de empleo en el conjunto del período fue muy pobre. Los resultados deficientes en materia de generación de empleo se manifestaron en una caída de la tasa de ocupación equivalente a 2.2 puntos porcentuales de la población total entre 1991 y 1997, asociada fundamentalmente a la fuerte caída relativa de la generación de empleo en los sectores productores de bienes comercializables

internacionalmente (transables). Debe señalarse que la pérdida de empleo en los sectores transables ha sido persistente a lo largo de la década y debe asociarse, por lo tanto, por su severidad, a los efectos de las reformas estructurales. La creación de empleo en los sectores productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente (no transables) compensó este factor durante la fase de auge, pero dejó de operar en tal sentido durante los años posteriores de desaceleración del crecimiento económico, lo que permitió que la caída del empleo en los sectores transables se reflejara plenamente en la tasa de ocupación.

Finalmente, la favorable combinación de las tendencias de la participación y del empleo en sectores no transables tuvo efectos neutrales sobre el desempleo hasta 1995, pero experimentó un giro radical a partir de entonces, que se tradujo en un aumento de los niveles de desempleo equivalente a 2.1 puntos porcentuales de la población total entre 1995 y 1997. Según vimos, la severa recesión posterior y la renovada tendencia ascendente de la participación laboral harían que se disparara la tasa de desocupación en los años siguientes.

El análisis de las tendencias en materia de empleo puede extenderse a nivel de un dígito de la clasificación de la actividad económica, descomponiendo, además, los cambios en la tasa de empleo en cambios ponderados de la diferencia entre el crecimiento del producto per cápita y cambios de la productividad laboral de cada sector.

Los resultados de esta descomposición se presentan en el cuadro 5. De allí se desprende que el deterioro generalizado del empleo en la agricultura y la industria estuvo asociado a una fuerte disminución de la producción por habitante combinada con aumentos significativos de la productividad laboral. Como resultado de ello, entre 1991 y 1997 la tasa de empleo de los sectores transables disminuyó en un monto equivalente a 7.0 puntos porcentuales de la población total. Por el contrario, los sectores asociados a las actividades no transables, fundamentalmente servicios, experimentaron un incremento sostenido de la producción por habitante, especialmente durante el período de auge. Durante estos años, el crecimiento del producto per cápita excedió el de la productividad laboral, permitiendo generar empleo en forma dinámica en estos sectores, pero este proceso se interrumpió e incluso cambió de signo en varios sectores durante los años subsiguientes. Los efectos conjuntos de la desaceleración de la capacidad de generación de empleo en los sectores no transables desde 1996, asociada a la

CUADRO 4

Colombia: Descomposición de los cambios globales en el mercado de trabajo
(Variaciones en puntos porcentuales de las tasas definidas en relación con la población total)

	1991-1995	1995-1997	1991-1997
Cambios de la oferta laboral			
Total ^a	1.2	-0.6	0.5
Demográfico	2.2	-0.1	2.2
Participación	-1.0	-0.6	-1.6
Absorción de la demanda laboral			
Empleo ^a	0.7	-2.9	-2.2
Transables	-3.9	-3.0	-7.0
No transables	4.7	0.1	4.8
Desempleo	0.5	2.1	2.6

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

^a La descomposición excluye el efecto conjunto de los cambios en cada uno de los componentes.

CUADRO 5

Colombia: Descomposición sectorial de la productividad laboral, el producto per cápita y los cambios del empleo^a
(Porcentajes)

	1991-1995	1995-1997	1991-1997
Crecimiento de la productividad laboral			
Agricultura	18.7	-4.1	13.8
Minería	65.6	22.7	103.2
Industria	-2.8	18.4	15.2
Electricidad, gas y agua	34.1	-38.6	-17.6
Construcción	7.2	14.1	22.3
Comercio	13.2	1.1	14.5
Transporte	2.5	10.6	13.3
Servicios financieros	-3.0	0.1	-2.9
Otros servicios	11.7	4.4	16.6
<i>Total</i>	<i>10.4</i>	<i>4.2</i>	<i>15.0</i>
Transables	12.0	5.6	18.3
No transables	10.8	4.0	15.2
Crecimiento de la producción per cápita			
Agricultura	-0.7	-3.9	-4.6
Minería	9.0	8.5	18.3
Industria	2.7	-3.7	-1.1
Electricidad, gas y agua	11.7	2.5	14.6
Construcción	46.9	-4.1	40.8
Comercio	19.8	-0.9	18.7
Transporte	13.6	6.1	20.4
Servicios financieros	24.4	4.4	29.9
Otros servicios	13.4	9.9	24.6
<i>Total</i>	<i>11.2</i>	<i>1.2</i>	<i>12.5</i>
Transables	1.7	-2.6	-0.9
No transables	19.8	4.2	24.8
Variación de la tasa de empleo			
Agricultura	-4.4	0.0	-4.3
Minería	-0.4	-0.1	-0.5
Industria	0.8	-2.9	-2.1
Electricidad, gas y agua	-0.1	0.3	0.2
Construcción	1.7	-1.0	0.7
Comercio	1.2	-0.4	0.8
Transporte	0.5	-0.2	0.3
Servicios financieros	1.0	0.2	1.2
Otros servicios	0.3	1.2	1.5
<i>Total</i>	<i>0.7</i>	<i>-2.9</i>	<i>-2.2</i>
Transables	-3.9	-3.0	-7.0
No transables	4.7	0.1	4.8

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

^a Los totales de las tres descomposiciones no coinciden exactamente, debido a que en las estimaciones discretas se excluye el efecto conjunto de los cambios en cada uno de los dos componentes.

desaceleración de la economía, con el deterioro de largo plazo del empleo en las actividades transables, explican, por lo tanto, la fuerte caída de la tasa de empleo total de la economía.

Estas tendencias generales a nivel sectorial tienen algunas peculiaridades. De una parte, sobresale el marcado deterioro del empleo en el sector agrícola entre 1991 y 1995. Ello es particularmente notorio en las zonas rurales, donde la participación del empleo agrícola cayó en más de cuatro puntos porcentuales durante estos años (cuadro 2). Por el contrario, entre 1995 y 1997, la caída del empleo de los sectores transables tuvo su origen fundamentalmente en el sector industrial, aunque en esta ocasión, el fenómeno estuvo ligado al deterioro del empleo en las zonas urbanas, reflejo tanto de los efectos del ajuste estructural como de la desaceleración de la actividad económica.

Como un todo, estas tendencias se tradujeron en un aumento acelerado de la participación de los sectores no transables en el empleo total, que se elevó de 57.0% en 1991 a 63.2% en 1997 (cuadro 2). El comportamiento procíclico del empleo fue particularmente notorio en el sector de la construcción. En efecto, este sector experimentó un fuerte auge en 1991-1995, que fue sucedido por una recesión, y sus efectos se advierten claramente sobre la generación de empleo: la participación del sector de la construcción en el empleo total subió de 4.5% en 1991 a 6.1% en 1995 y luego descendió a 5.3% en 1997.

El análisis precedente se puede extender para estudiar la dinámica de la generación de empleo en cada sector de acuerdo con el nivel educativo de los trabajadores, por posición ocupacional y por género. Al relacionar la dinámica de las tasas de empleo por sectores productivos y por nivel de escolaridad se encuentran dos patrones bien definidos (cuadro 6). Por una parte, a lo largo de la década hubo una caída en la tasa de empleo de los trabajadores con menor instrucción, que fue mucho más acentuada en los sectores transables. Por otra, la generación de empleo calificado se concentró en los sectores no transables, especialmente en los servicios financieros y otros servicios, mientras se estancó la generación de empleo con mayores requisitos educativos en los sectores transables.

Con respecto al primer punto, es importante señalar que entre 1991 y 1995 la caída de la tasa de empleo para los trabajadores menos calificados, entendidos como aquellos con alguna educación primaria (0-5 años) o secundaria incompleta (6-10 años), estuvo dominada por el sector agrícola. Por el contrario, entre 1995 y 1997 la caída en la tasa de empleo para estos trabajadores fue notoria en el sector industrial. En el caso de los sectores no transables, se observa un claro

CUADRO 6

Colombia: Variaciones en la tasa de empleo por niveles educativos y ramas de actividad^a
(Porcentajes)

Años promedio de educación/Ramas de actividad	0-5 años			6-10 años			11 años		
	1991-1995	1995-1997	1991-1997	1991-1995	1995-1997	1991-1997	1991-1995	1995-1997	1991-1997
Agricultura	-3.3	-0.2	-3.5	-0.6	-0.1	-0.7	-0.2	0.2	0.0
Minería	-0.2	-0.2	-0.4	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.1	0.0
Industria	-0.1	-1.1	-1.2	0.1	-1.3	-1.2	0.9	-0.6	0.3
Electricidad, gas y agua	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Construcción	0.8	-0.5	0.3	0.6	-0.6	0.0	0.2	0.0	0.2
Comercio	0.0	-0.4	-0.4	0.0	-0.4	-0.4	1.0	0.1	1.1
Transporte	0.1	-0.4	-0.3	0.2	-0.2	0.0	0.3	0.2	0.5
Servicios Financieros	0.1	0.0	0.2	0.2	-0.1	0.0	0.3	0.0	0.3
Otros servicios	-0.3	0.1	-0.3	-0.2	-0.2	-0.4	0.7	0.3	1.1
<i>Total</i>	<i>-3.0</i>	<i>-2.5</i>	<i>-5.6</i>	<i>0.3</i>	<i>-3.0</i>	<i>-2.7</i>	<i>3.2</i>	<i>0.3</i>	<i>3.5</i>
Transables	-3.7	-1.4	-5.1	-0.5	-1.4	-2.0	0.6	-0.3	0.3
No transables	0.6	-1.1	-0.5	0.8	-1.6	-0.7	2.6	0.6	3.2

Años promedio de educación/Ramas de actividad	12-15 años			16 y más años			Total		
	1991-1995	1995-1997	1991-1997	1991-1995	1995-1997	1991-1997	1991-1995	1995-1997	1991-1997
Agricultura	-0.1	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.0	-4.4	0.0	-4.3
Minería	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.0	-0.4	-0.1	-0.5
Industria	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.1	0.1	0.8	-2.9	-2.1
Electricidad, gas y agua	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	-0.1	0.3	0.2
Construcción	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	1.7	-1.0	0.7
Comercio	0.1	0.0	0.2	0.0	0.3	0.3	1.2	-0.4	0.8
Transporte	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.5	-0.2	0.3
Servicios Financieros	0.2	0.0	0.2	0.2	0.3	0.5	1.0	0.2	1.2
Otros servicios	-0.2	0.5	0.3	0.3	0.6	0.8	0.3	1.2	1.5
<i>Total</i>	<i>0.0</i>	<i>0.6</i>	<i>0.7</i>	<i>0.2</i>	<i>1.7</i>	<i>2.0</i>	<i>0.7</i>	<i>-2.9</i>	<i>-2.2</i>
Transables	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	0.3	0.0	-3.9	-3.0	-7.0
No transables	0.1	0.7	0.8	0.5	1.5	2.0	4.7	0.1	4.8

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

^a Contribución de cada sector al crecimiento del empleo relativo a la población total. Los totales de las tres descomposiciones no coinciden exactamente, debido a que en las estimaciones discretas se excluye el efecto conjunto de los cambios en cada uno de los dos componentes.

comportamiento cíclico de la generación de empleo de baja calificación, estrechamente asociado a la dinámica de la construcción. En efecto, durante la fase de expansión este sector fue el más dinámico generador de empleo de trabajadores con bajo nivel educativo; por el contrario, durante la fase de ajuste este sector fue, después de la industria, el que más contribuyó al deterioro de la tasa de ocupación de estos trabajadores. Esta dinámica sugiere, por lo tanto, que en los sectores no transables la generación de empleo de baja instrucción ha estado asociada al ciclo económico propio de cada sector. Por el contrario, en los sectores productores de bienes comercializables ha habido un deterioro permanente de la capacidad de generación de empleo de trabajadores con bajo nivel educativo.

La dinámica sectorial de la tasa de empleo de los trabajadores con alta calificación, aquellos con educación universitaria politécnica o incompleta (12-15 años)

y completa (16 años y más), ha sido restringida, con la excepción de los servicios financieros y otros servicios. La generación de empleo calificado en los sectores de servicios financieros y otros servicios explica, por sí sola, dos terceras partes del aumento de la tasa de empleo de los de mayor nivel educativo en toda la economía entre 1991 y 1997. En el caso intermedio, de personas con educación secundaria completa (11 años), el sector comercio ha sido, conjuntamente con otros servicios, la fuente principal de generación de empleo, con una contribución también importante del sector transporte.

El comportamiento del crecimiento de la tasa de empleo por posición ocupacional y por género muestra, por su parte, tres rasgos relevantes (cuadro 7). El primero es el marcado ciclo que tiene la generación de empleo asalariado en el sector privado. En efecto, durante la fase de expansión de la economía esta posición ocupacional fue la más dinámica en términos de

CUADRO 7

Colombia: Dinámica del empleo por posición ocupacional y género
(Porcentajes)

	1991-1995			1995-1997			1991-1997		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Trabajador familiar sin remuneración	-1.7	-1.1	-2.8	0.0	-0.3	-0.2	-1.7	-1.3	-3.0
Empleados particulares	1.5	2.2	3.7	-2.4	-1.0	-3.4	-0.9	1.2	0.3
Empleados gobierno	-1.1	-0.8	-1.9	-0.8	0.5	-0.3	-1.9	-0.3	-2.2
Empleados domésticos	0.0	-0.2	-0.2	0.1	-0.3	-0.2	0.1	-0.5	-0.4
Trabajador por cuenta propia	1.1	1.1	2.2	1.8	0.0	1.8	2.9	1.1	4.0
Patrón o empleador	-0.5	0.2	-0.3	-0.5	0.0	-0.5	-1.0	0.1	-0.9
<i>Total</i>	<i>-0.8</i>	<i>1.5</i>	<i>0.7</i>	<i>-1.8</i>	<i>-1.1</i>	<i>-2.9</i>	<i>-2.6</i>	<i>0.4</i>	<i>-2.2</i>

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

a Contribución de cada sector al crecimiento del empleo relativo a la población total.

Los totales de las tres descomposiciones no coinciden exactamente, debido a que en las estimaciones discretas se excluye el efecto conjunto de los cambios en cada uno de los dos componentes.

generación de empleo. En cambio, entre 1995 y 1997 este mismo rubro concentró el grueso de la contracción de la demanda laboral. El segundo es la importante dinámica que muestra el empleo de los trabajadores por cuenta propia a lo largo de la década. La conjunción de estos dos factores durante los años de desaceleración del crecimiento es, sin duda, un indicio de que hubo un proceso de informalización del empleo. Finalmente, las tasas de empleo femenino mostraron un aumento relativo; no obstante, en los años más recientes esta tendencia experimentó una importante desaceleración.

Los resultados globales sugieren que el escaso dinamismo del empleo está estrechamente asociado a las actividades transables. Por su parte, las actividades no transables sólo fueron capaces de absorber la masa de población que buscaba empleo por primera vez o que fue desplazada de los sectores transables durante los años de auge. Los resultados sugieren también que el cambio en la dinámica del empleo por niveles de calificación está estrechamente asociado a los cambios en la estructura sectorial de la producción: el deterioro de los sectores transables (especialmente en la agricultura y la industria) ha incidido en una caída permanente de la demanda de mano de obra de bajo nivel educativo, al tiempo que el auge de algunos sectores no transables (servicios financieros y otros servicios) ha generado fundamentalmente demanda de mano de obra calificada.

3 Cambios en la dinámica de la productividad

Para analizar el peso que han tenido en el aumento de la productividad laboral del conjunto de la economía el comportamiento de dicha variable en sectores pro-

ductivos específicos, por una parte, y los cambios en la composición productiva o del empleo, por otra, el cuadro 8 muestra los resultados de tres ejercicios distintos de descomposición de las variaciones de la productividad laboral total. El primero (A) descompone dichas variaciones en la suma sectorial de la diferencia entre los cambios del crecimiento del producto y del empleo, ponderado cada uno por su participación en el producto y el empleo totales. El segundo y tercero (B y C) descomponen el crecimiento de la productividad laboral total en un promedio ponderado de los cambios en la productividad de cada sector más un término de reasignación del producto o del empleo entre sectores, respectivamente.

Los resultados de la primera descomposición sugieren que el aumento de productividad de la economía se produjo por la combinación de varios factores. La contribución de los sectores transables al crecimiento de la productividad total de la economía fue importante, pero estuvo asociada, en la agricultura y la industria, a una combinación de bajos niveles de crecimiento del producto y una acelerada caída del empleo en estos sectores. Esto es particularmente cierto en el sector agrícola en el período 1991-1995, y en la industria en 1995-1997, es decir, durante los años de ajuste más severo de estos sectores. Por el contrario, en el caso de la minería, la fuerte contribución al crecimiento global de la productividad de la economía se dio en un contexto de fuerte y persistente aumento de la producción. Algo similar aconteció en los sectores no transables durante el período de auge, que se mantuvo, aunque a un menor ritmo, hasta 1997.

La segunda y tercera descomposiciones constituyen ejercicios alternativos, aunque equivalentes. Su

CUADRO 8

**Colombia: Descomposición del crecimiento
medio anual de la productividad laboral** ^a
(En porcentajes)

	1991-1995	1995-1997	1991-1997	1991-1995	1995-1997	1991-1997	1991-1995	1995-1997	1991-1997
A.	Variación del producto ponderada por participación sectorial en el producto			Variación del empleo ponderada por participación sectorial en el empleo			Total		
Agricultura	0.4	0.0	0.2	-0.7	0.4	-0.3	1.0	-0.5	0.5
Minería	0.2	0.2	0.2	-0.1	0.0	-0.1	0.3	0.3	0.3
Industria	0.5	0.0	0.3	0.5	-1.2	-0.1	0.0	1.2	0.5
Electricidad, gas y agua	0.1	0.0	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	-0.2	0.0
Construcción	0.4	0.0	0.3	0.5	-0.4	0.2	-0.1	0.4	0.1
Comercio	0.8	0.2	0.6	0.7	0.2	0.5	0.1	0.0	0.1
Transporte	0.5	0.4	0.5	0.2	0.0	0.2	0.2	0.5	0.3
Servicios financieros	1.2	0.7	1.1	0.3	0.2	0.3	0.9	0.5	0.8
Otros servicios	0.7	0.9	0.8	0.5	1.0	0.7	0.2	-0.1	0.1
<i>Total^b</i>	4.5	2.4	3.8	1.9	0.3	1.4	2.7	2.1	2.6
Transables	1.1	0.2	0.8	-0.3	-0.9	-0.5	1.3	1.1	1.3
No transables	3.5	2.2	3.1	2.2	1.1	1.9	1.4	1.0	1.4
B.	Productividad ponderada por el producto			Término de reasignación			Productividad laboral total		
Agricultura	1.0	-0.4	0.5	-0.1	0.0	0.0	0.9	-0.4	0.5
Minería	0.7	0.4	0.8	0.1	0.2	0.2	0.9	0.7	0.9
Industria	-0.1	1.8	0.5	0.2	0.0	0.1	0.0	1.8	0.6
Electricidad, gas y agua	0.1	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-0.2	0.0
Construcción	0.1	0.3	0.1	-0.2	0.0	-0.1	-0.2	0.3	0.0
Comercio	0.4	0.1	0.3	-0.7	-0.1	-0.5	-0.3	-0.1	-0.2
Transporte	0.1	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.6	0.4
Servicios financieros	-0.1	0.0	-0.1	0.9	0.5	0.8	0.8	0.5	0.8
Servicios	0.4	0.3	0.4	-0.5	-0.7	-0.6	-0.1	-0.4	-0.3
<i>Total^b</i>	2.5	2.1	2.5	0.0	0.0	0.0	2.7	2.1	2.6
Transables	1.4	1.2	1.4	0.1	0.0	0.1	1.5	1.3	1.5
No transables	1.4	1.1	1.3	-0.4	-0.2	-0.3	1.0	0.9	1.0
C.	Productividad ponderada por el empleo			Término de reasignación			Productividad laboral total		
Agricultura	1.2	-0.5	0.6	0.1	0.0	0.1	1.3	-0.5	0.7
Minería	0.2	0.1	0.2	-0.2	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0
Industria	-0.1	1.4	0.4	0.2	-0.3	0.0	0.1	1.1	0.3
Electricidad, gas y agua	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0
Construcción	0.1	0.4	0.2	-0.2	0.1	-0.1	-0.1	0.6	0.1
Comercio	0.7	0.1	0.5	-0.3	-0.1	-0.2	0.4	0.0	0.3
Transporte	0.0	0.3	0.1	0.2	0.0	0.1	0.2	0.3	0.2
Servicios financieros	0.0	0.0	0.0	1.1	0.5	0.9	1.0	0.5	0.9
Servicios	0.7	0.5	0.6	-0.2	-0.4	-0.3	0.4	0.1	0.3
<i>Total^b</i>	2.7	2.3	2.4	0.6	-0.2	0.3	2.7	2.1	2.6
Transables	1.3	1.1	1.3	0.0	-0.1	-0.1	1.3	1.1	1.3
No transables	1.5	1.2	1.4	-0.2	-0.1	-0.2	1.4	1.0	1.4

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

^a Contribución de cada sector al crecimiento del empleo relativo a la población total.

^b Los totales de las tres descomposiciones no coinciden exactamente, debido a que en las estimaciones discretas se excluye el efecto conjunto de los cambios en cada uno de los dos componentes.

aspecto más sobresaliente lo constituye el hecho de que la productividad asociada a la dinámica de cada uno de los sectores fue el factor determinante del crecimiento de la productividad total de la economía, mientras el efecto de la reasignación del producto o de la mano obra entre sectores fue muy pequeño. El

crecimiento relativo y la reasignación de fuerza de trabajo hacia el sector financiero fue una fuente de aumento de productividad, pero estuvo compensada por procesos similares de crecimiento relativo de otros sectores no transables, especialmente comercio y otros servicios.

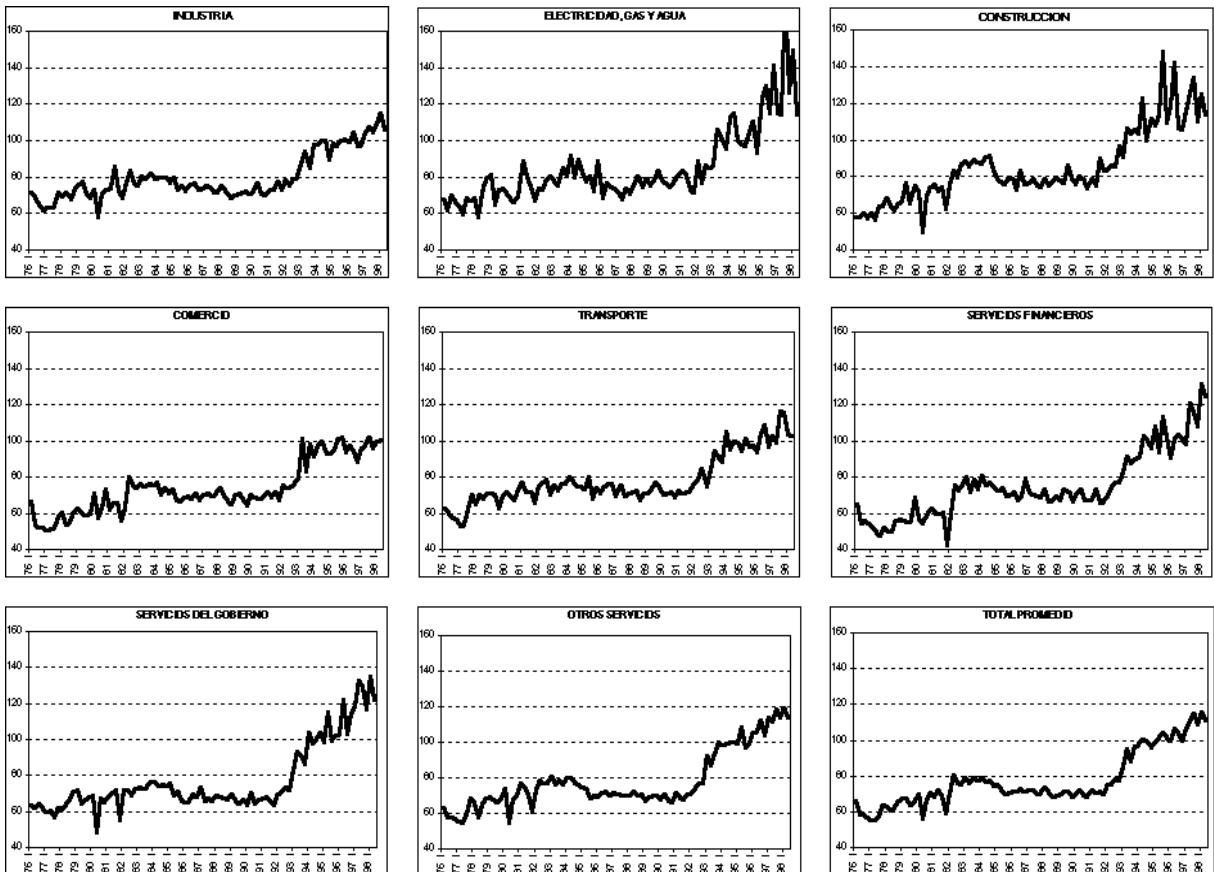
4 La dinámica de los ingresos salariales

A lo largo de los años ochenta los ingresos laborales mantuvieron una moderada tendencia a la baja (gráficos 2 y 3). Por el contrario, los ingresos laborales reales aumentaron en forma sistemática a partir de 1991, tanto por ramas de actividad económica como por nivel educativo. Por ramas de actividad económica hubo un aumento generalizado de los salarios en todos los sectores, particularmente en el gobierno y en servicios financieros. En el sector de la construcción el aumento de los ingresos fue también notorio a principios de la década, pero se interrumpió bruscamente con el fin del auge.

La dinámica de los ingresos laborales vista por niveles educativos ofrece otra perspectiva (gráfico 3). Si bien al comenzar los noventa los ingresos laborales se incrementaron en todos los niveles educativos, esta tendencia no se mantuvo. De hecho, desde 1994 se comenzó a percibir un estancamiento de los ingresos laborales en todos los niveles educativos con excepción de los universitarios, y desde 1996 se ha empezado a producir una caída escalonada de los ingresos salariales, excepto de los trabajadores con educación universitaria o politécnica, incompleta y completa. La dinámica salarial experimentada desde 1996 es un indicio de que los ingresos de los trabajadores con menor nivel educativo están más asociados al ciclo económico que el de

GRAFICO 2

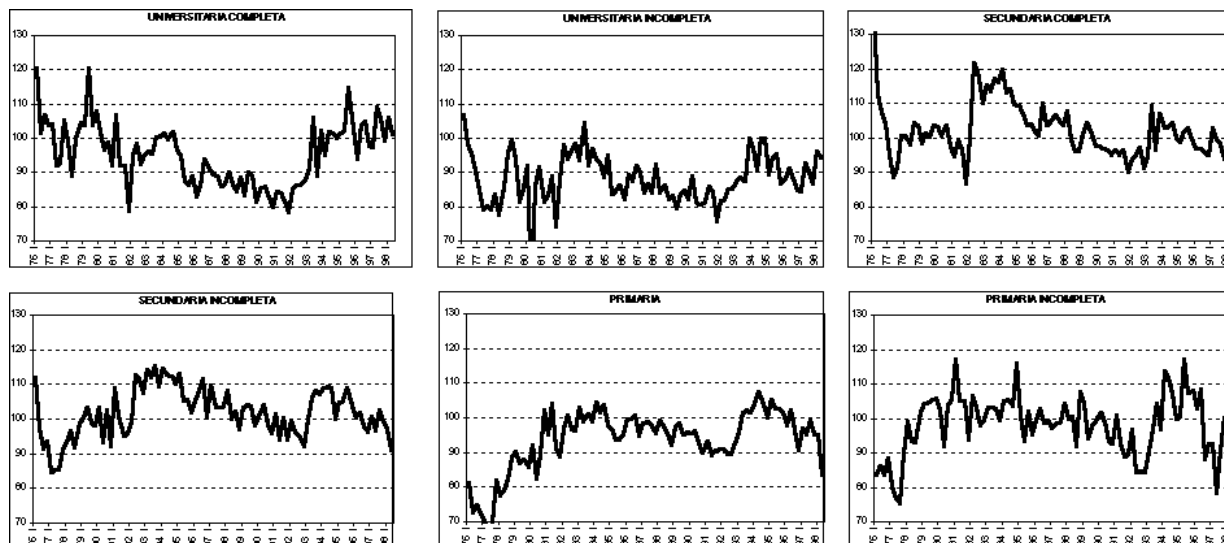
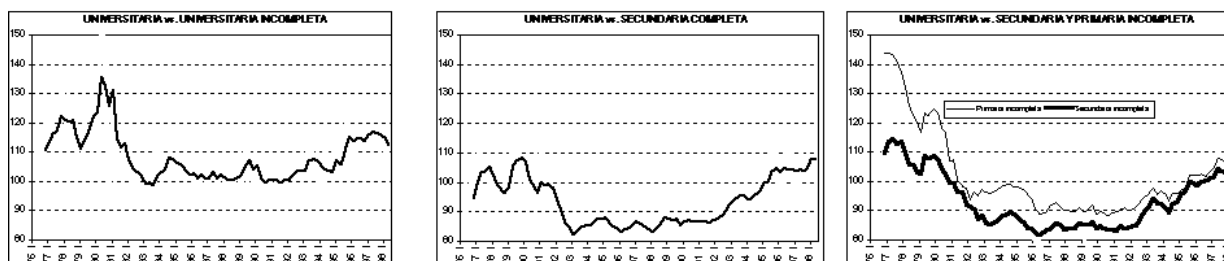
Colombia: Salarios reales por ramas de actividad económica
(Índice diciembre de 1994=100)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

GRAFICO 3

Colombia: Ingresos laborales urbanos por nivel educativo

A. Ingresos laborales urbanos reales
(Índice diciembre de 1994=100)B. Ingresos laborales urbanos relativos
(Índice diciembre de 1994=100)

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares.

los grupos de trabajadores con más instrucción. De otra parte, el aumento sostenido de los salarios de los de mayor nivel educativo, especialmente de trabajadores con estudios universitarios completos, en relación con todos los otros niveles educativos indica que, tanto debido a la recomposición sectorial hacia sectores transables como a los cambios tecnológicos inducidos por el proceso de reformas, la demanda relativa de mano de obra calificada ha aumentado, y quizás que la oferta de trabajadores con alto nivel educativo no ha respondido al mismo ritmo a estos cambios en la composición de la demanda laboral (cuadro 9).

La dinámica salarial contrasta con el comportamiento del salario mínimo, que después de descender 6% a comienzos de la década (entre 1985-1989 y 1991-1992) se mantuvo relativamente estable. Como resultado de este comportamiento y del aumento de los salarios medios, la proporción de la población por debajo del salario mínimo ha descendido. En efecto, la OIT (1998) ha estimado que el porcentaje de trabajadores asalariados con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales pasó de representar cerca de 80% de la mano de obra en 1990 a tan sólo 63% en 1997.

CUADRO 9

Colombia: Incremento de los ingresos laborales por niveles educativos, 1993 y 1997

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total		Gini recalculado		
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	
<i>Educación</i>	22.9	28.0	8.1	11.0	5.2	5.5	2.8	2.7	0.9	0.9	3.4	3.6	0.513	0.541	
Primaria	16.8	19.9	4.4	6.6	2.1	2.4	0.7	0.7	0.1	0.1	1.6	1.7	0.520	0.548	
Secundaria	5.6	7.0	3.1	3.5	2.1	1.8	1.1	0.7	0.2	0.1	1.2	1.0	0.528	0.558	
Universitaria	0.6	1.2	0.6	1.0	1.1	1.2	1.0	1.4	0.5	0.7	0.7	1.0	0.535	0.564	
<i>Salud</i>	11.9	45.5	6.5	15.3	5.3	9.5	3.0	2.3	0.9	-0.4	2.9	4.2	0.520	0.523	
Régimen subsidiado	10.7	42.8	4.2	12.8	2.7	6.3	1.0	1.2	0.3	0.1	1.5	3.5	0.524	0.530	
Régimen contributivo	1.3	2.7	2.3	2.5	2.6	3.2	1.9	1.2	0.6	-0.6	1.4	0.7	0.532	0.558	
<i>Servicios públicos</i>	5.8	13.3	4.3	5.4	3.6	3.6	2.4	1.9	1.1	0.6	2.2	2.1	0.528	0.553	
Agua	1.6	4.6	1.2	1.8	1.0	1.3	0.6	0.7	0.3	0.2	0.6	0.8	0.533	0.561	
Luz	4.2	8.7	3.1	3.5	2.6	2.3	1.8	1.2	0.9	0.4	1.6	1.3	0.530	0.557	
<i>Total</i>	40.7	86.8	18.9	31.7	14.1	18.6	8.2	6.9	2.9	1.1	8.5	9.9	0.492	0.491	
Dato de referencia												Gini antes del subsidio:		0.535	0.565

Fuente: Sánchez y Núñez (1999).

V

Efectos del mercado laboral en la distribución del ingreso

1. Una breve revisión de la literatura

Diversos estudios recientes muestran que durante gran parte de la década de los ochenta se mantuvo la tendencia a la mejoría de la distribución del ingreso en las zonas urbanas que se había iniciado en los años setenta, pero que esa tendencia se invirtió a fines de la década de los ochenta y fue sucedida por un deterioro distributivo relativamente fuerte en los años noventa.⁶ En las zonas rurales se observan tendencias opuestas: deterioro distributivo entre 1978 y 1988 sucedido por un mejoramiento en la primera mitad de los años noventa, que sólo se invirtió parcialmente en la segunda. Aunque estas tendencias opuestas tendieron a compensarse en los primeros años de la década de los noventa, la evolución adversa característica de las zonas urbanas terminó prevaleciendo, lo que generó un deterioro

distributivo en el conjunto del país (Colombia, DNP/PNUD, 1998; Leibovich y Núñez, 1999; Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso, 1998; Sánchez y Núñez, 1999; Vélez, Kugler y Bouillon, 1999). El cuadro 10 muestra, en efecto, que la distribución primaria del ingreso a nivel nacional se deterioró entre 1991 y 1997 en poco menos de dos puntos porcentuales del coeficiente de Gini, como producto de un movimiento adverso de más de cuatro puntos en las zonas urbanas, que superó el efecto de alza de cerca de cuatro puntos en las zonas rurales. Sin embargo, esa evolución en la distribución primaria del ingreso a nivel nacional estuvo compensada por el efecto distributivo favorable de la expansión del gasto público social y de su mejor focalización hacia los sectores más pobres (Sánchez y Núñez, 1999), es decir, por un mejoramiento en la distribución secundaria del ingreso. Esto indicaría que la distribución global (primaria y secundaria) no experimentó ninguna tendencia clara a lo largo de la década.

En términos rural-urbanos, Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso (1998) y Sánchez y Núñez (1999) muestran que en la década de los noventa hubo una redistribución masiva de ingresos entre la ciudad y el campo, con lo cual los grandes ganadores fueron los sectores de más altos ingresos de las zonas urbanas y los ma-

⁶ Cabe señalar que una característica común de los estudios recientes es la corrección de las encuestas de hogares por problemas de censuramiento de los ingresos más altos. Los métodos de corrección se suman a los problemas típicos de procesamiento de las encuestas de hogares (correcciones por ingresos no declarados o subdeclarados, consistencia con cuentas nacionales, etc.) para generar discrepancias entre las estimaciones de diferentes autores.

yores perdedores los sectores de mayores ingresos de las zonas rurales.⁷ El primer estudio refleja, ante todo, el incremento de los ingresos laborales relativos de los trabajadores más calificados, en tanto que el segundo muestra una especie de “nivelación hacia abajo” de los ingresos rurales generada por la crisis de la agricultura comercial. Por su parte, en términos de género, Vélez, Kugler y Bouillon (1999) muestran que la brecha de ingresos de los hombres disminuyó entre 1978 y 1988, pero se incrementó notoriamente entre 1988 y 1995. En contraste, la tendencia hacia una mayor concentración del ingreso entre las mujeres fue una característica del conjunto del período 1978-1995.

De acuerdo con Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso (1998), las tendencias distributivas favorables características de las zonas urbanas en los ochenta pueden explicarse como el resultado de la conjunción del aumento y mejor distribución de la educación, de la reducción de la brecha de ingresos por nivel educativo, de las buenas oportunidades laborales que existieron desde mediados de la década y de la menor tasa de dependencia económica de los hogares, facilitada por la transición demográfica y el aumento consiguiente de la participación laboral femenina. Las menores oportunidades laborales, los crecientes diferenciales de ingresos laborales por nivel educativo y el crecimiento relativo de los ingresos no salariales fueron, por el contrario, los factores adversos que determinaron el deterioro distributivo en la década de los noventa. Estos efectos predominaron sobre el impacto de tendencias favorables que continuaron, aunque a un ritmo más lento, tales como el aumento y mejor distribución de la educación, los cambios en los patrones demográficos, la mayor participación laboral femenina y la disminución del tamaño medio de los hogares. En las zonas rurales, de acuerdo con este estudio, la apertura comercial destruyó rentas importantes, lo que afectó en forma particularmente severa a los grandes propietarios y a los asalariados de la agricultura comercial, dos grupos que se encuentran en los deciles más altos de la distribución del ingreso rural. El efecto neto fue, por lo tanto, una “nivelación” hacia abajo de los ingresos, que generó una mejor distribución del decreciente ingreso rural.

Los cambios significativos en las tendencias de la distribución de los ingresos laborales en las zonas urbanas se pueden expresar también como resultado de cambios notorios de la rentabilidad de la educación:

una tendencia descendente en los años ochenta, sucedida por un aumento importante de la rentabilidad de la educación universitaria en los noventa (Sánchez y Núñez, 1998). De acuerdo con este estudio, estos cambios en los salarios relativos no se deben a modificaciones en la oferta relativa, sino más bien en la demanda laboral, relacionados con los cambios tecnológicos, la estructura de producción sectorial, la productividad relativa de los factores, el proceso de apertura económica y de ajuste de la economía, y el cambio en el precio de los factores no laborales, en especial el precio relativo del capital.

El análisis para el sector rural realizado por Leibovich y Núñez (1999), muestra, para el período 1988-1995, un mejoramiento en la distribución del ingreso tanto para los asalariados como para los trabajadores por cuenta propia de ambos sexos. En este resultado influyeron positivamente: los cambios en las dotaciones (educación y tamaño del hogar, en particular), en la participación laboral y en la rentabilidad de la educación. También calculan el Gini y medidas entrópicas que muestran que la inequidad es menor para los asalariados que para los trabajadores por cuenta propia, tanto hombres como mujeres. Asimismo, igual que en los estudios para las ciudades, el Gini es mayor para las mujeres que para los hombres.

Una parte importante de los cambios distributivos estuvo asociada a la mayor homogeneidad o heterogeneidad de los ingresos de grupos con iguales características básicas (en términos de edad, género, educación, experiencia, jefatura familiar y residencia, en particular).⁸ De acuerdo con Vélez, Kugler y Bouillon (1999), la mayor homogeneidad de esos ingresos explica una parte importante del mejoramiento en la distribución del ingreso urbano en el período 1978-1988 y la mayor heterogeneidad, la tendencia adversa del período posterior. Para el período reciente, Leibovich y Núñez (1999) encuentran que la mayor homogeneidad de los ingresos de trabajadores con características laborales similares fue uno de los factores determinantes del mejoramiento de la distribución del ingreso rural.

Por su parte, varios estudios han tratado de explorar los efectos de variables macroeconómicas sobre la distribución del ingreso. Bernal, Cárdenas, Sánchez y Núñez (1998) encuentran que un aumento relativo de los sectores transables tiende a reducir el coeficiente de Gini, en tanto que una mayor inflación, una mayor

⁷ Existe una discrepancia entre estos estudios en la magnitud de las pérdidas incurridas por el resto de receptores rurales.

⁸ Estos efectos se captan en los residuos (efectos no explicados) en las funciones de generación de ingresos.

tasa de desempleo y una devaluación real tienden a aumentarlo. Aunque los resultados de Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso (1998) no corroboran algunos de estos resultados (en particular los efectos distributivos favorables de un menor ritmo de inflación), llegan a conclusiones afines al primero de esos resultados. En particular, este estudio muestra que la apertura comercial tuvo un efecto distributivo adverso, por la vía de mayores diferenciales de ingreso según calificación; el aumento del gasto público en la década de los noventa tuvo un efecto similar. El primero de estos resultados coincide, además, con los obtenidos por Birchenall (1997), quien, utilizando una metodología de funciones de probabilidad, encuentra que la apertura comercial generó un cambio tecnológico que hizo crecer la demanda de mano de obra calificada en las siete ciudades principales. Por su parte, Sánchez y Núñez (1999) encuentran que, a largo plazo, los incrementos en la tasa de desempleo, el tamaño del hogar y la devaluación real aumentan el número de hogares pobres, mientras el mejoramiento de los niveles educativos, productividad y términos del intercambio tiene efectos favorables sobre la incidencia de la pobreza en las ciudades principales.

En síntesis, los estudios existentes asocian en gran medida el deterioro distributivo experimentado en las zonas urbanas de Colombia en los años noventa con un cambio profundo en las remuneraciones laborales por calificación, que ha ensanchado la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, en favor de los primeros. Las diversas hipótesis han ligado este aumento a la expansión de la demanda relativa de trabajo calificado, resultado de la liberalización comercial, del cambio técnico y del mayor gasto público; este último tiene, sin embargo, un efecto compensatorio favorable en la distribución secundaria del ingreso. Aunque en las áreas rurales hubo un mejoramiento en la distribución, ocurrió en medio de una pérdida significativa de ingresos asociada con un deterioro de los términos de intercambio rurales y la crisis consiguiente de la agricultura comercial.

2 Ingresos laborales y distribución del ingreso: efectos generales

El cuadro 10 muestra los resultados de aplicar la metodología de Paes de Barros (2000) a las Encuestas Nacionales de Hogares (ENH), correspondientes a septiembre de 1991 y 1997. La metodología consiste fundamentalmente en simular cuál hubiera sido la distribución del ingreso y la pobreza en 1997 si hubieran

prevalecido las condiciones del mercado laboral de 1991. Estas condiciones se refieren a la tasa de participación, la tasa de desempleo, la distribución sectorial del empleo y los ingresos laborales. Las simulaciones se llevan a cabo para los totales nacional, urbano y rural, de dos formas. Por un lado, se analiza el efecto de cada una de las variables del mercado laboral en forma aislada sobre la distribución del ingreso, y por otro, se analiza su efecto conjunto o secuencial.⁹ Con el objetivo de comprobar la solidez de las estima-

CUADRO 10

Colombia: Simulaciones de los efectos sobre el coeficiente de Gini de los cambios en el mercado de trabajo, 1991 y 1997

	Nacional	Urbano	Rural
Gini 1991	0.5482	0.4977	0.4790
Gini 1997	0.5650	0.5411	0.4409
Diferencia	0.0168	0.0434	-0.0381
Participación laboral			
Simulado	0.5595	0.5385	0.4498
Diferencia	0.0055	0.0026	-0.0089
% explicativo	32.7	6.0	-23.4
Desempleo			
Simulado	0.5613	0.5365	0.4446
Diferencia	0.0037	0.0046	-0.0037
% explicativo	22.1	10.7	-9.8
Composición sectorial del empleo			
Simulado	0.5495	0.5314	0.4638
Diferencia	0.0155	0.0097	-0.0229
% explicativo	92.1	22.3	-60.2
Salarios relativos			
Simulado	0.5504	0.5272	0.4295
Diferencia	0.0146	0.0139	0.0114
% explicativo	86.5	32.0	30.0
Secuencial			
Simulado	0.5361	0.5201	0.4376
Diferencia	0.0289	0.0224	-0.0414
% explicativo	171.9	51.7	-108.7

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

⁹ La simulación secuencial calcula primero los efectos de cambios de participación; una vez obtenidos estos resultados se hacen las simulaciones de desempleo y sobre esos resultados se hacen las simulaciones de cambios en la estructura sectorial del empleo, para finalmente hacer las simulaciones de salarios sobre esos resultados.

ciones, las simulaciones se repitieron mil veces (experimento Montecarlo).

Las simulaciones de los efectos de cada una de las variables muestran que si las condiciones del mercado laboral de 1991 hubieran prevalecido en 1997, el coeficiente de Gini nacional hubiera sido menor en todos los casos. Así, los cambios en la tasa de participación aumentaron el coeficiente de Gini 0.0055 puntos (de 0.0168 observados), los ocurridos en la tasa de desempleo en 0.0037, los registrados en la composición sectorial del empleo en 0.0155 y los verificados en los salarios en 0.0146. Los resultados muestran entonces el mayor peso relativo que tuvieron las dos últimas variables sobre la concentración del ingreso que se experimentó durante este período. La simulación secuencial confirma los resultados. Si el conjunto de las condiciones del mercado laboral de 1991 hubiera prevalecido en 1997, el coeficiente de Gini hubiera sido incluso menor que el observado en 1991: 0.536 frente a 0.548.

Los resultados de las simulaciones para las áreas urbanas de las condiciones del mercado laboral son similares a los encontrados para el total nacional. La transformación de la estructura del empleo y los salarios explica el 22.3% y el 32.0% de los cambios en el coeficiente de Gini. Por su parte, la simulación secuencial explica el 52% del aumento del coeficiente de Gini en las áreas urbanas, es decir, 0.0224 de un incremento total de 0.0434 (de 0.497 a 0.541), lo que implica que la mayor concentración del ingreso obedeció también a otros factores no recogidos en las variables del mercado laboral incluidas en las simulaciones (entre las que se encuentran la mayor heterogeneidad de las remuneraciones para trabajadores con iguales características y la evolución de los ingresos no laborales). En las áreas rurales el coeficiente de Gini disminuyó en 0.0381 (de 0.479 a 0.441). Los cambios en las tasas de participación, en el desempleo y fundamentalmente en la composición del empleo (que explica el 60% del cambio del Gini) dan cuenta de buena parte de la disminución de la concentración. Sin embargo, los cambios en los salarios muestran la tendencia contraria.

La misma metodología se aplicó para el caso de los cambios en los niveles de pobreza, con resultados bastante débiles en comparación con los observados en el caso de la distribución del ingreso. De acuerdo con el cuadro 11, el porcentaje de hogares pobres en el total nacional alcanzaba en 1997 el 41.4% frente al 41.8% de 1991, es decir, la incidencia de la pobreza era básicamente la misma. Sin embargo, al observar la inci-

dencia de la pobreza para las zonas urbanas y rurales se obtienen resultados distintos. Así, el porcentaje de hogares pobres disminuyó en las áreas urbanas de 37.5% a 28.9% y aumentó en las rurales de 55.0% a 59.9%. Los ejercicios de simulación indican que si la tasa de participación, la tasa de desempleo y la composición sectorial del empleo de 1991 hubieran prevalecido en 1997, el porcentaje de pobres urbanos hubiera sido menor al observado. Los resultados de la simulación con la estructura de salarios arrojan resultados en la dirección opuesta.

En el caso del sector urbano, sin embargo, la metodología tiene una capacidad muy limitada para explicar la fuerte reducción en los niveles de pobreza experimentada a lo largo del período analizado, lo que indicaría que existen otros factores que explican esta

CUADRO 11

Colombia: Simulaciones de los efectos sobre la población bajo la línea de pobreza (LP) de los cambios en el mercado de trabajo, 1991 y 1997

	Nacional	Urbano	Rural
LP 1991	0.4180	0.3750	0.5500
LP 1997	0.4140	0.2890	0.5990
Diferencia	-0.0040	-0.0860	0.0490
Participación laboral			
Simulado	0.4081	0.2852	0.5893
Diferencia	-0.0059	-0.0038	-0.0097
% explicativo	-146.7	-4.4	-19.7
Desempleo			
Simulado	0.4071	0.2824	0.5953
Diferencia	-0.0069	-0.0066	-0.0037
% explicativo	-171.6	-7.6	7.6
Composición sectorial del empleo			
Simulado	0.3994	0.2811	0.5697
Diferencia	-0.0146	-0.0079	-0.0293
% explicativo	-365.8	-9.2	-59.9
Salarios relativos			
Simulado	0.4156	0.2905	0.6001
Diferencia	0.0016	0.0015	0.0011
% explicativo	40.9	1.8	2.2
Secuencial			
Simulado	0.4020	0.2839	0.5703
Diferencia	-0.0120	-0.0051	-0.0287
% explicativo	-300.1	-6.0	-58.6

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

tendencia. El trabajo de Núñez y Sánchez (1999) muestra que la disminución del porcentaje de pobres en las siete ciudades principales obedeció en lo fundamental a cambios en los precios relativos de la canasta utilizada para medir la línea de pobreza. De los 12 puntos porcentuales en los que disminuyó la pobreza, alrededor de 8.5 puntos son explicados por "efecto precio", esto es, que fue menor la inflación de la canasta de pobreza (alimentos) que la inflación promedio.

La metodología tiene una mejor capacidad para explicar los cambios en la pobreza rural. Así, los resultados de la simulación muestran que si las condiciones del mercado laboral rural de 1991 hubieran prevalecido en 1997, el porcentaje de pobres rurales hubiera sido menor al observado. En particular, la variable con mayor incidencia sobre el aumento del porcentaje de pobre rurales fue la composición del empleo, que explica el 60% del cambio (0.0293 puntos de 0.0490) en la incidencia de la pobreza. La simulación secuencial, que toma en cuenta el conjunto de las condiciones del mercado laboral prevalecientes en 1991, muestra que estas variables explican en conjunto el 59% del aumento en la incidencia de la pobreza rural (0.0287 de 0.0490 puntos).

3 Análisis de los efectos del mercado laboral por deciles de ingreso

Con el objeto de observar en forma más detallada qué grupos han sido los más afectados por los cambios en el mercado laboral, se han ampliado los ejercicios de simulación a cada uno de los deciles de ingreso, tanto para las áreas urbanas y rurales, de tres variables: ingresos totales per cápita, ingresos laborales per cápita e ingresos de los ocupados. La metodología se aplica para observar solamente el efecto aislado de cada una de las variables del mercado laboral, sin llevar a cabo la llamada simulación secuencial.

Para entender en forma más precisa los resultados de los ejercicios de simulación, en el cuadro 12 se presentan algunas características del mercado laboral por deciles de ingreso total per cápita de los hogares. Como se puede apreciar, las tasas de participación disminuyeron sensiblemente entre 1991 y 1997 en los dos deciles de menores ingresos y, en menor medida, en los deciles 3 a 6. En contraste, en los deciles superiores de ingreso la tasa de participación laboral de 1997 fue muy similar a la de 1991. Los cambios correspondientes tienen un patrón distinto para las zonas urbanas y rurales. Mientras a nivel urbano la participación laboral cayó en los deciles más pobres y en

menor medida en los deciles superiores, la tasa de participación rural aumentó en todos los deciles, principalmente en los más pobres y disminuyó en decil superior de ingresos.

Entre 1991 y 1997 la tasa de desempleo aumentó cerca de tres puntos en el total nacional. Este aumento se concentró en los deciles más pobres de ingresos según se observa en el cuadro 12, tanto en las áreas urbanas como rurales. Entre esos años los ingresos laborales experimentaron un incremento en todos los deciles de ingreso urbano aunque fue mayor en los deciles superiores. Por su parte, los ingresos laborales de las zonas rurales aumentaron para los cuatro prime-

CUADRO 12

Colombia: Indicadores del mercado laboral según deciles de ingreso 1991 y 1997

	Total nacional		Urbano		Rural	
	1991	1997	1991	1997	1991	1997
Tasa global de participación %						
Decil 1	54.7	49.2	55.5	44.7	46.4	52.9
Decil 2	56.5	49.3	47.3	47.5	49.9	59.1
Decil 3	53.1	50.1	49.8	50.5	49.6	57.7
Decil 4	54.2	53.2	51.8	53.6	51.0	55.5
Decil 5	55.7	56.4	53.9	56.3	53.7	56.6
Decil 6	57.1	56.6	59.3	57.4	57.6	59.2
Decil 7	58.9	59.1	59.0	59.1	59.4	60.5
Decil 8	61.8	61.0	61.8	63.0	63.1	61.5
Decil 9	63.8	65.2	65.7	65.9	64.2	64.8
Decil 10	68.9	68.4	70.9	69.9	72.2	68.6
Tasa de desempleo (%)						
Decil 1	7.3	16.9	10.0	30.7	5.4	12.9
Decil 2	8.5	13.8	17.4	20.0	6.1	10.7
Decil 3	8.8	14.0	16.4	16.2	5.8	7.9
Decil 4	8.7	12.7	14.3	14.6	6.2	6.1
Decil 5	9.2	11.7	11.6	11.4	4.4	6.9
Decil 6	8.3	10.5	10.6	10.8	3.6	5.0
Decil 7	7.3	9.3	9.0	8.3	5.1	5.4
Decil 8	6.6	7.2	6.2	6.3	4.1	5.0
Decil 9	5.5	6.2	5.3	6.5	2.3	4.1
Decil 10	4.0	4.2	3.2	3.5	1.3	2.0
Ingresos laborales anuales per cápita (pesos de 1997)						
Decil 1	53 677	44 486	107 299	136 789	33 033	54 196
Decil 2	61 566	92 052	124 861	156 049	42 090	65 726
Decil 3	106 358	124 307	158 767	171 500	72 840	83 743
Decil 4	130 392	142 184	185 706	196 359	98 041	102 341
Decil 5	149 833	166 767	205 006	207 569	113 091	110 448
Decil 6	167 176	190 167	217 198	242 878	122 326	120 235
Decil 7	185 970	223 300	251 955	263 876	139 755	121 570
Decil 8	211 027	260 934	286 987	311 433	146 987	132 912
Decil 9	262 110	348 211	371 026	417 982	162 367	150 980
Decil 10	601 382	850 812	781 936	940 018	186 405	196 843

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

ros deciles y el decil 10, y disminuyeron para los deciles 5 a 9.

Los efectos de estos cambios del mercado laboral sobre el ingreso total per cápita se presentan en el panel izquierdo del cuadro 13. Ahí se observa que si las tasas de participación laboral de 1991 se hubieran mantenido en 1997, los deciles más pobres, en particular del decil 6 hacia abajo, habrían aumentado su participación en el ingreso total, a su vez mejorando la distribución del ingreso. Esto es consistente con el cuadro 12, que muestra que la participación laboral disminuyó en los deciles más pobres en el período en consideración. Lo mismo ocurre con el efecto simulado de la tasa de desempleo, aunque el mayor efecto sobre el ingreso se habría concentrado en los deciles 2 a 7. Por su parte, el efecto simulado de los cambios en la composición sectorial del empleo aumenta la participación en el ingreso total per cápita de los deciles 5 y 6, y particularmente del decil 10. Finalmente, el efecto simulado de los salarios muestra que de haber prevalecido en 1997 la estructura salarial nacional de 1991, todos los deciles de ingreso hubieran aumentado su participación en el ingreso total, con excepción del decil más rico, que habría sido el perdedor.

Las simulaciones para las zonas urbanas de los efectos del mercado laboral sobre los cambios en la participación de los distintos deciles confirman los resultados obtenidos en la sección anterior. Si la estructura del mercado laboral de 1991, en cuanto a tasa de participación urbana, tasa de desempleo, composición sectorial del empleo y salarios, se hubiera mantenido en 1997, la participación en el ingreso total de los deciles 6 hacia abajo hubiera sido mayor, lo que hubiera mejorado la distribución del ingreso. Esto concuerda con los resultados del cuadro 12 que muestran que los deciles 6 hacia abajo experimentaron disminuciones en la participación laboral, aumentos en la tasa de desempleo e incrementos de los ingresos laborales en menor proporción que los deciles superiores de ingresos. Sin embargo, se observa que los deciles más favorecidos habrían sido del 3 al 6, y no los más pobres.

En las zonas rurales, de haber prevalecido la tasa de participación laboral rural de 1991 en 1997 la participación de los ingresos de los deciles 8 hacia abajo habría sido menor, en particular las de los deciles 3 a 7, y habría aumentado la de los deciles 9 y 10, lo que habría implicado un coeficiente de Gini más alto. Un efecto similar al anterior se encuentra al simular el efecto de la tasa de desempleo. La simulación de los efectos de la estructura del empleo y los salarios so-

bre los cambios en la participación de cada decil en el ingreso total rural muestra que esa participación habría disminuido para los quintiles más pobres y habría aumentado para los más ricos rurales, lo que habría generado a su vez una mayor concentración del ingreso. En el caso del efecto de la composición sectorial del empleo se observa que estos efectos negativos habrían sido mayores en los deciles 2 a 4 y los positivos se habrían concentrado en los deciles 8 a 10. En el caso del efecto de los salarios, la simulación muestra que todos los deciles habrían perdido participación en el ingreso con excepción del decil más rico. Los resultados confirman la evolución del mercado laboral rural entre 1991 y 1997, que muestra aumentos de la participación laboral y el desempleo relativamente mayores en los deciles de ingresos más pobres, como también incrementos en los ingresos laborales para los deciles 5 hacia abajo y 10, y caídas para los deciles 6 a 9.

El panel central del cuadro 13 contiene el mismo conjunto de simulaciones descrito anteriormente pero hechas sobre el ingreso laboral per cápita en vez del ingreso total. El efecto simulado de la tasa de participación y de la tasa de desempleo sobre los cambios en la participación de los distintos deciles en el ingreso laboral muestra resultados similares a los obtenidos en el caso del ingreso total, aunque de magnitudes generalmente menores, en particular los de la simulación de los efectos de la tasa de desempleo. En contraste, los efectos simulados de la composición del empleo y la evolución de los salarios son de mayor magnitud. Así, el cuadro muestra que la participación en el ingreso laboral de todos los deciles, tanto para el total nacional como para las zonas urbanas, habría sido mayor a la observada, con excepción del quintil más rico (en magnitudes pequeñas en el caso del decil 9 en las zonas urbanas). Para las zonas rurales, los efectos de la composición del empleo y de la estructura salarial sobre la participación en el ingreso rural son también de mayor magnitud a la observada para el caso de los ingresos totales. La participación en el ingreso laboral habría caído para todos los deciles y habría aumentado significativamente para el decil más rico.

Por su parte, las simulaciones de los efectos del mercado laboral sobre la participación en los ingresos de los distintos deciles de ocupados, presentadas en el panel derecho del cuadro 13, muestran, para el total nacional y las zonas urbanas resultados muy similares a los obtenidos para el caso de los ingresos laborales per cápita (panel central del cuadro) pero naturalmente mucho más intensos en el caso del desempleo. No ocurre, sin embargo, lo mismo en las zonas rurales. En

CUADRO 13

Colombia: Cambio de la participación en los ingresos totales per cápita, en el ingreso laboral per cápita de los hogares y en el ingreso de los ocupados. Simulaciones de los cambios en el mercado de trabajo, 1991-1997
(Porcentajes)

	Cambio de la participación en el ingreso total per cápita de los hogares			Cambio de la participación en el ingreso laboral per cápita de los hogares			Cambio de la participación en el ingreso de los ocupados		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Participación laboral									
Decil 1	0.05	0.01	-0.03	0.01	0.03	-0.01	0.06	0.03	0.04
Decil 2	0.06	0.02	-0.07	0.03	0.04	-0.02	0.08	0.06	0.17
Decil 3	0.05	0.05	-0.09	0.02	0.03	-0.03	0.11	0.07	0.13
Decil 4	0.08	0.04	-0.11	0.01	0.06	-0.03	0.11	0.01	-0.01
Decil 5	0.06	0.04	-0.11	0.04	0.06	-0.05	0.06	0.01	0.04
Decil 6	0.04	0.03	-0.10	0.05	0.04	-0.07	0.10	0.19	0.08
Decil 7	0.00	0.00	-0.11	0.04	0.04	-0.02	0.22	0.05	-0.10
Decil 8	-0.02	0.00	-0.01	0.02	0.04	-0.02	0.09	0.06	-0.07
Decil 9	-0.04	-0.04	0.19	0.01	0.04	-0.03	-0.02	-0.02	0.40
Decil 10	-0.27	-0.16	0.45	-0.24	-0.39	0.29	-0.83	-0.47	-0.69
Desempleo									
Decil 1	0.04	0.01	-0.03	0.00	0.01	0.00	0.07	0.07	0.06
Decil 2	0.07	0.02	-0.07	-0.01	0.01	-0.01	0.12	0.11	0.12
Decil 3	0.08	0.04	-0.09	0.00	0.02	-0.02	0.14	0.16	0.18
Decil 4	0.08	0.06	-0.09	0.00	0.01	-0.03	0.18	0.15	0.20
Decil 5	0.09	0.05	-0.13	0.01	0.00	-0.01	0.18	0.20	0.18
Decil 6	0.05	0.05	-0.11	0.01	0.03	-0.02	0.22	0.19	0.22
Decil 7	0.03	0.03	-0.10	0.02	0.00	0.00	0.18	0.20	0.21
Decil 8	-0.04	0.02	-0.01	0.00	0.02	0.05	0.18	0.15	0.07
Decil 9	-0.07	-0.02	0.17	-0.02	-0.03	0.06	0.10	0.03	0.09
Decil 10	-0.33	-0.27	0.48	-0.01	-0.08	-0.03	-1.37	-1.25	-1.33
Composición sectorial del empleo									
Decil 1	-0.02	0.00	-0.03	0.13	0.05	-0.17	0.07	0.08	0.05
Decil 2	-0.05	0.00	-0.08	0.16	0.05	-0.37	0.14	0.13	0.16
Decil 3	-0.02	-0.03	-0.09	0.14	0.09	-0.37	0.17	0.17	0.18
Decil 4	-0.08	0.02	-0.13	0.16	0.08	-0.33	0.20	0.21	0.21
Decil 5	0.05	0.03	-0.04	0.16	0.12	-0.32	0.24	0.19	0.23
Decil 6	0.07	-0.04	-0.05	0.18	0.09	-0.23	0.22	0.26	0.25
Decil 7	-0.08	-0.04	-0.03	0.15	0.10	-0.24	0.28	0.25	0.18
Decil 8	-0.04	-0.04	0.17	0.15	0.09	-0.30	0.26	0.21	0.12
Decil 9	-0.06	-0.07	0.14	0.08	0.05	-0.14	0.05	0.02	0.07
Decil 10	0.22	0.16	0.14	-1.30	-0.72	2.47	-1.63	-1.53	-1.45
Salarios relativos									
Decil 1	0.02	0.03	-0.02	0.13	0.05	-0.17	0.07	0.02	0.09
Decil 2	0.03	0.02	-0.03	0.19	0.07	-0.39	0.11	0.11	0.20
Decil 3	0.01	0.04	-0.05	0.18	0.08	-0.42	0.19	0.13	0.19
Decil 4	0.03	0.04	-0.03	0.16	0.09	-0.33	0.17	0.19	0.20
Decil 5	0.05	0.05	-0.05	0.19	0.10	-0.36	0.22	0.26	0.27
Decil 6	0.05	0.05	-0.03	0.17	0.13	-0.28	0.32	0.32	0.29
Decil 7	0.04	0.06	-0.03	0.20	0.12	-0.22	0.26	0.23	0.03
Decil 8	0.02	0.07	-0.05	0.18	0.10	-0.36	0.17	0.13	0.22
Decil 9	0.01	0.03	-0.06	0.06	-0.02	-0.23	-0.12	-0.13	0.15
Decil 10	-0.28	-0.38	0.37	-1.47	-0.73	2.77	-1.40	-1.27	-1.65

Fuente: Cálculos propios basados en Encuestas Nacionales de Hogares.

particular, los efectos del mercado de trabajo sobre los distintos receptores de ingreso tendrían el mismo signo en las zonas urbanas y rurales, y no el signo opuesto, como acontece en las simulaciones alternativas. Un

entendimiento mucho más preciso de por qué se observan esos efectos contrarios requeriría un estudio en detalle de los cambios acontecidos en la estructura de los hogares rurales durante la década de los noventa.

VI

Conclusiones

Este trabajo analizó los cambios experimentados por el mercado laboral y la distribución del ingreso durante el período comprendido entre la iniciación de las reformas en 1991 y 1997. El crecimiento económico estuvo determinado durante estos años por los fuertes giros que experimentó la demanda agregada interna. A su vez, la estructura productiva sufrió cambios apreciables: aumentó el peso relativo de los sectores productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, al tiempo que se produjo un marcado deterioro de los sectores transables, especialmente la agricultura y la industria.

Las repercusiones de estos cambios en el mercado laboral fueron significativas. La capacidad de la economía para generar empleo se deterioró notablemente. Éste no es, por lo demás, un fenómeno reciente, ya que comenzó a manifestarse durante el auge espectacular de la demanda agregada en 1992-1995, pero entonces no se reflejó sobre la tasa de desempleo, dada la tendencia favorable de la participación laboral. Por sectores, el deterioro de la capacidad de generación de empleo en la agricultura fue notable a comienzos de la década, y en la industria a partir de su desaceleración a mediados de ella. Este comportamiento fue compensado durante la fase de auge de la primera mitad de los años noventa por la respuesta positiva de las actividades no transables, pero este efecto favorable desapareció cuando se agotó el auge de la demanda interna a mediados de la década.

La desfavorable evolución del empleo ha afectado fundamentalmente a los trabajadores de más bajo nivel educativo. Los cambios en la estructura productiva han golpeado, en efecto, a los trabajadores con menos educación, ya que la eliminación de empleo en los sectores transables afectó más a estos trabajadores,

en tanto que el aumento de empleo en los sectores no transables tendió a favorecer a trabajadores con mayores niveles educativos. Por otra parte, el cambio tecnológico ha sido de uso intensivo de capital y ahorrador de mano de obra en todos los niveles educativos, aunque con mayor incidencia en la mano de obra de menor calificación. Los sesgos generados por la apertura económica hacia la demanda de mano de obra más instruida se reflejan también en la mayor rentabilidad de la educación para los niveles de escolaridad más altos y en el incremento de los ingresos relativos de estos trabajadores, que ha presionado adversamente la distribución urbana de ingresos.

Entre 1991 y 1997 el país experimentó un aumento en la concentración del ingreso medida con el coeficiente de Gini, aunque como resultado de tendencias opuestas en las zonas urbanas y rurales. Al simular los efectos de los cambios en el mercado laboral entre 1991 y 1997 sobre la distribución del ingreso se observa que los efectos más significativos para el total nacional se dieron a través de la composición sectorial del empleo y la estructura de los salarios y en menor grado a través de los cambios en las tasas de participación laboral y desempleo. Los mismos resultados se obtienen para las zonas urbanas. Las simulaciones para las zonas rurales muestran que los cambios en el mercado laboral ocurridos entre 1991 y 1997, en particular las modificaciones en la estructura del empleo, contribuyeron a disminuir la concentración del ingreso. La evolución de la pobreza y, en particular, su fuerte reducción en las zonas urbanas entre 1991 y 1997, estuvo dominada por otros efectos, en especial por la disminución significativa en el costo de la canasta de alimentos, que tuvo, como es obvio, signos opuestos en términos de ingresos en las zonas urbanas y rurales.

Bibliografía

- Birchenall, J. (1997): *Income Distribution, Human Capital and Economic Growth in Colombia*, Archivos de macroeconomía, N° 70, Santafé de Bogotá, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico.
- Bernal, R., M. Cárdenas, F. Sánchez y J. Núñez (eds.), *La distribución del ingreso en Colombia: tendencias recientes y retos de la política pública*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Colombia, Contraloría General de la República (1986): *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la Misión de Empleo*, Economía colombiana, N° 10, Santafé de Bogotá.
- Colombia, DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (1999): *Evolución de la economía colombiana. Primer trimestre de 1999*, Santafé de Bogotá.
- Colombia, DNP/PNUD (Departamento Nacional de Planeación/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998): *Informe de desarrollo humano para Colombia, 1998*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Farné, S., A. Vivas y J. Núñez (1998): La estabilidad laboral en el mercado de trabajo urbano en Colombia, 1984-1986, Santafé de Bogotá.
- Henaó, M.L. y A. Parra (1998): Educación y mercados de trabajo, *Empleo: un desafío para Colombia*, Santafé de Bogotá, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Leibovich, J. y J. Núñez (1999): *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in Rural Colombia (1978-1988-1995)*, Documento CEDE, N° 12, Santafé de Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), agosto.
- Núñez, J. y F. Sánchez (1999): *Estimaciones trimestrales de la línea de pobreza y sus relaciones con el desempeño macroeconómico colombiano (1977-1997)*, Archivos de macroeconomía, N° 110, Santafé de Bogotá, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico.
- Ocampo, J. A. (1997): Una evaluación de la situación fiscal colombiana, *Coyuntura económica*, vol. XXVII, N° 2, Santafé de Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), junio.
- _____ (1998): Una década de grandes transformaciones económicas (1986-1996), *Nueva historia de Colombia*, vol. VIII, Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- Ocampo, J. A.; M. J. Pérez; C. Tovar y F. J. Lasso (1998): Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996, E. Ganuza, L. Taylor y S. Morley (eds.), *Política macroeconómica para América Latina y el Caribe*, Madrid, Mundi Prensa.
- Ocampo, J. A. y C. Tovar (1999): *Price-Based Capital Account Regulations: The Colombian Experience*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 87, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (1998): Empleo: un desafío para Colombia, Santafé de Bogotá, Proyecto OIT/Ministerio de Trabajo.
- Paes de Barros, R. (2000): Methodological issues, trabajo presentado al proyecto Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el empleo, la distribución, la pobreza y el crecimiento, Buenos Aires, febrero.
- Reina, M. y D. Yanovich (1998): *Salud, educación y desempleo: diagnóstico y recomendaciones*, Cuadernos, N° 4, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO.
- Ribero, R. y J. García (1996): *Estadísticas descriptivas del mercado laboral masculino y femenino en Colombia: 1976-1995*, Archivos de macroeconomía, N° 48, Santafé de Bogotá, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico.
- Sánchez, F. (ed.) (1998): *La distribución del ingreso en Colombia: tendencias recientes y retos de la política pública*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Sánchez, F. y J. Núñez (1998): Educación y salarios relativos en Colombia, 1976-1995. Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del ingreso, F. Sánchez (ed.), *La distribución del ingreso en Colombia: tendencias recientes y retos de la política pública*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- _____ (1999): Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales, ¿Quién se benefició del gasto público en los noventa?, *Coyuntura social*, N° 20, Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO.
- Taylor, L. (1998): Balance of payments liberalization: Effects on employment, distribution, poverty and growth, Términos de referencia para el proyecto Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el empleo, la distribución, la pobreza y el crecimiento, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/CEPAL/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Vélez, C. E., A. Kugler y C. Bouillon (1999): The reversal of inequality gains in urban Colombia, 1978-1995: a combination of persistent and fluctuation forces, Washington, D.C., Banco Mundial, mimeo.
- Villar, L. y H. Rincón (2000): The Colombian economy in the nineties: capital flows and foreign exchange regimes, trabajo presentado a la conferencia Critical Issues in Financial Reform: Latin America/Caribbean and Canadian perspectives, Toronto, Universidad de Toronto, The Munk Centre for International Studies Programme on Latin America and the Caribbean, junio.

Nuevos desafíos para *la equidad en Uruguay*

Rubén Kaztman

*Director del Programa
de Investigación
sobre Integración Social,
Pobreza y Exclusión,
Universidad Católica
de Uruguay
Kaztman@adinet.com.uy*

Fernando Filgueira

*Doctor en Ciencias Políticas
e Investigador en el
mismo programa
filgue@chasque.apc.org*

Magdalena Furtado

*Economista
Oficina de la CEPAL
en Montevideo
cepal@adinet.com.uy*

Desde las primeras décadas del siglo XX Uruguay presentó niveles de equidad y de desarrollo de sus instituciones de bienestar social que le permitieron descollar en el entorno latinoamericano. En la segunda mitad del siglo, esa herencia de democracia y equidad sobrevivió sin demasiadas fisuras a las duras pruebas a la que fue sometida. Una prueba consistente de la fortaleza de la matriz sociocultural del país fue su capacidad para mantener, una vez recuperada la democracia en 1985, la posición de liderazgo que tradicionalmente ocupó en la región en cuanto a desarrollo social, y que en esta oportunidad se reflejó en índices de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso inferiores a los de otras naciones latinoamericanas. Los autores sostienen que en los últimos quince años del siglo XX el Uruguay logró procesar esos desafíos manteniendo un adecuado balance entre los aspectos políticos, sociales y económicos del desarrollo. El tema se analiza mediante la presentación de la posición de Uruguay en el escenario latinoamericano. Utilizando el mismo tipo de indicadores, se describe luego la evolución del país en los últimos quince años del siglo XX. Enseguida se discuten algunos de los procesos más importantes que, en el mercado, en los hogares y en el Estado, subyacen a esas tendencias. Y por último se presentan algunas reflexiones sobre los principales desafíos que deberá enfrentar el país para preservar o mejorar el nivel ya alcanzado de integración nacional sobre bases de equidad.

I

Introducción

Si bien se trata de un fenómeno generalizado, la reestructuración económica que acompaña a la globalización no ocurre en un vacío social y político. Por el contrario, ella tiene lugar en sociedades que presentan una amplia variedad de regímenes regulatorios, estructuras institucionales, marcos jurídicos y sistemas de bienestar, que condensan los rasgos más importantes de sus matrices socioculturales. Por lo tanto, aunque los procesos asociados al estilo que orienta los actuales modelos de desarrollo se dan en la mayoría de los países, el ritmo, la secuencia y el contenido de las reformas y, por ende, sus consecuencias sociales, son diferentes.

Desde las primeras décadas del siglo XX Uruguay presentó niveles de equidad y de desarrollo de sus instituciones de bienestar social que le permitieron destacar en el entorno latinoamericano. La ausencia de divisiones étnico-culturales significativas, los importantes excedentes de la producción primaria y una temprana consolidación democrática fueron algunos de los factores que contribuyeron a establecer la matriz sociocultural que dio lugar a esa destacada posición relativa.

En la segunda mitad del siglo, esa herencia de democracia y equidad sobrevivió sin demasiadas fisuras a las duras pruebas a que fue sometida: un estancamiento económico prolongado, conflictos entre orientaciones radicalmente distintas sobre la organización de la sociedad y de la economía —que en su momento pusieron en jaque la estabilidad política— y un golpe de Estado que instauró un gobierno militar. Prueba de la fortaleza de la matriz sociocultural del país fue su capacidad para mantener, una vez recuperada la democracia en 1985, la posición de liderazgo que

tradicionalmente ocupó en la región en cuanto a desarrollo social, y que en esa oportunidad se reflejó en índices de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso inferiores a los de otras naciones latinoamericanas.

Sin duda el retorno a la democracia generó condiciones favorables para preservar esa herencia de equidad, así como para enfrentar los nuevos retos que amenazaban su mantenimiento. Las principales amenazas se vinculaban a las consecuencias, diferentes sobre distintos segmentos de la sociedad, de la incorporación al mundo globalizado, de la ampliación de la frontera de la competitividad y de la adecuación del funcionamiento de las instituciones de bienestar a las exigencias de un crecimiento sostenido dentro de los nuevos parámetros.

En esta sección se postula que, en los últimos quince años del siglo XX, el país logró enfrentar esos desafíos, manteniendo un adecuado equilibrio entre los aspectos políticos, sociales y económicos del desarrollo, lo que ha hecho que algunos especialistas en estos temas lo consideren un ejemplo de gradualismo exitoso.¹ La calificación de “exitoso” —en el entorno regional, por cierto— no implica ignorar que, como todos los países latinoamericanos, Uruguay está hoy día profundamente afectado por los grandes problemas que se vinculan con la reestructuración productiva, el estrangulamiento del empleo y las presiones por desregular el mercado laboral. En rigor, las consecuencias de esos problemas ya se traducen en fisuras en el tejido social tradicionalmente integrado del país, así como en voces de alerta acerca de las dificultades para sustentar su estilo de crecimiento equilibrado.

II

Uruguay en el contexto latinoamericano

La mayoría de los estudiosos de problemas vinculados a la equidad coincide en que América Latina es la re-

gión del mundo que ostenta las distribuciones más regresivas de la riqueza. Las cifras del Uruguay, sin embargo, lo separan claramente de su entorno regional (cuadro 1).

□ Las autoras agradecen a Carlos Filgueira, Juan Andrés Morães, Juan Carlos Veronelli, Rafael Díez de Medina y Alvaro Fuentes sus estimulantes sugerencias y sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo.

¹ Véase un análisis del caso uruguayo en profundidad y en perspectiva comparada en Filgueira y Morães (1999).

CUADRO 1

**América Latina (nueve países):
Índices de desigualdad y pobreza**

		Desigualdad ^a	Pobreza ^b
Argentina	1990	9.3	16
	1997	9.6	13
	<i>Variación</i>	3.2%	-18.8%
Bolivia	1989	12.6	49
	1997	10.8	47
	<i>Variación</i>	-14.3%	-4.1%
Brasil	1990	16.3	36
	1996	16.8	25
	<i>Variación</i>	3.1%	-30.6%
Chile	1990	11.7	33
	1996	11.8	19
	<i>Variación</i>	0.9%	-42.4%
Colombia	1990	10.2	35
	1997	12.2	39
	<i>Variación</i>	19.6%	11.4%
Ecuador	1990	7.1	56
	1997	7.4	50
	<i>Variación</i>	4.2%	-10.7%
México	1989	9.1	34
	1996	7.7	38
	<i>Variación</i>	-15.4%	11.8%
Paraguay	1990	6.2	37
	1996	7.6	34
	<i>Variación</i>	22.6%	-8.1%
Uruguay	1990	6.2	12
	1997	4.7	6
	<i>Variación</i>	-24.2%	-50.0%

Fuente: CEPAL (1999).

^a Cociente entre el ingreso medio del 10% más rico y del 40% más pobre.

^b Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza.

En efecto, los valores de los índices de desigualdad y de pobreza para 1990 o para 1997 son menores en Uruguay que en los demás países que figuran en el cuadro. Asimismo, sus indicadores de cambio de la situación social en ese período registran una tasa de reducción de la pobreza y la desigualdad mayor incluso que la de Argentina y Chile, cuyos ritmos de crecimiento del producto bruto interno per cápita en esos años fueron más elevados que el de Uruguay (33.2%, 53.3% y 27.2%, respectivamente).

En suma, el país mostró más capacidad para amortiguar los efectos sociales negativos de los procesos de apertura y de ajuste macroeconómico que sus pares de la región.

El buen desempeño relativo de Uruguay en el campo de la justicia social tiene su correlato en la legitimidad que otorgan sus ciudadanos a la democracia y a sus instituciones, como muestra el cuadro 2. El compromiso de la población con el sistema democrático hace que la opinión pública uruguaya adjudique a este sistema mayor legitimidad, capacidad de respuesta, utilidad y responsabilidad que en la mayoría de los restantes países de la región. En cada una de las afirmaciones incluidas en dicho cuadro que indican confianza y satisfacción con el funcionamiento de la democracia, así como en la suma ponderada de los porcentajes de respuestas positivas a cada pregunta, los uruguayos manifiestan mayor conformidad y adhesión a las instituciones de la democracia que los residentes de otros países de la región.²

CUADRO 2

América Latina (ocho países): Opiniones sobre la democracia, 1995
(Porcentaje que responde afirmativamente)

	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	82	48	54	57	58	58	86	64
Está satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país	53	31	34	24	31	47	59	38
La democracia permite la solución de los problemas nacionales	59	51	51	52	39	71	63	53
Las elecciones en el país son limpias	78	26	82	52	39	64	83	19
Los senadores y diputados se preocupan de lo que piensa la gente como uno	19	16	24	24	28	29	38	16
La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro	75	53	56	53	62	75	77	52
Suma no ponderada	366	225	301	223	228	344	406	242

Fuente: Kaztman (1997), sobre la base a datos de Basañez, Lagos y Beltrán (1996).

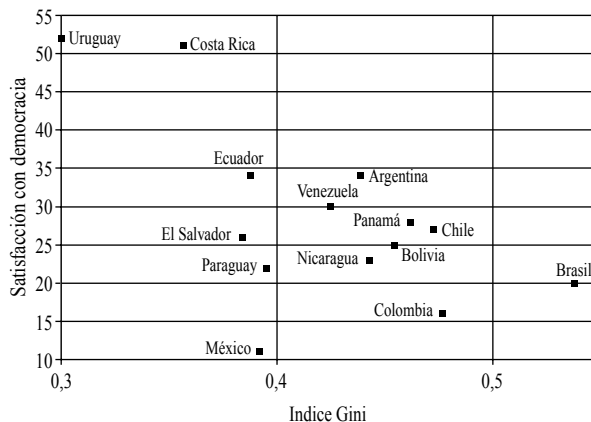
² La predisposición democrática manifestada en estas respuestas no resulta de patrones culturales que cristalizan de la noche a la mañana. Por el contrario, se ha gestado en el largo plazo. Sus rasgos van

sedimentando a través de procesos que usualmente cubren varias generaciones y que tienen efectos inerciales profundos sobre las actitudes políticas de los ciudadanos.

La justicia social y la adhesión democrática están estrechamente conectadas. La percepción de injusticias sociales o de desigualdad de oportunidades con otros grupos de la sociedad tiende a debilitar el compromiso de los afectados con las instituciones que hacen posible esas inequidades. A su vez, la falta de confianza en las instituciones torna “más complejos e inciertos los procesos de agregación de las preferencias de los individuos y mayores los conflictos de distribución de los recursos públicos. También es más difícil la integración económica y social de los diferentes grupos y es más factible que el aparato estatal quede sujeto a influencias de grupos de presión, corrupción e ineficiencia, todo lo cual contribuye a mantener la desigualdad” (BID, 1998). En el gráfico 1 se muestra la asociación entre ambos fenómenos.

GRAFICO 1

Desigualdad y satisfacción con la democracia. 14 países latinoamericanos, 1996-1997



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de CEPAL (1998) y Basañez y otros (1996).

III

Tendencias de la pobreza y la desigualdad a partir de la restauración democrática

1. Pobreza

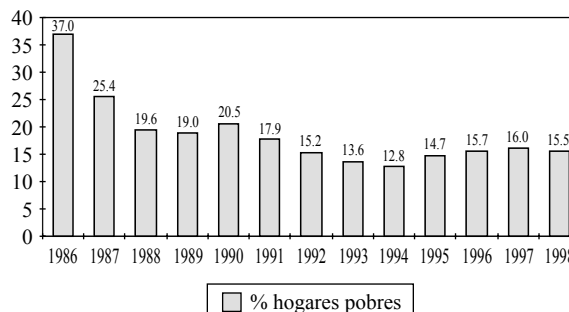
La evolución general de la economía uruguaya permitió que en el período 1986-1997 el ingreso real medio de los hogares creciera más del 50%. Ese crecimiento fue acompañado por una reducción significativa de la pobreza³ en el Uruguay urbano (gráfico 2). De 1986 a 1998 el porcentaje de hogares pobres se redujo del 37% al 15,5%, y el de hogares indigentes —esto es, con ingresos per cápita insuficientes para cubrir el costo de una canasta de alimentos—, tras un descenso inicial en los primeros años del período considerado, se mantuvo en un nivel aproximado al 1%.

En el gráfico 3 se puede observar la relación inversa entre la evolución del ingreso nacional per cápita y la pobreza. En un país sin cambios abruptos en la distribución del ingreso, que además exhibe una con-

centración relativamente baja, no es de extrañar que los frutos del crecimiento se reflejen rápidamente en una reducción de la pobreza. Las curvas del gráfico reflejan también con claridad el “efecto tequila” de fines de 1994 y sus consecuencias inerciales, a las que se sumaron posteriormente las de las crisis que afectaron a Rusia y al sudeste asiático.

GRAFICO 2

Evolución de la pobreza. Total urbano, 1986-1998 (Porcentajes)

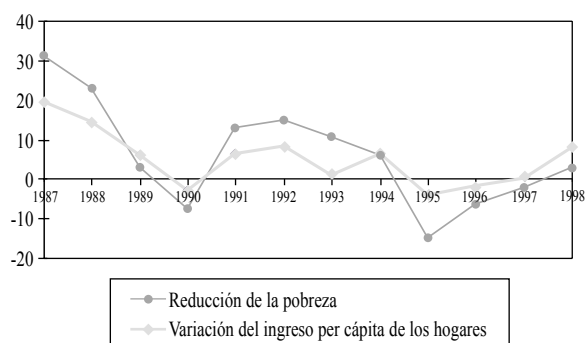


Fuente: Elaboración propia a base de las encuestas continuas de hogares, del INE.

³ El índice de pobreza utilizado aquí se basa en las estimaciones del costo de la canasta de consumo elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, basándose en los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada en 1994-1995. Aunque en general sigue la misma tendencia, este índice difiere en magnitud del utilizado con fines comparativos en el Panorama Social de América Latina (CEPAL, 1999), que fue la fuente del cuadro 1.

GRAFICO 3

Relación entre crecimiento y pobreza.
Total urbano, 1986-1998
(Porcentajes)



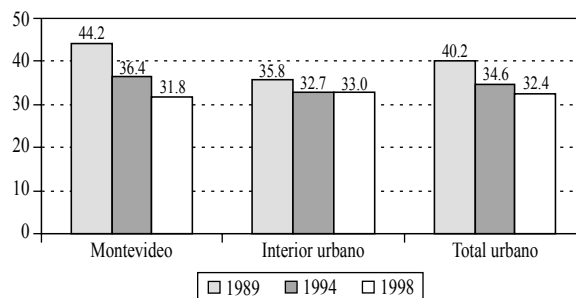
Fuente: Elaboración propia a base de las encuestas continuas de hogares, del INE.

Fuera de los vaivenes de la economía, quizás el factor singular más importante del descenso de la pobreza fue la enmienda constitucional aprobada por el plebiscito de 1989. Dicha enmienda estableció que los beneficios de los jubilados y pensionados se indexarían automáticamente de conformidad con el índice medio de salarios. Como cerca de la mitad de los hogares urbanos uruguayos (49.6% en 1998) cuenta con algún ingreso proveniente de pensiones, el cambio significó que una importante proporción de los hogares pobres que incluían jubilados o pensionados dejaron de ser pobres. De hecho, entre 1989 y 1998 el porcentaje de hogares pobres que incluían al menos un jubilado o pensionado disminuyó de 40.2 a 32.4% con respecto al total de hogares pobres. Mirado desde otro ángulo, entre 1989 (año del plebiscito) y 1998, en los hogares urbanos la pobreza bajó un 18.4%, en tanto que en aquellos que contaban con algún jubilado la reducción fue de 32.6% (gráfico 4).

Las estrategias familiares también hicieron su aporte a la reducción de la pobreza, principalmente a través de la incorporación de mujeres casadas a actividades remuneradas. La movilización de la fuerza de trabajo familiar dio lugar a un aumento de la proporción de miembros en el mercado de trabajo (densidad ocupacional) en los hogares de los primeros cinco deciles (gráfico 5). Lo inverso sucedió en hogares de mayores ingresos, en parte porque el alza de las pensiones permitió el traslado a los deciles más altos de hogares que incluían algún pensionado. Si bien la mayor densidad ocupacional amortigua los efectos de las crisis económicas, también tiene efectos negativos, particularmente en los hogares de menores recursos. Dado que en ellos se concentran los esfuerzos de re-

GRAFICO 4

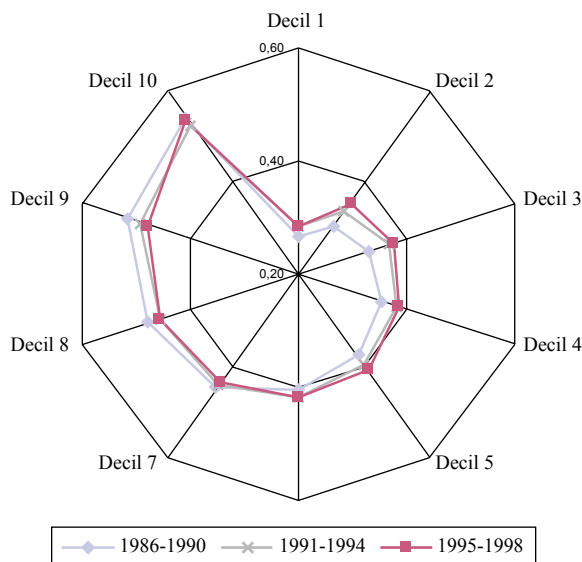
Porcentaje de hogares con jubilados pobres con respecto al total de hogares pobres, 1989, 1994, 1998
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a base de las encuestas continuas de hogares, del INE.

GRAFICO 5

Evolución de la densidad ocupacional.
Total urbano, 1986-1998



Fuente: Elaboración propia a base de las encuestas continuas de hogares, del INE.

producción biológica y social de la población, el trabajo remunerado de la mujer casada restringe su capacidad de contribuir en lo que se refiere al cuidado y vigilancia de los hijos. Por otra parte, la incorporación temprana de éstos al mercado de trabajo disminuye significativamente sus oportunidades de acumular logros educativos (Filgueira, 1999).

Otros hogares se alejaron de la amenaza de la pobreza recurriendo a decisiones de limitar el tamaño de sus familias. De hecho, la fecundidad global en las áreas urbanas se redujo entre 1985 y 1996 de 2.89 a

2.60 por mujer. En general, estas tendencias suelen reflejar el mayor capital humano incorporado por las mujeres y su decisión de utilizarlo mejorando sus oportunidades en el mercado de trabajo. Pero en este caso, la reducción también afectó a las categorías de mujeres con más probabilidad de caer en la pobreza. Las tasas para aquéllas sin instrucción bajaron de 3.92 a 2.88, y para las que no terminaron la primaria, de 4.33 a 4.24.⁴ En suma, la mayor participación laboral de las mujeres casadas y la reducción del número de hijos contribuyeron a la reducción de la pobreza medida por los ingresos per cápita del hogar.

En los últimos quince años del siglo XX los cambios en el peso relativo de los hogares pobres fueron acompañados por significativos avances en la satisfacción de algunas necesidades básicas. Aunque no cubren todo el período, los datos que se presentan en el gráfico 6 muestran que entre 1991 y 1998 se registraron importantes avances en el acceso a energía eléctrica, a agua potable dentro de las viviendas, a cobertura médica y a mejores condiciones habitacionales.

2 Desigualdad⁵

Como se mencionó al inicio de esta sección, la disminución de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida que se dieron en los últimos quince años del siglo XX pudieron haberse producido en distintos escenarios de distribución del ingreso. En Uruguay dicha distribución permaneció prácticamente invariable a lo largo del período (gráfico 7). En efecto, el índice de Gini de la distribución del ingreso per cápita (con valor locativo) entre hogares⁶ osciló alrededor de 0.41, con una leve tendencia ascendente, sobre todo hacia fines del período.⁷

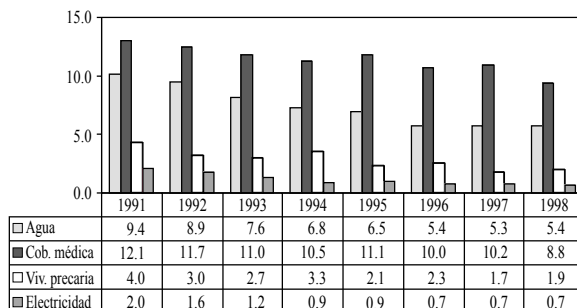
⁴ Véase Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer (por publicarse).

⁵ El coeficiente de desigualdad utilizado (Gini) muestra diferencias en magnitud y en tendencia con el que se usa en el *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 1999). Este último fue construido con una metodología que busca maximizar la confiabilidad de los resultados para definir la posición relativa de los países en la dimensión considerada y, por lo tanto, los criterios empleados deben ajustarse a las restricciones de las fuentes nacionales de información. Los resultados que se presentan en esta sección coinciden con los de otros estudios realizados para Uruguay (véase Vigorito, 1999, p. 259, cuadro 2B).

⁶ El ingreso per cápita del hogar se calculó a partir de la agregación de los ingresos que llegan a él por concepto de remuneraciones del trabajo y del capital y pensiones, así como también los subsidios y transferencias y el valor locativo imputado por la propiedad de la vivienda. En dichos cálculos no se considera como integrante del hogar al servicio doméstico que vive en él.

GRAFICO 6

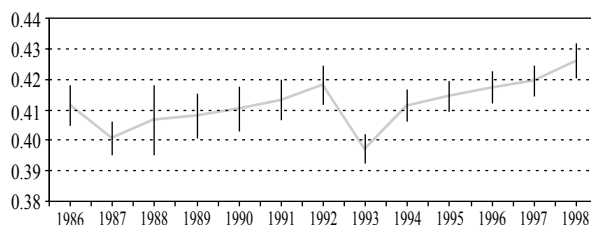
Evolución de algunas carencias críticas en el Uruguay urbano, 1991-1998



Fuente: Elaborado por el Informe de Desarrollo Humano de Uruguay (1999), a base de datos de las encuestas continuas de hogares del INE.

GRAFICO 7

Evolución de la desigualdad en el Uruguay, 1986-1998 (Coeficiente de Gini)



Fuente: Elaboración propia a base de las encuestas continuas de hogares efectuadas por el INE.

CUADRO 3

Uruguay urbano: Participación en el ingreso de los quintiles de hogares ordenados según el ingreso per cápita, 1986-1998 (Porcentajes)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
1986	5.6	10.4	15.0	21.8	47.3
1987	5.9	10.6	15.2	21.9	46.4
1988	6.0	10.5	14.9	21.4	47.2
1989	5.8	10.5	14.9	21.5	47.3
1990	5.8	10.4	14.9	21.5	47.5
1991	5.7	10.3	14.8	21.4	47.7
1992	5.5	10.2	14.8	21.4	48.1
1993	5.8	10.7	15.3	22.0	46.1
1994	5.6	10.3	14.9	21.8	47.4
1995	5.4	10.2	14.9	22.0	47.5
1996	5.4	10.2	14.8	21.9	47.7
1997	5.4	10.1	14.8	21.7	48.0
1998	5.2	9.9	14.7	21.9	48.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas continuas de hogares efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁷ Los valores del índice en los años noventa no son estadísticamente distintos a los de los ochenta, salvo en 1998. En ese año, el intervalo de confianza estadística de la estimación al 95% no se solapa con los correspondientes a los años ochenta.

Un comportamiento similar se observa cuando en vez de utilizar una medida sintética como el índice de Gini se sigue la evolución de la parte del ingreso que afluye a los hogares ubicados en cada uno de los cinco quintiles de ingreso per cápita. Así, si bien los mo-

vimientos a lo largo de todos los años del período 1986-1998 son de poca magnitud, se aprecia que pierde participación el 40% de hogares urbanos con menores ingresos, mientras la acrecienta el 20% de hogares más ricos (cuadro 3).

IV

Factores determinantes de las tendencias en la distribución del ingreso

1. Consideraciones iniciales

La escasa variación en los índices de distribución del ingreso puede ser engañosa, pues puede sugerir que los niveles de desigualdad son relativamente independientes tanto del tipo de crecimiento como de los grandes procesos económicos y sociales que afectan a las sociedades.⁸ La interpretación correcta va en otro sentido. Las sociedades están permanentemente expuestas a fuerzas que modelan sus estructuras en direcciones más o menos equitativas y que, por ende, afectan a diferentes categorías sociales con distinto signo e intensidad. Las categorías que se ven perjudicadas buscan contrarrestar esos efectos utilizando los recursos individuales y colectivos que puedan movilizar.

En este enfoque, los indicadores de distribución del ingreso (y de la riqueza cuando se dispone de información adecuada) se interpretan más bien como el resultado de una compleja trama de fuerzas que de un lado son activadas por el mercado y de otro por individuos, hogares y actores colectivos. Como veremos más adelante, los cambios en el mercado producen variaciones en la rentabilidad de los distintos factores de producción y afectan así tanto el promedio de ingresos como su distribución entre las distintas fuentes que los originan.

Los individuos reaccionan a los cambios en el mercado optando, en la medida de sus posibilidades, por distintas vías de acción. Dentro de sus hogares,

participan de las decisiones sobre el número de hijos, sobre mantenerlos o no en el sistema educativo cuando tal permanencia comienza a ser incompatible con las necesidades de ingreso, sobre la incorporación de personas al hogar o su separación de él, y sobre la frecuencia e intensidad de la participación laboral de cada uno de los miembros en edad activa. A su vez, a nivel institucional, los actores colectivos pugnan entre sí por una mayor incidencia en el diseño y la forma de aplicar los instrumentos de política, utilizando sus recursos sociales, políticos y económicos para aumentar o mantener su porción de los frutos del crecimiento o para minimizar su cuota del costo de las crisis. Todas estas fuerzas actúan bajo la superficie, dando forma a la distribución del ingreso y de la riqueza en la sociedad.

A continuación exploremos, de manera muy sintética, algunos de los factores que podrían haber influido sobre la distribución del ingreso en Uruguay en los últimos quince años del segundo milenio.

2 Factores determinantes

a) *Apertura, ajuste fiscal y perturbaciones externas*

Aunque todavía es muy temprano para afirmar que los nuevos estilos de desarrollo han afectado la distribución del ingreso, algunos autores encuentran una asociación empírica entre los procesos de reformas estructurales que acompañan a esos estilos y una mayor desigualdad (Altimir, 1997).⁹ Todo intento de aplicar dicha hipótesis a Uruguay debería tomar en cuenta las características particulares de su proceso de reformas estructurales, entre otras, la ausencia de privatizaciones

⁸ Li, Squire y Zou (1998) examinaron las tendencias en la distribución del ingreso de 45 países sobre los cuales existía información de buena calidad para períodos prolongados. Encontraron que la mayoría (29) no mostraba tendencias distinguibles en una u otra dirección y que el resto se dividía igualmente entre las que aumentaban la desigualdad y las que la reducían

⁹ La afirmación de Altimir resulta del análisis de cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

significativas y la temprana liberalización financiera que se realizó ya en los años setenta.

De todos modos, entre 1985 y 1998 Uruguay avanzó con fuerza en el proceso de apertura externa y en el control del déficit fiscal. Las barreras arancelarias se redujeron, pasando de un arancel medio de 40.7% a uno de 12.8%¹⁰ (UNCTAD/CEPAL, 1998). En ese mismo período, el déficit fiscal global pasó de 6.3% a 1.0% del producto interno bruto (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 1999) y la inflación se redujo de aproximadamente 70% a alrededor de 10%.

Tanto la apertura externa como las políticas de reforma del Estado alteraron la composición del empleo. En muchos países de la región la globalización de sus economías trajo consigo un descenso del peso relativo de la industria en la absorción de trabajadores

y en el total del producto nacional. En Uruguay, que participó de estos procesos en el período considerado, los trabajadores industriales disminuyeron de 20.5% del total de trabajadores en 1986 a 16.3% en 1998. Esto es, casi un quinto de los trabajadores de la industria se trasladó a los servicios o alimentó la tasa de desempleo.

El ajuste fiscal fue acompañado de un achicamiento del aparato estatal. De trece países para los que se dispone de información comparativa entre el inicio de los años ochenta y fines de los noventa, doce, incluido Uruguay, vieron reducirse el porcentaje de trabajadores en empleos públicos (CEPAL, 1999). En ese período los empleados públicos que constituían aproximadamente un cuarto de la fuerza de trabajo urbana, pasaron a ser cerca de un sexto de ella, perdiendo así alrededor de 30% de su peso relativo.

Estas transformaciones no podían sino afectar la distribución del ingreso entre los hogares. De hecho, hasta que comenzaron a sentirse los efectos de la crisis mexicana, el ingreso medio de los hogares había crecido continuamente en el período (recuadro 1).

¹⁰ A partir de enero de 1998 el arancel subió tres puntos luego de un acuerdo de los países del Mercosur previo a la devaluación efectuada por Brasil, país que solicitó este aumento.

Recuadro 1

El mayor grado de apertura potenció los alcances de la crisis mexicana de fines de 1994, que se tradujo en un aumento del desempleo y de la pobreza. Mientras que las tasas de desempleo en Uruguay se mantuvieron alrededor del 9% entre 1986 y 1994, a partir del “efecto tequila” se ubicaron entre el 11 y el 13%. Las consecuencias de estas crisis económicas tienen cierta inercia que es estimulada, entre otras cosas, por una mayor cautela empresarial ante compromisos contractuales con nuevos trabajadores —actitud que se extiende aún a períodos de reactivación económica— y por una mayor inclinación a reemplazar mano de obra por equipamiento. Pero sus efectos también se traducen en más deserción escolar, a medida que miembros de la familia se vuelcan al mercado de trabajo para compensar la pérdida de ingreso de algunos de los miembros adultos, o en el retiro prematuro de la actividad de personas que quedan desempleadas a una edad en que las posibilidades de reingreso al mercado son muy bajas. En general, las situaciones de crisis obligan a los pobres a adoptar decisiones que tienen consecuencias de mediano y largo plazo sobre las posibilidades de los miembros del hogar de acumular los activos que su bienestar requiere.

Para evaluar el impacto de la crisis mexicana, hay que tener en cuenta que las diferencias de tamaño económico entre Uruguay y sus dos principales socios en el Mercosur hace que la incidencia indirecta del “efecto tequila” sobre Argentina y Brasil haya sido tanto o más importante que sus efectos directos sobre Uruguay. Es por eso que dicha crisis marcó un punto de inflexión en la estabilidad de los índices relativamente bajos de desigualdad y pobreza que caracterizaron la historia uruguaya en los últimos quince años del siglo XX. Como se ha señalado extensamente en los análisis realizados durante la década recesiva de los ochenta, los hogares de menores recursos son los primeros afectados en los períodos recesivos y los últimos en sacar ventajas de los períodos de auge económico, lo que produce una asincronía entre el ritmo de aumento y descenso de la pobreza conforme a las vicisitudes del crecimiento. La lectura de los datos sobre pobreza y desigualdad de los últimos años del siglo XX deberá también tomar en cuenta la acumulación de los efectos de las crisis posteriores a la mexicana (de Rusia, del sudeste asiático y de Brasil).

CUADRO 4

**Uruguay urbano: Ingreso medio y distribución entre los perceptores,
por fuentes de ingreso, 1986-1998**

	Ingreso medio de los perceptores ^a				Índice de Gini de los perceptores			
	Trabajo ^b	Jubilaciones y pensiones	Capital ^c	Total	Trabajo	Jubilaciones y pensiones	Capital	Total
1986	28.4	12.9	47.4	27.9	0.426	0.409	0.601	0.475
1987	31.8	14.7	56.6	31.5	0.413	0.408	0.608	0.468
1988	34.3	17.3	65.8	34.9	0.413	0.445	0.581	0.476
1989	36.0	16.2	63.8	35.2	0.416	0.430	0.581	0.475
1990	34.3	16.7	64.7	34.0	0.415	0.450	0.600	0.479
1991	36.5	18.0	68.9	36.5	0.426	0.427	0.604	0.480
1992	38.4	20.5	75.6	38.6	0.441	0.426	0.598	0.483
1993	39.2	22.0	68.3	38.6	0.435	0.425	0.544	0.466
1994	41.1	22.9	74.9	40.8	0.449	0.432	0.563	0.480
1995	39.3	22.3	66.3	38.6	0.455	0.434	0.548	0.479
1996	39.1	23.1	65.8	38.1	0.457	0.433	0.543	0.476
1997	38.1	23.9	68.2	38.0	0.458	0.434	0.541	0.476
1998 ^d	40.8	25.7	82.0	41.8	0.453	0.448	0.552	0.479

Fuente: Elaboración propia basada en las encuestas continuas de hogares, del INE.

^a Los ingresos medios por perceptor están expresados en precios de diciembre de 1995.

^b Los ingresos del trabajo incluyen los salarios privados, públicos y de trabajadores por cuenta propia con o sin local.

^c Los ingresos del capital comprenden alquileres, intereses y los ingresos de los patrones (utilidades y remuneraciones).

^d En 1998 hubo cambios en el relevamiento de la muestra de la encuesta continua de hogares (actualización del marco muestral, cambios en los criterios de reposición y eliminación de las localidades menores de 5 000 habitantes) que pudieron significar saltos en los niveles de algunas variables que hasta el momento no han sido analizados.

Para interpretar correctamente las consecuencias de los procesos de apertura y ajuste fiscal sobre la equidad social es necesario rastrearlas mediante el análisis de los cambios producidos en las estructuras que median entre esos dos fenómenos, como la recomposición de las distintas fuentes de ingresos, las modificaciones en el mercado laboral y los instrumentos de política del Estado que se activan para contrarrestar eventuales efectos regresivos de esos procesos.

b) *Cambios en las fuentes de ingresos*

Entre 1986 y 1997 el país asistió a cambios en el peso relativo de las distintas fuentes de ingreso de los perceptores. El ingreso medio proveniente de jubilaciones y pensiones creció durante todo el período. El ingreso medio del capital se elevó hasta 1992 y luego cayó entre ese año y 1997 (cuadro 4). Finalmente, el ingreso medio del trabajo creció hasta 1994, pero a un ritmo menor que el de las otras dos fuentes y con una caída posterior que fue también más leve que la del ingreso del capital.

Por otro lado, la evolución de la distribución del ingreso difirió entre perceptores de ingresos de distintas fuentes. Los datos ilustran una tendencia concentradora del ingreso entre los trabajadores y, en los años noventa, también entre los pensionados; en

cambio, se observa una desconcentración del ingreso entre los propietarios de capital (cuadro 4).

La estabilidad en la distribución de los ingresos totales entre los perceptores no implica necesariamente que haya una estabilidad similar en las tendencias de la desigualdad entre los hogares, ya que en definitiva éstas dependen de cómo se combinan los individuos en esos hogares.

Algunos trabajos han examinado el efecto de los cambios experimentados por las fuentes de ingresos sobre el grado de desigualdad total. Así, Vigorito (1999) analizó la contribución de cada fuente a la variación de la desigualdad entre 1986 y 1997 a partir de la descomposición del índice de entropía 1 (de Theil),¹¹ que se mantuvo prácticamente estable (en 1986 ascendía a 32.85 y en 1997 a 33.05). La autora citada encontró que los salarios, las jubilaciones y pensiones y los ingresos de los trabajadores por cuenta propia contribuyeron en forma positiva a la evolución de la desigualdad en dicho período, en tanto que los ingresos de los patrones tuvieron un impacto

¹¹ Para ello utilizó la regla de descomposición de Shorrocks (1982 y 1983), retomada por Jenkins (1995) y Foster y Sen (1997) y la aplicó a la distribución del ingreso total del hogar (sin valor locativo) entre hogares.

CUADRO 5

Uruguay urbano: Contribución de las distintas fuentes de ingreso a la variación de la concentración del ingreso, 1986-1997

Fuentes de ingreso (sin valor locativo)	Índice de Theil
Trabajo asalariado	2.79
Trabajo por cuenta propia	1.38
Ingresos de los patrones	-4.43
Jubilaciones y pensiones	1.22
Otros ingresos	-0.76
<i>Total</i>	<i>0.20</i>

Fuente: Vigorito (1999).

desconcentrador que prácticamente contrarrestó los movimientos de las otras fuentes (cuadro 5).

Estos resultados ponen de manifiesto que el peso relativo de las distintas fuentes de ingreso en Uruguay no permaneció inalterado, y que el impacto global de la evolución de estas fuentes sobre la desigualdad oculta cambios que se neutralizan entre sí.

Ahora bien, interesa conocer el influjo de las distintas fuentes de ingreso en el grado de desigualdad total. En Bucheli y Furtado (por publicarse) se cuantificó en qué medida dichas fuentes explican la evolución de la distribución del ingreso partiendo de una descomposición del índice de entropía 0.¹² Se encontró que el componente de la desigualdad atribuible a las diferencias entre grupos de perceptores pasó de 9.4% en 1986 a 11.7% en 1992, por lo que el leve incremento de la desigualdad entre 1986 y 1992 se debió fundamentalmente al aumento de las disparidades de ingresos entre las personas que los obtuvieron de fuentes distintas. En efecto, si bien todos los ingresos crecieron en dicho subperíodo, el alza de los ingresos asociados a la propiedad del capital fue de tal magnitud que despejó el extremo superior de la distribución.

¹² Se distinguen los dos componentes usuales: componente de desigualdad atribuible a las diferencias entre grupos y componente de desigualdad atribuible a las diferencias dentro de los grupos. Esta descomposición permite medir el poder explicativo de una clasificación: cuanto mayor sea la contribución porcentual de las diferencias entre grupos más potente será la clasificación realizada para explicar la desigualdad total. La clasificación contó con diez grupos caracterizados por personas en hogares cuyo ingreso provenía en más de 65% de una fuente claramente identificada —propiedad del capital, jubilaciones y pensiones y cuatro categorías ocupacionales del trabajo— y en los casos restantes de una combinación de distintas fuentes.

Posteriormente, de 1992 a 1997 las diferencias entre perceptores de ingresos de distintas fuentes tendieron a achicarse (cuadro 4). El ingreso medio de los jubilados y pensionados —que muestra los niveles más bajos— aumentó en esos años un 16.6%; el del capital, ubicado en el otro extremo, cayó un 9.8%, mientras que el ingreso medio del trabajo se mantuvo en sus niveles intermedios. Por lo tanto, el leve incremento del grado de desigualdad global a partir de 1992 se explicaría por comportamientos ajenos a la evolución de las fuentes, ya que el componente de la desigualdad entre grupos disminuyó (en 1997 sólo dio cuenta de 6.6% de la desigualdad) y aumentó la dispersión dentro de los grupos.

c) *Cambios en la rentabilidad de la educación*

El análisis de los cambios ocurridos en las fuentes mostró que el mayor aporte a la concentración del ingreso provino de los salarios y que a partir de 1992 aumentó la dispersión entre perceptores de ingresos del trabajo.

Esto llevó a examinar los cambios ocurridos en el mercado de trabajo. Se comprobó que el ingreso de los hogares cuyos jefes tenían educación terciaria creció por encima del de aquellos hogares cuyos jefes tenían sólo educación primaria. Esta evolución, que corresponde a grupos ubicados en el extremo superior e inferior de la distribución, tuvo un impacto concentrador que explicaría el leve incremento de la desigualdad hacia fines del período de estudio (Bucheli y Furtado, por publicarse).

En efecto, diversos estudios sobre Uruguay indican no sólo que la educación es el factor que más incide en la desigualdad de ingresos entre hogares,¹³ sino además que esa incidencia aumentó en los años noventa. Los resultados de esos trabajos, con magnitudes que varían según el índice y la clasificación utilizados, se presentan en el cuadro 6.

Apoya estos resultados la estimación de ecuaciones salariales para los trabajadores del sector privado en Uruguay, según la cual la rentabilidad marginal de los niveles educativos más altos creció hacia fines de los años noventa, agrandando las diferencias de salarios entre trabajadores con distinta educación (Bucheli y Furtado, 2000).

¹³ Varios trabajos indican que la influencia de otras variables es considerablemente menor: la edad del jefe de hogar y su condición de activo o pasivo explican cada una menos del 5% de la desigualdad total, en tanto que la región y la estructura del hogar lo hacen en alrededor del 10% (Machado y Reggio, 1999; Vigorito 1999).

CUADRO 6

Uruguay urbano: Variación del componente de desigualdad entre grupos según distintas clasificaciones por nivel educativo (Porcentajes)

	1986	1991	1997
Bucheli y Furtado ^a			
Índice de entropía 0	18.2	20.5	21.3
Vigorito ^b			
Índice de entropía 0	19.2	18.5	24.4
Índice de entropía 1	21.5	19.1	26.6
Machado y Reggio ^c			
Índice de entropía 0	24.1		26.4
Índice de entropía 1	25.5		27.6

Fuente: Bucheli y Furtado (por publicarse); Vigorito (1999), Machado y Reggio (1999).

^a La clasificación corresponde a la distinción por nivel educativo del jefe del hogar (0 a 6, 7 a 12, 13 o más años de educación) para las personas en hogares en que más del 65% del ingreso proviene del trabajo; para las personas dependientes del capital y de combinación de fuentes no se realizaron aperturas por nivel educativo. El grado de desigualdad se midió en la distribución del ingreso per cápita (sin valor locativo) entre personas.

^b La clasificación distinguió entre hogares según el nivel educativo de su jefe: primer ciclo de secundaria, segundo ciclo de secundaria, UTU, Universidad, otros.

^c La clasificación distinguió entre educación primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, UTU, terciaria, otros. Se consideró la distribución del ingreso equivalente (con valor locativo) entre hogares.

d) *Transferencias*

Como se señaló en el apartado b), los cambios en el monto de las jubilaciones y pensiones también han hecho su aporte a la concentración del ingreso. Son varios los estudios que muestran que su indización desembocó básicamente en un traslado de perceptores de ingresos desde “sectores medios a más altos y en cambios en la composición demográfica de los deciles bajos” (Vigorito, 1997, p. 17; Bucheli y Rossi, 1994). Al respecto, cabe hacer notar que la media de ingresos por jubilaciones y pensiones experimentó un crecimiento mayor que el de cualquier otra fuente de ingreso en el período, y que también aumentó el índice de Gini en la distribución interna de los ingresos de este tipo en los años noventa (cuadro 4).

La concentración de jubilaciones y pensiones tendió a aumentar, contrariamente a lo sucedido con otras transferencias del Estado, como los beneficios sociales y los subsidios (cuadro 7). Como en el período 1988-1998 su participación en las transferencias totales del gobierno a los hogares urbanos creció del 74.8% al 92.4%, el resultado neto de las transferencias tuvo un efecto regresivo. Esto ocurrió pese a importantes

cambios en algunos de los instrumentos, como las asignaciones familiares, que si bien tuvieron un claro efecto igualador, no lograron mitigar el efecto concentrador de las jubilaciones y pensiones, por lo que el esfuerzo realizado para focalizar los beneficios sociales y los subsidios no alcanzó a evitar que disminuyera la porción de las transferencias que llega a los más pobres (CEPAL, 1998).¹⁴

e) *Estrategias de los hogares*

Como se mencionó más atrás, para pasar de la distribución del ingreso entre perceptores a aquella entre hogares hay que tener en cuenta cómo se combinan los individuos en esos hogares. En efecto, pese a que en la práctica la distribución del ingreso entre los perceptores suele ser muy parecida a aquella entre los hogares, esto no siempre es así.

Los hogares cuentan con un margen de maniobra considerable para amortiguar los efectos de bajas en los ingresos de sus aportantes principales: pueden aumentar sus ingresos movilizándolo la fuerza de trabajo de que disponen y combinando distintas fuentes de ingreso; pueden tomar decisiones con respecto al tamaño de la unidad familiar, modificando sus planes sobre el número de hijos o postergando los embarazos, y pueden asociarse con otros miembros de la familia a fin de elevar el ingreso medio de los miembros.

Coincidiendo con una tendencia general en América Latina, la estrategia principal de los hogares uruguayos de menores ingresos fue la de elevar su densidad ocupacional (gráfico 4) mediante la participación de las mujeres casadas en el mercado laboral (CEPAL, 1998 y 1999). Al respecto, Vigorito (1999) comprobó que la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se tradujo en un aumento de su aporte a la generación de ingresos de los hogares (del 12% en 1986 al 15.9% en 1997) y que a la vez su contribución a la desigualdad fue mayor puesto que sus ingresos de todas las fuentes mostraban una dispersión superior a la observada entre los hombres.

¹⁴ Aun cuando el aumento del monto de las jubilaciones y pensiones haya tenido un efecto regresivo, al hacer el balance de los cambios en la situación de bienestar de la población deberá tomarse en cuenta que, ante un mercado laboral crecientemente incierto, ellas contribuyen a la estabilidad de ingresos de los hogares. Esta mayor estabilidad beneficia no sólo a los jubilados y pensionados y a las personas que sin serlo conviven con al menos uno de ellos; también puede aliviar significativamente las preocupaciones por la subsistencia de sus padres entre quienes no comparten con ellos el mismo hogar.

CUADRO 7

Uruguay urbano: Composición y distribución de las transferencias del gobierno por quintiles de ingreso per cápita, 1988, 1991 y 1998
(Porcentajes)

	Jubilaciones y pensiones	Beneficios sociales	Subsidios	Total transferencias
1988				
Composición	74.8	4.4	20.8	100.0
Distribución				
1 ^o quintil	8.6	29.5	16.7	11.2
2 ^o quintil	15.1	25.3	17.4	16.0
3 ^o quintil	18.2	19.5	18.2	18.3
4 ^o quintil	21.6	14.5	20.1	21.0
5 ^o quintil	36.4	11.2	27.6	33.5
6 ^o quintil	100.0	100.0	100.0	100.0
1991				
Composición	89.1	3.5	7.4	100.0
Distribución				
1 ^o quintil	8.9	29.2	19.3	10.4
2 ^o quintil	14.9	21.5	16.3	15.2
3 ^o quintil	19.1	20.7	16.0	18.9
4 ^o quintil	22.7	14.5	13.0	21.7
5 ^o quintil	34.4	14.0	35.4	33.7
6 ^o quintil	100.0	100.0	100.0	100.0
1998				
Composición	92.4	0.9	6.8	100.0
Distribución				
1 ^o quintil	6.2	37.7	23.2	7.7
2 ^o quintil	12.5	26.6	23.4	13.3
3 ^o quintil	17.0	17.2	22.4	17.4
4 ^o quintil	23.1	13.1	16.1	22.6
5 ^o quintil	41.1	5.4	15.0	39.1
6 ^o quintil	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas continuas de hogares, del INE.

V

El marco político-institucional y las políticas públicas

1. Los procedimientos de reforma: gradualismo y secuencias con efectos no concentradores

Uno de los aspectos esenciales de la evolución política y social uruguaya ha sido el proceso gradualista y ecléctico¹⁵ de sus transformaciones. Si se toma en cuen-

ta la posición de Uruguay en el entorno regional, esta pauta, corroborada en el largo plazo, parece haber te-

¹⁵ Ecléctico, por cuanto se ha alejado en numerosas ocasiones del modelo ortodoxo de ajuste, o de lo que se ha dado en llamar el consenso de Washington.

nido más virtudes que defectos. Se elige la expresión “parece haber tenido” ya que las argumentaciones que siguen, difíciles de someter a pruebas empíricas rigurosas, tienen un alto contenido especulativo.

Como el resto de los países de la región, Uruguay debió enfrentar el ocaso de un viejo modelo de desarrollo liderado por el Estado y orientado hacia adentro. Paralelamente, el país enfrentó la difícil reconversión a un modelo orientado a la exportación en el cual el mercado asume un papel central en la asignación de recursos y en el que destacan al menos cinco áreas claves de reforma: la liberalización financiera, la liberalización comercial, la reforma fiscal, las privatizaciones y reforma del aparato estatal, y la desregulación laboral.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró un índice para medir el avance de estas cinco reformas en América Latina, cuya aplicación permite estimar la velocidad relativa de su aplicación en cada país (BID, 1997). Los datos pertinentes (gráfico 8) muestran que, entre uno y otro extremo del período 1985-1995, Uruguay registró una diferencia de 18% en los puntajes de avance de las políticas estructurales. Esa reducida diferencia —la menor entre los países para los cuales hay información disponible, incluyendo aquellos que como Chile y Colombia partieron en 1985 con puntajes similares al de Uruguay— hace de este último país un ejemplo de gradualismo en la región (BID, 1997, apéndice 5).

Además de las áreas de reforma utilizadas por el BID, debe considerarse la reforma social, en la cual Uruguay también ha sido gradualista y, como se verá más adelante, particularmente ecléctico.

El gradualismo que caracterizó a Uruguay tiene al menos dos méritos esenciales: favorece la defensa

de los intereses de los grupos subalternos y refuerza la democracia. Lo primero porque los recursos básicos de los sectores de menor poder —la movilización del número y la organización— son más eficaces en una negociación democrática y pierden gravitación ante políticas de choque o reformas abruptas.

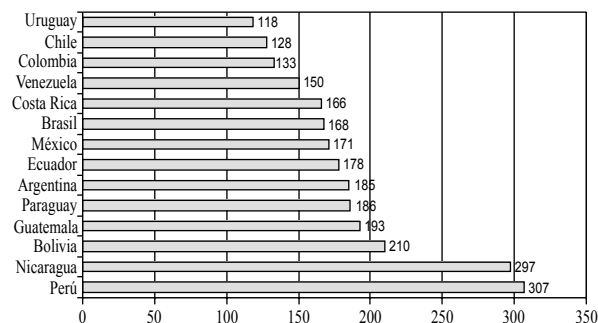
El segundo mérito del gradualismo es que fortalece y reafirma la vigencia de mecanismos democráticos para la toma de decisiones difíciles en materia de modelos de desarrollo y ante problemas que son en definitiva distributivos. O para decirlo de modo negativo: las políticas de choque tienden a inhibir el desarrollo o la creación de culturas democráticas en las cuales la legitimidad de las decisiones descansa en los procedimientos y no en los resultados.

La secuencia de las reformas también presenta aspectos positivos en el país. Muy sintéticamente, puede afirmarse que el papel fundamental de las reformas es el de dejar en una especie de “intemperie competitiva” a actores que previamente operaban en “espacios protegidos y regulados”. Dependiendo de la reforma que se aplique, ciertos actores estarán más a la “intemperie” que otros. A modo de ejemplo: mientras la rebaja arancelaria confronta a las empresas protegidas (es decir, al capital) con la competencia internacional, la desregulación laboral coloca al trabajo, más que al capital, ante el desafío de la competencia. En estas circunstancias, la secuencia de las reformas define el margen que tienen los actores afectados para trasladar costos a otros actores. A modo de ejemplo nuevamente: si las reformas arancelarias y la desregulación del mercado laboral se producen al mismo tiempo, las empresas podrán trasladar al sector asalariado buena parte de sus costos, disminuyendo salarios y beneficios y facilitando la reducción del personal con bajo costo para el empresario.

La secuencia reformista en Uruguay ha sido óptima en términos distributivos. En efecto, las primeras reformas que se han llevado a cabo han sido la financiera, la fiscal y la relativa al comercio exterior. Con excepción de la reforma fiscal, cuyo efecto sobre empresas y trabajadores no es claro, las otras dos afectan primordialmente al capital, forzándolo a absorber parte de los costos de reestructuración del modelo desarrollista. Si se considera que tanto la reforma laboral como la social han sido las más tardías, y que las privatizaciones han fracasado, la secuencia reformista aparece como particularmente progresiva. En efecto, han sido los asalariados y los sectores dependientes del Estado los que han perdido diversas formas de protección más tardíamente, lo cual ha reducido el margen

GRAFICO 8

Evolución del índice de políticas estructurales entre 1985 y 1995
(1985=100)



Fuente: Elaboración propia a base de BID (1997).

de los que concentran capital para trasladar costos a los sectores subalternos. La información ofrecida a lo largo de esta sección parece consistente con estas especulaciones. Como se señaló más atrás, la concentración de los ingresos del capital es la que muestra el descenso mayor en el período, ya que éste debe desenvolverse en entornos competitivos comunes, cuando antes extraía sus ventajas y ganancias de regímenes de protección estratificados.

2 Los contenidos de la reforma: eclecticismo y límites al mercado

Aun cuando tampoco en este punto resulta fácil someter el argumento a prueba empírica, parece razonable afirmar que el mantenimiento de la equidad en Uruguay estuvo relacionado con decisiones políticas no sólo en cuanto al ritmo y secuencia de las reformas, sino también a su contenido.

En una serie de trabajos que buscan comprender mejor el papel que han desempeñado la democracia —como sistema que permite a la población incorporar su voz y voto a las luchas distributivas— y el Estado —como garante y escudo de los más débiles para mejorar la distribución del bienestar—, Fernando Filgueira ha analizado de manera exhaustiva los mecanismos sociales y políticos que se movilizaron, las características específicas de los sectores y las estrategias de los grupos involucrados, en distintas instancias de reforma y de intentos de privatización de empresas públicas en Uruguay.¹⁶

Esos análisis muestran que la matriz sociopolítica uruguaya se ha mostrado reacia a incorporar el tipo de ajuste que se ha aplicado en la región. Al respecto cabe señalar lo siguiente:

i) En el período considerado la mayoría de las empresas y servicios públicos se mantuvieron en la esfera pública, salvo en el ámbito de la reforma de la seguridad social. Pero aun cuando el resultado de dicha reforma constituyó un claro alejamiento del viejo sistema, difiere significativamente de otros modelos de seguridad social como el chileno, pues se mantiene estatista y comprometido con fines distributivos que no tienen una presencia tan manifiesta en otras experiencias de reforma.

ii) En el país se logró una notoria disminución del déficit público con cifras crecientes de gasto público social (gráfico 9). Una trayectoria diferente, que implicaba un proceso de ajuste estructural tendiente a disminuir este gasto, parece haber enfrentado numerosas dificultades en los últimos quince años del siglo XX. La trayectoria particular del Uruguay se ha sustentado fuertemente en un proceso político cuyas tramas de negociación y hallazgo de consensos tienden a señalar que el conjunto de reformas en la agenda de los gobiernos exige numerosos equilibrios. El principal de ellos es el mantenimiento de niveles elevados de gasto en aquellas políticas públicas que han caracterizado la formación y desarrollo de la sociedad y que han determinado en gran medida los avances que exhibe el país en cuanto a equidad social.

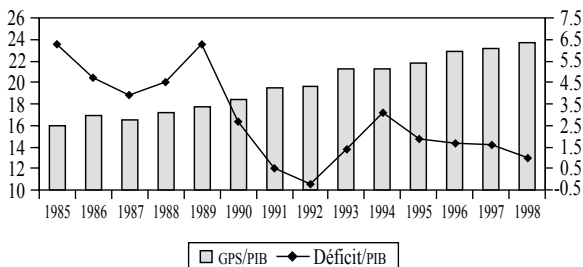
iii) No se modificó formalmente el funcionamiento del mercado laboral, pero sí hubo importantes modificaciones *de facto* que llevaron a una mayor precariedad del empleo. Más importante aún fue el cambio en las formas de negociación colectiva, que experimentaron una significativa descentralización.

iv) Hubo fuertes resistencias al desmantelamiento del sistema educativo. La reforma que se llevó a cabo en él se aparta mucho de aquellas orientadas al mercado, pues es decididamente estatista, universalista y fuertemente redistributiva.

La permanencia de los bienes públicos que sugieren los cuatro incisos anteriores preservó las condiciones que tradicionalmente han favorecido que la ciudadanía uruguaya exprese intensa y frecuentemente su “voz” como mecanismo correctivo, inhibiendo el ejercicio de la “salida” hacia las opciones de mercado.¹⁷

GRAFICO 9

Evolución del gasto público social (GPS) y el déficit fiscal sobre el PIB en el Uruguay, 1985-1998



¹⁶ Véase Filgueira y Morães (1999); Filgueira y Papadópulos (1997); Filgueira y Filgueira (1998).

¹⁷ Las nociones de “voz”, “salida” y “lealtad” fueron desarrolladas por Hirschman (1970).

3. Las claves sociopolíticas de una ruta reformista gradual y ecléctica

Como se dijo más atrás, las características peculiares de Uruguay en el contexto latinoamericano se tradujeron en una mayor capacidad para amortiguar las consecuencias negativas del nuevo estilo de crecimiento, principalmente por la aplicación selectiva de las reformas y el control del ritmo y la intensidad con que ellas se fueron incorporando. Veamos ahora someramente cuáles son las características centrales de la matriz sociopolítica uruguaya que ayudan a entender tanto el ritmo como los contenidos de sus reformas estructurales.

Pese a los importantes cambios económicos y sociales que experimentó el país entre 1970 y 1985, al finalizar este período seguían presentes en la estructura social uruguaya los actores centrales que habían participado del viejo modelo y que en buena medida se habían beneficiado de él. En efecto, los sindicatos que agrupaban a los trabajadores urbanos de la industria nacional, la propia industria protegida, los jubilados y pensionados al amparo del sistema de previsión social, así como el amplio sector de funcionarios públicos, eran todavía en 1985 los actores principales en las luchas distributivas del país: para llevar a cabo cualquier transformación era necesario negociar, articular e incorporar los intereses de estos actores en un contexto democrático recuperado. Allí reside tal vez una de las claves comparativas más importantes que diferencian, por ejemplo, a Uruguay de Chile. En este último país el grueso de las transformaciones estructurales se llevó a cabo bajo un régimen dictatorial, y en la matriz sociopolítica que la reconquistada democracia tuvo en sus manos quedaban ya pocas huellas y actores del viejo modelo de desarrollo. En Uruguay, por el contrario, la presencia de la vieja matriz y su transformación en un escenario democrático hizo que los eventuales perdedores en la transformación estructural pudieran negociar los costos que habrían de pagar y el tiempo para hacerlo.

Ahora bien, además de la matriz social anterior que se hizo presente a la hora de negociar los costos y beneficios de una transformación del modelo de desarrollo, había que agregar la matriz política necesaria para traducir demandas de actores en políticas concretas.

Políticamente, Uruguay ha sido y es el país con el proceso democrático más institucionalizado en América Latina, por dos rasgos sobresalientes de la dinámica política nacional: un sistema de partidos largo y altamente institucionalizado y una arraigada cultura política de construcción de consensos. Estos dos

factores han tenido un conjunto de efectos sobre el proceso político, en el cual la negociación entre partidos y los múltiples vínculos de éstos con los diversos agentes de la sociedad civil configuraron una trama plural en la modalidad de transacción entre los agentes decisores.

Por un lado, ambos factores condicionaron una relación particular entre los componentes técnicos de la elaboración de políticas y las elites partidarias, por la cual —a diferencia de otros países de América Latina— la vinculación entre técnicos y políticos estuvo absolutamente mediada por partidos políticos sólidos. Por otro lado, el sistema de partidos uruguayo ha sido capaz de procesar demandas articuladas como intereses generales en la provisión de bienes públicos, o como intereses particulares, principalmente en las respuestas a las presiones corporativas de la fuerza laboral sindicalizada y de los empresarios industriales.

La fuerte mediación política de la técnica y el saber especializado, así como la capacidad mediadora de los partidos en su sistema de respuestas a las demandas particulares y generales, configuraron en el largo plazo un sistema democrático marcado por la negociación permanente entre los actores políticos y sociales.¹⁸ Por ello, el elemento sorprendente del proceso uruguayo en el largo plazo estriba en su capacidad de construir transformaciones importantes en contextos de democracia y pluralismo (O'Donnell, 1993). Sumado a la pauta gradualista, un conjunto de características del marco institucional y del sistema político se han hecho presentes para imprimir a los contenidos de las reformas un sesgo marcadamente antiliberal, en donde si bien el papel del Estado como asignador de recursos se ve moderado, en ningún caso es sustituido por un sistema puro de mercado. Debe subrayarse que ello se da en un contexto internacional e interno que estimula fuertemente la adopción de un modelo de corte ortodoxo puro, pero que la matriz social y las estructuras políticas han mediado de modo eficaz en el procesamiento de esas presiones.

La experiencia uruguaya con las reformas estructurales indica que son los grados y modelos de incor-

¹⁸ Ciertamente, esta observación de largo plazo se ha visto desfigurada por situaciones coyunturales de gran envergadura. En este sentido, el proceso autoritario (1973-1984) configuró un momento de notoria exclusión de la ciudadanía en términos políticos y sociales. Sin embargo, no logró revertir claramente la relación imperante entre técnicos y política, revelando que la estructura fue más fuerte que la coyuntura. Tampoco pudo revertir la pauta gradualista, a pesar de su capacidad discrecional para concretar reformas.

poración de tales reformas, más que las presiones internacionales y las transformaciones productivas, los que determinan la tendencia de los países a implementar procesos de transformación neoliberal y de retracción de la protección del Estado. En otras palabras, las posibilidades de aplicar estos modelos de ajuste y transformación son directamente proporcionales a los grados históricos de exclusión sociopolítica de los sectores populares. En Uruguay se está en presencia de un Estado penetrado por las estructuras partidarias, un sistema partidario permeable a los sectores populares, y una sociedad que ha recibido en forma profusa protección y beneficios del Estado. Si bien, y como se ha destacado en este artículo, Uruguay efectuó importantes transformaciones en su modelo de desarrollo y

en el papel que el Estado cumple en dicho modelo, la distribución de los costos y beneficios de tales transformaciones resultó notoriamente menos inequitativa que en sus pares latinoamericanos.

Tras las matrices sociales y políticas que el país presenta, hay una cultura política y social arraigada en un pasado que devuelve a un país sin grandes distancias sociales, políticas, étnicas y aún económicas: país de cercanías, como lo definiera Real de Azúa. Hay en él un acervo de altruismo y una baja tolerancia a las desigualdades extremas, atributos sin los cuales la matriz social y política del Uruguay hubiera resultado insuficiente para mantener, en un contexto internacional concentrador y desigualador, las identidades esenciales de una sociedad que se quiere igualitaria e integrada.

VI

Reflexiones finales. Los desafíos a la equidad en el Uruguay del tercer milenio

Dada la necesidad de acomodamiento continuo frente a las turbulencias desatadas por la globalización, todo parece indicar que el tiempo necesario para que sedimenten economías nacionales viables será muy largo. Como se mencionó en la introducción, los expertos en el tema coinciden en que en el nuevo escenario los problemas centrales giran en torno al estrangulamiento del empleo y a las fuerzas que presionan por el repliegue de las conquistas laborales. Uruguay no escapa a las tendencias socialmente desestabilizadoras que se desencadenan en ese marco, lo que ciertamente plantea nuevos e importantes desafíos al mantenimiento de la equidad.¹⁹ En efecto, dado que se trata de diseñar y aplicar medidas que se ubican en el eje de las pugnas distributivas, enfrentar los nuevos problemas del em-

pleo remite a las áreas más "duras" de la política social (Kaztman y Gerstenfeld, 1990). La consecuente necesidad de articular intereses muy dispares pondrá a prueba las reservas de solidaridad de la sociedad uruguaya, así como la capacidad de sus instituciones para generar alrededor de estos temas la amplia base de apoyo político que sin duda se necesitará.

La preparación de Uruguay para hacer frente a esos desafíos y para mantener su posición de liderazgo regional en desarrollo social dependerá de la capacidad de su gente y la eficacia y eficiencia de sus instituciones, del umbral de tolerancia a la desigualdad en sus ciudadanos y de la predisposición de éstos a apoyar las correcciones necesarias cuando la desigualdad rebasa los umbrales tolerados. Se puede afirmar que el legado histórico uruguayo de justicia social y democracia, cristalizado en sus estructuras básicas (mercado, propiedad, Estado, etc.) ha determinado las condiciones de vida y las actitudes de su población, generando en ella una baja tolerancia a la desigualdad y una importante reserva de altruismo y solidaridad.²⁰ Los comportamientos orientados por estos valores se ma-

¹⁹ Entre los elementos concentradores más importantes asociados a la globalización se halla la mayor rentabilidad de los factores que pueden traspasar las fronteras nacionales, como el capital y los recursos humanos de alta calificación. Las empresas grandes y en particular las empresas transnacionales, que hacen uso más intensivo de esos factores, mostrarán una creciente capacidad para aprovechar las economías de escala que genera la globalización tanto en el comercio como en el financiamiento de actividades productivas. A su vez, la ampliación de las posibilidades de relocalizar la producción reducirá la capacidad de negociación de los trabajadores e incrementará la inestabilidad de sus ingresos al hacerlos más sensibles a las perturbaciones de la demanda.

²⁰ Véase el tratamiento de la noción de acervo de altruismo en Paci (1988).

nifiestan en el apoyo a los mecanismos político-institucionales que se activan en defensa de los más débiles.²¹

Las actitudes solidarias se sustentan también, al menos, en una capacidad de empatía que permite colocarse en el lugar de otros y comprender la mayor o menor gravedad de sus problemas, y en un sentimiento de obligación moral que inclina al que lo posee a actuar en beneficio de los demás.

Estos sentimientos, capacidades y actitudes se actualizan y refuerzan cotidianamente a través del contacto informal, cara a cara, entre personas de distinto origen social en espacios no constreñidos por las jerarquías propias de las relaciones de mercado. Los sentimientos serán más fuertes cuanto más intensos y frecuentes sean los contactos. Por el contrario, todos los procesos que llevan a reducir las oportunidades de contacto informal entre las clases sociales tienden a debilitar los sentimientos de solidaridad y a elevar el umbral de tolerancia a la desigualdad.

La literatura que trata estos temas ha identificado diversos procesos que disminuyen la probabilidad de esos contactos informales entre clases. Los más importantes se dan en el ámbito residencial, en el ámbito de los servicios básicos y en el ámbito de lugares de tránsito, compras o esparcimiento.

En el primero de estos ámbitos, la segregación residencial lleva a concentrar en los mismos vecindarios a personas con niveles socioeconómicos similares. Las formas extremas de esta segregación son los guetos pobres y los guetos ricos. En las grandes ciudades latinoamericanas ya se observan barrios que congregan a sectores medios de características homogéneas. A la polarización espacial de las clases sociales en el medio urbano se está sumando la aparición de los llamados "enclaves fortificados", núcleos habitacionales que se aíslan de su entorno geográfico inmediato mediante barreras físicas y sofisticadas tecnologías de seguridad; como contrapartida, algunos guetos pobres también erigen barreras al ingreso de representantes de la sociedad que funciona fuera de sus fronteras. Si bien estos procesos son embrionarios en Uruguay, un estudio reciente muestra que entre 1985 y 1995 aumentó la homogeneidad de la composición social dentro de cada barrio y, por lo tanto, se acentuó la heterogeneidad entre barrios.

²¹ Otro conjunto de motivaciones que puede desencadenar ese apoyo no nace ya de la aversión a la desigualdad, sino del temor a las externalidades de la inequidad social: la inestabilidad política, el debilitamiento de la legitimidad de las instituciones y la consecuente dificultad para movilizar la opinión pública en apoyo a proyectos de cambio, ante la inseguridad pública, etc.

En el segundo, la segmentación de los servicios básicos se suma a los fenómenos que socavan el acervo de solidaridad de un país. Por su crucial importancia para el aprovechamiento de las oportunidades de movilidad social, la segmentación educativa ha recibido una especial atención. La deserción de la educación pública por sectores medios priva a ésta de una "voz" en la lucha por mantener su calidad, al mismo tiempo que desestimula a esos sectores a pagar altos impuestos con ese propósito,²² pero también priva a los niños de menos recursos de contactos que facilitan la incorporación de actitudes y aspiraciones de clase media (por ejemplo, el convencimiento de que los esfuerzos de aprendizaje se recompensan con logros y que por lo tanto es conveniente diferir gratificaciones inmediatas e invertir en la acumulación de recursos humanos en el largo plazo). En los últimos años ha habido procesos embrionarios de segmentación educativa en Montevideo (no así en el interior urbano del país) por los cuales una proporción creciente de niños y jóvenes de los deciles de ingreso más altos concurre hoy a establecimientos privados, mientras la gran mayoría asiste a establecimientos públicos gratuitos (Kaztman, 1997); afortunadamente, estas tendencias están siendo contrapesadas por una ambiciosa reforma educativa dirigida a elevar la cobertura y la calidad de la enseñanza pública. Consideraciones similares podrían hacerse con respecto a la segmentación de otros servicios básicos, como la salud y, más recientemente, la seguridad pública.²³

El tercer ámbito de encuentros informales entre las clases que podría verse afectado por la deserción de las clases medias está constituido por los lugares de tránsito, de compras y de recreación y esparcimiento, e incluye espacios tan variados como los bares, los pequeños negocios de barrio, las playas y los espectáculos populares como el fútbol y las fiestas de carnaval.

Con la distinción entre estos tres ámbitos se pretende poner de relieve la variedad de caminos por los cuales es posible promover la sociabilidad pluriclasista y contrarrestar las poderosas tendencias a la privatización y al aislamiento de las clases.

²² Como argumenta Barry, la conformidad con altos impuestos permite elevar la calidad de las prestaciones colectivas y a la vez reduce en los grupos de mayores ingresos los recursos disponibles para invertir en la adquisición privada de servicios, todo lo cual desalienta la deserción de los espacios públicos (Barry, 1998, p. 23).

²³ El automóvil, quizás el símbolo por excelencia de la movilidad social, aleja crecientemente a las clases medias de las adversidades y contingencias del transporte público y de la sociabilidad informal que tales situaciones suelen estimular.

Cuando los procesos de segregación y segmentación confluyen en los tres ámbitos señalados, hay porciones de la sociedad que comienzan a quedar involuntariamente al margen de los sectores que representan el comportamiento modal de la sociedad. Ese aislamiento nutre la consolidación de subculturas marginales, la exclusión social y los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza.

La lentitud con que se va dando el decaimiento de los espacios pluriclasistas de sociabilidad informal en las ciudades hace que sus consecuencias sobre la integración social pasen generalmente inadvertidas para las mayorías ciudadanas. Por ende, esos espacios son usualmente subestimados como factores de integración y como fuentes de renovación de las reservas de altruismo, solidaridad y aversión a la desigualdad. Sin embargo, los efectos de su deterioro irrumpen tarde o temprano, a veces en forma violenta, anómica e inesperada, a través de los correlatos socialmente disruptivos de una pobreza marginada por la concentración de privaciones y por un progresivo aislamiento de las pautas modales de la sociedad. La respuesta de las clases medias es apartarse de los lugares y servicios públicos ocupados por las “clases peligrosas”, cuyos comportamientos, cultivados en el aislamiento y la precariedad generalizada, aparecen ante las otras clases como exóticos y desviados. La deserción de las clases medias no hace más que acentuar el decaimiento de los espacios públicos, estrechando de ese modo el campo de experiencias que estimulan la capacidad de empatía con los sectores menos favorecidos y los sentimientos de obligación moral hacia ellos, y elevando, por ende, el umbral de tolerancia a la desigualdad.

El objetivo de fortalecer la integración social en las ciudades a través de la promoción de los espacios públicos pluriclasistas puede parecer alejado de las posibilidades de las políticas estatales, en parte porque los recursos que habría que destinar tal vez competirían con los requeridos por otras prioridades en la agenda social vinculadas al alivio de la pobreza. Ciertamente esa percepción se ajusta a la realidad de muchas de las grandes ciudades de la región donde la segregación residencial, la segmentación de los servicios y la deserción de las clases medias de los lugares públicos de sociabilidad informal pluriclasista están tan avanzadas, que las posibilidades de frenarlas o revertirlas a corto o mediano plazo parecen carentes de realismo. Pero este no es el caso de Uruguay, donde estos procesos son embrionarios y las grandes mayorías de la sociedad no parecen dispuestas a dejar que los bienes públicos se deterioren, máxime si se gana conciencia de que ese deterioro también implica el debilitamiento de un legado de justicia social y democracia que se asume como una dimensión destacada de la identidad nacional.

Por otra parte, son muchas las iniciativas de integración social en las ciudades de América del Norte y Europa —específicas para ese fin o presentes en la elaboración de políticas sectoriales— que tienen que ver con las medidas de ordenamiento urbano, la selección de beneficiarios de conjuntos habitacionales subsidiados, la defensa de la calidad de los servicios públicos y la promoción de espacios urbanos que estimulen los contactos informales entre las clases. Del amplio espectro de iniciativas de integración social urbana que han probado ser exitosas, se pueden aprovechar las que se ajustan más a los recursos y a las características singulares de la sociedad uruguaya.

Bibliografía

- Altimir, O. (1997): Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo, *Desarrollo Económico*, vol 37, N° 145, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Barry, B. (1998): *Social Exclusion, Social Isolation and Distribution of Income*, Case paper, N° 12, Londres, London School of Economics.
- Basañez, M., M. Lagos, y T. Beltrán (1996): Reporte 1995: encuesta Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997): América Latina tras una década de reformas, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- _____ (1998): América Latina frente a la desigualdad, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1989-1999*, Washington, D.C.
- Bucheli, M. y M. Furtado (por publicarse): *La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano 1986-1997*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (2000): La evolución de la participación de las fuentes de ingreso en Uruguay (1986-1997), trabajo presentado al *Seminario de Economía Social*, Montevideo, Universidad de la República, Departamento de Economía, marzo.
- Bucheli M. y M. Rossi (1994): *La distribución del ingreso en Uruguay 1948-1992*, Documento N° 10, Montevideo, Universidad de la República, Departamento de Economía.
- Bucheli, M. (1997): *Equidad en las asignaciones familiares de Uruguay*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *Panorama social de América Latina, 1997*, Santiago de Chile.
- _____ (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, Santiago de Chile.
- Filgueira, C. (1999): Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores, en R. Kaztman (coord.), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

- Filgueira, C. y F. Filgueira (1998): *Taming market reform: The politics of social state reform in Uruguay*, Montevideo.
- Filgueira, F. y J.A. Morães (1999): *Political Environments, Sector Specific Configurations and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay*, IDB, working paper series N° R-351, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Filgueira, F. y J. Papadópulos (1997): Putting conservatism to good use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay, en D.A. Chalmers y otros, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Foster, J. y A. Sen (1997): *On Economic Inequality after Quarter Century*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Hirschman, A.O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer (por publicarse), *Mujer y estadísticas*, Montevideo.
- Jenkins, A. (1995): Accounting for inequality trends: Decomposition for the UK, 1971-1986, *Economica*, N° 62, Londres
- Kaztman, R. (1999): *Activos y estructuras de oportunidades; estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (1997): Marginalidad e integración social en Uruguay, *Revista de la CEPAL*, N° 62, LC/G.1969-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Kaztman, R. y P. Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Li, H., L. Squire, L. y H.F. Zou (1998): Explaining international and intertemporal variations in income inequality, *The Economic Journal*, vol. 108, N° 446, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers.
- Machado, A. e I. Reggio (1999): Incidencia de la reforma en el mecanismo de ajuste de las pasividades de 1990 sobre la distribución del ingreso de los hogares. Uruguay: 1986-1997, Montevideo, Universidad de la República, monografía para optar al grado de Licenciado en Economía.
- O'Donnell, G. (1993): Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas, *Desarrollo económico*, vol. 33, N° 130, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Paci, M. (1998): Il welfare state come problema di egemonia, *Stato e mercato*, N° 22, Roma, abril.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1999): *Datos económicos y sociales del Uruguay*, Montevideo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Oficina de Uruguay (en prensa): *Informe de desarrollo humano de Uruguay*, Montevideo.
- Shorrocks, A. (1982): Inequality decomposition by factor components, *Econometrica*, vol. 50, Evanston, Illinois, Econometric Society.
- _____ (1983): The impact of income components on the distribution of family income, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- UNCTAD/CEPAL (1998): Política comercial a nivel país y los acuerdos de la Ronda Uruguay, Montevideo, enero.
- Vigorito, A. (1997): *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997*, Montevideo, Universidad de la República, Instituto de Economía.
- _____ (1999): La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997, *Revista de economía*, vol. 6, N° 2, Montevideo, Banco Central del Uruguay.

Las políticas de ajuste *de los ejidatarios* frente a la reforma *neoliberal en México*

Benjamin Davis

*Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura
(FAO), Roma
Benjamin.Davis@fao.org*

Desde 1988 el sector ejidatario mexicano se ha visto afectado por una serie de cambios de política y perturbaciones exógenas que han puesto en tela de juicio la viabilidad agrícola del sector en su conjunto. Los cambios —liberalización del comercio, privatización, reducción de los subsidios, eliminación de los controles de precios, perturbaciones macroeconómicas, devaluación y grandes reformas del marco legal que rige el uso de la tierra en los ejidos— han llevado a un reordenamiento radical del marco de política y de la estructura de incentivos para los productores ejidatarios. A éstos el efecto acumulativo de tales reformas les ha dado, en teoría, libertad y flexibilidad para ajustarse a los cambios en los incentivos y emerger como productores viables y competitivos en una economía cada vez más globalizada. Lamentablemente, los beneficios esperados, primero de la reforma sectorial y luego de la macroeconómica, no se han materializado. El autor reseña brevemente la historia de los ejidos y las reformas efectuadas por Salinas/Zedillo; hace un análisis general de las reacciones de los ejidatarios ante esas reformas neoliberales y la subsiguiente crisis económica, y pasa revista detallada a los distintos componentes de tales cambios (acumulación de tierras, agricultura aversa al riesgo, escasez de crédito, acumulación de ganado, diversificación hacia actividades fuera del predio y estructura del ingreso). El principal instrumento analítico utilizado es la categorización de los hogares según las variaciones de estos diversos componentes y la comparación de las características y activos de los hogares involucrados en diferentes estrategias de respuesta. El artículo finaliza con el examen de los efectos de esas estrategias en la política estatal de desarrollo en el sector rural mexicano.

I

Introducción

Las características del ejido, en vísperas del siglo XXI, son muy diferentes de las que presentaba hace 60 años. La reforma agraria mexicana, con su mecanismo singular de repartición de tierras comunitarias, nació de las reivindicaciones campesinas en procura de tierra que promovió la revolución mexicana. Aunque perduran la importancia de la comunidad y el apego a la tierra, ha desaparecido la economía predominantemente agrícola de los años treinta y en su lugar existe una economía tremendamente diversificada con todo un arsenal de estrategias de generación del ingreso familiar. Hoy los ejidatarios y sus hijos probablemente estarán trabajando en actividades asalariadas ajenas al agro, como la maquila, o en un restorán de Los Angeles, en vez de estar sembrando maíz y frijoles en la parcela familiar. Casi la mitad del ingreso familiar del ejidatario proviene de fuentes ajenas a la agricultura o la ganadería y más del 60% de todos los hogares tiene algún miembro que trabaja fuera del predio.

Mientras que la evolución hacia la diversificación del ingreso ha sido un proceso gradual, desde 1988 el ejido ha sido remecido por una serie de cambios de política y choques externos que han hecho dudar de la viabilidad agrícola del sector en su conjunto. Estos cambios —liberalización comercial, privatización, reducción de subsidios, eliminación de los controles de precios, crisis macroeconómicas, devaluación y transformaciones radicales del marco jurídico que rige el uso de la tierra en el ejido— han provocado una reordenación fundamental del marco de política y de la estructura de incentivos para los ejidatarios.

En teoría, el efecto cumulativo de estas reformas les ha dado a los ejidatarios —que representan más del 75% de todos los productores agrícolas y 70% de la producción nacional de maíz— la libertad y la flexibilidad necesarias para ajustarse a las modificaciones en la estructura de los incentivos y salir a flote como productores capaces y competitivos en una economía que se globaliza crecientemente. Por desgracia, no se

han logrado los beneficios ni de la reforma sectorial auspiciada por el Presidente Salinas, ni de la reforma macroeconómica que inició el Presidente Zedillo.

Sobre la base de datos correspondientes a 1994-1997 obtenidos de un estudio nacional de los ejidatarios, analizamos las soluciones que han adoptado los hogares frente a estos cambios. De los datos disponibles se desprende que la mayoría de los productores han optado por acomodarse más bien que por competir en la agricultura. Este acomodo se traduce en la falta de expansión hacia cultivos de mayor valor, persistiendo el de maíz y forrajes; entre los agricultores en mayor escala y más modernizados, se observa incluso el aumento de la superficie sembrada de estos cultivos. A este proceso corresponde una mayor diversificación en actividades asalariadas fuera del predio, y, sobre todo, la migración a los Estados Unidos, así como el aumento de las existencias ganaderas. Los ejidatarios con predios pequeños y medianos encuentran su principal fuente de ingreso en actividades fuera de la agricultura.

Estas tendencias se distinguen todas por la aversión al riesgo, o el uso de tácticas que diluyen el riesgo aplicando una estrategia de generación de ingresos complementarios frente a mercados inseguros, inexistentes o incompletos. La falta de acceso a instituciones agrarias, como las de crédito y asistencia técnica, junto con la aleatoriedad de los precios de producción, fruto de la inestabilidad macroeconómica, hacen que sea más atractiva la producción del maíz, con su bajo nivel relativo de incertidumbre y bajo costo, pese a que su precio real desciende sistemáticamente. Por la menor rentabilidad y mayor inseguridad de la producción agrícola, los hogares ejidatarios se diversifican, dedicándose a trabajos fuera del predio, aunque son pocos los que abandonan la agricultura por completo.¹

Este tipo de diversificación de actividades permite a las unidades familiares diluir los riesgos entre varios tipos de actividades generadoras de ingreso. Estas actividades no agrícolas pueden también ayudarles a

□Agradezco a Sudhanshu Handa, Fernando Rello, Benedicte de la Briere, Louise Cord, Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, Pedro Olinto, Peter Lanjouw, Alberto Valdés y un crítico anónimo sus útiles comentarios y sugerencias en las distintas etapas de la preparación del presente artículo. Todos los errores corren por mi cuenta.

¹ La aversión al riesgo en las estrategias agrícolas no significa que los ejidatarios no asuman ningún riesgo, como ocurre cuando diversifican su trabajo incorporándose a actividades fuera del predio, sobre todo las que implican la migración internacional.

superar las limitaciones de crédito y liquidez a que hacen frente, aunque en la mayoría de los casos parece que este ingreso se gasta en consumo o se invierte en existencias ganaderas. Por lo demás, sin considerar las actividades no agrícolas, los hogares que pueden ajustarse en la agricultura están en mucho mejores condiciones que aquellos que no tienen recursos, aunque se dediquen crecientemente a cultivos de bajo riesgo y escasa rentabilidad. Por último, la producción ganadera puede servir como mecanismo de ahorro o de seguro, dado el alto costo o inexistencia de instituciones formales en el sector ejidal, y como fuente importante para el consumo en el predio.

Llegamos a la conclusión, en primer lugar, de que, por las estrategias agrícolas de minimización del riesgo entre los ejidatarios, México está desaprovechando la oportunidad que se abre con la reforma del artículo 27 de la Constitución de 1917, que pone fin formalmente al proceso de reforma agraria. Por desgracia, no existen las condiciones para que los productores exploten en forma provechosa las tierras recientemente adquiridas. Por falta de utilidades, se ven obligados a ingresar al mercado del trabajo o a emigrar a los centros urbanos y a los Estados Unidos. Una diversificación generalizada de este tipo evidentemente no puede ofrecer una solución permanente para el desarrollo rural de México.

En segundo lugar, pese a una estructura de incentivos negativa y a un apoyo gubernamental irregular, es evidente que los hogares con un nivel suficiente de activos en la agricultura, y por ende con la posibilidad de efectuar por lo menos un reacomodo parcial en esa actividad, están en mucho mejor condición que los ejidatarios de recursos limitados. Los estudios sobre este asunto muestran que los ejidatarios responden bien

si se les aflojan las restricciones de crédito y liquidez. En potencia, por lo tanto, se obtendrían grandes beneficios de los esfuerzos gubernamentales por revitalizar las instituciones y los servicios agrarios que pudieran reducir el riesgo y mejorar la productividad de los predios agrícolas.

Por otra parte, la complejidad y diversidad del sector ejidal sugieren que la política correcta no puede descansar solamente en el desarrollo agrícola, sino que es cuestión de desarrollo rural. A fin de reducir la pobreza rural, atajar la emigración a las zonas urbanas y mejorar el bienestar de la población rural no sólo es preciso reducir el riesgo y elevar la productividad de la agricultura, sino que también deben crearse las condiciones para aplicar una estrategia integral de desarrollo rural. En ella deben figurar el mejoramiento del capital humano, el perfeccionamiento de la infraestructura para atraer inversiones y facilitar la comunicación y, sobre todo, la creación de puestos de trabajo.

El análisis efectuado aquí se basa en datos obtenidos de una muestra de unidades familiares ejidales representativa de todo el país. Se recogieron datos de 1 287 hogares, que comprendían 261 ejidos, en dos épocas distintas, la primavera y comienzos del verano de 1995 y de 1997.² La encuesta abarca gran variedad de información sobre tierras, ganado, maquinaria, grado de educación y migración, así como informaciones demográficas, participación en los mercados de tierras y laborales, producción agrícola y ganadera, y participación en organizaciones. También se recogieron informaciones de nivel comunal sobre las características y organización del ejido. Las encuestas fueron levantadas por la Secretaría de la Reforma Agraria y el Banco Mundial con la asistencia de la Universidad de California, Berkeley.

II

Breve historia del ejido y de las reformas de Salinas y Zedillo

El proceso de reforma agraria en México fue fruto de la presión ejercida por los campesinos que desempeñaron un papel principal en la revolución mexicana de los años veinte. Tierras y aguas fueron concedidas por el Presidente de la República no a título individual, sino a una comunidad o grupo de productores, el ejido. Las

² Una descripción detallada de los datos mexicanos y las características del muestreo se encuentran en Cord (1998 a). El total de hogares, empadronados y no empadronados, sumaba 1 665. Gran parte de estos hogares estaba en Chiapas, estado en el cual no se hicieron observaciones en 1994 por el conflicto armado que había allí a comienzos de año.

poblaciones indígenas, reconocidas como tales, recibieron un tratamiento distinto, bajo la rúbrica de comunidades agrarias. Cada ejidatario o comunero tenía derecho de usufructo de una parcela, así como derecho de acceso a las tierras comunales, derecho a un terreno urbano y derecho a voto en las asambleas de ejidatarios.³

En 1996 había más de 29 000 ejidos y comunidades agrarias establecidos legalmente (INDA, 1996), que dominaban más de la mitad de las tierras de riego y de secano (estas últimas llamadas "de temporal" en México) del país y sobre 70% de la cubierta forestal. El sector social o de reforma agraria abarca a más de 3 millones de ejidatarios, lo que representa más del 75% de todos los productores agrícolas del país. Más de 15 millones de personas dependen directamente de las tierras ejidales para su subsistencia. En 1993 el sector ejidal aportó más del 70% de la producción nacional de maíz y 80% de la de frijoles (de Janvry y otros, 1995).

Mucho se ha lucubrado sobre si los ejidatarios son más o menos productivos que los agricultores del sector privado.⁴ Los ejidatarios han recibido mucha ayuda financiera y apoyo del Estado, lo que se ha traducido en inflexibilidad de la producción y control político. Además, muchas políticas estatales han beneficiado a los productores privados y ejidales por igual; en realidad, la inversión del Estado en la agricultura desde la presidencia de Cárdenas (1934-1940) ha tendido a favorecer a la agricultura comercial tanto privada como ejidal más bien que al sector ejidal en su conjunto (Health, 1990).

Tampoco se sabe a ciencia cierta si la estructura comunitaria del ejido ha tenido una influencia positiva o negativa sobre la productividad. Si bien han favorecido el acceso al crédito y a los recursos naturales comunes, el uso mancomunado de los recursos laborales y las economías de escala en la compra de maquinaria agrícola, con frecuencia el ejido ha sido perjudicado por la corrupción y la ineficiencia, en la medida en que los caciques locales y los agentes del gobierno aprovechan la estructura jurídica en su propio provecho a expensas del ejido. Tanto Dovring (1969) como Health (1990) han demostrado que, descartada la influencia del tamaño del predio, se aprecian escasas diferencias de productividad entre el ejido y los productores privados.

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) México inició un programa de reformas estructurales que ha tenido y sigue teniendo profundas repercusiones sobre su economía y su sociedad. El gobierno se afilió al GATT, firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con Canadá y los Estados Unidos, introdujo cambios en el sistema de tenencia de la tierra en el ejido (sector de la reforma agraria), que afectan a más de la mitad del territorio mexicano, y modificó el papel del Estado en el crédito, la comercialización y otros tipos de servicios de apoyo a la agricultura.

Las reformas sectoriales se centraron en la liberalización del comercio, la reducción del papel del Estado en la agricultura y la ganadería y la disminución y reorientación de los subsidios, particularmente el crédito y la asistencia técnica. Este programa suponía la eliminación de las restricciones cuantitativas y el sistema de licencias, así como la reducción de aranceles, la desregulación de los mercados de insumos y productos y la eliminación de los precios de garantía, salvo los del maíz y los frijoles. Cuando el crédito de los bancos de desarrollo se limitó a los productores con potencial productivo y sin deudas atrasadas, se creó una nueva institución nacional de bienestar, el Pronasol, que en la agricultura actuaba como fuente de crédito para los productores pobres de zonas de secano y como promotor de iniciativas de desarrollo rural. El impacto de esta crisis de rentabilidad fue muy diferente entre las distintas unidades familiares y afectó más duramente a los agricultores que participaban en los mercados de productos y que usaban o compraban insumos para la producción agropecuaria.⁵

El Gobierno Federal aplicó dos programas principales para apoyar a los productores agropecuarios. En 1994 inició un programa de apoyo al ingreso, Procampo, con el fin de compensar a los productores de granos básicos y oleaginosas por el impacto negativo que tendría la eliminación de los precios de garantía y los subsidios al comercio en el NAFTA. En 1996, el gobierno creó el programa Alianza para el Campo que tenía por objeto elevar la productividad agropecuaria gracias a pequeños proyectos de inversión financiados conjuntamente por el gobierno y los productores. Mientras que Procampo favoreció a más de 80% de los hogares ejidales en 1997, sólo un 12% participó en la Alianza .

³ Véase De Janvry, Gordillo y Sadoulet (1997); allí se describe el contexto social y político del ejido.

⁴ Véase Thiesenhusen (1996), que presenta un resumen conciso de este debate.

⁵ Véase De Janvry, Gordillo y Sadoulet (1997) y Davis (1997) que describen el impacto de estas reformas durante este período.

El meollo de las reformas del sector agrícola fue la reforma del artículo 17 de la Constitución, dictada en 1992, que formalmente ponía término al proceso de reforma agraria en México. Esta reforma disponía un proceso legal, denominado *Procede*, en virtud del cual se delimitan derechos territoriales dentro del ejido y se emiten títulos de dominio, de modo que los ejidos, siempre que sus asambleas los autoricen, pueden privatizar las parcelas y, con el tiempo, alquilarlas o venderlas. El objetivo declarado de las reformas era fomentar un sector agrícola modernizado y eficiente. Se esperaba que los agricultores incapaces de competir abandonarían la producción agrícola (Téllez Kuenzler, 1994).

Aunque esta ley fue muy controvertida, teniendo muchos que significara el fin del ejido en México, la reforma también establecía un cuerpo reglamentario que regía las transacciones de tierras tanto antes como después de la privatización, que sirve como candado para desalentar la venta fácil de las tierras ejidales. Aunque hasta 1994 se había progresado muy poco en la delimitación de los derechos territoriales dentro del ejido aplicando el programa *Procede*, el clima de liberalización de los controles sobre la tierra ejidal se tradujo en un aumento de las transacciones

no oficiales, como se apreció en las informaciones aprovechadas para este estudio.

Al comienzo de la administración de Zedillo (1994-2000) se produjo una grave crisis cambiaria que llevó a una gran devaluación (120% entre diciembre de 1994 y marzo de 1995), altos niveles de inflación y una inestabilidad macroeconómica que duró hasta fines de 1996. La severidad de la crisis y la inestabilidad macroeconómica posterior opacaron el impacto del NAFTA sobre la mayor parte del sector agrícola y se conjugaron con la aplicación ininterrumpida de *Procede* como determinantes principales de las estrategias económicas de los hogares ejidales en el período 1994-1997.

En esta coyuntura, el gobierno procedió a restringir las políticas de crédito y fiscal y siguió adelante con el reajuste estructural de la economía, incluyendo la desregulación y la privatización del sector de transportes y la puesta en marcha de la reforma prevista del artículo 27 (Cord, 1998a y 1998b). Ya en diciembre de 1997, un 79% de todos los ejidos habían por lo menos dado los primeros pasos de un programa *Procede*, y un 59% había recibido títulos de dominio. Muy pocos ejidos optaron por el dominio pleno, es decir, la privatización completa de sus parcelas.

III

Respuestas de los ejidatarios

La inestabilidad económica desde 1994 y la aplicación de la reforma del artículo 27 han provocado variadas reacciones de los hogares ejidales. Estas respuestas están supeditadas al acceso a una variedad de activos que producen ingreso. Una primera reacción supone la acumulación de tierras y la expansión de la producción de maíz; una segunda se expresa en la diversificación hacia actividades ajenas al predio agrícola, sobre todo la migración a los Estados Unidos; y en tercer lugar, se advierte la acumulación de ganado junto con la expansión del cultivo de maíz y la migración. Sin embargo, de importancia primordial en todas las estrategias de reajuste para los hogares ejidales, ya sea explícitamente o como posibilidad futura, ha sido no sólo la diversificación generalizada con la incorporación de actividades no agrícolas y ganaderas, sino también la influencia preponderante del mercado laboral estadounidense. Casi 45% de los hogares tiene algún lazo

familiar con los Estados Unidos, se trate de una migración reciente o de hijos o hermanos del jefe del hogar que viven permanentemente en el Norte. Que este nexo sigue fuerte y viable lo confirma la elevada incidencia de remitentes (43%) entre los familiares que viven en los Estados Unidos.

Estas grandes reacciones pueden analizarse más a fondo. Pese a un contexto de incentivos negativos y al costo ascendente de los insumos, un nuevo grupo se ha unido al grupo de productores modernizados y juntos han hecho crecer la superficie sembrada de maíz. Para muchos productores, incluso una gran parte de los grupos familiares indígenas, la expansión del cultivo de maíz y forrajes se ha visto acompañada por la acumulación de ganado. Del mismo modo, un grupo de migrantes recientes a los Estados Unidos ha invertido sus ganancias fuera de la finca en la acumulación ganadera. Otro grupo ha ampliado la producción de fru-

tas y verduras, no sobre la base de la disponibilidad de riego, sino de otros factores agroecológicos. Los hogares que cuentan con la tierra, el ganado y los recursos humanos necesarios para un buen reajuste obtienen ingresos mucho más altos que los que no cuentan con esos activos.

El subgrupo más grande de ejidatarios es el de los productores campesinos de subsistencia (a menudo indígenas) que tienen escasas posibilidades de acceder a los activos, las instituciones o el apoyo gubernamental, y que se ven más limitados en sus posibilidades de acomodo. Siguen viviendo de la producción de subsistencia de maíz y frijoles, y dependen en gran proporción de las posibilidades de trabajo locales, con sala-

rios bajos. Estos grupos familiares, con menos tierra, ganado, migración y recursos humanos, generan ingresos por hogar mucho más bajos que los descritos anteriormente, de los que han podido ajustarse bien a las nuevas condiciones. Sin poder acceder a un volumen suficiente de activos, estos hogares seguirán teniendo dificultades en el nuevo ambiente macroeconómico más austero.

Por último, las reacciones de reacomodo que exhiben los hogares indígenas de distintas partes del país echan por tierra la hipótesis adoptada comúnmente en el análisis sectorial y en el discurso político de que los hogares indígenas son homogéneos en cuanto a condiciones de vida y niveles de activos.

IV

Componentes principales de las estrategias de ajuste de los ejidatarios

1. Acumulación de tierras

La reforma del artículo 27 de la Constitución mexicana ha originado importantes modificaciones en las modalidades de tenencia y control de las tierras en el ejido mexicano. De 1994 a 1997 el tamaño de los predios —ajustado por diferencias de calidad de la tierra— que estaba bajo control individual aumentó en más del 25%, pasando de un promedio de 8 hectáreas ENS (equivalente nacional de tierras de secano)⁶ a uno de 10 hectáreas ENS en 1997. El aumento del control individual de la tierra es un factor entre otros cambios en las estrategias de generación de ingresos de los hogares que se describen en el resto de este estudio. Entre ellos figuran el incremento de la acumulación ganadera, la superficie de cultivo destinada al maíz y al forraje y la participación en el mercado del maíz en calidad de vendedores (cuadro 1).⁷

El cambio en los sistemas de propiedad se produjo por vías inesperadas. Uno de los resultados pro-

metidos con la reforma del artículo 27 era la formalización y mayor eficiencia de los mercados de tierras. El proceso de certificación Procede tenía por objeto aumentar la venta y el arriendo de tierras. Sin embargo, el análisis muestra que si bien es cierto que Procede tuvo considerable impacto en fomentar los mercados de tierras, sobre todo para los propietarios más pequeños y pobres (Olinto, Deininger y Davis, 2000), el mayor aumento de los alquileres se debió más bien a la aprobación de la ley que al proceso formal de certificación (Olinto, 1998).

De mayor importancia en función de los cambios en la superficie total es el hecho de que adelantándose al proceso de delimitación de Procede o simplemente por el clima que fomenta la reforma del artículo 27, los ejidos han comenzado a distribuir las tierras comunales entre los ejidatarios. Grandes extensiones de pastizales y bosques se han sometido así al control individual, tanto formal como informalmente. Parte del aumento en las tierras disponibles se debe también al mejoramiento de la calidad y nuestras cuantificaciones han tomado en cuenta este factor; en muchos casos las tierras de secano han sido sometidas a riego,⁸ sobre

⁶ La superficie se sumó, ajustándola según su calidad, y se expresó en equivalentes de secano nacional. Los detalles de estos cálculos figuran en Davis, 1997.

⁷ Los tests de medias en todos los cuadros son los siguientes: Para la variable 0.1 se rechaza la hipótesis nula si $\chi > 3.84$ (2 colas, 10 por ciento*) o 5.02 (2 colas, 5 por ciento**); para variables continuas, la hipótesis nula se rechaza si $\tau > 1.65$ (2 colas, 10 por ciento) o 1.96 (2 colas, 5 por ciento).

⁸ Este aumento no se debe a un programa generalizado de ampliación del riego, sino más bien a la naturaleza variable de gran parte del regadío mexicano.

CUADRO 1

Características de los hogares por variación en las categorías de activos de tierras^{abc}, 1994 y 1997

	Unidades	General			Con menos tierras			Con más tierras			Igual		
		1994	1997	Tests	1994	1997	Tests	1994	1997	Tests	1994	1997	Tests
N° de observaciones ponderadas		1 308	1 308		120	120		381	381		806	806	
Tierras													
Total	ENS ^c	8.10	10.06	++	14.63	3.58	-- --	5.40	15.90	++ ++	8.40	8.27	--
De riego	ha	.95	1.35	++	1.80	.46	-- --	.51	2.29	++ ++	1.03	1.04	--
De secano	ha	5.74	6.80	++	6.33	3.06	-- --	4.53	8.73	++ ++	6.23	6.44	-
Pastizales	ha	3.04	3.63		8.57	.49	-- --	1.75	7.27	++ ++	2.83	2.38	-
Bosques	ha	.31	.098	+	.40	.45		.32	2.14	++ ++	.28	.51	
Ganado													
Cabezas de ganado	N°	5.70	6.66	++	9.04	5.47		5.46	7.92	++ ++	5.31	6.25	
Producción agrícola													
Maíz de riego	ha	.38	.76	++	.78	.43		.29	1.39	++ ++	.37	.51	--
Maíz de secano	ha	2.93	3.01		3.20	1.71	-- --	2.55	3.25	++	3.07	3.09	--
Forraje de riego	ha	.09	.17		.02	.06		.21	.48	+ ++	.05	.03	--
Forraje de secano	ha	.96	1.24		.62	.55		.71	1.68	++ ++	1.13	1.14	
Otros granos básicos	ha	.27	.43	+	.61	.66		.11	.50	++	.30	.36	
Oleaginosas	ha	.45	.35		1.08	.91	++	.10	.34	+	.52	.28	-
Tecnología agrícola													
HYV	%	18	23	++	18	20		14	28	++ ++	20	22	
Productos químicos	%	45	49	++	39	39	-- --	42	45	++ ++	47	48	
Ingreso familiar													
Total	Pesos		25 495			18 219	-- --		28 995	++		24 931	
Mercados de tierras													
Compras	%		4			3			9	++		2	--

^a ++ indica significancia al nivel de 5%; + indica significancia al nivel de 10%.

^b La primera columna de los *tests* prueba la diferencia de medias entre los valores de 1994 y 1997, mientras que la segunda prueba la diferencia entre la media para esa categoría y la media de todas las demás categorías. En algunos casos la superficie plantada es mayor que la poseída, ya que las tierras alquiladas no se incluyen en la evaluación de las propiedades. Los hogares se colocan en la categoría de "más tierras" si acumularon 50% o más tierras entre 1994 y 1997. Los hogares en la categoría "igual" registraron un incremento inferior al 50% o una disminución en sus propiedades entre 1994 y 1997.

^c En hectáreas ENS (equivalente nacional de tierras de secano).

todo en el Norte y en el litoral del Pacífico Norte, mientras que en otras partes el bosque se ha convertido en pastizal o en tierra agrícola de secano.⁹

Es difícil sin estudios más pormenorizados calibrar la importancia de cada una de estas distintas transformaciones del uso de la tierra. Como se aprecia en el cuadro 1, el tamaño medio de los predios de tierra de riego, de secano y forestal por hogar —sin ajustarlo por su calidad— aumentó significativamente entre 1994 y 1997. La escasa importancia de los pastizales encubre un traspaso generalizado entre las categorías de tierra forestal, de pastos y de secano. La región del Golfo ha sido la que ha sufrido los mayores cambios,

lo que sospechamos que se debe a la subdivisión de las tierras comunales.¹⁰ Una consecuencia negativa ha sido la aparición de una nueva clase de grandes productores —latifundistas según el concepto histórico mexicano— que controlan cada uno sobre 100 hectáreas ENS. Los diez productores de este tipo (frente al único que aparecía en 1994) representan más del 25% del aumento total de las nuevas tierras bajo control individual.

Sin embargo, aparte los nuevos latifundios, los cambios no parecen haber empeorado la distribución de las tierras de dominio individual. El cuadro 2, matriz de las categorías de tierra para 1994 y 1997, muestra claramente la evolución de las unidades familiares hacia mayores tamaños de predio. Mientras aproxima-

⁹ Que este factor se considere un mejoramiento de la calidad no significa que sea mejor o preferible desde el punto de vista social: se trata solamente de que la tierra de secano se considera de mayor potencial económico.

¹⁰ Este hecho se vio confirmado en una investigación reciente de Carlos Muñoz, de la Universidad de California, Berkeley.

CUADRO 2

México (ejidos): Matriz de activos de tierras, 1994 y 1997
(Número de hogares en cada categoría)

		1994						
		Categorías de activos de tierras (hectáreas)						
		0	e-2	2-5	5-10	10-18	>18	Total
1997	0	0	10	4	6	4	1	25
	e-2	0	133	48	4	1	0	186
	2-5	0	81	232	43	12	4	372
	5-10	2	13	95	160	26	10	306
	10-18	2	6	33	74	119	21	255
	>18	1	3	13	23	58	65	163
<i>Total</i>		<i>5</i>	<i>246</i>	<i>425</i>	<i>310</i>	<i>220</i>	<i>101</i>	<i>1 307</i>

damente el 50% de los hogares seguía en la misma categoría, la mayoría de los restantes había subido de rango y un pequeño número había decaído. La comparación de los coeficientes de Gini para ambos años muestra escasa variación.

2 Una agricultura que elude el riesgo

a) Modalidades de cosecha

La devaluación de 1994, junto con la desregulación del sector agrícola, había alentado la esperanza de que se produciría una mayor capacidad de competencia internacional y la diversificación con cultivos de más alto valor. En cambio, los ejidatarios casi no variaron la composición de sus cultivos entre 1994 y 1997, confirmando tendencias que se advertían ya en 1990-1994. Los frijoles y el maíz, junto con los forrajes, siguen siendo los principales cultivos de la mayoría de los productores, tanto grandes como pequeños, en casi todas las regiones del país. Se observa incluso un aumento de la superficie sembrada de maíz, principalmente en los predios más grandes con riego, lo que en parte ocurre a expensas de cultivos de mayor valor, como el trigo y las oleaginosas, y los minifundistas siguen dependiendo del maíz.

Esta tendencia entre 1990 y 1994 se atribuyó al precio de garantía más alto para el maíz, pero en el quinquenio siguiente el precio real de este producto sufrió importantes bajas. La dependencia permanente del maíz en 1997 se vincula con el escaso riesgo del precio y de los costos de producción en comparación con los cultivos de mayor valor en un ambiente de inseguridad económica, escaso apoyo institucional, y débiles canales de mercadeo (véase Cord, 1998a y Olsen, 1998). Muchas unidades familiares prefieren tam-

bién la calidad de las variedades locales que el maíz importado o HYV que se emplea en la mayoría de la masa y tortillas preparadas para la venta. Puede también haber influido en la decisión de los campesinos de seguir plantando maíz su convicción, equivocada, de que debían seguir cultivando los cereales básicos para optar a los beneficios de Procampo.

La mayoría de los productores siguieron con el maíz y los frijoles entre 1994 y 1997. Casi 75% de las unidades familiares practicaban el monocultivo del maíz, y un 19% lo hacía intercalándolo con otros cultivos, principalmente frijoles. Entre ambos años la proporción de productores de frutas y hortalizas así como de forraje —los productos que siguen en orden de importancia— siguió casi igual.

Es evidente el aumento en el cultivo del maíz cuando se examina la superficie de labranza. La expansión se registró principalmente en los predios más grandes, con riego, en la estación de otoño-invierno, precisamente las condiciones necesarias para diversificarse con cultivos de mayor valor. El cuadro 3 presenta la superficie de riego cultivada, en total y por tamaño del predio. El promedio de superficie con monocultivo de maíz por unidad familiar se duplicó con creces entre 1994 y 1997, con lo cual se mantuvo la tendencia iniciada en el período anterior. Por su parte, la superficie con forrajes también creció a casi el doble. Este incremento deriva en parte de un aumento de casi 50% en las tierras de riego cultivadas, con lo cual se invierte la tendencia registrada en 1990-1994 de disminución de la superficie de riego. La otra parte del incremento del maíz y los forrajes se obtuvo a expensas del trigo y las oleaginosas (sobre todo los frijoles de soya); la

CUADRO 3

México (ejidos): Promedio de superficie de riego por cultivo, por año y por tamaño del predio (hectáreas), 1990, 1994 y 1997

	1990	1994	1997
Maíz (monocultivo)	0.25	0.39	0.79
< 5 ha	0.16	0.10	0.13
≥ 5 ha	0.46	0.79	1.41
Trigo	0.30	0.16	0.13
< 5 ha	0.01	0.01	0.00
≥ 5 ha	0.66	0.37	0.25
Oleaginosas	0.16	0.07	0.00
< 5 ha	0.00	0.00	0.00
≥ 5 ha	0.37	0.16	0.00
Forraje	0.09	0.10	0.18
< 5 ha	0.02	0.02	0.01
≥ 5 ha	0.18	0.20	0.34

superficie de estas últimas cayó a cero, con lo que culmina el descenso secular en la producción de estos cultivos. Nuevamente, la mayor parte de esta modificación se dio en los predios más grandes.

En el cuadro 4 se clasifican los hogares según las variaciones en la superficie plantada con maíz en el período del estudio. Al comparar las unidades familiares que aumentaron la producción de maíz con las que redujeron esa superficie, así como con las que mantuvieron su producción, se aprecia que las primeras son en general productoras mayores y más modernizadas.

Tienden a contar con mayores superficies y tierra en uso que las demás categorías y es también la única categoría que incrementó en gran medida sus existencias ganaderas en el período. Una proporción bastante mayor de estos hogares usa las semillas HYV y entre ellos se observa también el mayor aumento en su uso desde 1994. Estos predios están diseminados geográficamente por todo el país y registran ingresos por unidad familiar más altos que el promedio.

En cambio, los hogares que redujeron la superficie sembrada de maíz se caracterizaban por un grado

CUADRO 4

México (ejidos): Características de los hogares por variación en la categoría de superficie sembrada de maíz, 1994 y 1997^{ab}

Unidades	Menos maíz			Más maíz			Nada de maíz			Igual maíz			
	1994	1997	Tests	1994	1997	Tests	1994	1997	Tests	1994	1997	Tests	
Nº de observaciones ponderadas													
Tierras													
Total	ENS ^c	9.98	10.39	7.38	11.41	++ ++	12.54	14.66	++	7.04	8.27	++ --	
De riego	ha	1.24	1.37	.83	1.78	++ ++	2.45	3.55	++	.63	.67	--	
De secano	ha	7.31	6.89	5.10	7.49	++ ++	6.57	6.44		5.46	6.44		
Ganado													
Cabezas de ganado	Nº	6.63	6.47	4.84	7.00	++	10.18	9.38	++	5.01	5.99	+	
Capital humano													
Educación jefe del hogar	Años		3.41		2.96			4.09	++		2.97	--	
Promedio educación de adultos	Años		4.59		4.70			6.01	++		4.23	--	
Migración													
Actuales migrantes a los Estados Unidos	%	3	13	++ ++	3	6	3	10		2	8	++	
Activos de capital													
Tractores propios	%		10		9			17	++		5	--	
Camiones propios	%		10		14			19	++		9	--	
Producción agrícola													
Maíz de riego	ha	.71	.07	-- --	24	1.87	++ ++	.00	.00	--	.44	.48	--
Maíz de secano	ha	4.64	.91	-- --	1.74	4.53	++ ++	.00	.00	--	3.66	3.38	++
Frutas y hortalizas, de riego	ha	.21	.10		.13	.09		.29	.42	++	.04	.06	--
Frutas y hortalizas, de secano	ha	.24	.44		.40	.52		.73	.74	+	.33	.37	
Otros granos básicos	ha	.45	1.00	++	.22	.18	--	.78	1.70	++	.14	.14	
Oleaginosas	ha	.86	1.01	++	47	06	-- --	1.67	1.63	++	.07	.07	--
Tecnología agrícola													
HYV	%	22	22		17	28	++ ++	25	29		16	20	--
Ingreso familiar													
Total	Pesos		22 131		30 047	++		37 949		21 401		--	
Mercados de tierras													
Aumento de alquiler a terceros	%		10	++	3	--		19	++		5	--	
Aumento toma en arriendo	%		3	--	13	++		14	++		8		

^a ++ indica significativo al nivel del 5%; + indica significativo al nivel del 10%.

^b La primera columna de los tests prueba la diferencia de medias entre los valores de 1994 y 1997, mientras que la segunda columna prueba la diferencia entre la media para esa categoría y la media de todas las demás categorías. Las categorías se definen por una variación del 50% en la superficie sembrada de maíz.

^c En hectáreas ENS (equivalente nacional de tierras de secano).

muy inferior de avance tecnológico tanto en 1994 como en 1997 y no acumularon ganado. Parte de esta disminución se debe a la siembra de otros granos básicos, y una proporción mucho mayor de los hogares alquiló su tierra a terceros, con una concentración desproporcionada en el Norte y menor en la región del Golfo.

El grupo más grande de productores de maíz mantuvo su nivel de producción. Estos campesinos, principalmente con cultivos de secano, registraron escasa variación en su producción agrícola, con la excepción de las superficies plantadas con forrajes; en cambio, aumentaron su participación en trabajos asalariados fuera del predio y en la migración temporal a los Estados Unidos. En general, estas unidades familiares tenían niveles más bajos de educación y capital de producción (tierra, ganado y maquinaria). Su capacidad limitada para efectuar un reajuste mediante la actividad agrícola se tradujo en un ingreso mucho menor para ellas que para las demás unidades.

Aunque fueron los productores modernizados que contaban con riego los que impulsaron la expansión del maíz, otro grupo pequeño, pero importante, se dedicó a productos distintos. Ubicado principalmente en la región Pacífico Norte, ha destinado mucho más tierra que otros granjeros a productos distintos del maíz, aunque esta superficie no creció en el período estudiado. Aparte de contar con superficies de cultivo y existencias pecuarias más grandes que lo común, para comenzar, sin embargo, estos agricultores percibían mayores ingresos provenientes de la migración a Estados Unidos, poseían mayores bienes de capital y tenían un grado de educación superior, todo lo cual se traducían en un ingreso por hogar más alto que el promedio. En otras palabras, estas unidades familiares gozaban de mejores condiciones económicas desde el comienzo. Lograron sus resultados con un menor apoyo del gobierno durante el período en estudio, en comparación con los demás productores de maíz, a través de Procampo y de los créditos oficiales.

b) *Uso de tecnología*

En general, aumentó la proporción de hogares que empleaba insumos tecnológicos en la agricultura entre 1994 y 1997, recuperándose los niveles de 1990 en varios casos, aunque la evolución fue distinta según cultivo y época. El aumento se debió en parte a dos programas gubernamentales. El mayor uso de semillas de alto rendimiento puede atribuirse en parte al programa kilo por kilo de la Alianza para el Campo, así

como a las transferencias de Procampo para los productores de granos básicos.¹¹

De todas las unidades de producción agrícola, la mayor proporción que empleaba variedades de alto rendimiento (HYV), fertilizantes y productos químicos significó una inversión de la tendencia descendente registrada en 1990-1994. Al analizar el tema por tamaño del predio, como en el cuadro 5, se advierte que los predios grandes usan más extensamente las semillas HYV y los productos químicos, como en años anteriores, y son los responsables del incremento en el uso de insumos. Estos se adquirirían cada vez más en el comercio, mientras decaía notoriamente el papel de las organizaciones sociales (tanto del ejido como de los productores). Son muy escasas las posibilidades de obtener asistencia técnica para todas las categorías de productores.

Si se analiza quién ingresó a la producción de altos rendimientos o la abandonó,¹² como se muestra en el cuadro 6, se aprecia mejor la situación. Al examinar qué hogares modificaron su uso de insumos agrícolas se advierte que la cambiante estructura de los incentivos ha instado a algunos productores a abandonar la agricultura modernizada, de altos rendimientos, en pro de una mayor diversificación en actividades no agrícolas, sobre todo la migración a los Estados Unidos. Estos productores, asentados principalmente en el Norte, no se deshicieron de sus tierras, aunque aumentaron la superficie que alquilaban a otros y redujeron la que sembraban de maíz, reorientando así la producción hacia el autoabastecimiento.

Por otra parte, otro grupo de productores, en su mayor parte de la zona del Golfo, se ha convertido en usuarios de las nuevas semillas de alto rendimiento y de los productos químicos. Al revés de lo que hace el grupo anterior, éste invierte en su producción agrícola y la moderniza. Los productores que acusan altas tasas de acumulación de tierras y ganado se dedican a incrementar la producción de maíz, forrajes y otros granos, con un aumento significativo de la asistencia técnica.

Los de modernización reciente se unen a un grupo anterior de productores de tecnología avanzada que empleaban insumos en ambos períodos. Estos últimos, ubicados predominantemente en el Pacífico Norte y la

¹¹ Sadoulet, De Janvry y Davis (1999) señalan que Procampo tiene un efecto significativo y positivo sobre la posibilidad de adoptar una mejor tecnología agrícola en este período.

¹² Definido por el uso de semillas HYV y/o productos químicos.

CUADRO 5

México (ejidos): Uso de insumos agrícolas por las unidades familiares, por año y tamaño del predio (hectáreas ENS), 1990, 1994 y 1997

	1990			1994				1997			
	Todos	e<5	>5	Todos	Test 1990-1994	e<5	>5	Todos	Test 1994-1997	e<5	>5
N° de observaciones ponderadas	1 531	861	671	1 273		720	553	1 273		601	635
% de unidades familiares que emplean insumos agrícolas											
HYV	24	15	37	19	--	11	29	25	++	12	37
Fertilizantes	63	63	63	54	--	56	50	60	++	60	60
Naturales	10	10	10	4	--	4	3	13	++	13	13
Químicos	56	56	56	51	--	53	49	53		54	52
Productos químicos	56	46	69	47	--	36	62	52	++	38	66
Asistencia técnica	61	54	71	9	--	5	14	7	-	3	11
% que emplea cada fuente de insumos											
Autoabastecimiento	20	18	23	10	--	10	9	12		10	13
Oficial	64	58	71	10	--	5	15	13	+	13	12
Comercial	58	53	65	61		55	69	69	++	63	76
Social	12	11	13	16	++	13	19	6	--	3	8
% que emplea cada método de pago											
Efectivo	-	-	-	-				74		68	79
Crédito	-	-	-	-				12		10	14
Especies	-	-	-	-				1		1	1
Sin pago	-	-	-	-				15		21	8
Otros	-	-	-	-				1		0	0

región del Golfo, acumulan también mayores extensiones de tierra y ganado, incrementan el alquiler de tierras y registran un nivel más alto de producción en todos los cultivos, salvo los granos básicos. Los de modernización más antigua tienen un acceso mucho más amplio a la asistencia técnica, el crédito, la Alianza, Procampo y los tramos superiores de la enseñanza. Por último registran ingresos superiores por unidad familiar que los de las demás categorías.

Los hogares que no empleaban insumos en ambos períodos tendían a ser de menor tamaño y menos cuidadosos de sus tierras; en suma, se inscribían en el grupo estancado de productores de maíz descritos en la sección anterior. Los minifundistas acumularon tierras durante el período considerado, pero poseen mucho menos de todo tipo que los demás agricultores. Participan menos tierra en los mercados de maíz y tierras, capital humano y productos ganaderos y dependen para su subsistencia en gran medida de las actividades ajenas al predio, principalmente el trabajo jor-

nalero en la agricultura local, para complementar los escasos ingresos que logran de la propia tierra. En general, estas unidades familiares registran un ingreso total por hogar mucho más bajo. Estos productores se encuentran principalmente en las regiones Norte y Centro, y no tanto en el Golfo; además, tienen menos acceso a la Alianza y a Procampo.

c) Escasez de crédito

Un componente clave de cualquier programa sectorial es la provisión de recursos financieros adecuados, si se pretende elevar la capacidad de competencia agrícola. Por desgracia, el crédito sigue siendo escaso para el sector ejidal. A primera vista parecería que se produjo una caída estrepitosa del crédito entre 1994 y 1997. Mientras que en 1994 un 30% de los hogares tenía algún tipo de crédito formal o informal, esta proporción había bajado a 20% en 1996 y 1997. La mayor parte de la caída se debe al programa Pronasol, caída que se compensó sólo en parte con un

CUADRO 6

México (ejidos): Características de los hogares por variación en las categorías de uso de los insumos, 1994 y 1997^{ab}

Unidades	Uso nuevo			Uso antiguo			Abandono de uso			Sin uso		
	1994	1997	Tests A B	1994	1997	Tests A B	1994	1997	Tests A B	1994	1997	Tests A B
Nº de observaciones ponderadas	251	251		499	499		143	143		407	407	
Superficie												
De riego	ha	.83	1.49 ++	1.29	1.77 + ++		1.52	1.51		.41	.70 ++ --	
De secano	ha	5.04	7.04 +	6.45	7.96 ++ ++		7.04			4.87	5.39 --	
Ganado												
Cabezas de ganado												
Capital humano	Nº	4.01	6.6 ++	8.13	9.07 ++		6.97	6.83		3.35	3.73 --	
Promedio educación de adultos	Años		4.56		4.85 ++		4.62				4.27 --	
Migración												
Actuales migrantes a los Estados Unidos	%	1	8 ++	3	5 --		4	18 ++ ++		2	9 ++	
Instituciones y organizaciones												
Crédito formal	%	24	22	29	26 ++		32	10 -- --		26	10 -- --	
Crédito total	%	26	37 ++ ++	32	42 ++ ++		34	18 -- --		28	18 -- --	
Asistencia técnica	%	1	6 ++	16	11 - ++		10	1 -- --		2	1 -- --	
Producción agrícola												
Maíz de riego	ha	.47	1.01 ++	.48	1.24 ++ ++		.62	.37		.13	.16 --	
Maíz de secano	ha	3.12	3.43 +	3.45	3.88 ++		3.13	2.18 -- --		2.12	1.99 --	
Forraje de riego	ha	.05	.50 ++ ++	.20	.16		.06	.01		.01	.03 --	
Forraje de secano	ha	.63	1.84 ++ ++	1.34	1.57 +		1.82	1.48		.41	.40 --	
Otros granos básicos	ha	.12	.59 ++	.32	.53		.75	.59		.13	.15 --	
Programas gubernamentales												
Alianza para el Campo			14		18 ++			5 --			7 --	
Procampo			89 ++		88 ++			81			76 --	
Ingreso unidad familiar												
Total	Pesos		27 193		30 499 ++			26 116			18 373 --	
Regiones												
Norte			21		9 --			33 ++			31 ++	
Pacífico Norte			5 --		13 ++			14			6 --	
Centro			35		28 --			35			41 ++	
Golfo			28 ++		34 ++			5 --			5 --	
Sur			11		16			14			18 +	
Mercados de tierras												
Aumento de alquiler a terceros	%		5		6			11 ++			7	
Aumento toma en arriendo	%		12		13 ++			8			5 --	

^a ++ indica significativo al nivel del 5%; + indica significativo al nivel del 10%.

^b La columna A de los tests prueba la diferencia de medias entre los valores de 1994 y 1997, mientras que la columna B prueba la diferencia entre la media para esa categoría y la media de todas las demás categorías.

mayor uso de fuentes informales. El acceso al crédito Banrural ha permanecido casi constante en torno al 5%, y son despreciables las demás formas de crédito público o comercial formal. Si se considera conjuntamente el acceso al crédito para 1996 y 1997, sin embargo, se aprecia que más del 10 % de las unidades familiares del panel contaba con créditos Banrural. Como se

muestra en el cuadro 5, sólo el 12% de las unidades familiares recibieron insumos agrícolas a crédito.

Sin embargo, la caída que se atribuye a Pronasol es un tanto engañosa. Aunque con un origen conceptual distinto, Pronasol en la práctica se asemeja bastante al programa Procampo. Mientras Pronasol se concibió como un ente que daría créditos sin interés a

los agricultores más pequeños para la compra de insumos agrícolas, Procampo tiene por objetivo compensar a los productores de granos básicos por las disposiciones de liberalización comercial contenidas en el NAFTA. Se trata de proporcionar este traspaso de ingreso a tiempo para poderlo aplicar a la compra de insumos agrícolas, y de ahí su semejanza con Pronasol. Procampo tiene una cobertura mucho más amplia que la que jamás tuvo Pronasol, al abarcar a más del 80% de los hogares ejidales. Por este prisma, ha habido un enorme aumento del crédito. Sin embargo, el volumen que se presta es demasiado pequeño como para que los productores se sientan alentados a aventurarse en otros cultivos que no sean los granos básicos.

Estudios econométricos sobre la base de los datos del ejido, no obstante, muestran que los pagos de Procampo alivian efectivamente las limitaciones de crédito y liquidez características del sector ejidal. Sadoulet, de Janvry y Davis (1999) señalan que las transferencias de Procampo tienen un efecto multiplicador sobre el ingreso total agropecuario. Por cada peso de transferencia se generan dos pesos de ingreso familiar. Estos resultados apuntan a la verdadera ansia de financiamiento que existe en el sector ejidal y los beneficios reales y potenciales que derivarían de ampliar las posibilidades de crédito y liquidez para el ejido.

Los hogares que no recibieron un crédito formal en 1997, que aparecen en el cuadro 7, muestran características especiales. Los que recibían nuevos créditos en 1997, o recibían créditos en ambos períodos, descansan en la agricultura como actividad económica primaria y son productores dinámicos que aplican tecnologías de alto rendimiento a la vez que amplían su superficie de labor mediante el alquilamiento. Ambos grupos recibieron más de la mitad de su crédito en 1997 de Banrural, y tienen una incidencia mucho más alta de participación en Alianza y Procampo. Ambos perciben ingresos bastante más altos que las unidades familiares que no recibieron créditos en 1996 y 1997.

Sin embargo, hay importantes diferencias entre ambos grupos. Los que recién reciben créditos han sembrado una superficie mucho mayor con maíz, y 17% de estos hogares iniciaron la producción de frutas y hortalizas. Este aumento de la producción agrícola se debió en parte al gran incremento de la superficie explotada, acompañada por un mayor empleo de insumos. Más de 50% vende su maíz en el mercado. Además estos hogares tienen una participación mucho menor en las actividades asalariadas gracias a su buen desempeño en la producción agropecuaria. Un porcen-

taje bastante alto de estos hogares proviene de la región del Golfo¹³ y proporciones menores del Sur y del Norte.

Los beneficiarios anteriores del crédito, en cambio, ampliaron su producción de maíz en parte a expensas de otros granos básicos y de las oleaginosas. Estos hogares mantuvieron sus actividades fuera del predio y se volcaron en mayor grado a la migración a los Estados Unidos; ya registraban altos niveles de empleo de insumos en 1994, que mantuvieron en 1997. En este grupo están los productores modernizados del Pacífico Norte, así como los de otras regiones.

Los hogares que recibieron créditos formales en 1994 pero ya no en 1996 y 1997 correspondían en general a beneficiarios del Pronasol, quienes no recibieron ningún crédito, ni siquiera informal, en 1997. Una proporción mucho mayor de estas unidades familiares con un grado bastante más elevado de educación abandonó la producción de maíz y forrajes, y amplió sus actividades no agrícolas, sobre todo la migración a los Estados Unidos. Probablemente hay una duplicación considerable entre este grupo y el que abandonó la agricultura de altos rendimientos. Estas unidades familiares se encontraron en forma desproporcionada en las regiones del Norte y del Pacífico Norte, pero no son más pobres ni en activos (tierras y ganado) ni en ingreso que las demás.

La mayoría de los hogares ejidales no recibieron créditos formales ni en 1994 ni en 1997. Estos hogares son más pobres en materia de ingresos y otros haberes (tierra y educación) que los que recibieron créditos en cualquiera de los dos años considerados. Estas unidades familiares tienen parcelas más pequeñas y menos probabilidades de recibir apoyo de los programas agrícolas y sectoriales del gobierno. Se encuentran principalmente en las regiones Centro y Sur.

3 Acumulación ganadera

La producción ganadera en el sector ejidal cumple tres importantes funciones. En primer lugar, aporta más del 16% del ingreso total en el sector ejidal. Por otro lado, el consumo doméstico de productos ganaderos y sus

¹³ Según las informaciones disponibles, la región del Golfo tuvo un acceso privilegiado a los programas gubernamentales (Alianza, Procampo) de crédito y asistencia técnica durante este período (véase Cord, 1998b). Dos razones podrían explicar este hecho: los estados de Yucatán y Tabasco celebraban elecciones de gobernador de importancia nacional y el gobernador de Yucatán había sido Secretario de la Reforma Agraria.

CUADRO 7

México (ejidos): Características de los hogares según cambios en las categorías de uso del crédito, 1994 y 1997^{ab}

Unidades	Abandono del uso			Crédito nuevo				Creditos anteriores			No usa crédito		
	1994	1997	Tests A B	1994	1997	Tests A B	1994	1997	Tests A B	1994	1997	Tests A B	
N° de observaciones ponderadas	262	262		145	145		97	97		802	802		
Tierras													
Total	ha	10.28	12.00	++	7.73	10.94	++	2.29	11.05		7.30	9.15	++ --
De riego	ha	1.22	1.46		.62	1.03		2.52	2.56	++	.73	1.23	++
De secano	ha	7.34	8.07	++	5.63	7.01		5.68	5.88		5.25	6.45	++ --
Capital humano													
Promedio educación de adultos	Años		5.06	++		4.58			4.87			4.40	--
Actividades fuera del predio													
Fuera del predio	%	47	67	++ ++	44	54		56	62		41	60	++
Trabajo asalariado	%	38	47	++	42	34	--	53	50		35	47	++
Migración													
Actuales migrantes a los Estados Unidos	%	2	11	++ +	2	2	--	0	7	++	3	8	++
Actuales migrantes a México	%	9	6		14	4	--	10	7		10	8	
Producción agrícola													
Maíz de riego	ha	.41	.38		.36	1.34	+	.71	1.78	++ ++	.34	.65	++
Maíz de secano	ha	2.99	2.55	--	3.73	4.58	++	3.73	3.32		2.67	2.83	--
Frutas y verduras de secano	ha	.46	.54		.28	1.04	+	.05	.18	+	.40	.36	--
Otros granos básicos	ha	.32	1.03	++ ++	.08	11		.26	.15		.29	.33	
Cambio a frutas y verduras	ha		8			17	++		8			7	--
Tecnología agrícola													
HYV	%	22	26		22	23		33	43	++	14	20	++ --
Productos químicos	%	42	43	--	56	75	++ ++	64	65	++	41	45	--
Programas gubernamentales													
Alianza para el Campo	%		10			30	++		20	++		9	--
Procampo	%		86			96	++		93	++		79	--
Ingreso unidad familiar													
Total	Pesos		29 447	++		32 660	++		31 734	++		22 236	--
Regiones													
Norte	%		32	++		8	--		16			20	
Pacífico Norte	%		17	++		8			26	++		5	--
Centro	%		33			17	--		29			38	++
Golfo	%		7	--		59	++		28			17	--
Sur	%		12			7	--		2	--		20	++
Mercados de tierras													
Ampliación por alquiler	%		9			12			18	++		8	--

^a ++ indica significativo al nivel del 5%; + indica significativo al nivel del 10%.

^b La columna A de los tests prueba la diferencia de medias entre los valores de 1994 y 1997, mientras que la columna B prueba la diferencia entre la media para esa categoría y la media de todas las demás categorías.

derivados (como leche y huevos) forma parte integral de la dieta del hogar. Y, en tercer lugar, y quizá de mayor importancia, dada la inestabilidad macroeconómica y los altos tipos de interés prevalecientes en este período, las existencias ganaderas sirven como mecanismos de ahorro y seguro para muchos productores. En muchos casos, funcionan como parte de una estrategia complementaria ya sea de una estrategia de acumulación de tierras y de expansión del cultivo del maíz o como iniciativa adjunta a la migración a los Estados Unidos.

De ahí que la ganadería revista importancia creciente como parte de las estrategias de generación de ingresos entre los hogares ejidales. El número de cabezas de ganado aumentó, en promedio, en casi 20% en el período 1994-1997, aunque en menor proporción que en 1990-1994. Aparte del ganado vacuno, es generalizada la crianza de otras especies. Más de la mitad de los hogares en 1997 criaba aves, y casi un 40% cerdos. La leche se produce en un 25% de los hogares y los huevos en 35%.

Como se vio en la sección sobre agricultura, la acumulación de ganado vacuno se asocia con la expan-

sión de la superficie plantada con maíz y forrajes, así como con frutas y hortalizas. Para lograr este crecimiento, los hogares que acumulaban ganado vacuno aumentaron todo tipo de activos territoriales, salvo bosques, como se aprecia en el cuadro 8. Estas unidades familiares tienen un uso de insumos y tasas de participación en Alianza más altas que el promedio. Más de la mitad de los acumuladores eran ganaderos noveles.

Un subgrupo importante entre los acumuladores de ganado es el de las unidades familiares, principalmente en el Norte, que migraron a los Estados Unidos por primera vez durante el período en estudio. Estas cuentan con activos mayores que el promedio en los Estados Unidos. Además, los que no acumulaban y los que no producían ganado recibieron remesas mucho menores que los ganaderos. Hay redes en los Estados Unidos que ayudan con la acumulación ganadera mediante sus remesas así como la generación de ingresos temporales de migración. La migración puede servir como un alivio crediticio frente a las limitaciones que enfrente la acumulación ganadera.¹⁴ Esta acumulación

¹⁴ A esta conclusión se llega en Sadoulet, De Janvry y Davis (1999).

CUADRO 8

México (ejidos): Características de los hogares según la variación en la categoría de activos ganaderos, 1994 y 1997

	Unidades	Menos ganado		Más ganado				Igual					
		1994	1997	Tests		1994	1997	Tests		1994	1997	Tests	
				A	B			A	B			A	B
Nº de observaciones ponderadas		154	154			307	307			254	254		
Tierras													
Total	ha	.59	1.27	++		.58	1.03	++		1.32	1.20		
De riego	ha	6.29	6.40			6.42	9.02	++	++	4.47	8.76		++
Pastizales	ha	4.12	2.26	-		3.56	5.84	++	++	5.43	6.54		++
Ganado													
Cabezas de ganado	Nº	9.69	1.42	--	--	4.18	13.68	++	++	18.34	16.84		++
Proporción con ganado	%	100	34	--	--	55	100	++	++	100	100		++
Activos de migración													
Permanente en EUA (hijos)	Nº		.69				.75		++		.80		++
Permanente en EUA (hermanos)	Nº		.77				.84				1.27		++
Producción agrícola													
Maíz de riego	ha	.17	.41	++		.26	1.02	++		.60	.53		
Maíz secano	ha	3.44	2.88			3.47	3.98		++	3.24	3.30		
Forraje de riego	ha	.00	.18			.04	.44	++		.32	.21		
Forraje de secano	ha	1.15	.90			1.32	2.28	+	+	2.14	2.46		++
Tecnología agrícola													
Semilla HYV	%	17	18			15	27	++		25	31		++
Programas gubernamentales													
Alianza para el Campo	%		10				20		++		12		
Procampo	%		77				87		+		90		++

^a ++ indica significativo hasta el nivel de 5%; + indica significativo hasta el nivel de 10%.

^b La columna A de los tests prueba la diferencia de medias entre los valores de 1994 y 1997, mientras que la columna B prueba la diferencia entre la media para esa categoría y la media de todas las demás categorías. La categoría se define por un cambio de 50% en el número de cabezas de ganado.

puede también complementar la migración a los Estados Unidos en cuanto tiene una demanda relativamente baja de mano de obra y sirve como un mecanismo de inversión o ahorro para el ingreso proveniente de la migración. Las unidades familiares que acumulaban ganado tenían en general un ingreso bastante más alto que las demás.

Las unidades familiares que mantenían el tamaño de sus hatos, sin embargo, no aumentaban la producción ni de maíz ni de forraje, y tampoco acumulaban tierras, aunque en 1997 poseían más ganado y tierra, así como superficie plantada de forrajes, que las demás categorías. Estos hogares registran también niveles más altos de migración, lo que refuerza el nexo ganado-migración señalado anteriormente. Por otra parte, mientras las actividades fuera del predio aumentaron en el período de estudio, los niveles de 1997 fueron más bajos que para las demás categorías. No es de sorprender, por la gran demanda interna, que estas unidades familiares participaran en menor proporción como vendedores en el mercado de maíz.

Los que redujeron sus existencias ganaderas, en cambio, tampoco acumularon tierras de pastoreo, y, en forma creciente, arrendaban sus tierras a terceros. Aunque las actividades fuera del predio aumentaron ligeramente (los niveles de 1997 siguen siendo más bajos que los de otras unidades familiares), así como la migración a los Estados Unidos, no se observa ninguna fuerte tendencia a reemplazar la dupla maíz-ganado. Parece que la disminución de las existencias ganaderas funciona como uso de los ahorros durante épocas de estrechez económica.

4 La diversificación con actividades fuera del predio

Ya no es válido concebir el ejido principalmente como un sector agrícola. Tanto en términos de actividades como de ingresos las unidades familiares del ejido se han diversificado en actividades fuera del predio. Estas cumplen una serie de finalidades, siendo la más importante proveer ingresos o fuentes de consumo para el hogar. Hemos descubierto que estas actividades en algunos casos pueden también complementar las actividades agrícolas al aflojar las restricciones de crédito y liquidez que afectan al sector.

No es, por lo tanto, sorprendente que el ajuste del ejido se efectúe principalmente fuera del sector. Los hogares reaccionan ante la inestabilidad de los precios y de la actividad agrícola, así como los rendimientos económicos decrecientes, diversificando su actividad

para obtener ingresos fuera de la agricultura. De 1994 a 1997 la proporción de unidades familiares que se dedicaban a actividades fuera del predio creció en 33%, y llegó a un total de 60% de todos los hogares ejidales. Este gran aumento se dio en forma generalizada en todas las categorías de tamaño e incluía actividades tanto asalariadas como por cuenta propia, con excepción del trabajo asalariado agrícola. Hacia 1997, 46% de todas las unidades familiares participaban en el empleo asalariado y 24% en trabajos por cuenta propia. Las actividades asalariadas fuera del predio se dividían por partes iguales entre el trabajo agrícola y no agrícola.¹⁵

En el cuadro 9 se distinguen dos categorías de hogares bien marcadas: los que ingresaron a las actividades asalariadas en 1997 y los que estaban en esa categoría en ambos períodos, es decir hogares asalariados "antiguos". Ambas se ven impulsadas al mercado de trabajo por contar con recursos menores de ganado y de tierras, aunque los nuevos hogares asalariados aumentaron considerablemente las cabezas de ganado que controlaban. Además, ambas aumentaron el empleo de insumos en el período del estudio. Sin embargo los nuevos asalariados, principalmente en el Golfo y de origen indígena, se dedicaron de preferencia al trabajo asalariado en la agricultura y engrosaron las corrientes migratorias a otras partes de México y a los Estados Unidos. Los antiguos hogares asalariados se encuentran en mayor proporción en las zonas Centro y Norte, y se dedican principalmente al trabajo asalariado no agrícola. Este grupo también aumentó la migración a Estados Unidos.

5 Migración en el ejido

La cercanía a los Estados Unidos es característica distintiva de la economía mexicana, no sólo por el comercio, sino por la exportación de mano de obra. Hacia 1997, casi 45% de los hogares del ejido tenían algún miembro de la familia que había emigrado a los Estados Unidos, o tenían hijos y hermanos que vivían allí (véase el cuadro 10). Más del 50% de los hogares con más de 5 hectáreas ENS tenía alguna conexión migratoria con los Estados Unidos. La emigración a los Estados Unidos así como a otras partes de México

¹⁵ No entramos en mayores detalles ya que la mayoría de las respuestas sobre actividades asalariadas y por cuenta propia caían en la categoría de "otras", lo que significaba que la clasificación del estudio era imprecisa.

CUADRO 9

México (ejidos): Características de los hogares según los cambios en la categoría de trabajo asalariado, 1994 y 1997^{ab}

	Unidades	Asalariado nuevo				Asalariado antiguo			
		1994	1997	Tests A B		1994	1997	Tests A B	
N° de observaciones ponderadas		327	327			278	278		
Tierras									
Total	ha	6.52	8.86	++	--	6.38	8.17	++	--
Ganado									
Cabezas de ganado	N°	3.57	5.54	++	++	2.95	3.49	++	++
Capital humano									
Promedio de educación de adultos	Años		4.69				5.03		++
Tamaño de la familia	N°		6.39		++		6.54		++
Actividades asalariadas fuera del predio									
Fuera del predio	%	9	100	++	++	100	100		++
Trabajo asalariado	%	0	100	++	++	100	100		++
Trabajo agrícola asalariado	%	0	44	++	++	38	31		++
Migración									
Actuales migrantes a los Estados Unidos	%	2	12	++	++	5	12	++	++
Actuales migrantes a México	%	7	11		++	19	11	--	++
Tecnología agrícola									
Semillas HYV	%	12	19	++		16	24	++	
Regiones									
Norte	%		22				27		++
Pacífico Norte	%		3		--		11		
Centro	%		35				39		
Golfo	%		28		++		14		--
Etnia									
Población indígena	%		22		++		13		

^a ++ indica significativo al nivel del 5%; + indica significativo al nivel del 10%.

^b La columna A de los *tests* prueba la diferencia de medias entre los valores de 1994 y 1997, mientras que la columna B prueba la diferencia entre la media para esa categoría y la media de todas las demás categorías.

domina así el proceso de toma de decisiones de los hogares en el sector ejidal. La migración no sólo puede ser útil como fuente de ingreso para el consumo, sino también como forma de diluir los riesgos mediante la diversificación de los activos generadores de ingreso y para relajar las limitaciones de crédito y liquidez en la producción agropecuaria, como mencionamos anteriormente. La existencia de redes de seguridad, o de activos de migración como se denominan aquí, gracias a la información que aportan, reducen el costo y el riesgo de la migración.¹⁶

Estos activos facilitaron un significativo aumento de la migración temporal a los Estados Unidos en el período 1994-1995, cuando la devaluación junto con la aleatoriedad del sector agrícola hacían más atrayen-

te la posibilidad de emigrar a los Estados Unidos. Mientras que en 1994 sólo 3 % de los hogares del panel contaban con miembros que habían emigrado a los Estados Unidos, hacia 1997 esa cifra llegaba al 8% y la mayoría de ellos eran migrantes nuevos. La migración actual a los Estados Unidos, así como los activos de migración, se correlacionan positivamente con el tamaño del predio en 1997, y las nuevas migraciones a los Estados Unidos muestran una fuerte correlación con la región de origen. La tasa más alta de nueva migración se encuentra naturalmente en el Norte y el Centro, mientras que las tasas de las regiones del Golfo y el Sur, aunque bajas, muestran por primera vez migrantes a los Estados Unidos en las unidades familiares consideradas.

Generalmente no son los que no tienen recursos del sector rural o los desposeídos lo que suelen emigrar a los Estados Unidos, sino más bien quienes tienen con qué cubrir los costos fijos bastante altos que significa el traslado a ese país. Los activos derivados

¹⁶ Véase Winters, De Janvry y Sadoulet (1999), que analizan el impacto de las redes comunitarias de migración sobre los determinantes de este proceso.

CUADRO 10

México (ejidos): Migración por tamaño del predio, 1997 ^a
 (Porcentaje de hogares con cada tipo de migración)

	Tamaño del predio			Tests
	Todos	<5	>5	
N° de observaciones ponderadas	1 665	782	792	
Migración temporal, 1997				
Estados Unidos	8	5	10	**
México	7	8	5	
Cualquiera	14	12	15	
Migración temporal antes de 1997				
Estados Unidos	10	8	11	
México	17	21	14	*
Migración permanente (hijos)				
Vive en Estados Unidos	21	17	24	**
Vive en México, pero emigró temporalmente a los Estados Unidos	7	5	9	**
Vive en México, fuera de su estado de origen	27	28	25	
Vive en México, en su estado de origen	52	49	56	**
Migración permanente (hermanos)				
Vive en Estados Unidos	22	15	27	**
Vive en México, pero emigró temporalmente a los Estados Unidos	13	8	17	**
Vive en México, fuera de su lugar de origen	81	75	89	**
Vive en México, en su lugar de origen	83	84	83	
Cualquier migración o pariente en los Estados Unidos	44	35	52	**

^a ** indica que los promedios son significativamente distintos al 5%; * indica que los promedios son significativos al 10%; la falta de señal indica que los promedios no son significativos al 10%.

de la migración son también un factor importante que facilita esta última, en su papel de redes de recopilación de informaciones (o de reducción de costos). Los activos derivados de la migración a los Estados Unidos son también una fuente de ingreso en efectivo, gracias tanto a las remesas como a las informaciones sobre las técnicas agrícolas más modernas que se aprenden trabajando en el campo estadounidense. Las remesas se gastan a menudo en el consumo hogareño, sobre todo mejoramiento y construcción de viviendas, así como en la inversión en negocios.

Los hogares que cuentan con activos derivados de la migración a Estados Unidos tienen cantidades bastante más elevadas de todo tipo de activos, con excepción de niveles de educación (que no aparecen en el texto). Estas unidades tenían cantidades bastante mayores de tierra en 1994 y 1997, aunque las tasas de acumulación son casi idénticas para los hogares con y sin activos de migración. Por otro lado, los hogares con activos de migración a los Estados Unidos tenían tanto más cabezas de ganado en ambos años como mayores tasas de acumulación. Una proporción bastante más elevada de ellos poseía tractores y camiones. Este nivel más alto de activos se traduce en niveles notablemente más elevados de ingreso. Un número despropor-

porcionado de estas unidades vivía en las regiones del Norte y Centro.

6 Ingreso

La estructura del ingreso, que aparece en el cuadro 11, confirma la diversificación de las actividades económicas de las unidades familiares comentada a través de todo el presente artículo.¹⁷ Se destaca la importancia de las actividades no agrícolas: para 1997, en este estudio de hogares agrícolas, la mayor parte del ingreso no proviene ni de la producción agrícola ni de la ganadera. Más de 44% del ingreso familiar total deriva de actividades desarrolladas fuera del predio, mientras que casi 13% se origina en otras fuentes, principalmente pagos de Procampo. El trabajo asalariado, que representa 25% del ingreso total, es la fuente principal de ingreso fuera del predio, al que siguen las actividades por cuenta propia y las remesas.

¹⁷ Un análisis más detallado de la estructura y determinantes del ingreso empleando estadísticas de 1994-1997 aparece en Davis, De Janvry, Diehl y Sadoulet (2000) y en Sadoulet, De Janvry y Davis, 1999.

CUADRO 11

México (ejidos): Ingreso del hogar, 1994 y 1997
(Pesos de 1994 y porcentajes)

	1994	1997	Variación (%)
N° de observaciones ponderadas	1 031	1 031	
Ingreso total del hogar (pesos)	10 155	11 925	
En el predio (% del ing. total)	51	44	-13
Neto, agricultura	36	28	-22
Neto, ganadería	15	16	7
Fuera del predio (% del ing. total)	38	43	11
Salarios	30	25	-18
Trabajo por cuenta propia	6	10	76
Remesas	2	8	215
Otros (% del ing. total)	10	13	25
Pagos de Procampo	0	8	...

Los datos sobre ingreso confirman también la modificación en la rentabilidad relativa de las distintas actividades que produjo la crisis. La agricultura resultó perjudicada, como hemos señalado en todo este

informe: la proporción que aporta la agricultura al ingreso total cayó en 13%. En cambio, la participación del ingreso proveniente de fuera del predio subió en 11%. Este incremento provino de dos fuentes: mientras que la proporción de los salarios decaía en 18%, tanto el trabajo por cuenta propia como las remesas recibidas representaban una proporción mayor del ingreso total. Los ingresos derivados de otras fuentes también se elevaron, en 25%, correspondiendo el grueso a transferencias de Procampo.

Estas proporciones del ingreso varían según el tamaño del predio, como apreciamos en el cuadro 12 para 1997. La proporción del ingreso agrícola aumenta según el tamaño de la propiedad, y llega a 60% (incluyendo el ganado) para el grupo de mayores tenencias; lo contrario vale para las actividades fuera del predio, que alcanzan a un 60% para los minifundios y a casi 75% si se incluyen los otros ingresos. Los pagos de Procampo, que dependen de la superficie sembrada con granos básicos, son constantes en todas las categorías.

CUADRO 12

México (ejidos): Ingreso del hogar por tamaño del predio, 1997
(Pesos y porcentajes)

	Total	Tamaño del predio					
		0	e-2	2-5	5-10	10-18	>18
N° de observaciones ponderadas	1 031	24	188	365	302	253	159
Ingreso total del hogar (pesos)	11 925	7 144	5 592	7 558	14 452	13 845	21 648
En el predio (% del ing. total)	44	23	26	27	45	48	60
Agricultura, neta	28	5	18	14	33	29	35
Ganadería, neta	16	18	8	12	12	20	25
Fuera del predio (% del ing. total)	43	46	60	58	44	39	27
Salarios	25	40	31	36	31	19	11
Cuenta propia	10	3	27	17	4	11	8
Remesas	8	3	2	5	9	9	7
Otros (% del ing. total)	13	31	14	16	11	13	13
Pagos de Procampo	8	0	8	9	7	9	7

V

Conclusiones

Por el predominio de las estrategias agrícolas de protección contra el riesgo entre los ejidatarios, México está perdiendo la oportunidad de aprovechar la coyuntura que ofrece la reforma del artículo 27 de la Constitución, que supone una reestructuración radical de las relaciones agrarias en el campo mexicano. Se les dio

a los ejidatarios y sus asambleas locales la libertad para explotar, alquilar o vender sus tierras. Por desgracia no existen las condiciones para que los productores hagan uso productivo de las tierras recién adquiridas. Aunque un componente explícito de la reforma era el abandono de la agricultura por los productores ineficientes,

la falta de incentivos y el vacío institucional ponen en peligro la existencia de muchos buenos productores potenciales. Ellos, por falta de utilidades, se ven obligados a ingresar al mercado de trabajo o a emigrar a los centros urbanos y a los Estados Unidos. Sadoulet, De Janvry y Davis (1999) muestran que Procampo reduce la diversificación fuera del predio, lo que sugiere que las limitaciones de crédito y liquidez promueven las actividades ajenas al predio en mayor medida que si los ejidatarios contaran con recursos adecuados. La diversificación generalizada de este tipo por cierto que no puede considerarse como una solución definitiva para el problema del desarrollo rural en México.

Por lo demás, no está muerta la agricultura como actividad económica sostenible para las familias campesinas. Pese a la estructura negativa de los incentivos y a un apoyo gubernamental esporádico, los hogares que cuentan con un nivel de activos suficiente en la agricultura y que tienen así por lo menos la posibilidad potencial de ajustarse en el agro, están en mucho mejor situación que aquellos con limitaciones agrícolas. Nuevamente, los estudios muestran que los ejidatarios responden si se aflojan las limitaciones de crédito y liquidez. Por lo tanto, en potencia podría lograrse un gran beneficio si el gobierno tomara las medidas necesarias para dar nueva vida a las instituciones agrarias a fin de reducir el riesgo y elevar la productividad de las actividades agrícolas.

Por otra parte, por la complejidad y diversidad del sector ejidal, no parece que la política correcta sea sólo cuestión de desarrollo agropecuario, sino que se trata de enfocar el desarrollo rural. Los ejidatarios no son ya primordialmente agricultores, sino que desarrollan todo un abanico de actividades para asegurar su supervivencia. Por lo tanto, para hacer frente al desafío de reducir la pobreza rural, detener la corriente de migrantes hacia las zonas urbanas y aumentar el bienestar de los habitantes rurales, debe encontrarse una solución que no sólo reduzca el riesgo y mejore la productividad en la agricultura, sino que sienta las bases para establecer una estrategia integral de desarrollo rural. En ella deben incluirse los mejoramientos del capital hu-

mano (mayor acceso a los medios de educación y a los servicios de salud), mejoramientos de infraestructura para atraer inversiones y mejorar las comunicaciones y, sobre todo, creación de posibilidades de trabajo.

Las políticas de ajuste estructural y de estabilización han llevado a un nuevo contexto para el desarrollo rural en el decenio de 1990 en casi toda América Latina y el resto del mundo en desarrollo. En México, el problema del desarrollo rural se define por los factores siguientes:

i) Los mercados de factores y productos son menos controlados y más globales pero siguen en muchos casos siendo incompletos y opacos.

ii) El Estado, con su presencia reducida, busca un papel de importancia en el campo. El desmantelamiento de CONASUPO, la creciente inoperancia de la Secretaría de Reforma Agraria y la desaparición del ejido del programa del Presidente Zedillo no son signos prometedores. Aunque la Secretaría de Agricultura ha asumido la dirección del desarrollo rural y ha iniciado una serie de proyectos para las zonas marginales redactados en términos de democracia y participación del productor, todavía no están claros el impacto ni la naturaleza de esos programas.

iii) La sociedad civil ha cobrado nueva importancia, pero queda por ver cómo un conjunto muy heterogéneo de organizaciones de productores y comunitarias (incluso el ejido), organizaciones no gubernamentales, y las personas como individuos, actuarán en ese nuevo contexto.

El renacimiento con un nuevo enfoque de los estudios agrarios mexicanos —que tenían una brillante trayectoria pero se habían marchitado bajo la revolución neoliberal— sería útil para documentar, describir y motivar una nueva dinámica del desarrollo rural. Estos estudios debieran abarcar no sólo los temas agrarios tradicionales, sino también otras iniciativas del sector rural, como el programa Progreso contra la pobreza, que pudieran influir en las estrategias económicas de los hogares rurales.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Cord, L. (1998a): Introduction, trabajo presentado a World Bank, Latin American and the Caribbean Region, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- _____ (1998b): Government programs, trabajo presentado a World Bank, Latin American and the Caribbean Region, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Davis, B. (1997): Economic reform and the determinants of income among agricultural households in Mexico and Nicaragua, Berkeley, California, Universidad de California, tesis doctoral.
- Davis, B., A. De Janvry T., Diehl y E. Sadoulet (2000): An analysis of poverty in the Ejido sector, en A. Loyns, R. Knutson, K. Meilke y A. Yunez-Naude (eds.), *Policy Harmonization and Adjustment in the North American Agricultural and Food Industry*, México, D.F., University of Guelph/Colegio de México.
- Deininger, K. y A. Heinegg (1995): Rural poverty in Mexico, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Janvry, A., G. Gordillo y E. Sadoulet (1997): *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses, 1990-1994*, San Diego, California, Centro de Estudios sobre Estados Unidos y México.
- De Janvry, A. y otros (1995): *Reformas del sector agrícola y el campesinado en México*, San José, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Dovring, F. (1969): *Land Reform and Productivity: The Mexican Case, Analysis of Census Data*, LTC paper, N° 63, Madison, Wisconsin, Universidad de Wisconsin.
- Health, J. (1990): *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*, Policy research and external affairs working papers, N° 285, Washington, D.C., Banco Mundial.
- INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario) (1996): *Principales resultados de la cédula de información básica a nivel nacional*, México, D.F.
- Key, N., C. Muñoz-Pina, A. De Janvry y E. Sadoulet (1998): Social and environmental consequences of the Mexican reforms: Common pool resources in the Ejido sector, Berkeley, California, Universidad de California, *mimeo*.
- Lanjouw, P. (1998): Poverty and the non-farm economy in Mexico's Ejidos: 1994-1997, trabajo presentado a World Bank, Latin American and the Caribbean Region, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Olinto, P., K. Deininger y B. Davis (2000): *Land Market Liberalization and the Access to Land by the Rural Poor: Panel Data Evidence of the Impact of the Mexican Ejido Reform*, Washington, D.C., Banco Mundial/Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, abril.
- Olinto, P. (1998): The impact of the Ejido reforms on land markets in Mexico, trabajo presentado a World Bank, Latin American and the Caribbean Region, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Olsen, N. (1998): Inventive framework for agriculture, trabajo presentado a World Bank, Latin American and the Caribbean Region, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Sadoulet, E., A. De Janvry y B. Davis (1999): *Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico*, Washington, D.C., Banco Mundial/Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, agosto.
- Téllez Kuenzler, L. (1994): La modernización del sector agropecuario y forestal, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Thiesenhusen, W. (1996): Mexican land reform, 1934-1991: Success or failure, L. Randall (ed.) *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Armonk, Nueva York, M.E., Sharpe.
- Winters, P., A. De Janvry y B. Sadoulet (1999): *Family and Community Networks in Mexico-U.S. Migration*, GSARE working paper, N° 12, <http://www.une.edu.au/febl/GSARE/arewp.htm>

Envejecimiento *de la población y* **sistemas de pensiones** *en América Latina*

Jorge Bravo

*División de Población,
Centro Latinoamericano
de Demografía (CELADE)
CEPAL
jbravo@eclac.cl*

Este artículo examina el papel que desempeña el envejecimiento demográfico en la evolución de mediano a largo plazo de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. Está organizado en seis secciones. Luego de la sección introductoria, la sección II entrega información sobre las tendencias del envejecimiento y de los sistemas de pensiones en los países latinoamericanos, con algunas referencias al contexto internacional. La sección III presenta los indicadores, datos y métodos de análisis, y examina el efecto de las estructuras de población envejecidas y de la creciente longevidad en las variables de los sistemas: el gasto en pensiones, el balance financiero, las obligaciones pensionales y la rentabilidad implícita; también hace un análisis crítico de los criterios que suelen utilizarse para evaluar la sustentabilidad de los sistemas de reparto. Luego, la sección IV introduce de manera más sistemática el concepto y los indicadores de la deuda personal implícita, entrega estimaciones de la magnitud de las obligaciones pensionales que deben hacerse explícitas al cambiar a un régimen de capitalización, y analiza los efectos de la estructura etaria y de la mortalidad adulta en los países latinoamericanos. La sección V examina brevemente los costos fiscales de transición que es preciso afrontar cuando se aplica este tipo de reforma, y por último, la sección VI proporciona un resumen y conclusiones.

I

Introducción

La región de América Latina y el Caribe ha experimentado cambios demográficos sustanciales durante las últimas décadas, que han modificado la base de la población y el funcionamiento de las instituciones que transfieren recursos entre grupos generacionales. Una particular expresión de estos cambios demográficos, el envejecimiento de la población, está relacionada directamente con la evolución de los sistemas de seguridad social y, en la medida que la tendencia al envejecimiento se intensifique, sus efectos se expandirán y amplificarán, como lo demuestra muy claramente la experiencia histórica de los países más desarrollados.

Este es el punto de vista fundamental de este estudio, que examina el papel que desempeña el envejecimiento demográfico en la evolución a mediano y largo plazo de los sistemas de pensiones. Esta síntesis se basa en trabajos realizados en los últimos años en el CELADE y en colaboración con la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL, sobre los aspectos demográficos y financieros de las reformas de los sistemas de pensiones en la región.

El análisis se aboca en primer lugar a examinar los efectos de los cambios en la estructura etaria y en la mortalidad de la población adulta sobre algunos indicadores de los sistemas de reparto. En seguida se ocupa de las transiciones de los sistemas de reparto a los de capitalización, y en particular de la contribución de las variables demográficas a la determinación de las obligaciones de pensiones y los costos fiscales de transición. Con ello, el artículo aúna y analiza varios hechos y resultados conocidos de la investigación aplicada, y utiliza las proyecciones de mediano y largo plazo para examinar los límites a los que pueden extenderse estas relaciones.

Se ha procurado examinar estos temas de manera sistemática, pero hay muchas cuestiones importantes que no se abordan en esta presentación. Entre ellas, no se tratan las relaciones de equilibrio general, salvo ciertas referencias hechas en relación con tópicos específicos. Muchos aspectos que suscitan debates importantes, como los que confrontan los sistemas de reparto con los de capitalización, los sistemas administrados por el Estado con los de administración privada, sólo se consideran en la medida que contribuyen al conocimiento de las relaciones de especial interés para el artículo.¹ Los efectos de la diferenciación de género, que se vuelven más importantes con el envejecimiento de la población, es otro tema destacado que aquí no se examina (véanse Arenas, 2000; Cox, 1999; Bravo, 1999).

Sin embargo, el enfoque más específico que se adopta aquí permite un conocimiento y presentación más claros de los efectos demográficos sobre varias dimensiones de los sistemas de pensiones. En consecuencia, el artículo se organiza como sigue. La sección II ofrece antecedentes sobre las tendencias del envejecimiento y de los sistemas de pensiones en los países latinoamericanos, con cierta referencia al contexto internacional. La sección III justifica el enfoque analítico, el modelo que se utiliza, y examina el efecto de las estructuras de población envejecidas y de la mayor supervivencia sobre cuatro variables importantes del sistema de reparto: el gasto en pensiones, el balance financiero del sistema, las obligaciones por concepto de pensiones y la rentabilidad implícita del sistema. Esta sección brinda también un análisis crítico de los criterios utilizados para calificar la sustentabilidad de los sistemas de reparto.

La sección IV introduce de manera más sistemática el concepto y las mediciones de la deuda pensional implícita, y presenta estimaciones de la magnitud de las obligaciones que deben hacerse explícitas al pasar a un régimen de capitalización, así como un análisis

□ La versión original de este artículo se elaboró mientras el autor era consultor principal del programa CEPAL-CELADE/BID, ATN/TF-5827-RG, durante una estada en el Institut national d'études démographiques (INED) en París, Francia, del 15 de diciembre de 1998 al 15 de febrero de 1999, facilitada por el programa de relaciones internacionales del instituto. La revisión, realizada en la CEPAL, contó con las valiosas observaciones de Didier Blanchet, Georges Tapinos, Antoine Bommier, Andras Uthoff, Juan Chackiel, Carmelo Mesa-Lago, Mario Marcel, y dos lectores anónimos del BID. El autor es el único responsable de cualquier error o deficiencia remanente.

¹ Un buen aporte a ese debate sería un análisis integral de las virtudes y limitaciones más importantes de los diferentes esquemas, que incluya los múltiples aspectos demográficos, económicos y políticos pertinentes, así como las estrategias de desarrollo de los países en que va a aplicarse la evaluación. Esto escapa con mucho al alcance del presente estudio.

de los efectos de la estructura etaria y la mortalidad adulta en los países latinoamericanos. La sección V examina someramente los costos fiscales transicionales

que hay que encarar cuando se aplica este tipo de reforma, y la sección VI contiene el resumen y las observaciones finales.

II

El envejecimiento de la población y los sistemas de pensiones: América Latina en el contexto internacional

Tras experimentar las primeras etapas de la transición demográfica, asociadas con reducciones de la mortalidad en la niñez y disminuciones importantes de la fecundidad, la población de América Latina está comenzando a envejecer. Las personas mayores de 60 años constituyen el grupo de población de más rápido crecimiento en la región: su tamaño actual de unos cuarenta millones probablemente se duplicará dentro de unos veinte años. La proporción de la población mayor de 60 años es todavía reducida en comparación con la de los países más desarrollados: constituye hoy casi 8% de la población en América Latina, comparado con un 16% en los Estados Unidos, 20% en Europa, y casi 23% en Japón (Naciones Unidas, 1998). No obstante, la mortalidad en la región ha venido disminuyendo sustancialmente durante este siglo y ahora es relativamente baja en muchos países; el promedio de la esperanza de vida al nacer ya ha alcanzado la marca de los setenta años, y la esperanza de vida a los 60 años es de casi 20 años (CEPAL/CELADE, 1998) en la región en su conjunto. En casi todos los países de la región, las reducciones de la fecundidad tienden a seguir las reducciones de la mortalidad con un desfase temporal relativamente breve, menos de dos décadas en la mayoría de los casos (Bravo, 1992). Consideradas en conjunto, estas tendencias implican que el envejecimiento, medido por la proporción “vieja” en la población o por la relación de dependencia de la vejez, se va a acelerar durante las próximas décadas, y lo va a hacer a una velocidad mucho mayor que la que se registró en las sociedades actualmente más envejecidas. Se espera que los cambios en estos indicadores, que tardaron seis a diez décadas en producirse en los países desarrollados, tarden sólo dos a tres décadas en la mayoría de los países latinoamericanos.²

Tal como sucede con casi todas las variables socioeconómicas y demográficas en la región, existe una gran heterogeneidad entre países con respecto al envejecimiento: algunos tienen, y seguirán teniendo por muchos años más, distribuciones etarias bastante jóvenes (por ejemplo, Nicaragua, Honduras, Bolivia). Un número importante está en las etapas intermedias de la transición demográfica y se proyecta que envejecerán significativamente durante las próximas décadas (incluyendo los dos más poblados, Brasil y México), mientras que otros están ya relativamente envejecidos, como Uruguay, Argentina y algunos del Caribe. Países como Chile, Costa Rica y Panamá están un poco menos envejecidos, ya que tienen niveles reducidos de mortalidad, pero una fecundidad no tan baja todavía. Cuba es un caso especial, pues siendo el país de la región donde la fecundidad ha declinado más rápida y acentuadamente desde los años sesenta, se transformará en la nación más envejecida en poco más de una década. El envejecimiento varía también dentro de los países, entre los grupos socioeconómicos y según el género. Tal como se documenta en detalle en otros estudios, el contexto social específico, así como la particular secuencia de acontecimientos durante la transición demográfica, también se diferencia de un país a otro (Guzmán, 1996; Cosío-Zavala, 1996). Los diversos contextos demográficos se tomarán en cuenta en el análisis que sigue, en la medida que incidan en los patrones del envejecimiento.

En cuanto a los sistemas públicos de pensiones que se analizan aquí en relación con el envejecimiento demográfico, interesa recordar que no son en todas

² Para análisis más extensos de las tendencias del envejecimiento en la región, véanse Chackiel (2000), y Villa y Rivadeneira (2000).

partes ni siempre los medios dominantes para brindar apoyo económico a la población en edad avanzada. Las transferencias intergeneracionales, realizadas mediante mecanismos familiares/comunitarios o de mercado (Sauvy, 1953; Lee, 1995), han sido tradicionalmente importantes, y siguen siéndolo tanto en los países en desarrollo como desarrollados.³ En América Latina, algunos países habían comenzado la institucionalización de sus sistemas de pensiones a comienzos del siglo XX (como Argentina, Chile y Uruguay), pero la mayoría de los sistemas nacionales se volvieron más generalizados en el período de la posguerra. Desde su creación, los sistemas han expandido su cobertura y han aportado beneficios importantes a una fracción significativa de la población en edad avanzada. Los sistemas sufrieron también una serie de problemas. Ha habido dificultades para alcanzar el ideal de la cobertura universal, asegurar una recaudación completa y oportuna de las contribuciones, proteger el valor real de los fondos de reserva, y realizar ajustes en las contribuciones y los beneficios requeridos por los cambios demográficos y la maduración de los sistemas (Mesa-Lago, 1985; Uthoff, 1997). Los problemas se acumularon con los años y se acentuaron con la crisis económica de los años ochenta en la región, lo que hizo más evidentes y visibles las deficiencias administrativas y financieras. Esos hechos influyeron considerablemente en la evaluación de los sistemas de pensiones y en las propuestas de reformas que surgieron durante esa década y se materializaron durante los años noventa. En las secciones siguientes examinaremos algunos aspectos de la reforma, desde la perspectiva del envejecimiento demográfico y sus implicaciones sobre el financiamiento y la distribución intergeneracional.

En América Latina, como en el resto del mundo, la mayoría de los sistemas públicos de pensiones son de reparto y cuentan con reservas relativamente escasas.⁴ El gasto público en pensiones ha crecido consis-

tentemente a escala mundial, y ha alcanzado en promedio entre 8% y 10% del PIB en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en los países de Europa oriental (Banco Mundial, 1994; Dumont, 1998). En muchos países industriales, el gasto en seguridad social figura entre los dos o tres principales gastos de gobierno; la seguridad social en los Estados Unidos es actualmente el programa de gobierno más importante, ya que superó al de la defensa a comienzos de los años noventa. Las proyecciones de la OCDE (Leibfritz y Roseveare, 1995) prevén que en el siglo XXI los pagos de pensiones podrían fluctuar entre 5% y 20% del PIB, y que los déficit podrían fluctuar entre 0% y 10% del PIB, si no se realizan ajustes sustanciales en los próximos años. En estas tendencias proyectadas inciden sobre todo la tendencia de largo plazo del envejecimiento demográfico y las fluctuaciones proyectadas en la estructura por edades de la población producidas por el auge de nacimientos del inicio de los años sesenta.

En cambio, América Latina muestra un nivel global de gasto en pensiones similar al de Asia,⁵ del orden del 2% a 3% del PIB en promedio. La comparación de este nivel agregado de gasto con los indicadores de envejecimiento citados previamente revela una brecha importante entre los países latinoamericanos y las regiones y países más desarrollados, que tienen indicadores de envejecimiento que duplican o triplican los de América Latina, pero que gastan cuatro o cinco veces más en pensiones, en relación con su PIB. Retomaremos el análisis de estas diferencias en la sección siguiente.

Antes de pasar a una evaluación más detenida de los efectos del envejecimiento, conviene dar una ojeada a la perspectiva global de este fenómeno en las décadas venideras. Como se ilustra en el gráfico 1, se espera que en todas las regiones del mundo se acelere el proceso de envejecimiento de los adultos (medido por la relación de dependencia de la vejez) durante las próximas décadas, incluso en las poblaciones ya envejecidas de Europa y América del Norte. Estos cambios son bastante considerables: mientras en 1990 la relación de dependencia de la vejez (población de 65 y más años respecto a la de 15 a 64 años) variaba entre 6% y 18% entre regiones (promedio mundial = 10%), se proyecta que en el 2030 todas las regiones, excepto

³ Los datos examinados por Lee (1995) indican que las transferencias intergeneracionales en las sociedades tradicionales son por lo general "descendentes", es decir, de los miembros más viejos a los más jóvenes de la población. Esto también se cumple en el caso de las transferencias familiares en los países desarrollados contemporáneos. Es la fuerte dirección "ascendente" de las transferencias encauzadas a través de la acumulación de ahorro y capital y el sector público (incluidas las pensiones) lo que produce, como resultado neto, transferencias intergeneracionales ascendentes en las sociedades más desarrolladas.

⁴ Una excepción notable la constituye Estados Unidos, donde el importante fondo del seguro de vejez, enfermedad y muerte (OASDI) seguirá creciendo durante por lo menos otra década, en previsión de la jubilación de grandes cohortes emanadas del auge de nacimientos de principios de los años sesenta. Sin embargo, hay una gran controversia respecto a la liquidez y real valor económico de los activos que integran este fondo.

⁵ No obstante, hay varias diferencias entre las dos regiones: en Asia, los sistemas públicos son en general de creación más reciente, y tienden a cubrir una proporción menor de la fuerza laboral y de las personas de edad (Kinsella y Gist, 1995).

África, tendrán relaciones de dependencia que oscilarán entre 16% y 35% (promedio mundial = 17%).⁶

El gráfico indica que la población de América Latina y el Caribe envejecerá con mayor rapidez que el promedio, puesto que se proyecta que en ella la relación de dependencia de la vejez alcanzará el promedio mundial en el 2030, pero a partir de una cifra inferior al promedio (8%) en 1990, y que en el 2050 la relación de dependencia latinoamericana se triplicará con creces para llegar a cerca de 27%, unos tres puntos porcentuales sobre el promedio mundial. La intensidad de esta tendencia proyectada sólo es sobrepasada por las proyecciones de largo plazo para los países europeos y de la OCDE, que muestran los efectos más sustanciales del envejecimiento sobre los sistemas de pensiones estimados hasta ahora (Roseveare y otros, 1996; Calot y Chesnais, 1997).

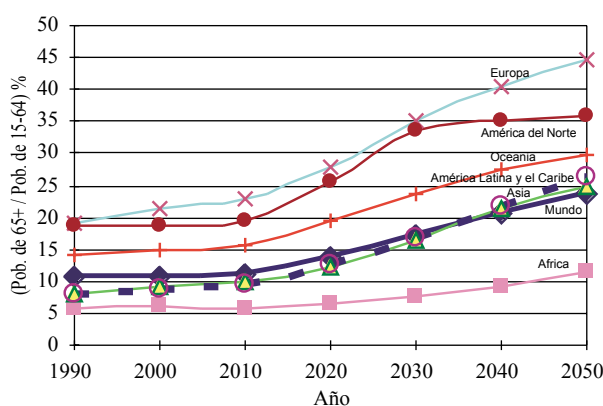
Cuando estos cambios ocurren en contextos de maduración de los sistemas, con restricciones del mercado laboral que se reflejan en un desempleo elevado y bajo crecimiento salarial, es evidente que las tenden-

cias demográficas acentúan los efectos económicos adversos y los problemas estructurales existentes que afectan los sistemas públicos. Sin embargo, es sin duda incorrecto, como se observará en las secciones siguientes, interpretar estas dificultades como prueba de que las tendencias demográficas hacen insustentables estos sistemas, y que implican la "bancarrota" o una crisis insuperable. En el mismo tenor, los países pueden complementar los sistemas de reparto existentes administrados por el gobierno con sistemas financiados y administrados por entidades privadas, u otros componentes (mixtos), como algunos lo hacen actualmente. Pero existen numerosos estudios y diversas experiencias de países en todo el mundo que dejan en claro⁷ que las tendencias demográficas ya citadas no demuestran que la capitalización plena es necesariamente la única solución o la más conveniente para los problemas de los sistemas de pensiones, como plantean algunos observadores. Actualmente, la mayoría de los analistas concuerda en que los estudios y evaluaciones de política cabaes deben considerar diferentes opciones, que incluyen diversos grados de reparto y capitalización, sistemas definidos por beneficios y por contribuciones, y combinaciones de participación pública y privada (Mesa-Lago, 1994; CEPAL, 1998; Thompson, 1999; Orszag y Stiglitz, 1999; Holzmann, 1999), tomando en cuenta las diferentes condiciones nacionales, tanto demográficas como económicas y políticas.

Las siguientes secciones de este estudio examinan las tendencias de mediano plazo de los sistemas desde una perspectiva demográfica amplia, analizando en primer lugar varios indicadores de los sistemas de pensiones y su relación con el envejecimiento. A continuación se consideran las obligaciones vinculadas a las pensiones en los sistemas de reparto, y el papel que desempeñan en ellas la estructura etaria de la población y la mortalidad en edad avanzada. Más adelante se abordan los costos fiscales emanados de las transiciones del sistema de reparto al de capitalización, para luego concluir con observaciones finales.

GRAFICO 1

Perspectivas de envejecimiento en el mundo, por región, 1990-2050
(Población mayor de 65 años/población entre 15 y 64 años)



Fuente: Naciones Unidas (1998).

⁶ Una interpretación sencilla de esta tendencia en términos de las variables del sistema de pensiones es que, sólo por concepto del envejecimiento de la población, las tasas de cotización tendrían que aumentar en un 70% durante este período para que el balance financiero no empeorara con respecto a sus valores de 1990.

⁷ Véanse, entre muchos otros, Blanchet, 1990; CEPAL/CELADE, 1996; Chand y Jaeger, 1996; Conseil d'analyse économique, 1998; Conte-Grand, 1995; Reynaud, coord., 1998, y CEPAL, 1998.

III

Indicadores de los sistemas de pensiones a lo largo del proceso de envejecimiento

1. Indicadores, datos y métodos de análisis

Casi todos los indicadores de los sistemas de pensiones están influidos por variables demográficas, sobre todo y en forma más directa por el envejecimiento de la población. En este artículo hemos escogido cuatro variables para ilustrar nuestro análisis de los efectos del envejecimiento sobre diferentes aspectos de los sistemas de pensiones de reparto: i) el gasto anual en pensiones, expresado como porcentaje del PIB; ii) el balance anual del sistema de pensiones —es decir, ingresos menos gastos—, que puede expresarse como una fracción de los ingresos del sistema o del PIB; iii) la obligación pensional implícita denominada también deuda pensional implícita,⁸ y iv) la rentabilidad implícita (o interna) del sistema, que corresponde a los flujos de los pagos de contribuciones y de las sumas percibidas por concepto de pensiones durante la vida de una cohorte. En los apéndices 1 y 2 figuran más detalles sobre los conceptos, medidas y datos utilizados para su cálculo.

Los indicadores más estándares, como el gasto anual en pensiones o el balance financiero del sistema, son mediciones periódicas (es decir, flujos anuales) que sirven para cuantificar la gravitación del sistema de pensiones sobre la economía nacional, pero que dan poca información sobre la sustentabilidad financiera de mediano o largo plazo del sistema o de su desempeño distributivo, en particular en diferentes grupos generacionales. Estos últimos aspectos los captan mejor, aunque de manera parcial e imperfecta, otros indicadores resumen de los flujos de contribuciones y beneficios a través del ciclo de vida. Dos de éstos son la deuda pensional implícita y la rentabilidad implícita del sistema, que se analizan en las secciones siguientes. Hemos escogido d , la relación de dependencia de

la vejez,⁹ que en adelante llamaremos simplemente relación de dependencia, como el indicador del envejecimiento demográfico para el análisis de los indicadores seleccionados del sistema de pensiones. El envejecimiento de individuos o cohortes de poblaciones, medido por el incremento de la esperanza de vida, tiende a preceder y luego a superponerse históricamente con los cambios en d , aunque la correlación entre estas dos formas de envejecimiento no es estricta, y sus consecuencias sobre los sistemas de pensiones son de índole y alcance diferentes, como se mostrará en las secciones siguientes.

La sección A del gráfico 2 muestra los valores observados del gasto en pensiones como porcentaje del PIB, estimados sobre la base de los datos compilados por la OIT (1997) del gasto nacional en seguridad social en el período 1991-1993. Esas estimaciones se refieren a las pensiones de vejez, supervivencia e invalidez del sector público y privado, y excluyen las transferencias hechas a otros programas. Deben considerarse sólo como el reflejo de órdenes de magnitud, puesto que la cifra precisa puede variar según los criterios específicos de medición que se utilicen. Asimismo, no se dispone de información sobre Brasil, México, Perú y Uruguay, cuatro países de la región muy importantes.

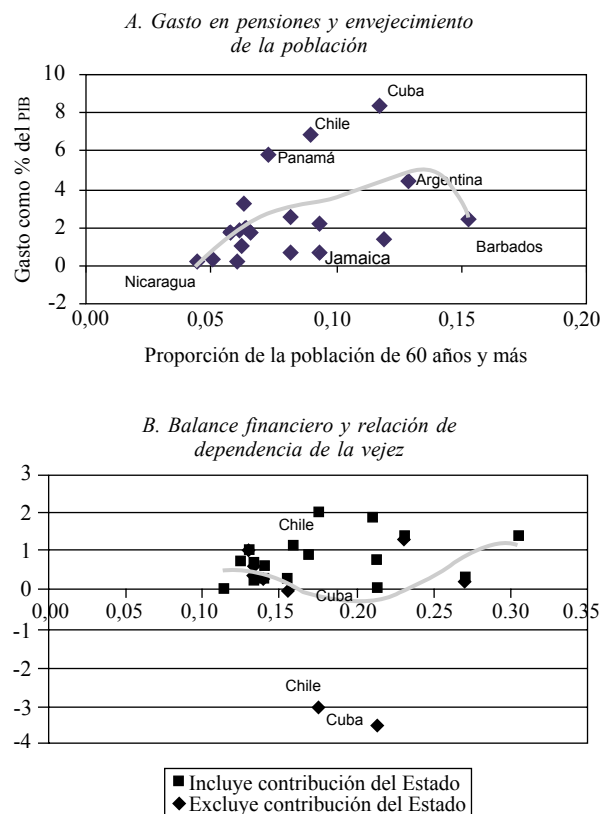
No obstante, los datos, graficados frente a la proporción de la población de 60 años y más, sugieren un par de cosas. Primero, como ya se había previsto, un gran número de países tiene un gasto del orden de 2% del PIB o menos; entre ellos, un número apreciable de países caribeños y centroamericanos, Ecuador y Bolivia. Los países restantes tienen un gasto que va desde un mínimo cercano a 3% en Colombia a un máximo de más de 8% del PIB en Cuba; en un nivel intermedio están países como Argentina, Panamá y Chile. Considerados en su conjunto, estos datos revelan niveles de gasto bajos a medianos, según los estándares internacionales. Segundo, aunque varios de los países con

⁸ Como se explica con mayor detalle más adelante, en la sección IV, hay varias medidas posibles de las obligaciones previsionales en los sistemas de reparto; en este estudio utilizamos el valor presente de las pensiones futuras que percibirán los pensionados y de las contribuciones ya realizadas por la población económicamente activa en un momento dado, expresados como porcentaje del PIB.

⁹ Para los fines de este trabajo, de aquí en adelante, dicha relación se establece entre la población de 60 años y más y la de 20 a 59 años.

GRAFICO 2

**América Latina y el Caribe (algunos países):
Gasto y balance financiero de los
sistemas de pensiones, según grado
de envejecimiento, 1990-1993**



Fuente: Estimaciones del autor, basadas en OIT (1997), CEPAL/CELADE (1996) y Naciones Unidas (1999).

gasto elevado están en las categorías de envejecimiento mediano a elevado dentro de la región, no hay una relación estrecha manifiesta entre el grado de envejecimiento y el gasto en pensiones. Esto refleja en parte los problemas de comparabilidad de los datos de gasto, pero probablemente lo que es más importante, diferencias en la cobertura de la población del sistema de pensiones, las tasas de cotización y reemplazo, las condiciones de elegibilidad y el grado de maduración.

Estos dos tipos de limitaciones están presentes, al menos en el mismo grado, en el análisis del balance financiero del sistema. A los problemas de comparabilidad en el gasto, deben agregarse los asociados con los ingresos, que se ven afectados por diferencias internacionales en la definición de los componentes y programas del sistema, y en las convenciones contables, especialmente las relativas al tratamiento de las

transferencias provenientes de otros programas, así como a la contribución estatal descontada la contribución del sector público como empleador (véase el apéndice 1). Teniendo presente estas advertencias, las estimaciones del balance del sistema presentadas en la sección B del gráfico 2 sugieren que el balance superavitario es la norma, especialmente en los países con sistemas más incipientes. Las excepciones son el pequeño déficit de Panamá y los más sustanciales de Chile y Cuba.¹⁰ Estos dos últimos países son casos especiales: las cuentas de ingresos y gastos de Chile están muy afectadas por el déficit de transición que emana de su reforma hacia el régimen de capitalización, y las de Cuba por el hecho de que el Estado absorbe el desequilibrio primario, de modo que su sistema aparece exactamente equilibrado cuando se incluyen las contribuciones estatales. La relación de corte transversal observada entre la relación de dependencia demográfica y el balance es incluso más débil que en el caso del gasto, por razones similares a las ya expuestas.

En suma, los datos recién analizados dan una información general útil sobre los indicadores y las relaciones de interés, pero ofrecen posibilidades más bien limitadas para su estudio más detallado y específico.¹¹ Con el fin de aislar y analizar los efectos del envejecimiento sobre los sistemas de pensiones, un enfoque más viable y productivo consiste en utilizar modelos de nivel nacional, pero desagregados según edad, que tomen en cuenta los parámetros claves del sistema. El modelo siguiente, que necesita hacer abstracción de varios de los detalles y peculiaridades de los sistemas (véase el apéndice 2), da órdenes de magnitud aproximados de los indicadores de interés, y no estimaciones precisas.¹² El costo que supone la simplificación provee como compensación, adicionalmente, la posibilidad de estudiar una gama más amplia de niveles de envejecimiento (más allá de los observados hasta aho-

¹⁰ Argentina y Uruguay también tenían déficit considerables de la seguridad social a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta (Mesa-Lago, 1991, cuadro 9).

¹¹ En principio, otro enfoque sería realizar análisis longitudinales, para países con series cronológicas confiables de datos sobre gasto e ingreso. Esto requiere series estadísticas consistentes y completas que abarquen al menos cuatro o cinco décadas, a fin de que los indicadores del envejecimiento presenten variaciones sustanciales, lo que impone una restricción adicional a la posibilidad de practicar este tipo de análisis para la mayoría de los países latinoamericanos.

¹² Las estimaciones son estrictamente válidas, si son constantes las reglas del sistema, la participación de la fuerza laboral, las tasas de cobertura y el grado de cumplimiento con las contribuciones en cada país.

ra en América Latina) y examinar otras variables importantes del sistema, como las obligaciones por concepto de pensiones y la rentabilidad interna del sistema, que son sumamente difíciles o imposibles de calcular directamente sólo sobre la base de los datos existentes.

2 Efectos del envejecimiento sobre el gasto y el balance del sistema

El gráfico 3 ilustra las tendencias generales previstas de estas dos variables a medida que la población envejece. Las cifras presentadas corresponden a valores fijos de la tasa de cotización ($c=12.2\%$), la participación de la masa salarial en el PIB ($s=34.3\%$) y la proporción de trabajadores cubierta por el sistema de pensiones respecto al número de trabajadores asalariados ($k=0.76$), lo que corresponde al promedio de los países latinoamericanos alrededor de 1990. En el caso del balance financiero, se formula otro supuesto de que no existe un fondo de reserva o deuda constituidos, que puedan compensar los desequilibrios periódicos; en otras palabras, nuestra definición del balance refleja el déficit o superávit primario.

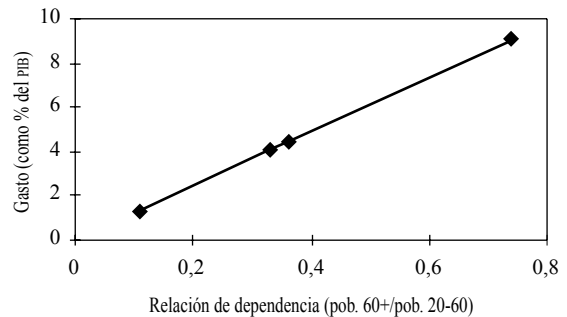
En el gráfico 3 se aísla el efecto demográfico de la manera estándar, fijando el valor de otros factores concomitantes y examinando la variación de los indicadores de interés dentro de un rango plausible de nuestra variable de envejecimiento, d . Se representan cuatro puntos de referencia para cada indicador del sistema. Los dos primeros puntos, de izquierda a derecha, se obtienen sobre la base del perfil demográfico (estructura según edades adultas y tasa de mortalidad) de Nicaragua en 1990, y del de Uruguay en 1990, países que poseen la estructura etaria más joven y la más vieja de la región, respectivamente. Además, a fin de tener una idea de la posible evolución futura a largo plazo de los indicadores del sistema de pensiones, el tercer punto corresponde al perfil demográfico de Francia en 1990, y el cuarto al perfil proyectado de Francia para el 2050 (Dinh, 1995; Meslé y Vallin, 1998).

La sección A del gráfico refleja la relación lineal del gasto del sistema de pensiones con el envejecimiento (indizado por d), *ceteris paribus*, incorporado en las condiciones del modelo. Los valores de los datos confirman el hecho, ya documentado en la sección II del artículo, que cuando los sistemas cubren una fracción de una población en edad de trabajar demográficamente "joven", el gasto en pensiones equivale a sólo 1% o 2% del PIB, pero que puede llegar a niveles cercanos

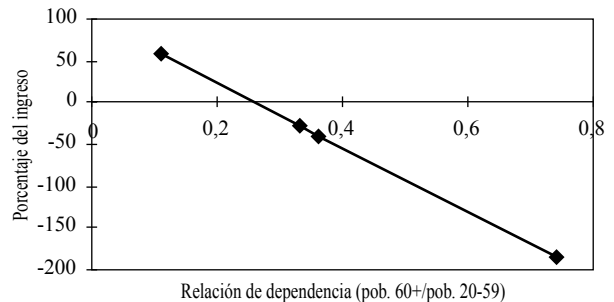
GRAFICO 3

Simulación del gasto y el balance financiero del sistema de pensiones en función del envejecimiento, según las condiciones del modelo ^a

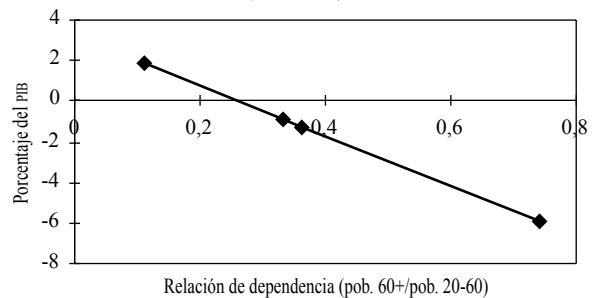
A. Envejecimiento y gasto en pensiones



B. Envejecimiento y balance del sistema de pensiones (% del ingreso)



C. Envejecimiento y balance del sistema de pensiones (% del PIB)



^a Según lo descrito en la sección III, apartado 1. Los supuestos y las ecuaciones del modelo figuran en el apéndice 2. En esta simulación se utilizan parámetros "típicos", es decir, promedios de los sistemas de pensiones y el mercado laboral latinoamericanos, mientras que se permite que varíen las condiciones demográficas dentro de la gama señalada. De izquierda a derecha, los puntos reflejan los perfiles demográficos de Nicaragua en 1990, de Uruguay en 1990, de Francia en 1990, y de Francia en 2050, respectivamente.

al 10% cuando la población nacional se torna muy envejecida, incluso manteniendo la cobertura muy incompleta (alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo) que América Latina en su conjunto tiene actualmente. Los niveles de gasto pueden ser más elevados en la práctica, cuando la cobertura es más amplia o universal: el gasto en pensiones ya alcanza a un 15% del PIB en Italia actualmente y, como ya se señaló, se proyecta que se incremente incluso más en algunos países de la OCDE durante el siglo XXI.¹³

Mientras los niveles de gasto dan una indicación del peso que los programas de pensiones tienen en la economía, el desempeño financiero agregado del sistema se caracteriza mejor mediante el balance, es decir, la diferencia entre los ingresos anuales del sistema provenientes de las cotizaciones y el pago anual de pensiones. Las secciones B y C del gráfico 3 muestran dos posibles variantes de este indicador: el balance como fracción de los ingresos del sistema y como porcentaje del PIB. Ambas son también funciones lineales de d , según las condiciones del modelo. Estas líneas sugieren que, si no se ajustan las variables del sistema (tasas de cotización, tasas de reemplazo y condiciones de afiliación), el envejecimiento demográfico puede transformar el superávit del balance inicial cuando las poblaciones son “jóvenes” (d menor que 0.3) en déficit considerables, hasta del orden de dos veces los ingresos del sistema, o de un 6% del PIB, cuando las poblaciones se vuelven muy envejecidas (d alrededor de 0.8) bajo parámetros promedios constantes de los sistemas latinoamericanos. Esta posibilidad teórica, sin embargo, no se ha verificado hasta ahora en la región. En los sistemas más maduros y “envejecidos” de los países más desarrollados, las variables del sistema (cotizaciones, monto de los beneficios o condiciones de elegibilidad) normalmente se ajustan antes de que ocurran tales situaciones extremas.

3. Sustentabilidad de los sistemas de reparto y equidad intergeneracional

No siempre es fácil definir qué es un nivel “sustentable” de gasto en pensiones o un nivel “insustentable” de déficit, ya que en la práctica ello involucra muchas variables concomitantes. En los debates públicos, las

consideraciones políticas pueden llevar a describir como excesivo un déficit corriente o proyectado relativamente moderado al tratar de justificar reformas que entrañan un cambio de régimen, mientras que déficit considerables quizás no sean considerados un problema grave si pueden financiarse con un incremento de la deuda pública, la que deberán encarar las futuras administraciones y pagar las generaciones futuras de contribuyentes.

Pero incluso dejando de lado las consideraciones políticas para fines analíticos, la definición de sustentabilidad sigue siendo compleja, especialmente cuando se limita a los índices estándares del sistema periódico. Por ejemplo, un nivel de gasto en pensiones extraordinariamente elevado (como en Italia, por ejemplo) refleja sobre todo el hecho de que su población es actualmente una de las más envejecidas del mundo. Resulta muy natural que, tanto a nivel individual como societal, los recursos destinados a financiar el consumo de las personas de edad aumenten a medida que la duración de la vida se extiende a edades cada vez más avanzadas. En sí misma, ésta no puede considerarse una tendencia “insustentable”; la insolvencia sólo se produce si no hay una provisión adecuada para financiar ese mayor gasto durante un período de tiempo razonablemente prolongado, consistente con el horizonte temporal durante el cual el sistema de pensiones contrae obligaciones y paga beneficios.¹⁴

El balance financiero (del período) da más información al respecto, pero tampoco ofrece una prueba clara de solvencia, puesto que los desequilibrios financieros primarios pueden ocurrir simplemente como resultado de los diferentes grados de maduración de los sistemas o de fluctuaciones económicas temporales, que no implican insolvencia en el sentido que acaba de señalarse. Los déficits abultados y persistentes (como los proyectados para varios países de la OCDE durante el siglo XXI, en que todas las variables permanecen constantes excepto el envejecimiento) requieren obviamente de ajustes, pero incluso en este caso debe establecerse una distinción clara entre la “sustentabilidad” de los valores de los parámetros (nivel de cotizaciones, modo de cálculo de los beneficios, condiciones de elegibilidad), que pueden modificarse, y la viabilidad del diseño general del sistema, que tiene más que ver con su consistencia con un tipo determinado de mo-

¹³ Una simulación con parámetros típicos de los sistemas de pensiones latinoamericanos, basada en el presente modelo (Bravo, 1999), indica que en condiciones de cobertura universal los niveles de gasto en la región duplicarían los presentados en la sección A del gráfico 3.

¹⁴ Baldacci y Tuzi (1999) brindan un análisis interesante de los cambios demográficos y del mercado laboral, y la sustentabilidad del sistema de pensiones italiano.

delo de desarrollo y es más una función de consideraciones de economía política que del grado de envejecimiento de la población *per se*.

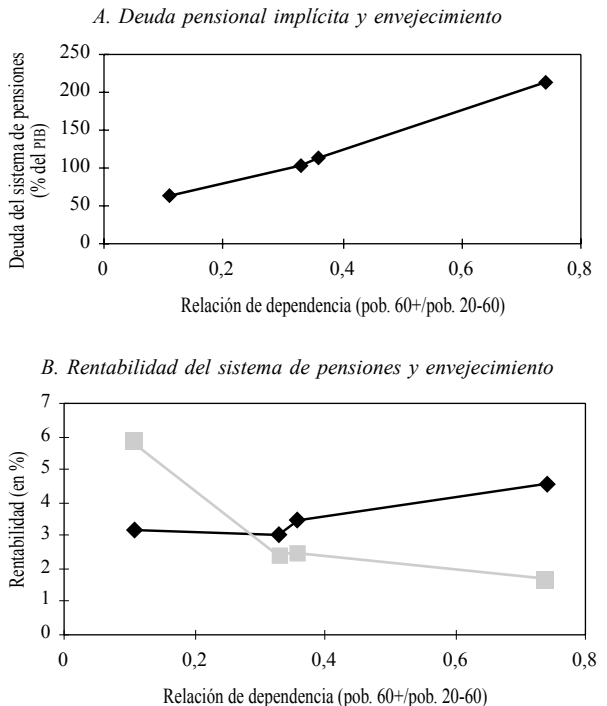
Los análisis actuariales completos que toman en cuenta los parámetros presentes y futuros son un medio más satisfactorio de evaluar la solvencia y la sustentabilidad a mediano y largo plazo de los sistemas. De hecho, en un mundo de certidumbre acerca de los valores corrientes y la evolución futura de las diferentes variables del sistema, el balance actuarial sería una excelente medida resumen de la solvencia (a mediano plazo). Muchos sistemas de países desarrollados cuentan con una práctica de evaluación actuarial bien establecida. Lamentablemente, en la mayoría de los países latinoamericanos no se realizan estos análisis de manera consistente (véase Mesa-Lago, 1985 y 1991), aunque hacerlos contribuiría mucho a establecer una base más sólida para las discusiones de política (Mesa-Lago, 2000). No obstante, en cualquier caso específico estas evaluaciones deben interpretarse con precaución, dada la incertidumbre acerca del futuro, sobre todo a mediano y largo plazo, pues los resultados dependen directamente de la validez de los supuestos formulados.

En este contexto, los análisis de política utilizan cada vez más indicadores que permitan examinar la situación financiera comparativa a mediano y largo plazo de los sistemas,¹⁵ que se analizan con más detalle en la sección siguiente. Uno de estos indicadores es la deuda (u obligación) pensional implícita, es decir, el valor presente de las obligaciones del sistema de reparto con los jubilados y con los trabajadores activos en un momento determinado. Este indicador, calculado según las condiciones del modelo, se muestra en la sección A del gráfico 4, en función de nuestro índice preferido de envejecimiento d , apreciándose que aumenta casi linealmente respecto de la relación de dependencia dentro del rango señalado.

La deuda pensional implícita es un indicador resumen útil y, como se verá más adelante, resulta clave para conocer y medir el costo fiscal de terminar un sistema de reparto existente. Pero no nos dice directamente si un sistema dado es sustentable o no. Tal como en el caso del gasto, la obligación pensional aumenta naturalmente a medida que el sistema madura y expande su cobertura, y la población envejece. Asimismo, si por ejemplo una deuda implícita considerable puede seguir

GRAFICO 4

Valores simulados de la deuda pensional implícita y de la rentabilidad implícita del sistema de pensiones, según las condiciones del modelo^a



^a Según lo descrito en la sección III apartado 1. Los supuestos y las ecuaciones del modelo figuran en el apéndice 2. En esta simulación se utilizan parámetros "típicos", es decir, promedios de los sistemas de pensiones y del mercado laboral latinoamericano, mientras que se permite que varíen las condiciones demográficas dentro de la gama señalada. De izquierda a derecha, los puntos reflejan los perfiles demográficos de Nicaragua en 1990, de Uruguay en 1990, de Francia en 1990, y de Francia en 2050, respectivamente.

"traspasándose" a las generaciones futuras (como en un sistema de reparto continuo) en condiciones aceptables para los trabajadores y los jubilados, entonces no hay argumentos contundentes para considerarla inviable.¹⁶ Además, es posible que un sistema con dependencia baja tenga una deuda implícita pequeña y, al mismo tiempo, un déficit permanente importante, como lo señalan las estimaciones del modelo para

¹⁵ Véase un buen análisis crítico de los diferentes indicadores en Franco, 1995.

¹⁶ Desde una perspectiva macroeconómica, un criterio válido, especialmente para los países muy endeudados y con sistemas relativamente maduros, es el incremento de las obligaciones del sector público (que incluyen las del sistema de pensiones). En este sentido, Chand y Jaeger (1996) hacen un muy buen análisis de varios países industrializados.

Guatemala y El Salvador (no mostradas aquí). De hecho, Nicaragua, un país con deuda pensional baja, tenía un déficit operacional modesto a comienzos de los años noventa. También puede darse la situación contraria: países con una alta deuda pensional, con una población relativamente envejecida, que muestran un equilibrio financiero sostenido o incluso un superávit presupuestario (por ejemplo, las estimaciones del modelo para Chile y Uruguay). Costa Rica, un país con una deuda relativamente elevada, tenía un superávit operacional a comienzos de los años noventa; un caso más extremo es el de los Estados Unidos, que exhibe una deuda pensional elevada, pero un superávit periódico muy sustancial. Varios otros países de la OCDE tienen obligaciones incluso más abultadas y operan con déficit modestos o con presupuestos equilibrados.

En ciertos casos, se puede obtener un diagnóstico más consistente cuando el gasto, el déficit financiero y la deuda son sustanciales, como por ejemplo en Argentina y Uruguay durante los años ochenta. Cuando todos los indicadores apuntan en la misma dirección, la necesidad de efectuar ajustes importantes al sistema se vuelve más obvia. Pero en muchos casos teóricos y situaciones del mundo real, los indicadores mencionados no permiten una evaluación inequívoca, lo que refuerza la idea de que no existe una norma de aplicación general para justificar la necesidad de un tipo particular de reforma exclusivamente sobre la base de las tendencias del envejecimiento.¹⁷

Otra forma de abordar el problema es preguntándose cómo afecta el sistema a los diferentes grupos generacionales. De hecho, un criterio de creciente aceptación para definir la sustentabilidad de la política pública o de un determinado programa de gobierno, como en nuestro caso actual, es considerar que un sistema o una política adolece de inequidad intergeneracional, si brinda beneficios a las generaciones actuales a expensas del bienestar económico de las generaciones futuras. En casos extremos, un determinado programa o política puede resultar del todo insostenible, si exige que las generaciones futuras soporten una carga tributaria neta excesivamente grande. Un ejemplo de esta última situación lo aporta Gokhale (1995), quien estima, sobre la base de cuentas generacionales para los Estados Unidos, que la continuación de las po-

líticas actuales del gobierno exigiría que las generaciones futuras pagaran una carga tributaria neta 35% mayor que las generaciones existentes, lo que equivaldría a una cifra claramente inconcebible de 80% de su ingreso.

Siguiendo este enfoque, la sección B del gráfico 4 indica la rentabilidad implícita del sistema de pensiones (ρ), que refleja el beneficio vitalicio neto de la participación en el sistema para un individuo o cohorte determinada. ρ mide el valor presente que el individuo o cohorte en cuestión obtiene en beneficios pensionales en exceso del de las cotizaciones abonadas al sistema durante su vida laboral, un indicador análogo a la rentabilidad de las inversiones financieras.¹⁸ Tal como en el caso de las variables graficadas previamente, este indicador se calcula bajo los supuestos generales de nuestro modelo básico, considerando ahora dos escenarios alternativos. Primero, el caso en que las variables del sistema permanecen fijas durante todo el proceso de envejecimiento, y en que el presupuesto público general absorbe cualquier desequilibrio que pueda presentarse en el sistema de pensiones. Segundo, el caso en que la relación entre cotizaciones y beneficios está programada para ajustarse a los cambios del perfil demográfico de modo que se obtiene un equilibrio financiero en todo momento. Ninguna de estas dos funciones de d es estrictamente lineal, por las razones que se explican a continuación.

La primera línea indica que, cuando la relación contribuciones/beneficios se mantiene constante, la mayor supervivencia en las edades adultas que se produce en el proceso de envejecimiento implica primero una ligera disminución, y luego un incremento importante de ρ . Así ocurre, porque los descensos más importantes en la mortalidad adulta se obtienen primero para las edades de "adulto joven" o laborales, mientras que los ulteriores se concentran más en edades más avanzadas (de jubilación). Esto lleva a que la relación entre los años vividos como jubilado y los años vividos como trabajador primero se estanque o disminuya ligeramente, y luego se eleve notoriamente.

La segunda línea muestra que si la relación contribuciones/beneficios se mantiene siempre a niveles de equilibrio financiero, entonces la rentabilidad del sis-

¹⁷ Véase en Blanchet (1990 y 1998) una discusión detallada y matizada de los méritos relativos de los sistemas de reparto y de capitalización en condiciones demográficas cambiantes dentro de un marco de equilibrio general, que refuta varios conceptos erróneos al respecto.

¹⁸ Para una discusión más detallada de la rentabilidad implícita y de cómo se ve afectada por diferentes factores y políticas, véase Bravo (1996). Los efectos conexos sobre la riqueza vitalicia se estudian en Auerbach y Kotlikoff (1987), Arrau (1991) y Cifuentes (1995), en el contexto de modelos de equilibrio general y de generaciones superpuestas.

tema declina rápidamente con d , al menos hasta los niveles “moderados” de envejecimiento, y luego lo hace a un ritmo más lento. La explicación es la siguiente. Cuando la población envejece en un sistema equilibrado, se requiere incrementar las contribuciones o disminuir los beneficios. Dado que las primeras etapas del envejecimiento de la población adulta obedecen sobre todo a reducciones de la fecundidad —no a la supervivencia en edades avanzadas—, el ajuste de la relación contribuciones/beneficios es considerable en comparación con las mejoras modestas de la supervivencia en los adultos. Después de $d=0.8$, las reducciones de ρ se vuelven mucho menores, puesto que gran parte del cambio en d es producida por los incrementos de la relación entre los años vividos en edades avanzadas y los vividos en las edades de adulto joven, lo que tiene un efecto positivo sobre ρ que compensa en buena parte el efecto negativo del aumento necesario en la relación contribuciones/beneficios.

¿Cuál de estos dos escenarios —el de contribución y tasa de reemplazo fijos o el régimen de equilibrio financiero— es más “sustentable”, en el sentido de minimizar la inequidad intergeneracional? El gráfico sugiere que la mantención de reglas fijas en el sistema durante las primeras etapas del proceso de envejecimiento (hasta un $d=0.3$, en el gráfico 4) produce una rentabilidad razonablemente estable, mientras que en las etapas más avanzadas del envejecimiento la regla del equilibrio financiero daría diferencias menores de rentabilidad entre las cohortes. Interpretando los mismos datos con una perspectiva algo diferente, se desprende que en los inicios del proceso se otorgarían transferencias desproporcionadamente grandes a las cohortes iniciales, si el sistema se ajustara al equilibrio financiero, es decir, si todos los ingresos se transferirían (mecánicamente) en forma de pensiones, sin tomar en cuenta las contribuciones previas de los pensionados. El gráfico ilustra también el riesgo de ofrecer beneficios demasiado generosos a las cohortes más tardías, pues el sistema entra en un desfinanciamiento crónico (después de $d=0.3$, en el gráfico) si la relación beneficios/contribuciones no se ajusta según las condiciones del contexto demográfico más envejecido.

Por tanto, en el proceso de envejecimiento de largo plazo, la siguiente secuencia de políticas podría evitar grandes diferencias en la rentabilidad obtenida por diferentes cohortes: i) fijar tanto las tasas de contribuciones como las de beneficios durante las etapas iniciales del proceso de envejecimiento, y ii) cuando el envejecimiento se halle más avanzado, cambiarse a la norma de equilibrio financiero, que aseguraría una

mayor equidad intergeneracional en esa etapa. La primera parte de esta secuencia —ofrecer beneficios definidos a cambio de contribuciones más o menos determinadas— ha sido de hecho la regla seguida tradicionalmente por muchos países; la mayoría de los sistemas actuales siguen todavía definidos por beneficios. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia más reciente, el cambio a la norma de la segunda etapa (“equilibrio financiero”) ha demostrado ser más problemático, porque aunque las restricciones fiscales prácticamente obligan al cambio, éste entraña una pérdida (con respecto al escenario sin cambio) para las generaciones presentes de trabajadores, que a menudo es resistido políticamente.¹⁹ La resistencia exitosa al cambio y al financiamiento directo o indirecto por las cohortes actuales de trabajadores significa, no obstante, transferir el déficit actual a las generaciones futuras y, de esta forma, vulnerar la equidad intergeneracional.

En este contexto, se pueden adoptar dos enfoques básicos para alcanzar el equilibrio financiero: el más común y tradicional, enmarcado en términos de una lógica y terminología de los beneficios definidos, implica cambios o reformas “paramétricos” en que se modifican las cotizaciones, se ajustan los beneficios, o se restringen más las condiciones de elegibilidad. El otro consiste en establecer explícitamente el doble objetivo de la solvencia financiera y la equidad intergeneracional, y especificar un diseño del sistema que pueda albergar a ambas. Uno de los enfoques de esta índole se conoce como esquema de “contribución nocional”, que se ha aplicado en Suecia, Italia y Letonia, y está en estudio en otros países de Europa oriental (Holzmann, 1997; CEPAL, 1998). Se trata esencialmente de un esquema definido en función de las contribuciones, financiado principalmente bajo la modalidad de reparto, y que constituye pequeñas reservas para atenuar posibles desequilibrios transitorios. En estos esquemas se instituyen registros individuales (análogos a las “cuentas” de los sistemas de capitalización), que acumulan contribuciones más intereses, a una tasa dada por el crecimiento anual de la masa sa-

¹⁹ Si el superávit generado desde el inicio del sistema se invierte adecuadamente y se destina a cubrir los déficit en su etapa madura, entonces el paso a la regla de equilibrio puede facilitarse enormemente. Esta es de hecho una recomendación sensata que puede formularse a los países que tienen sistemas incipientes y poblaciones jóvenes, pero es un consejo que llega demasiado tarde para los que ya han gastado el superávit o que han dejado que el valor real de las reservas se anule por rentabilidades negativas.

larial. Dentro del conjunto de regímenes de reparto, esta clase de sistema favorece la justicia actuarial, incrementa la probabilidad de un equilibrio financiero del sistema en el mediano y largo plazo, y modera las inequidades intergeneracionales. En la región, interesa señalar el caso de Brasil, el país que con mayor claridad está apuntando en esa dirección (Pinheiro y Vieira, 2000; Uthoff, 1999).

Desde la perspectiva demográfica, este tipo de sistema tiene la ventaja de ajustarse endógenamente a los cambios en la mortalidad de edad avanzada y de ofrecer una protección razonable contra las fluctuacio-

nes de la estructura etaria o del mercado laboral. En un mundo incierto, los sistemas de reparto definidos en función de las contribuciones tienden a mejorar la distribución intergeneracional de riesgos y a incrementar el bienestar a lo largo del ciclo de vida (Thogersen, 1998). Por cierto que el sistema no es inmune a riesgos potenciales,²⁰ pero estos parecen relativamente menores que los que afectan a los sistemas tradicionales definidos por beneficios o a los esquemas de capitalización plena. También resulta clave en estos esquemas el seguimiento actuarial apropiado, a fin de evitar desequilibrios por períodos de tiempo extensos.²¹

IV

La deuda pensional implícita: concepto e indicadores

Decíamos que el debate público de política en torno a los sistemas de pensiones está desplazando gradualmente su foco desde el desempeño financiero en el corto plazo (niveles actuales de gasto o de déficit/superávit), hacia la situación financiera en el mediano a largo plazo. Esto es especialmente válido en el caso de los países más desarrollados, donde el envejecimiento de la población se inició hace muchas décadas y el proceso está mucho más avanzado. En América Latina, varios análisis recientes han utilizado proyecciones de mediano plazo que incorporan las tendencias demográficas de modo más o menos detallado, por ejemplo, estudios para México, Colombia, Chile, Uruguay y Argentina (véase una revisión crítica de ellos en Mesa-Lago, 2000) y para Brasil (Uthoff, 1999), en respuesta a inquietudes de política que se analizarán más adelante. Algunos de ellos examinan explícitamente la noción de la deuda pensional implícita.

Un tipo de indicador resumen utilizado en los estudios recientes es el pasivo del sistema de pensiones, una medida convencional que se refiere al valor presente de las obligaciones con los participantes en el sistema (Van der Noord y Herd, 1994; Franco, 1995; Holzmann, 1997; Vernière, 1997a). Este tipo de indicador se fundamenta en la idea de que existe un contrato implícito en los sistemas de reparto en virtud del cual el Estado, a cambio de los aportes de los trabajadores, se compromete a pagar las pensiones de las cohortes jubiladas con las contribuciones recaudadas de la ge-

neración (en edad de trabajar) siguiente. De esta manera, resulta lógico estimar el valor descontado (presente) de los flujos de ingresos y pagos para un determinado momento o período de tiempo y número de cohortes. En los países más desarrollados y envejecidos, el estudio de estas obligaciones emana del interés general en evaluar la situación financiera del gobierno en el mediano y largo plazo (que incluye los niveles de gasto, déficit y deuda pública) dado el envejecimiento actual y proyectado de la población, que se ve afectada por las tendencias de largo plazo y por el "eco" inminente del auge de nacimientos que se produjo hace unas cuatro décadas en esos países.

Algunos observadores interpretan que la solicitud de Gran Bretaña a la Comisión Europea de incorporar los pasivos de los sistemas de reparto de la seguridad social, entre los criterios para pasar a la moneda única, reflejó la inquietud de que, dado que las obligaciones del sistema público en el Reino Unido son menores que en los demás países de la Unión Europea, existía el riesgo de que los contribuyentes británi-

²⁰ Relacionado sobre todo con el riesgo de rendimientos bajos o negativos de la inversión de reservas (relativamente exiguas) y de la presión política contingente para actuar conforme a la fórmula de las pensiones definidas por beneficios, susceptibles de brindar una tasa de reemplazo salarial baja, especialmente durante los episodios de elevado crecimiento salarial.

²¹ Véase un análisis de las características y algunos de los problemas que pueden surgir en estos esquemas en Valdés-Prieto (1999).

cos tuvieran que financiar los pasivos de otros países o ser sancionados con tasas de interés más elevadas para costear esas obligaciones (Vernière, 1997a, p. 2). En los Estados Unidos, se hace más hincapié en la posibilidad de afrontar, sin graves consecuencias fiscales y de distribución intergeneracional, el gasto que deberá hacer el gobierno (incluyendo pensiones y programas de salud pública) cuando jubilen las generaciones del "baby boom". En esta línea cabe interpretar que las obligaciones implícitas y el costo de liquidarlas hayan sido una consideración importante en las propuestas de reforma de la seguridad social debatidas con ocasión de la campaña presidencial estadounidense del 2000. En América Latina, el interés también es relativamente reciente y, siendo distinto el contexto demográfico, no está motivado tanto por la inquietud sobre el envejecimiento de la población, sino por la carga fiscal que este tipo de gasto puede representar hoy y en el futuro cercano, en contextos de restricciones y reformas fiscales. Este es el tema que se tratará a continuación.

1. Definición y medición

Hay diversas denominaciones y especificaciones de la deuda (obligación) pensional implícita que tienen significados y usos ligeramente distintos (Holzmann, 1997; Van der Noord y Herd, 1994). Las definiciones principales son tres, a saber: i) obligaciones devengadas a la fecha, que representan el valor presente de las pensiones por pagar considerando sólo los derechos devengados por los trabajadores y jubilados en un determinado momento, excluyendo las contribuciones futuras y la devengación futura de derechos; ii) obligaciones del sistema cerrado, que mide las obligaciones con todos los pensionados y trabajadores actuales, incluidas sus contribuciones futuras y su devengación futura de derechos; y iii) obligaciones del sistema abierto, que incluyen también las contribuciones y derechos que adquirirán los futuros integrantes de la fuerza de trabajo.

La definición más pertinente para calcular los costos de la transición del sistema de reparto al de capitalización corresponde a una del primer tipo. El uso de cualquiera de las variantes depende de cuál es el escenario de la reforma que se considere: si el cambio a la capitalización es parcial o total, si es voluntario u obligatorio para diferentes generaciones de trabajadores (actuales y futuras), si es inmediato o gradual, etc. Para el análisis siguiente, basado en gran medida en los trabajos realizados por el autor en colaboración con Andras Uthoff (Uthoff y Bravo, 1998; Bravo y Uthoff, 1999), empleamos una definición que considera el flujo

futuro de pensiones devengadas por los jubilados actuales, más una compensación de las contribuciones previas a todos los que integran actualmente la fuerza laboral. Esta definición difiere un poco de la especificación estándar "devengada a la fecha": sólo el primer componente es distinto, dado que considera el reembolso de las contribuciones previas en vez de los derechos pensionales. Las dos medidas deberían tener el mismo orden de magnitud, pero puede que no coincidan exactamente en todos los casos.

El contexto de política es en forma muy somera el siguiente: sabemos que en América Latina las reformas recientes incluyen el ajuste de los requisitos y beneficios, y en varios casos, la incorporación de al menos un componente de capitalización de las contribuciones y beneficios. Entre estos casos están la reforma temprana de Chile de 1981, la que, junto con las de México (1995), Bolivia (1996) y El Salvador (1997), dictaron un viraje total desde sistemas estatales de reparto definidos por beneficios a esquemas de gestión privada, de capitalización total, definidos por contribuciones individuales. Otras reformas han mantenido un componente de reparto estableciendo sistemas mixtos (multipilar) o paralelos, como las de Perú (1992), Argentina (1993), Colombia (1993) y Uruguay (1995).

Se supone que el componente de capitalización debería aliviar la carga financiera que imponen los sistemas de reparto al presupuesto fiscal en el contexto de las tendencias demográficas y del mercado de trabajo mencionadas, y así estimular una mayor eficiencia en la gestión del sistema, conducir a niveles más altos de ahorro e inversión nacionales, y promover el desarrollo de los mercados financieros donde se invierten los fondos de pensiones. La evidencia es ambigua en lo que respecta a estos presuntos bienes, en parte, porque en muchos países con reformas recientes no ha transcurrido todavía un tiempo suficiente para hacer una buena evaluación. Pero aún en el caso temprano de Chile, donde son evidentes el crecimiento y desarrollo de los mercados financieros y de su marco regulatorio, no está claro si la capitalización ha traído consigo aumentos importantes del ahorro nacional o de la inversión productiva (Uthoff, 1997), o si ha contribuido a reducir los costos de administración, que todavía representan más del 20% de las cotizaciones.²²

²² Los datos recientes (presentados en Mesa-Lago, 2000, cuadro 6) implican que los costos de administración varían considerablemente desde un 4% de las contribuciones en Bolivia a más de 30% en Argentina. Véase Valdés-Prieto (1999) para un análisis más detallado de los costos y las dificultades de hacer comparaciones estrictas entre países y empresas.

Aunque existen varios modelos que pronostican o sugieren aumentos del ingreso nacional y del bienestar en el largo plazo con el cambio a sistemas de capitalización (véanse Schmidt-Hebbel, 1997; Valdés-Prieto, ed., 1997, y las referencias que allí se incluyen), parece algo prematuro evaluar este efecto, potencialmente importante, en la mayoría de los países que han introducido reformas en este sentido.

Además, lo que es de interés específico para este estudio, la transición de sistemas de reparto a sistemas de capitalización no produce necesariamente un alivio de la carga fiscal en el corto y mediano plazo; por el contrario, un análisis reciente de la CEPAL (1998) y este mismo sugieren que en realidad esa transición genera grandes obligaciones fiscales, que deben ser pagadas por las actuales y futuras generaciones de trabajadores. Estos costos se producen, porque la transición obliga a hacer explícita y a pagar parte o toda la deuda pensional implícita, sin que se reciban como ingreso las contribuciones efectuadas por los que se cambian al nuevo sistema.

En las secciones siguientes, buscamos medir la cuantía de la deuda pensional implícita y derivar los costos fiscales asociados mediante el uso de un modelo simple, y de la información disponible sobre las variables demográficas, del mercado de trabajo y del sistema de pensiones, y analizamos los factores y resultados para los países latinoamericanos considerados.

2 Obligación que debe hacerse explícita al cambiar de régimen

El escenario base previsto es el de una sustitución completa de un sistema de reparto estatal por un sistema de capitalización total con gestión privada. En este caso, los pasivos (“deuda” del gobierno por concepto de pensiones), calculados a valores actuariales justos, corresponden al valor presente de las pensiones devengadas y por devengarse en años futuros de todos los pensionados del sistema preexistente de reparto, más el valor presente de las contribuciones de los trabajadores afiliados activos al momento de la reforma.²³ Para medir directa y exactamente estas obligaciones, sería necesario tener series cronológicas completas y detalladas de los perfiles de edad de participación en la fuerza de trabajo, empleo, tasas de cobertura y cum-

plimiento, y los ingresos del trabajo para —digamos— los últimos 40 años. Como esta base de datos ideal no existe en país alguno de América Latina, desarrollamos un modelo que puede entregar una estimación razonable utilizando los datos demográficos, macroeconómicos y del mercado del trabajo de amplia disponibilidad.

Para nuestros cálculos utilizamos diversos supuestos, algunos altamente simplificadores, los más importantes de los cuales son: i) existe un esquema de pensiones de reparto desde 1950; ii) la tasa de cobertura global permanece constante al nivel de 1985 (momento intermedio entre 1950 y 2020, fin de nuestro período de proyección); iii) las tasas de contribución y reemplazo corresponden a las de principios de 1980 (Mesa-Lago, 1991); y iv) las contribuciones de todas las cohortes relevantes comienzan a la edad de 20 años y continúan sin interrupciones hasta su jubilación a los 60 años de edad. El conjunto completo de supuestos, así como la derivación de las ecuaciones que siguen, figuran en Bravo y Uthoff (1999). Usando este marco simplificado, es posible obtener estimaciones de la deuda pensional para un número relativamente grande de países latinoamericanos.

Bajo estos supuestos, las obligaciones previsionales con los económicamente activos (*Da*) se pueden expresar, como fracción del PIB, de la siguiente manera:

$$Da = c \cdot s \cdot k \cdot Aa$$

donde *c* = tasa de contribución (expresada como porcentaje de los ingresos del trabajo); *s* = participación de la masa salarial en el PIB; *k* = cociente de número de trabajadores adscritos (cubiertos) al sistema entre el total de asalariados; *Aa* = promedio actualizado de años de cotización de la población activa.

De la misma forma, la deuda con los ya retirados (*Dr*) se expresa así:

$$Dr = r \cdot s \cdot k \cdot d \cdot Ar$$

donde *r* = tasa de reemplazo (porcentaje de los salarios); *d* = relación de dependencia del sistema de reparto (población en edad de jubilación/población en edad de trabajar); *Ar* = promedio actualizado de años esperados de retiro por persona actualmente retirada, y las demás variables como ya fueron definidas. Tanto *Aa* como *Ar* son promedios actualizados ponderados, donde las ponderaciones están dadas por la población de los grupos de edad pertinentes.

²³ Una definición natural alternativa de este último componente, la de los derechos de pensiones devengados a la fecha por los activos al momento de la reforma, es teóricamente menos precisa y empíricamente menos abordable.

Las estimaciones basadas en este modelo se presentan en el gráfico 5; son válidas para nuestro caso especial base, en el que la tasa de descuento se asume igual a la de crecimiento de los salarios.²⁴ Este gráfico muestra que la deuda pensional implícita es significativa en la mayoría de los países latinoamericanos, aun en algunos con población joven y baja cobertura de los sistemas, como la República Dominicana, Ecuador y Honduras. La deuda de pensiones es sustancial (más de 20% del PIB) en la mayoría de los países y extremadamente elevada (más de 200% del PIB) en aquellos de población más envejecida o de sistemas de alta cobertura como Argentina, Uruguay y Brasil.

En comparación, el nivel de las obligaciones pensionales de los países más desarrollados y envejecidos es en promedio mayor (del orden de 170% del PIB) que los de la región latinoamericana, pero varía menos entre los países, desde un mínimo estimado de 113% en los Estados Unidos a un máximo de 242% en Italia (OCDE, 1993).

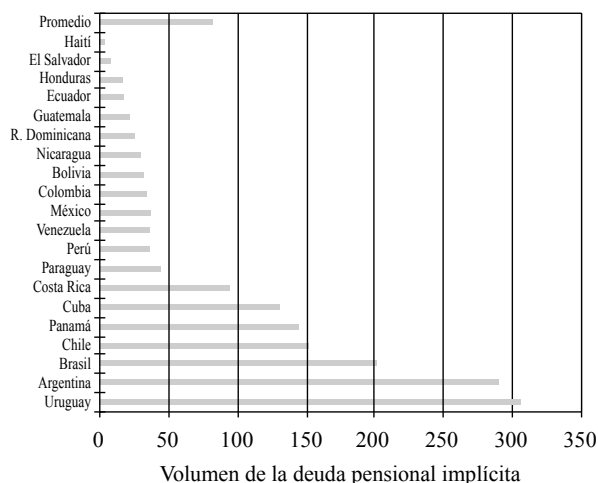
Es interesante señalar que en la mayoría de los países con información disponible, la deuda pensional implícita es mayor —a menudo varias veces mayor— que la deuda pública oficial. Según nuestras estimaciones, la deuda de pensiones equivale a un tercio de la deuda pública oficial de Ecuador, es entre una y dos

veces la deuda pública de Perú, Venezuela y Colombia, más de cuatro veces la deuda pública oficial de Brasil, y entre 8 y 11 veces la deuda pública de Uruguay, Argentina y Chile. Estas últimas proporciones parecen también muy abultadas comparadas con las de los países más desarrollados y envejecidos; por ejemplo, la deuda pensional implícita de Italia, Francia, Alemania y el Reino Unido varía entre dos y cuatro veces su respectiva deuda pública oficial.²⁵

Aunque varios de los supuestos del modelo son burdos y tienen sólo la validez de una primera aproximación, cabe destacar que nuestras estimaciones, cuando se calculan con los mismos datos básicos y valores de los parámetros, resultan razonablemente cercanos a otras estimaciones basadas en procedimientos alternativos. Por ejemplo, Schmidt-Hebbel (1995), utilizando un método distinto (el valor presente de los déficit proyectados de la reforma) y asumiendo otros parámetros, estima la deuda pensional colombiana en un rango entre 59.2% y 88.1% del PIB, mientras nuestra estimación (basada en parámetros prerreforma) llega sólo a 34.8%. Sin embargo, utilizando los mismos parámetros del estudio citado, llegamos a un valor estimado de 62.5%, que cae dentro de su rango de estimación. Nuestra estimación de la deuda pensional de Chile, 131% del PIB, no está lejos del valor de 126% informado en Schmidt-Hebbel (1995, cuadro 3.8). Nuestra estimación para Brasil, de 201.6% del PIB, está dentro del rango de estimación de otros estudios, que va desde 188% a 255% del PIB, dependiendo de los supuestos adoptados (Brasil, Gobierno, 1998). Como ejemplo final, el cálculo basado en nuestro modelo para Francia dio una deuda implícita de 224%, cercana a la estimación de la OCDE, de 216% del PIB. Mesa-Lago (2000) se refiere a otras estimaciones, calculadas con métodos diferentes, señalando que no son estrictamente comparables con las que aquí se presentan.

GRAFICO 5

**América Latina y el Caribe:
Deuda implícita de pensiones**
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL (1998), para el caso base en que la tasa de actualización es igual a la tasa de crecimiento salarial.

²⁴ Las consecuencias de levantar este supuesto se tratan en la sección V.

3 Efecto de la estructura etaria y de los patrones de mortalidad

Las variables demográficas (básicamente la estructura por edad de la población y la mortalidad a edad avanzada) afectan el tamaño de la deuda, aunque se mostrará que su impacto no es tan grande como el de otras

²⁵ Las cifras de la deuda pública (como porcentaje del PIB) para los países latinoamericanos son de alrededor de 1995 (*El Mercurio*, 1997). Las estimaciones de la deuda pensional para los países de la OCDE son los derechos devengados hasta la fecha; las fuentes de datos son Van der Noord y Herd (1993) y, para la deuda pública como porcentaje del PIB, *Le monde-Economie* (1999, p. V)

variables del sistema de pensiones y del mercado laboral. La estructura por edades de la población está representada directamente en la tasa de dependencia del sistema (d = relación entre población de edad avanzada y población en edad de trabajar), pero entra también en el cálculo del número medio de años de cotización de la población activa (Aa) y en el del número esperado de años de jubilación de las personas actualmente retiradas (Ar). En este último caso, las condiciones de mortalidad en las edades avanzadas determinan el número esperado de años de vida que le queda a cada una de las cohortes que están actualmente en edad de jubilación.²⁶

Para ilustrar la magnitud de los efectos demográficos sustituimos los valores medios de los países latinoamericanos analizados por valores nacionales extremos de envejecimiento y mortalidad. Más específicamente, primero construimos un vector de referencia compuesto por un conjunto de indicadores, definido como el promedio de cada una de las variables y estimamos un tamaño de la deuda de referencia. Luego recalculamos el valor de la deuda utilizando el nivel más alto y el más bajo de mortalidad en las edades mayores (Bolivia y Costa Rica, respectivamente) y la estructura de edad más joven y la más envejecida de la región (Nicaragua y Uruguay, respectivamente).

En el gráfico 6 se presentan los resultados. Ellos muestran que la mortalidad de edad avanzada tiene muy poca incidencia en el tamaño de la deuda: al sustituir el padrón de mortalidad “promedio” por el alto nivel de mortalidad de Bolivia, se obtiene una deuda pensional sólo algunos puntos porcentuales más baja. Algo similar sucede si se utiliza la baja mortalidad en edad avanzada de Costa Rica. Esto se debe principalmente a que, dentro de la región, la mortalidad en las

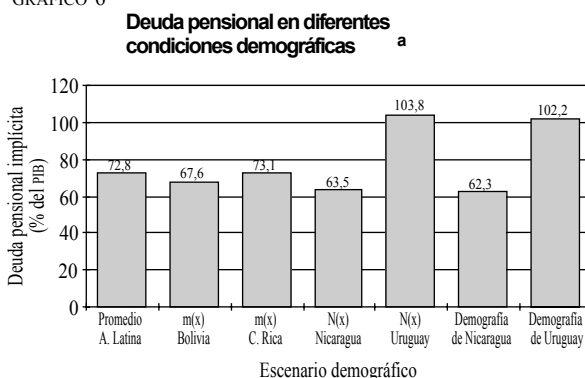
edades mayores no varía tanto en términos absolutos (que es lo que cuenta para el cálculo de la deuda pensional) como lo hace la mortalidad general. A comienzos de los años noventa, la esperanza de vida al nacer en América Latina era de 68.6 años, en Costa Rica 76.3 y en Bolivia 59.3 (una diferencia entre el mínimo y el máximo de alrededor de 17 años), mientras que la esperanza de vida a los 60 años era de alrededor de 18.9 para América Latina, 19.5 para Costa Rica y 15.2 para Bolivia, una diferencia entre el mínimo y el máximo de tan solo 4.3 años. Recuérdese, también, que la mortalidad en las edades mayores sólo afecta a la parte de la deuda con los jubilados, que es el menor de los dos componentes del total de la deuda pensional de casi todos los países latinoamericanos.

La estructura por edades de la población tiene un papel bastante más significativo: si se utiliza la distribución por edades de la población de Nicaragua, en vez de la del conjunto de América Latina, se obtiene una deuda pensional más de 9 puntos porcentuales inferior, y si se utiliza la estructura más envejecida de Uruguay, la deuda sube en más de 40 puntos porcentuales. Una comparación algo más realista es la que representan las dos últimas barras del gráfico 6, donde se contrasta la configuración demográfica completa (distribución por edad y mortalidad de edad avanzada) de Nicaragua y Uruguay, dando un resultado casi idéntico al anterior: una diferencia en el tamaño de la deuda de casi 40%.

Es importante destacar que los cambios en otros factores del sistema de pensiones y del mercado de trabajo pueden afectar en forma incluso más fuerte el volumen de la deuda: si Nicaragua tuviera la estructura de edad de Argentina, su deuda implícita aumenta-

²⁶ Por construcción, el valor de d es mayor mientras más vieja es la población y más baja es la mortalidad. El valor de Aa es más alto en poblaciones más envejecidas, ya que hay relativamente más personas con más años de contribución. Ar puede ser mayor o menor en poblaciones más envejecidas y de mortalidad más reducida: por una parte, una mortalidad más baja implica una mayor esperanza de vida para la mayoría de los tramos de edad pero, por otra, una estructura de población más vieja significa que los jubilados más jóvenes (de mayor esperanza de vida) tienen menor ponderación relativa en la población. Por lo tanto, el valor resultante de Ar , así como el efecto “demográfico” final en el volumen de la deuda, depende de la particular combinación de estructura de edad y mortalidad de edad avanzada en cada país. Como se muestra en Bravo y Uthoff (1999), el efecto positivo del envejecimiento (que opera a través de Aa y d) tiende a dominar sobre la interacción ambigua entre mortalidad en las edades mayores y envejecimiento de la población, que opera a través de Ar .

GRÁFICO 6



Fuente: Bravo y Uthoff (1999).

^a $N(x)$ representa la distribución etaria de la población y $m(x)$ la mortalidad por edades.

ría en más de la mitad de su valor actual, pero casi se duplicaría si tuviera la cobertura de población del sistema argentino, y más que se cuadruplicaría si tuviera la tasa de contribución de su sistema de seguridad social (Uthoff y Bravo, 1998).

El efecto demográfico potencial, por otro lado, pesa más en la determinación de la deuda que algunas variables de política macroeconómica. Una de ellas es la tasa de actualización que utiliza el gobierno para expresar las contribuciones pasadas y los beneficios futuros en valores presentes comunes. Para que esta tasa de descuento tenga un efecto comparable al de la estructura de edad, debería ser 2% más alta que la tasa de crecimiento salarial.

V

Costos fiscales de transición

El grado en que la deuda pensional de un país determinado es “manejable” o no, puede apreciarse mejor examinando el gasto fiscal anual que ella origina. Este costo fiscal depende del tamaño de la deuda y también de otras variables macroeconómicas y de política claves, como la tasa de crecimiento del PIB, la tasa de interés pagada por la deuda pública, los mecanismos de financiamiento y otros aspectos específicos de la reforma.

El gráfico 7 ilustra la magnitud del costo fiscal anual que se requeriría para pagar toda la deuda pensional implícita durante un período de 40 años (que es aproximadamente el período que se necesita para completar la transición), con una tasa anual de crecimiento del PIB de un 4% y diversas hipótesis respecto de Δ), la diferencia entre la tasa de descuento (i) y la tasa de crecimiento de los salarios (σ).

La lectura de este gráfico es similar a la del gráfico 6: los costos fiscales anuales resultan bajos a “manejables” (menos de 1.5% del PIB por año) en los grupos de países de deuda “baja” y “muy baja”; son bastante considerables —desde 1.4% hasta 6.7% del PIB— en el grupo de deuda “alta” (Cuba, Panamá, Chile, Costa Rica), y parecen demasiado altos en Argentina y Uruguay: estos dos países deberían hacer un esfuerzo financiero equivalente a entre 6% y 13% del PIB (dependiendo de los supuestos) por un período de 40 años, para cancelar totalmente los costos de transición del sistema de reparto al de capitalización. Las

Al evaluar las obligaciones fiscales a mediano plazo, conviene proyectar la deuda implícita a alguna fecha futura —por ejemplo, como hizo Vernière (1997b) para Francia. La estimación correspondiente del efecto longitudinal del envejecimiento en este contexto es bastante robusta, puesto que, aunque sujetos a cierta incertidumbre, los cambios demográficos a mediano plazo son más predecibles, por ejemplo, que las tasas de interés o las tasas futuras de crecimiento económico. En particular, dado que la evolución de la relación de dependencia dentro de 20 a 25 años más estará determinada casi por completo por los patrones de mortalidad, que cambian gradualmente en el tiempo, la confianza en la tendencia proyectada es bastante alta.

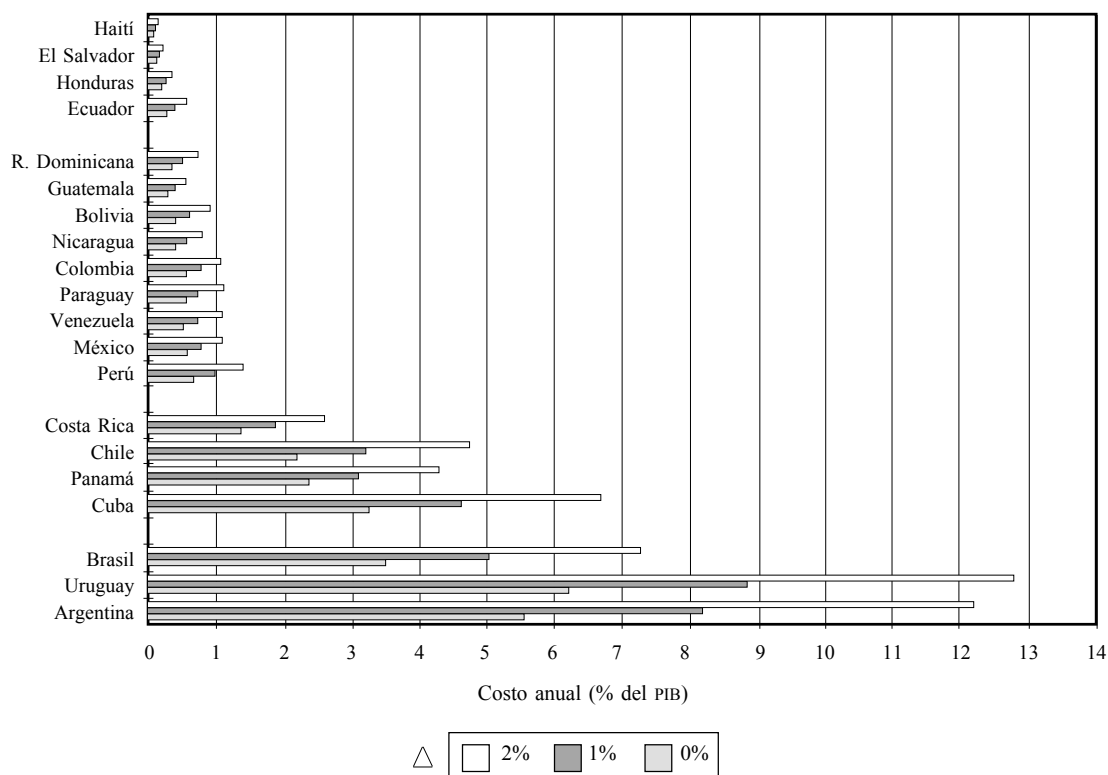
estimaciones mencionadas son más bien conservadoras, puesto que el supuesto estándar de eficiencia dinámica en los modelos de crecimiento implica una tasa de interés mayor que la masa salarial, por lo tanto i es sustancialmente mayor que la tasa de crecimiento salarial. Nótese también que los costos fiscales (como porcentaje del PIB) no varían significativamente con el nivel de crecimiento del PIB; lo que más importa es su diferencia con la tasa de descuento (o de interés): una tasa de descuento 2% más alta que el crecimiento del PIB duplica con creces, en muchos casos, los costos fiscales en comparación con el caso en que $i = \sigma$.

Estas cifras medias anuales para un período de más de 40 años brindan algunos órdenes de magnitud útiles, aunque en las transiciones reales los costos fiscales varían a través del tiempo, dependiendo de las estipulaciones relativas al pago de la deuda pensional y los mecanismos de financiamiento.²⁷ En particular, si se prolonga el período para pagar la deuda (por ejemplo, determinando una compensación periódica como en Argentina y Bolivia, en vez del “bono” pagadero a

²⁷ Dos mecanismos principales de financiamiento son los impuestos (corrientes) y la emisión de nueva deuda pública oficial (impuestos futuros). La mezcla de financiamiento afecta tanto el programa de amortización como la distribución de los costos de transición entre generaciones presentes y futuras de contribuyentes. Los efectos de distribución intergeneracional son importantes, pero no se analizarán en detalle aquí. Véanse Arrau (1991), Schmidt-Hebbel (1995), Cifuentes (1995) y Valdés-Prieto, ed. (1997).

GRAFICO 7

América Latina: Costo fiscal anual de transición, durante 40 años, con diferentes valores de delta^a



Fuente: Bravo y Uthoff (1999, cuadro 2).

^a Delta es la diferencia entre la tasa de descuento y la tasa de crecimiento salarial.

una suma alzada, como en Chile y Colombia, se pueden obtener ciertas reducciones del costo fiscal anual en situaciones donde la tasa de descuento (i) supere a la tasa de crecimiento de la economía (g). Sin embargo, estas reducciones no son tan sustanciales como cabría suponer: si i supera a g en dos puntos porcentuales, y se extiende el período de pago de 40 a 60 años (suponiendo que esto sea viable), el costo anual de reembolsar la deuda de $D=100\%$ del PIB se reduciría de 3.7% a 2.9% del PIB, y si se prolongara a 80 años, el costo anual seguiría siendo todavía de 2.5%.²⁸

Bravo y Uthoff (1999) examinan las trayectorias observadas y las proyectadas de los déficits transicionales de Chile, Argentina y Bolivia según el mo-

delo mencionado, señalando las restricciones que ellas implican para el presupuesto general del gobierno y el riesgo de incumplimiento con los derechos adquiridos por los trabajadores y jubilados. Un relato más detallado de los casos de Brasil y Chile se presenta en Uthoff (1999) y Arenas (2000), respectivamente, donde se muestra cómo el perfil temporal de la amortización de las obligaciones depende de la distribución por edad y sexo de la población activa y jubilada, presente y proyectada. En las simulaciones para Brasil, la característica más destacada es la mayor importancia relativa de las pensiones en curso de pago del sistema preexistente durante las etapas iniciales de la transición, y el predominio ulterior de las garantías estatales del sistema de reparto y los "bonos de reconocimiento", estos últimos otorgados a cohortes relativamente numerosas de personas en edad de trabajar. En el caso de Chile, tal vez el resultado más significativo sea la creciente importancia relativa de las mujeres y las

²⁸ Después de unos noventa años, no se obtendrían más reducciones del costo fiscal anual; en general las reducciones son menores y el tiempo a partir del cual no se obtienen más reducciones es más corto mientras mayor es la diferencia $i-g$.

garantías de pensiones mínimas y asistenciales en el mediano a largo plazo, que tenderá a mantener una gran responsabilidad fiscal en el financiamiento de las pensiones, mucho más allá del período de transición.

Cabe formular, por último, dos observaciones de orden práctico en el proceso de toma de decisiones. Primero, ni el tamaño de la deuda ni el programa de amortización están absolutamente determinados, y los países pueden y deben buscar diversas variantes para hacer más sustentables los costos fiscales (CEPAL, 1998; Queisser, 1998). En este sentido, muchos países latinoamericanos han realizado un viraje sólo parcial al sistema de capitalización (en todas las reformas recientes, salvo en Chile, México y Bolivia), lo que tiene especial importancia en países con sistemas de pensiones maduros, de alta cobertura y con poblaciones envejecidas, como Argentina y Uruguay. Se han introducido también cambios en los beneficios y las condi-

ciones de elegibilidad simultáneamente con el viraje hacia la capitalización, así como otras cláusulas que buscan reducir las obligaciones fiscales (Holzmann, 1997; CEPAL, 1998; Mesa-Lago, 2000). En segundo lugar, el contexto macroeconómico y fiscal general es clave para la posibilidad de absorber los costos de transición. Por ejemplo, la puesta en marcha de la reforma chilena (de sustitución completa) ha sido posible por un desempeño macroeconómico muy favorable durante casi toda la transición, por la introducción activa de las adaptaciones necesarias al marco regulador del mercado financiero (Arrau, 1994), y ha requerido un importante esfuerzo de disciplina fiscal. Todos los países de la región que han hecho reformas han desplegado esfuerzos en ese sentido, con mayor o menor facilidad y equilibrio entre la reducción del costo fiscal y la reducción del bienestar de los participantes (Bravo y Uthoff, 1999 y Mesa-Lago, 2000).

VI

Resumen y conclusiones

La población de América Latina está comenzando a envejecer, luego de décadas de índices demográficos declinantes. Aunque situada todavía a buena distancia de los países más envejecidos del mundo, se proyecta que la región envejecerá con mucha mayor rapidez de lo que lo hicieron las sociedades actualmente más desarrolladas. Y estas transformaciones ocurrirán en contextos económicos e institucionales en que el nivel de vida de las generaciones de mayor edad estará mucho menos protegido que hoy en los países más desarrollados. Por lo tanto, es de suma importancia que los países de la región comiencen a evaluar las distintas opciones de política, para llegar a decisiones y programas que sean más apropiados para sus condiciones demográficas y económicas actuales y en el futuro cercano.

A menudo se postula que el envejecimiento de la población es una causa subyacente clave de los problemas financieros del sistema, pero el examen de los hechos enseña que generalmente esto no es así. Este artículo demuestra que la estructura por edades y los patrones de mortalidad de la población pueden tener efectos importantes sobre la evolución de mediano y largo plazo de los sistemas, pero que, comparativamente, las condiciones del mercado laboral y los problemas administrativos han desempeñado un papel mu-

cho más decisivo, al menos hasta ahora. Los efectos más fuertes del envejecimiento de la población sobre los sistemas sobrevendrán en las próximas temporadas en una gran mayoría de países de la región, como se señala en la sección III de este artículo. En esa sección se examinó el comportamiento de varios indicadores del sistema de pensiones sobre el proceso de envejecimiento, que abarca desde las estructuras etarias más jóvenes en los países latinoamericanos de hoy hasta la distribución etaria proyectada de Francia para mediados del siglo XXI.

Este artículo ilustra cuáles podrían ser las tendencias generales del gasto en pensiones, el equilibrio financiero, el nivel de la deuda pensional y la rentabilidad del sistema de pensiones, de mantenerse las condiciones del sistema, del mercado laboral y de la economía. El análisis sugiere que, en escenarios futuros de envejecimiento y de normas invariables en el sistema, los países latinoamericanos podrían llegar a niveles de gasto y tal vez también de déficit cercanos a los de los países más desarrollados actualmente. Sin embargo, se vio que es muy difícil definir los niveles de gasto "sustentables" o "no sustentables" de las obligaciones pensionales tanto en términos generales como en un país determinado, excepto en unos pocos casos

más bien extremos. El creciente nivel de gasto, debido en parte al envejecimiento de la población en el largo plazo, no debe considerarse como el síntoma de una crisis inminente o de una bancarrota, en la medida en que refleja una reasignación natural de recursos en el ciclo de vida, vinculada a una mayor longevidad de los individuos y de las cohortes. Lo mismo ocurre en el caso de las obligaciones pensionales, que tienden a ser naturalmente más elevadas en países con poblaciones más envejecidas, y con sistemas de pensiones más maduros y de cobertura más amplia. Cuando se requieren adaptaciones, los cambios paramétricos para compensar los efectos del envejecimiento de la población pueden ser adecuados en muchos contextos. En caso contrario, las opciones de reforma deben evaluarse considerando las múltiples alternativas posibles de esquemas públicos, privados o mixtos, de sistemas definidos por beneficios o por contribuciones, y de esquemas de capitalización o de reparto.

La introducción de una mayor capitalización de las contribuciones y los beneficios es un tipo de reforma que ha sido implementada en varios países latinoamericanos, y que se discute activamente también en otras regiones. En las secciones IV y V del presente artículo se plantean y analizan algunos de los temas respecto a este tipo de reforma. Señalamos que, aunque la capitalización generalmente se justifica por su potencial para reducir la presión sobre los presupuestos públicos, aumentar la eficiencia del mercado laboral y el desarrollo del mercado financiero, incrementar el ahorro, la acumulación de capital y el crecimiento, y ofrecer protección contra el envejecimiento de la población y las fluctuaciones de la estructura etaria, la teoría no resulta decisiva respecto de estas cuestiones.

Los datos empíricos tampoco son concluyentes, excepto en unos pocos aspectos específicos. El artículo examina un efecto directo del cambio al sistema de capitalización, a saber, el de la deuda pensional implícita que debe hacerse explícita, así como los costos fiscales que ello implica. El modelo utilizado, que considera la estructura por edades de la población, muestra el papel importante que ella desempeña. Se muestra también el menor efecto de la mortalidad en edad avanzada así como aquel más sustancial de la cobertura poblacional del sistema, los factores del

mercado laboral y otros parámetros del sistema como las tasas de contribución y reemplazo. Los países con envejecimiento intermedio a más avanzado y sistemas con una amplia cobertura poblacional muestran niveles elevados de deuda pensional, que es a menudo mayor que el valor de su deuda pública oficial e incluso que su PIB anual. Para los países cuyas reformas apuntan a la capitalización plena, esto se traduce en costos fiscales de transición considerables durante los aproximadamente 40 años que se requieren para poner término a la transición de un tipo de sistema a otro.

Se señaló también que ni el tamaño de la deuda explicitada ni el programa de amortización están absolutamente determinados, puesto que pueden ser, y de hecho han sido, configurados en función de cada situación nacional. Los costos fiscales dependen de las estrategias que siguen los gobiernos respecto al grado de capitalización que se introduce y la forma en que se explicita la deuda pensional implícita. Los países han seguido diversas variantes, que tienden a hacer más tolerable el pago de los costos de transición, aunque afectan a veces negativamente el bienestar de los participantes en el sistema.

Entre las diversas opciones de reforma que se debaten actualmente, una que merece mencionarse es la que introduce mecanismos definidos por contribuciones en los sistemas de reparto. Este esquema permite la capitalización (“nocional”) de las contribuciones a una tasa equivalente a la de crecimiento de la masa salarial, brindando beneficios actuarialmente justos entre las cohortes, sin necesidad de introducir la capitalización. Tal como en el sistema de capitalización, en este esquema los beneficios se ajustan, en gran medida endógenamente, a los cambios de la supervivencia en la edad avanzada y al envejecimiento de la población. Puesto que los regímenes de capitalización están definidos casi siempre por contribuciones, pueden integrarse con mayor facilidad en la clase de esquema descrito. Una opción de este tipo se está introduciendo actualmente en Brasil, y podría ser una alternativa interesante para otros países latinoamericanos que confrontan algunas de las restricciones demográficas, políticas o fiscales aquí analizadas.

(Traducido del inglés)

APENDICE I

Datos sobre el gasto y el balance financiero en los sistemas de pensiones, 1990-1993

Las estimaciones que se presentan en el cuadro A1 están basadas en los datos que aparecen en *The cost of social security. Basic tables 1990-1993* (OIT, 1997). Las cifras correspondientes a gasto e ingresos pensionales se refieren a las pensiones de vejez, supervivencia e invalidez del sector público y privado. Se excluyen los renglones de gasto correspondientes a asignaciones familiares, indemnizaciones por desempleo, accidentes del trabajo, y gastos mortuorios, de enfermedad y maternidad, así como la columna

“transferencias a otros esquemas”. En general, se utilizaron los mismos renglones para el cálculo de los ingresos, así como también la exclusión de la columna “transferencias desde otros esquemas”.

A continuación, se detallan las partidas incluidas y excluidas en cada país considerado^a. Se han mantenido las referencias a las secciones e ítems de los cuadros de la OIT citados, para facilitar posibles consultas.

<i>País</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ingresos</i>
Argentina	1. Pensiones 2. Pensiones NC	1. Pensiones 2. Pensiones NC 3. Poder judicial 4. Retención salarial 5. Trabaj. por cuenta propia
Bahamas	1. Vejez, supervivencia y jubilación	1. Vejez, supervivencia y jubilación
Barbados	1. VSI	1. Pensiones (1 a 3 — gasto por 2 y 3)
Belice	1. VSI (largo plazo — asignación mortuoria)	1. VSI (largo plazo — asign. mortuoria)
Bolivia	1. VSI + 2. c, d, f	1. VSI + 2. c, d, f
Chile	1. VS ó TAOE	1. VS — TDOE
Colombia	Todo —AT—EM—TAOE	Todo —AT—EM—TAOE
Costa Rica	2. VSI	2. VSI
Cuba	1. VSI	1. VSI
Dominica	1. VSI (largo plazo — asignación mortuoria)	1. VSI (largo plazo — asign. mortuoria)
Ecuador	1. VSI—EM—AT—DES	1. VSI—EM—AT—DES
Granada	1. VSI + 5. Empleados públicos	1. VSI + 5. Empleados públicos
Guatemala	1. VSI	1. VSI
Guyana	1.c VSI + 1.a.ii invalidez + 1.a.iii muerte + 2. Fondo de dependientes	1.c VSI + 1.a.ii invalidez + 1.a.iii muerte + 2. Fondo de dependientes
Jamaica	I. Seguro nacional — maternidad — asignación mortuoria + III. Empleados públicos	I. Seguro nacional — maternidad y asignación mortuoria + III. Empleados públicos
Nicaragua	1. VSI	1. VSI
Panamá	1. VSI + 2. Empleados públicos + 4. Administración	1.VSI + 2. Empleados públicos + 4. Administración
Trinidad y Tabago	1. VSI + 2. Pensión de vejez NC	1. Seguro nacional — asignación mortuoria y gastos de EM

^a Las abreviaturas utilizadas son las siguientes:

AT = accidentes del trabajo
DES = desempleo
EM = enfermedad y maternidad

G = gasto
NC = no contributivas
TAOE = Transferencias a otros esquemas.

TDOE = Transferencias desde otros esquemas
VS = vejez y supervivencia
VSI = vejez, supervivencia e invalidez

CUADRO A.1

**América Latina y el Caribe: Datos y estimaciones de gasto
y balance financiero de la seguridad social, 1990-1993**

País	Relación de dependencia (1990)	Año	A. Estimación básica, incluida la contribución estatal (Porcentaje del PIB)						B. Estimación excluida la contribución estatal (Porcentaje del PIB)			
			Gasto		Ingreso		Balance		Ingreso		Balance	
			Pensiones	Total	Pensiones	Total	Pensiones	Total	Pensiones	Total	Pensiones	Total
Barbados	0.30	1992	2.48	5.23	3.86	8.21	1.38	2.98	3.86	8.21	1.38	2.98
Argentina	0.27	1992	4.41	4.78	4.71	5.28	0.30	0.50	4.52	5.09	0.11	0.31
Dominica	0.23	1993	1.42	2.66	2.78	4.51	1.36	1.85	2.70	4.51	1.28	1.85
Jamaica	0.21	1991	0.66	1.05	1.39	1.72	0.73	0.67	1.39	1.72	0.73	0.67
Cuba	0.21	1991	8.40	18.00	8.40	18.00	0.00	0.00	4.85	6.50	-3.55	-11.50
Granada	0.21	1993	2.23	2.66	4.14	4.83	1.91	2.17	4.14	4.83	1.91	2.17
Chile ^a	0.17	1993	6.89	22.67	18.16	34.15	11.27	11.48	13.16	16.25	6.27	-6.42
Trinidad y Tabago	0.17	1991	0.64	0.95	1.50	1.54	0.86	0.59	1.50	1.54	0.86	0.59
Panamá	0.16	1990	5.76	9.31	6.01	10.43	0.25	1.12	5.66	10.08	-0.10	0.77
Belice	0.16	1992	0.24	1.14	1.38	2.65	1.14	1.51	1.38	2.65	1.14	1.51
Ecuador	0.14	1991	1.85	1.95	2.39	2.93	0.54	0.98	2.13	2.67	0.28	0.72
Bolivia	0.14	1992	1.72	1.83	2.01	2.23	0.29	0.40	1.94	2.16	0.22	0.33
Colombia	0.13	1992	3.26	4.36	3.92	5.18	0.66	0.82	3.88	5.14	0.62	0.78
Costa Rica	0.13	1993	1.92	7.65	2.26	8.91	0.34	1.26	2.19	8.08	0.27	0.43
Bahamas	0.13	1992	1.72	2.32	2.80	3.43	1.08	1.11	2.67	3.30	0.95	0.98
Guatemala	0.13	1993	0.28	1.05	0.49	1.35	0.21	0.30	0.49	1.35	0.21	0.30
Guyana	0.13	1992	1.05	1.52	1.77	2.26	0.72	0.74	1.77	2.26	0.72	0.74
Nicaragua	0.11	1992	0.22	0.50	0.22	0.53	0.00	0.03	0.21	0.47	-0.01	-0.03
<i>Promedio</i>	<i>0.17</i>		<i>2.51</i>	<i>4.98</i>	<i>3.79</i>	<i>6.56</i>	<i>1.28</i>	<i>1.58</i>	<i>3.25</i>	<i>4.82</i>	<i>0.74</i>	<i>-0.16</i>

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en OIT (1997). Los indicadores demográficos se basan en estimaciones de población de CEPAL/CELADE (1999).

^a El "ingreso del capital" se excluyó en las estimaciones A y B, para fines de comparabilidad con los países que no habían iniciado sus "pilares" de capitalización en el período 1990-1993.

APENDICE 2

Ecuaciones del modelo

El siguiente conjunto de ecuaciones se utiliza en este artículo para estudiar la relación entre un índice estándar de envejecimiento en el análisis del sistema de pensiones, la relación de dependencia de la edad avanzada, es decir, la relación entre la población en edad de jubilación y la población en edad de trabajar, e indicadores seleccionados del sistema de pensiones. Las ecuaciones están basadas en el supuesto de que la tasa de cotización (c), la tasa de reemplazo (r), así como la relación entre trabajadores cubiertos por el sistema de pensiones y la fuerza del trabajo asalariada (k) se mantienen constantes en el tiempo en el país en cuestión. Si se supone además que las pensiones se calculan como una proporción de los salarios reales, se desprende que:

1. El gasto del sistema de pensiones (E), expresado como una fracción del PIB (Y) es:

$$E = r \cdot s \cdot k \cdot d \quad [1]$$

donde s es la proporción que representa la masa salarial en el PIB.

2. Puesto que el ingreso del sistema por concepto de contribuciones es $C = c \cdot s \cdot k$, el balance financiero del sistema ($C-E$), expresado como cociente del PIB es:

$$Fi = s \cdot k \cdot (c - rd) \quad [2]$$

y el balance expresado como una fracción del ingreso es:

$$F_{ii} = 1 - \left(\frac{r}{c}\right)d \quad [3]$$

3. La deuda pensional implícita (véase Bravo y Uthoff, 1999) está dada por:

$$D = sk(cA_a + rdA_r) \quad [4]$$

donde A_a es el promedio actualizado de años de cotizaciones de los económicamente activos en un momento dado, y A_r es el promedio de años actualizado de la esperanza de vida de todos aquellos en edad de jubilación en un momento dado.

4. La tasa de retorno (ρ) del sistema de pensiones, cuando las reglas del sistema son fijas durante toda la vida adulta de la cohorte (Bravo, 1996, p. 126), puede escribirse así:

$$\rho_i = \frac{1}{(A_R - A_W)} \left[\ln\left(\frac{r}{c}\right) + \ln\left(\frac{LR}{LW}\right) \right] + \sigma \quad [5]$$

siendo A_R la edad media de jubilación, A_W la edad media laboral, LR el promedio de años vividos como jubilado, LW el número de años laborales del individuo o cohorte en cuestión, y σ la tasa de crecimiento salarial. Cuando impera la norma del equilibrio financiero (Bravo, 1996, p. 127), entonces

$$\rho_{ii} = \frac{\ln\left(\frac{LR}{LW}\right) - \ln(d)}{(A_R - A_W)} + \sigma \quad [6]$$

Bibliografía

- Arenas, A. (2000): *El sistema de pensiones en Chile: resultados y desafíos pendientes*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arrau, P. (1991): La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición, *Colección estudios CIEPLAN*, N° 32, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- _____ (1994): *Fondo de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 19, Santiago de Chile, CEPAL.
- Auerbach, A. y J. Kotlikoff (1987): *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Banco Mundial (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policy Research Report*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Baldacci, E. y D. Tuzi (1999): Effects of labour market changes on the sustainability of the Italian pension system, en *Áge, génération et activité: Vers un nouveau contrat social? Actes, 1ères Rencontres Saunoy*, París, Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED), diciembre.
- Blanchet, D. (1990): Retraites par capitalisation et par répartition selon le contexte démographique: quelques résultats comparatifs, *Annales d'économie et de statistique*, N° 18.
- _____ (1998): Le débat répartition-capitalisation: un état des lieux, *Retraites et épargne*, París, Conseil d'analyse économique.
- Bravo, J. (1992): Visiones teóricas de la transición de la fecundidad en América Latina. ¿Qué relevancia tiene un enfoque difusionista?, *Notas de población*, año XX, N° 56, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- _____ (1996): La tasa de retorno de los sistemas de pensiones de reparto, *Estudios de economía*, vol. 23, N° 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía, junio.
- _____ (1999): Envejecimiento de la población y responsabilidades fiscales hacia los sistemas de pensiones en América Latina, Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Previsión, Santiago de Chile, CEPAL, 2 y 3 de septiembre.
- Bravo, J. y A. Uthoff (1999): *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors, in Shifting from Unfunded to Funded Pensions in Latin America*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 88, Santiago de Chile, CEPAL.
- Brasil, Gobierno (1998): Custos de transição para um sistema de capitalização individual, *Informe de Previdência Social*, vol. 10, N° 2, Brasília, febrero.
- Calot, G. y J. C. Chesnais (1997): Le vieillissement démographique dans l'Union européenne à l'horizon 2050: une étude d'impact, *Travaux et recherches de prospective*, N° 6, París, Comisaría General del Plan, octubre.
- CEPAL (1998): *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.2024, Santiago de Chile, abril.
- CEPAL/CELADE (1996): *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas*, serie E-CELADE, N° 45, Santiago de Chile.
- _____ (1998): América Latina: proyecciones de población, 1970-2050, *Boletín demográfico*, año 31, N° 62, Santiago de Chile.
- _____ (1999): Latin America: Economically active population 1980-2025, *Demographic Bulletin*, N° 64, Santiago de Chile.
- Chackiel, J. (2000): El envejecimiento de la población latinoamericana, *Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad*, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.

- Chand, S. y A. Jaeger (1996): *Ageing Populations and Public Pension Schemes*, Occasional paper, N° 147, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Chauveau, T. y R. Loufir (1995): *L'avenir des régimes publics de retraite dans les pays du G7*, *Revue de l'OFCE*, N° 52, Paris, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), enero.
- Cifuentes, R. (1995): Reforma de los sistemas previsionales: aspectos macroeconómicos, *Cuadernos de economía*, año 32, N° 96, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Conseil d'analyse économique (1998): *Retraites et épargne*, Paris, La documentation française.
- Conte-Grand, A. (1995): *Reparto o capitalización-gestión pública o privada: aporte para las discusiones en materia de seguridad social*, Documento de trabajo, N° 24, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cosío-Zavala, M. (1996): The demographic transition in Latin America and Europe, J. M. Guzmán y otros eds., *The Fertility Transition in Latin America*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Cox, A. (1999): Pensions projections for Chilean men and women: Estimates from social security contributions, *World Bank Research Project on Gender and Social Security*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dinh, Q. (1995): *Projection de population totale pour la France Métropolitaine, base RP90, horizons 1990-2050*, Paris, Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE).
- Dumont, J. P. (1998): *Les systèmes de protection sociale en Europe*, Paris, Fédération mutualiste parisienne (FMP), Mutualité francilienne.
- El Mercurio* (1997): Pulso latinoamericano, Santiago de Chile, 27 de marzo.
- Franco, D. (1995): *Pension Liabilities: Their Use and Misuse in the Assessment of Fiscal Policies*, Economic papers, N° 110, Bruselas, Luxemburgo, Comisión Europea, mayo.
- Gokhale, J. (1995): Demographic changes, generational accounts and national saving in the United States. Trabajo presentado a la Conferencia on Intergenerational Economic Relations and Demographic Change, Honolulu, Hawaii, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP)/Centro Este-Oeste, septiembre.
- Guzmán, J. M. (1996): Social change and fertility decline in Latin America, J.M. Guzmán y otros, eds., *The Fertility Transition in Latin America*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Holzmann, R. (1997): *On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 48, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1999): Comments to "Rethinking pension reform: Ten myths about social security", by P. Orszag and J. Stiglitz. Trabajo presentado a la Conferencia on New Ideas about Old Age Security, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre.
- Kinsella, K. y Y. Gist (1995): *Older Workers, Retirement and Pensions: A comparative International Chartbook*, Washington, D.C., U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census/U.S. Department of Health and Human Services National Institute on Ageing.
- Le Monde-Economie* (1999): Paris, 19 de enero.
- Lee, R. (1995): A Trans-cultural perspective of intergenerational transfers. Trabajo presentado a la Conferencia on Intergenerational Economic Relations and Demographic Change, Honolulu, Hawaii, UIECP/Centro Este-Oeste, septiembre.
- Leibfritz, W. y D. Roseveare (1995): Ageing populations and government budgets, *The OECD Observer*, N° 197, Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Mesa-Lago, C. (1985): *Social Security in Latin America*, Cuadernos de la CEPAL, N° 85, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1991): *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, World Bank discussion papers, N° 140, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1994): *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, serie Reformas de política pública, N° 28, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2000): *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 93, Santiago de Chile, CEPAL.
- Meslé, F. y J. Vallin (1998): *Tables de mortalité du moment 1806-2100: sexe féminin, sexe masculin, sexes réunis*, Paris, INED.
- Naciones Unidas (1998): *World Population Prospects: The 1996 Revision*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- _____ (1999) *World Population Prospects: The 1998 Revision. Sex and Age*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- OCDE (1993): *Ageing in OECD Countries: A Critical Policy Challenge*, Social policy studies, N° 20, Paris.
- OIT (1997): The cost of social security, Basic Tables 1990-1993, <http://www-ilo-mirror.who.or.jp/public/english/110secco/ess/>.
- Orszag, P. y J. Stiglitz (1999): Rethinking pension reform: Ten myths about social security. Trabajo presentado a la Conferencia on New Ideas about Old Age Security, Washington, D.C., Banco Mundial, 14 y 15 de septiembre.
- Pinheiro, V. y S. Vieira (2000): *Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 97, Santiago de Chile, CEPAL.
- Queisser, M. (1998): *The second-generation pension reforms in Latin America*, OECD working paper, Paris, OCDE.
- Reynaud, E. (coord.) (1998): *Les retraites dans l'Union européenne: adaptation aux évolutions économiques et sociales*, Paris, L'Hartman.
- Rofman, R. (1997): Modelling transition costs in social security reforms. Trabajo presentado a la International Population Conference, Beijing 1997, session I.29: Intergenerational Transfers and Population Ageing, Bélgica, UIECP.
- Roseveare, D. y otros (1996): *Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries*, OECD Economics Department working papers, N° 168, Paris, OCDE.
- Sauvy, A. (1953): *L'Europe et sa population*, Paris, Institut National d'Études Démographiques.
- Schmidt-Hebbel, K. (1995): *La reforma pensional colombiana: efectos fiscales y macroeconómicos*, Santafé de Bogotá, Bolsa de Bogotá.
- _____ (1997): *Pension Reform, Informal Markets and Long-Term Income and Welfare*, Documento de trabajo, N° 4, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Thompson, L. (1999): Pension reform in industrialized countries. Trabajo presentado a Latin American and Caribbean Symposium on Older Persons, Santiago de Chile, CEPAL, 8 al 10 de septiembre.
- Thogersen, O. (1998): A note on intergenerational risk sharing and the design of pay-as-you-go pension programs, *Population Economics*, vol. 111, N° 3, Berlín, Springer-Verlag.
- Uthoff, A. (1997): Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro, *Revista de la CEPAL*, N° 63, LC/G.1986-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1999): Perfil de responsabilidades fiscales de una eventual sustitución hacia un sistema de capitalización individual en Brasil. Trabajo presentado al Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Previsión, Santiago de Chile, CEPAL, 2 y 3 de septiembre.
- Uthoff, A. y J. Bravo (1998): Deuda previsional y privatización de los sistemas de pensiones, *X Seminario Regional de Política*

- Fiscal: Compilación de documentos*, Santiago de Chile, CEPAL, 26 al 28 de enero.
- Valdés-Prieto, S., ed. (1997): *The Economics of Pensions: Principles, Policies and International Experience*, Londres, Cambridge University Press.
- Valdés-Prieto, S. (1999): *El tamaño de las comisiones de las AFP: comparación internacional*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Van der Noord P. y P. Herd (1993): *Pension Liabilities in Seven Major Economies*, Working paper, N°142, París, OCDE.
- _____ (1994): Estimating pension liabilities: A methodological framework, *OECD Economic Studies*, N° 23, París, OCDE.
- Vernière, L. (1997a): La mesure et l'interprétation de l'équivalent patrimoniale des droits à la retraite, *Questions retraite*, N° 4, París, Caisse de dépôts et consignations, Branche retraites.
- _____ (1997b): Une évaluation de l'équivalent patrimonial des droits à la retraite, *Questions retraite*, N° 5, París, Caisse de dépôts et consignations, Branche retraites.
- Villa, M. y L. Rivadeneira (2000): El proceso de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica, *Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad*, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.

La opinión de expertos *como instrumento* para evaluar la inversión *en educación primaria*

Ernesto Schiefelbein

Rector, Universidad Santo Tomás
Santiago de Chile
eschief@ust.cl

Laurence Wolff

Banco Interamericano
de Desarrollo
larryw@iadb.org

Paulina Schiefelbein

Centro de Investigación
y Desarrollo
de la Educación (CIDE),
Santiago de Chile

La mayoría de las inversiones educacionales se basan en conjeturas parcialmente probadas o en simples hipótesis sobre la relación costo/efectividad de una intervención dada. En realidad, sólo se ha contado con estimaciones de la rentabilidad media de cada tipo de educación, a pesar de que éstas sean muy diferentes de las marginales. En este artículo se describe un nuevo enfoque para evaluar la relación costo/efectividad de las inversiones educativas. Los autores solicitaron la opinión de diez investigadores educacionales de prestigio mundial sobre el impacto que tendría en los logros de aprendizaje de los alumnos un conjunto de cuarenta intervenciones que suelen ser consideradas deseables para mejorar la educación primaria, y complementaron las respuestas recibidas con cálculos propios del costo de cada una de ellas con el propósito de establecer un índice de su costo-efectividad. Sobre esta base, concluyeron que los proyectos educativos puestos en marcha en la región no han incluido muchas de las intervenciones identificadas como más eficientes, lo que ha limitado la calidad de la educación impartida y su posible contribución al éxito económico, a pesar del aumento considerable de las inversiones en educación realizadas por los gobiernos y los organismos internacionales en los años noventa. El artículo finaliza con varias recomendaciones orientadas a corregir esta situación, considerando simultáneamente el impacto y el costo de las diferentes intervenciones educativas.

I

La baja calidad de la educación en América Latina

En América Latina, determinar cuál es la forma más eficiente de utilizar los limitados recursos de sus escuelas adquiere ribetes críticos. La calidad de la educación en la región latinoamericana es muy inferior a la de los países con los que compite, tanto en términos cuantitativos (tasa de alumnos graduados y nivel educativo medio de la fuerza laboral) como en el grado de utilización de sus conocimientos y aprendizaje (OCDE, 2000; UNESCO, 2000). Recientemente, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, de UNESCO/OREALC, ha difundido información comparativa sobre el aprendizaje en 3° y 4° grado de enseñanza primaria en la región. El cuadro 1 muestra los puntajes obtenidos por once países latinoamericanos en la sección de matemáticas de una prueba regional de la UNESCO, que mide habilidades mucho más simples y menos sofisticadas que las pruebas apli-

cadadas en los países industrializados. Vemos que, salvo en Cuba, los rendimientos son deficientes.

Los resultados de la prueba también revelan que el rendimiento de las zonas rurales está por debajo del de las zonas urbanas (salvo en Colombia), que las capitales superan el puntaje de las ciudades menores y que las escuelas privadas (excepto en la República Dominicana) obtienen mejores resultados que las escuelas públicas.

En el ramo de castellano los rendimientos son similares. Los alumnos de la mitad de la población con ingresos inferiores al promedio contestan correctamente alrededor del 40% de las preguntas. Como las pruebas ofrecen cuatro alternativas, un alumno que sepa las respuestas correctas de un 20% de las preguntas también contestará "correctamente" (pero por azar) una de cada cuatro de las otras 80 preguntas cuyas respuestas correctas no conoce. Con éstas completa el 40% de respuestas correctas. Esto quiere decir que la mayoría de los alumnos no entiende los mensajes de los textos escritos que se les presentan en esa prueba. En otras palabras, la gran mayoría de los futuros trabajadores son analfabetos funcionales.

Los malos resultados obtenidos obligan a examinar cuidadosamente los factores críticos que suelen considerarse determinantes del nivel de aprendizaje y de retención. Entre ellos es frecuente mencionar la disponibilidad y uso de libros de texto, la provisión de educación preescolar, la instrucción por radio y algunos programas de capacitación en el trabajo (Lockheed y Verspoor, 1991), pese a que sus efectos pocas veces se han calculado y nunca se han asociado a sus costos. Hasta 1998, fueron escasos los experimentos realizados al nivel de la educación primaria en América Latina que recibieron una adecuada evaluación y difusión. Entre ellos mencionaremos: matemáticas por radio en Nicaragua (Jamison, Searle, Heyneman y Galda, 1981); televisión educativa en El Salvador (Hornik, Ingle, Macanany y Schramm, 1973); Programa de Educación del Nordeste en Brasil (Harbison y Hanushek, 1992); Escuela Nueva en Colombia (McEwan, 1995; Psacharopoulos, Rojas y Vélez, 1995; Rojas y Castillo, 1998); las Escuelas P-900 en Chile (Gutman, 1993); Escuelas Fe y Alegría (Swope y Latorre, 1998); EDUCO en

CUADRO 1

América Latina (once países): Puntajes medios en la prueba regional de la UNESCO para matemáticas de 4° grado^a

País	Puntaje
Cuba	353
Argentina	269
Brasil	269
Chile	265
Colombia	258
México	256
Paraguay	248
Bolivia	245
República Dominicana	234
Venezuela	231
Honduras	226

Fuente: UNESCO, 1998.

^a Puntajes medios estandarizados de 250 para 3° y 4° grado y desviación estándar de 50. El alumno medio de la región contestó en forma correcta aproximadamente el 50% de las preguntas; el estudiante cubano respondió el 85% de ellas.

□ Los lectores que deseen aplicar la metodología descrita en este documento deben solicitar la autorización de los autores a través de los siguientes correos electrónicos: Larryw@iadb.org; o eschief@ust.cl.

El Salvador (El Salvador, Ministerio de Educación, 1996); y las escuelas primarias aceleradas de Brasil (Araujo Oliveira, 1998). Con el tiempo, gracias al mayor número de programas nacionales de medición de logros de aprendizaje, será posible determinar cuáles intervenciones han tenido un efecto significativo sobre el aprendizaje.¹

La escasa información disponible sobre los factores que influyen en los resultados del aprendizaje,² a

pesar de su importancia, así como las dificultades inherentes a las investigaciones tradicionales de eficiencia, llevó a que los autores buscaran una estrategia diferente para ayudar a investigadores y educadores profesionales a adquirir una mayor comprensión de los aspectos fundamentales del tema y desarrollaran un instrumento que tal vez facilite la capacitación, la creación de consenso y la identificación de áreas críticas de investigación.

II

Cuarenta estrategias usadas habitualmente para mejorar la calidad de la educación en América Latina

Para obtener respuestas comparables del grupo de diez expertos internacionales, activos en universidades y organismos internacionales, cuya opinión se solicitó, los autores diseñaron un índice de costo-efectividad (eficiencia) que definía con precisión cada una de las posibles intervenciones cuyo impacto y factibilidad se

pedía evaluar, con el fin de reducir la variación por diferencias en el alcance “supuesto” de cada una de ellas. Los entrevistados debían estimar el impacto que cada una de 40 intervenciones en materia de educación primaria consideradas posibles (recuadro 1) podría tener sobre los logros de aprendizaje (medidos por los puntajes en una prueba estandarizada que se administraría a fines del sexto grado), y a continuación, debían estimar la probabilidad (porcentual) de una implementación exitosa. Los autores, a su vez, incorporaron sus propios cálculos sobre los costos unitarios de las 40 intervenciones. Con estos tres antecedentes se calculó el índice de costo-efectividad de cada una de ellas.

Las 40 intervenciones presentadas a los expertos, que afectan a las doce áreas operacionales del sistema educativo incluidas en el cuadro 2, se seleccionaron sobre la base de siete tipos diferentes de criterios:

i) los componentes de programas y proyectos educacionales aplicados en América Latina en los últimos 20 años, exitosos o no;

ii) las prioridades y recomendaciones propuestas por los organismos internacionales y los bancos de desarrollo (Lockheed y Verspoor, 1991; Banco Mundial, 1994; Carnoy y Castro, 1997);

iii) las principales conclusiones derivadas de las encuestas diagnósticas regionales realizadas en los años noventa (Schiefelbein, coord., 1998; Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1994);

iv) el análisis de estudios previos de investigación sobre el costo-efectividad de estrategias claves (Wolff,

¹ Véase un resumen detallado de la experiencia reciente en Rojas y Esquivel (1998).

² Además de las investigaciones mencionadas, se han hecho otros esfuerzos meritorios en este sentido. Los estudios sectoriales de Honduras y El Salvador sobre repetición y fracaso escolar (Reimers y McGinn, 1997) han llevado a implementar una serie de programas orientados a reducir la repetición. Sin embargo, las escasas iniciativas de investigación sistemática que se han realizado, en particular las relativas al impacto sobre el aprendizaje, se encuentran plagadas de incertidumbres e inconsistencias. En el caso de la descentralización concretada en El Salvador a través del programa EDUCO se ha comprobado un aumento de la matrícula escolar rural y mejoras en términos de logros de aprendizaje y tasas de retención, pero se observan pocas diferencias claras entre el nivel de aprendizaje de las escuelas EDUCO y el de las escuelas salvadoreñas tradicionales. Las escuelas EDUCO disponen de más insumos, dedican más tiempo a la instrucción y han intensificado la participación de los padres. Sin embargo, es posible que el mejoramiento de los logros de aprendizaje sea el resultado del mayor nivel de expectativas que acompaña a la descentralización, que por cierto incluye un enfoque más orientado al aprendizaje (Meza, 1997). También se observa que las escuelas autónomas de Nicaragua exhiben tasas más altas de retención, si bien otros factores pueden estar influyendo en esta medición. Se aprecia un mayor grado de satisfacción entre docentes y padres, a pesar de que los resultados escolares tampoco son claros (Castillo, 1998). De hecho, si bien existen sólidas razones políticas y sociales que avalan la adopción de un régimen descentralizado —en particular el fortalecimiento de la sociedad civil—, a nivel mundial existe escasa evidencia de que la descentralización tenga como corolario un aumento del aprendizaje.

Recuadro 1

CUARENTA INTERVENCIONES EDUCATIVAS POSIBLES PARA AMÉRICA LATINA

1. Aplicar una política que prohíba cambiar de curso a los profesores durante el año escolar.
2. Implementar una política que ubique los mejores maestros en el primer grado.
3. Vigilar que se cumpla la norma sobre la duración oficial del año escolar.
4. Prolongar el horario escolar en una hora diaria (40 minutos de clases, 20 minutos de actividades recreativas) y pagar al maestro el salario proporcional adicional.
5. Prolongar el año escolar en una semana y pagar al maestro el salario proporcional adicional.
6. Otorgar a los maestros de escuelas rurales un aumento equivalente al 50% del sueldo, como estrategia para captar a profesionales mejor capacitados y elevar el porcentaje de maestros titulados o acreditados.
7. Aumentar el sueldo de los docentes en un 10% en términos reales, con el compromiso de no declararse en huelga por un período de dos años.
8. Aumentar el sueldo de los docentes en un 20% en términos reales, con el compromiso de no declararse en huelga por un período de tres años.
9. Despedir a la mitad del personal educacional que ocupa cargos burocráticos (partida que actualmente representa el 5% del costo unitario) y crear una nueva burocracia altamente capacitada y motivada que perciba, en promedio, 2.1 veces su salario previo.
10. Crear un sistema de información para la gestión (SIG) con el objeto de identificar a las escuelas de menor rendimiento e informar a sus supervisores.
11. Descentralización: autorizar a los rectores a administrar fondos y a despedir y contratar maestros contando solamente con la aprobación de un consejo local, sin aumentar la capacidad del ministerio de educación para evaluar o fiscalizar dichas facultades.
12. Igual que el punto anterior, salvo que la capacidad del ministerio se incrementa en forma significativa.
13. Administrar una prueba de matemáticas y lectura a una muestra del 10% de los alumnos de 4º grado y entregar los resultados (numéricos) a todos los maestros de ese nivel.
14. Tal como en el caso anterior, pero analizando los resultados de la muestra, proponiendo las acciones correctivas necesarias y organizando seminarios de seguimiento para los maestros de 4º grado (una semana).
15. Administrar una prueba a la totalidad de los alumnos de 4º grado (igual que la de los dos puntos anteriores).
16. Proporcionar a cada alumno un texto estándar de matemáticas y uno de lectura (cada uno de aproximadamente 200 páginas) con su correspondiente manual para el profesor, sin capacitar al maestro en su uso.
17. Lo mismo que el punto anterior, aunque esta vez capacitando al maestro (una semana por año).
18. Elaborar un conjunto de materiales didácticos en lectura y matemáticas para instrucción personalizada y distribuirlos entre los alumnos (400 páginas por alumno, renovables cada tres años).
19. Dotar a cada aula de una pequeña biblioteca (100 libros), renovable cada cinco años.
20. Programa de alimentación escolar: colación para todos (un vaso de leche y pan) distribuida en forma gratuita.
21. Programa de alimentación escolar: colación (un vaso de leche y pan) distribuida en forma gratuita a la mitad de los niños; el resto debe pagar.
22. Programa de alimentación escolar: almuerzo gratis para todos.
23. Programa de alimentación escolar: almuerzo gratis para la mitad de los niños; el resto debe pagar.
24. Examen médico anual y derivación a especialistas o centros especializados. No incluye el tratamiento médico que prestaría el sistema de salud.
25. Examen oftalmológico realizado en la escuela y derivación a especialistas o centros especializados. No incluye los tratamientos.
26. Adecuar y transmitir programas televisivos de gran prestigio a la población preescolar, por ejemplo, Plaza Sésamo (250 programas por año). Sólo para ser visto en el hogar.
27. Campaña por los medios de comunicación para que los padres den estimulación temprana al niño (¿Se acordó anoche de leerle una página a su niño?), a través de 30 avisos publicitarios de un minuto cada uno, durante una semana.

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 1 (continuación)

28. Un año de atención preescolar para el desarrollo del 50% de los niños en situación de riesgo a un costo unitario equivalente al de un año de primaria.
29. Igual que el punto anterior a un costo unitario equivalente a medio año de primaria.
30. Un año de cuidado de preescolares sin contenido de desarrollo educacional (costo unitario equivalente a medio año de primaria).
31. Dar capacitación general en servicio a los profesores (perfeccionamiento) cuatro semanas al año (sin material de seguimiento para utilizar en clase).
32. Capacitación en servicio (una semana al año), de carácter práctico y focalizado en el desarrollo de estrategias de aprendizaje cooperativo en el aula (trabajo grupal) y en el uso activo del tiempo del estudiante
33. Capacitación focalizada, en el uso de material didáctico programado (una semana).
34. Capacitación focalizada, orientada a familiarizar al maestro con los objetivos y estrategias del currículo moderno (una semana), al estilo del programa CENAMEC de Venezuela.
35. Crear un programa de subsidio gubernamental destinado a mejorar la calidad de la formación docente inicial, con miras a enfrentar los desafíos del siglo XXI. El gobierno aporta 50 dólares adicionales (por alumno) a las instituciones formadoras de docentes que modifican sus programas para dar importancia al aprendizaje activo, la excelencia, el compromiso y la responsabilidad.
36. Modificar el programa de estudios en las áreas de lectura y matemáticas, con la colaboración de especialistas locales, y hacer llegar una copia a cada maestro (sin darles capacitación en servicio o estudio en terreno del currículo implementado).
37. Preparar e implementar un currículo bilingüe para 1^{er} y 2^o grados en las áreas de lectura y matemáticas, que incluya material didáctico, capacitación y selección de docentes, así como la adaptación y traducción de los libros de texto.
38. Elaborar e implementar programas educativos interactivos para español y matemáticas (con sus correspondientes materiales de enseñanza/aprendizaje) y transmitirlos por radio a toda la población escolar.
39. Dar a todos los estudiantes de primaria acceso a computadoras durante una hora a la semana, con el fin de estudiar LOGO.
40. Crear un consenso nacional sobre la importancia de mejorar la educación básica. Luego, enviar un paquete didáctico completo a todas las escuelas en situación de riesgo (el 50% de las escuelas de rendimiento más bajo) que contemple: materiales de autoaprendizaje, capacitación en técnicas de aprendizaje cooperativo y activo, talleres de carácter práctico, participación de la comunidad, administración basada en la escuela, evaluación formativa y modalidades sistemáticas de pruebas (*testing*) y de retroalimentación.

Schiefelbein y Valenzuela, 1994; Lockheed y Verspoor, 1991; Verspoor, 1989);

v) las investigaciones sobre factores que afectan al rendimiento (Fuller y Clarke, 1994);

vi) la experiencia de reforma llevada a cabo en California (Chrispeels, 1997), y

vii) la posibilidad de expresar esta información en forma simple y precisa de manera que la comparación de las estimaciones sea confiable.

Las intervenciones que se identificaron incluyeron las cinco "promisorias intervenciones de política" seleccionadas por Lockheed y Verspoor (1991, p. 28): tiempo de instrucción; libros de texto y materiales didácticos; aumento de la capacidad de aprendizaje del alumno (alimentación, salud y educación inicial); capacitación docente, y currículo. Se incluyeron además algunas intervenciones que predominan en la región,

CUADRO 2

Intervenciones educativas por áreas operacionales del sistema educativo

Area operacional	Número de la intervención ^a
Tiempo dedicado a la tarea	3,4,5
Gestión académica	1,2
Sueldos	6,7,8
Administración y descentralización	9,10,11,12
Administración de pruebas (<i>testing</i>)	13,14, 15
Libros de texto y materiales de autoaprendizaje	16,17,18,19
Alimentación y salud	20,21,22,23,24,25
Educación inicial	26,27,28,29,30
Capacitación de los docentes	31,32,33,34,35
Currículo	36,37
Radio y computadoras	38,39
Conjunto de intervenciones	40

a Los números de cada intervención corresponden a los asignados a ellas en el recuadro 1, donde se describen en detalle.

a pesar de que había evidencias de su ineficacia. Una primera versión de estas 40 estrategias se ensayó con altos funcionarios de los países que participaron en tres cursos de planificación organizados por la UNESCO en 1994 y 1996. Como resultado de esta aplicación se definieron, finalmente, las cuarenta intervenciones que se describen en el recuadro 1.

El público suele creer (y el razonamiento pedagógico apoyar) que las combinaciones de intervencio-

nes pueden tener un efecto acumulativo, razón por la cual varias estrategias combinan dos o más intervenciones. Por ejemplo, además de la intervención 11 (descentralizar la autoridad de los rectores de escuelas), se incluye la 12 (igual a la anterior, pero aumentando la capacidad de fiscalización otorgada al ministerio), o bien a la intervención 16 (proporcionar dos libros a cada alumno) se suma la 17 (igual a la anterior, más una semana de capacitación docente).

III

El país, “Concordia”, en el que se aplicarían las estrategias

Con el fin de generar comparaciones válidas, se definió un país beneficiario: “Concordia”. Dicho país prototipo, que se describe en el recuadro 2, se construyó sobre la base de valores medios observados en América Latina que incluyen características demográficas, niveles de costo, razón estudiantes por maestro, insumos escolares y puntajes de respuestas correctas en las pruebas. En consecuencia, todas las respuestas (de los expertos mundiales y los planificadores) están vinculadas a un contexto educacional común.

Era necesario contar con este “constructo artificial” sin historia ni contexto, ya que el costo-efectivi-

dad fluctuará significativamente según el número de estudiantes que conformen el sistema educacional de cada país, el grado de desarrollo educacional del mismo y su producto interno bruto por habitante. Por ejemplo, los costos relativos de los insumos pueden ser bastante más elevados en un país donde el costo medio unitario de la educación primaria es de 100 dólares o menos, comparado con el promedio regional de 200 dólares. Lo mismo sucedería en los países más pequeños donde los costos fijos son elevados y los costos variables son bajos (por ejemplo, evaluaciones basadas en muestras y educación a distancia).

Recuadro 2
CONCORDIA

- Población: 20 millones
Población rural: 30%
Población indígena: 10%
- Porcentaje de alumnos que ha completado la educación primaria (seis años): 60%
- Razón estudiantes por maestro: 29:1
- Costo unitario de la educación primaria: 200 dólares
- Matrícula en el nivel primario (grados 1° a 6°): 2 millones
- Costo total del sistema de educación primaria: 400 millones de dólares
- Porcentaje del presupuesto destinado a pagar el sueldo del magisterio: 90%
- Calendario escolar: cuatro horas diarias y 27 sesiones semanales de clases de 45 minutos cada una
- El 50% de los estudiantes tiene (o usa) los libros de texto básicos
- No existe un sistema de evaluación. Sin embargo, a finales de sexto grado, se administró una prueba a una muestra reducida de alumnos. La prueba se ajustó al currículo oficial de matemáticas y español. El puntaje promedio de la prueba fue de 50 respuestas correctas sobre 100 puntos posibles. Este puntaje correspondería a un buen dominio de las materias contenidas en los currículos.

IV

Características del panel de expertos mundiales

Los autores seleccionaron expertos que reunían seis características: i) haber publicado artículos en buenas revistas profesionales; ii) haber sido mencionados reiteradamente por planificadores y profesionales de la educación; iii) tener fácil acceso a los resultados obtenidos por investigaciones de reciente data; iv) haber participado en proyectos en varios países de América Latina; v) ser líderes en el análisis de iniciativas de desarrollo educacional, y vi) tener experiencia laboral con organismos multilaterales de desarrollo en la región. Además, se buscó un equilibrio entre el número de expertos de América del Norte y de América Latina.

Los nombres del panel de expertos mundiales y las instituciones en que trabajan evitan mayores comentarios sobre el peso de sus opiniones: Martin Carnoy

y Henry Levin (Universidad de Stanford); Noel McGinn y Fernando Reimers (Universidad de Harvard); Claudio de Moura Castro (Banco Interamericano de Desarrollo); Steve Heyneman, Himelda Martínez y Eduardo Velez (Banco Mundial); Jeffrey Puryear (Diálogo Interamericano) y Juan Carlos Tedesco (Oficina Internacional de Educación de Ginebra, UNESCO). Los autores desean expresar aquí su profundo agradecimiento al panel que apoyó este estudio.

La respuesta de los expertos fue entusiasta, dado su intenso interés en los temas planteados (sólo los dos representantes europeos de la muestra original no pudieron contestar la encuesta). No se apreciaron diferencias sistemáticas en las estimaciones entregadas por los expertos de las dos regiones indicadas más arriba.

V

El indicador del rendimiento académico de los alumnos

Se seleccionó como variable dependiente el “puntaje obtenido por el alumno en una prueba estandarizada rendida a finales del 6° grado”. Se supuso que esta prueba sería similar a las pruebas de idioma y matemáticas administradas por la UNESCO/OREALC a 13 países en 1997, en las cuales el promedio de alumnos contestó correctamente el 50% de las preguntas (cuadro 1). Las preguntas de esas pruebas representaban una opinión consensuada de los países participantes acerca de lo que se esperaría de un currículo común. En este caso, las pruebas referidas a criterios anticipan un 100% de respuestas correctas, puesto que esa es la exigencia que impone el currículo. Por lo tanto, con ayuda de la intervención (estrategia) apropiada, es factible que cierto número de estudiantes obtenga resultados más altos, como se demostró en el caso de Cuba.

Este enfoque no está exento de problemas. Muchos niños abandonan la escuela antes de llegar al 6° grado o repiten curso, especialmente en los países más pobres. Si la variable seleccionada hubiera sido el “porcentaje de niños que finaliza el 6° grado”, habría

habido cambios en las estimaciones de los expertos, aunque no significativos. Por ejemplo, la alimentación escolar habría tenido un impacto mucho mayor en la retención del alumno que en el aprendizaje, puesto que se ha supuesto que constituye un aliciente para asistir a la escuela.

La utilización de los puntajes de pruebas como variable dependiente es más útil en aquellos sistemas educacionales en que se gradúan grandes contingentes de estudiantes del nivel primario (Costa Rica o Argentina), siendo mucho menos adecuada para los sistemas de educación primaria que exhiben altos porcentajes de deserciones (Honduras o Guatemala).

En todo caso, casi todos los sistemas educacionales de la región avanzan rápidamente hacia los seis años de instrucción y, por lo tanto, hacer hincapié en la calidad de la educación es importante para casi todos los países. El puntaje general de una prueba de 6° grado constituye una medida simple, aunque clara, de los actuales intentos por mejorar la calidad de la educación en América Latina.

VI

Estimación del impacto de las estrategias en el país prototipo

Se les solicitó a los diez expertos mundiales que por cada intervención aplicada en “Concordia” proporcionaran las dos siguientes estimaciones: en primer lugar, el porcentaje medio de mejoramiento del rendimiento académico de los alumnos de 6° grado que hasta ahora obtenían un puntaje de 50 puntos (de 100 posibles) en una prueba estandarizada de lectura y matemáticas, en comparación con un grupo de control que no se beneficiara de la intervención (cuadro 3, columna A), y en segundo lugar, la probabilidad (en porcentaje) de una plena implementación de la intervención, teniendo en cuenta consideraciones técnicas y políticas (cuadro 3, columna B).

Posteriormente, los autores realizaron una tercera estimación: la del probable aumento del costo unitario de operación originado por la intervención, incluyendo el gasto de inversión, ambos calculados en forma anual (véanse el anexo 1 y el cuadro 3, columna D).

Se consideró inapropiado solicitar a los expertos una estimación de los costos por el hecho de ser ésta una pregunta técnica de prolongado desarrollo y que, además, tiene una respuesta “correcta” (o que el lector puede modificar con los antecedentes de un país específico). Las estimaciones de costo tuvieron como patrón un país de la región, de tamaño e ingreso medios (ver las características de “Concordia”). En el anexo se presenta la justificación detallada del cálculo.

CUADRO 3

Opinión de expertos sobre el costo-efectividad de intervenciones educativas

Número y descripción de la intervención en orden descendente de costo-efectividad ^a	A Aumento estimado del rendimiento académico (%) ^b	B Probabilidad de una implementación adecuada (%) ^c	C Impacto probable (%) [A*B]	D Aumento estimado del costo (%) ^d	E Costo -efectividad [C/D]	F Costo unitario de aumentar el logro académico en un punto (dólares)
2. Asignar los mejores maestros al primer grado.	19.8	58.0	11.5	–	1 531.2	0,003
3. Exigir el efectivo cumplimiento de la duración oficial del año escolar	10.6	49.5	5.2	–	699.6	0 006
1. Prohibir el cambio de curso del profesor durante el año escolar	5.0	72.0	3.6	–	480.0	0 008
13. Prueba objetiva al 10% de los alumnos de 4° grado y distribuir resultados entre los maestros	4.1	73.5	3.0	0.1	60.3	0 066
11. Descentralización	9.3	47.5	4.4	0.1	59.2	0 068
27. Campaña en los medios masivos para dar estimulación temprana y lectura en el hogar	8.1	71.9	5.8	0.1	46.6	0 086
10. SIG para identificar escuelas de bajo rendimiento	10.2	68.0	6.9	0.3	27.7	0,144
25. Examen oftalmológico en la escuela y derivar a especialistas	3.2	66.0	2.1	0.1	21.1	0 189
35. Subsidio (50 dólares por alumno) para mejor formación inicial del docente	11.8	56.0	6.6	0.4	18.9	0,212
14. Prueba objetiva al 10% de los alumnos de 4° grado y ofrecer estrategias correctivas (1 semana)	12.3	60.0	7.4	0.4	17.4	0 230
9. Reducir la mitad de la burocracia y pagar sueldos más altos	8.9	36.0	3.2	0.3	12.9	0,311
36. Revisar el currículo en áreas de matemáticas y lectura y distribuirlo	1.9	66.9	1.3	0.1	12.7	0 315
38. Instrucción interactiva a través de programas de radio	10.7	57.5	6.2	0.5	11.4	0,350
37. Elaborar e implementar un currículo bilingüe	11.7	50.6	5.9	0.5	11.2	0,356
15. Administrar pruebas a la totalidad de los estudiantes de 4° grado	12.3	62.5	7.7	0.8	9.7	0 411

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 3 (continuación)

Número y descripción de la intervención en orden descendente de costo-efectividad ^a	A Aumento estimado del rendimiento académico (%) ^b	B Probabilidad de una implementación adecuada (%) ^c	C Impacto probable (%) [A*B]	D Aumento estimado del costo (%) ^d	E Costo -efectividad [C/D]	F Costo unitario de aumentar el logro académico en un punto (dólares)
18. Dar material didáctico para instrucción personalizada	16.5	72.5	12.0	1.5	8.0	0,500
26. Transmitir buenos programas televisivos a la población preescolar	8.2	72.4	5.9	0.8	7.9	0 505
12. Descentralización con buena supervisión	19.4	53.5	10.4	1.3	7.8	0,510
16. Proporcionar libros de texto (estándar) para uso en clase	11.5	74.5	8.6	1.5	5.7	0 699
19. Dotar las salas de clases de pequeñas bibliotecas	8.5	76.5	6.5	1.4	4.7	0,846
17. Dar libros de texto (estándar) y capacitar al maestro en su uso	18.4	66.0	12.1	3.8	3.2	1 235
5. Prolongar una semana la duración del año escolar	8.0	83.5	6.7	2.3	3.0	1 347
32. Capacitar al maestro en el desarrollo de métodos de aprendizaje cooperativo	12.2	52.0	6.3	2.3	2.8	1 419
33. Capacitar al maestro en uso de textos de aprendizaje programado	7.6	64.0	4.9	2.3	2.2	1 850
34. Familiarizar al maestro con el currículo moderno	7.0	64.0	4.5	2.3	2.0	2 009
40. Intervención con un paquete de aprendizaje, administración local, capacitación y administración de pruebas	26.8	45.0	12.1	7.0	1.7	2 322
29. Programa preescolar orientado al desarrollo (50% del costo unitario de primaria)	13.0	54.5	7.1	4.2	1.7	2 354
28. Programa preescolar orientado al desarrollo (100% del costo unitario de primaria)	18.3	51.5	9.4	8.3	1.1	3 538
24. Examen médico anual y derivar a especialistas	4.1	61.5	2.5	2.4	1.1	3,807
30. Cuidado de preescolares sin asegurar su desarrollo educacional	5.7	65.9	3.8	4.2	0.9	4 441
6. Pagar a los maestros rurales un sobresueldo del 50%	18.6	65.0	12.1	13.5	0.9	4,467
4. Prolongar el horario escolar en una hora diaria	17.0	67.0	11.4	15.0	0.8	5 268
7. Aumentar en 10% el sueldo del profesorado	6.3	72.5	4.6	9.0	0.5	7 882
21. Programa de alimentación escolar (50% del alumnado recibe colación en forma gratuita)	5.1	63.0	3.2	6.8	0.5	8 403
8. Aumentar en 20 % el sueldo del profesorado	10.7	74.5	8.0	18.0	0.4	9 032
20. Programas de alimentación escolar (un 100 % del alumnado recibe colación en forma gratuita)	5.6	74.5	4.2	13.5	0.3	12 943
31. Capacitación de docentes en servicio sin material de seguimiento	4.1	63.5	2.6	10.0	0.3	15 364
23. Programas de alimentación escolar (50% del alumnado recibe almuerzo gratuito)	6.9	59.0	4.1	18.0	0.2	17 686
39. Acceso de 1 hora por semana a trabajar con computadora	4.4	51.5	2.3	14.9	0.2	26 337
22. Programa de alimentación escolar (100 % del alumnado recibe almuerzo gratuito)	8.1	67.5	5.5	36.0	0.2	26 337
Promedios	103	628	65	51	769	41

^a Véanse las descripciones detalladas de las intervenciones en el recuadro 1.

^b Mejoramiento porcentual medio esperado en el rendimiento académico de alumnos de 6° grado —con puntaje inicial de 50 puntos (de 100 posibles)— en una prueba estandarizada de lectura y matemáticas, en comparación con el grupo de control que no se benefició de la intervención.

^c Probabilidad (porcentual) de una adecuada implementación de la intervención, basada en consideraciones técnicas y políticas.

^d Probable aumento anual del costo unitario de operación originado por la intervención, incluyendo el gasto de inversión proyectado anualmente.

VII

Cálculo del índice de costo-efectividad

Con las estimaciones descritas se elaboró un índice de costo-efectividad para cada intervención, que se calculó considerando lo siguiente:

- a = porcentaje de la población escolar beneficiada por la intervención;
- b = suponiendo que la intervención se implementa plenamente, porcentaje de aumento esperado en los puntajes de la prueba de la población beneficiaria;
- c = probabilidad porcentual de una plena implementación de la intervención, y
- d = porcentaje de aumento del costo anual de operación para la población beneficiaria.

Para la población beneficiaria I (Índice) = $b*c/d$; para el conjunto de la población tanto los costos como los efectos se ven proporcionalmente reducidos, si bien el valor del índice permanece inalterado (por ejemplo, $I = b*c*a/d*a$).

El cuadro 3 muestra, en orden descendente, los índices de eficiencia de las 40 intervenciones consideradas. Pero hay muchas formas de resumir la información de este cuadro y de sacar conclusiones, que incluyen el aumento porcentual esperado en los puntajes de pruebas, el aumento de puntajes en función de la factibilidad de implementar la intervención, y el costo-efectividad.

VIII

Costo por unidad de impacto

Es conveniente, a veces, comparar el costo que tiene cada intervención para elevar en uno por ciento el rendimiento académico. Este “costo por unidad de impacto (K)” es igual al costo total anual dividido por el impacto probable. En este caso: $K = d*200/(50*b*c)$. En la fórmula, 200 es el valor del costo unitario medio en dólares (recuadro 2) y 50 es el promedio de respuestas correctas en la prueba.

Los resultados se presentan en la columna F del cuadro 3. Son proporcionales al índice de costo-efectividad y toman en cuenta las distintas ponderaciones que resultan de considerar las dos constantes (200 y 50).

Dada esta característica el análisis de los resultados se hace solamente para el índice de costo-efectividad.

IX

Análisis de los principales resultados

Se han identificado las seis intervenciones que, a juicio de los expertos, tendrían el mayor impacto en el aprendizaje al ser implementadas con éxito (cuadro 4).

Como se esperaba, ocupa el primer lugar un enfoque basado en “sistemas” que integran una gran variedad de intervenciones: ésta es, por amplio margen, la estrategia señalada como la que produce los mayores efectos esperados, si se implementa apropiadamente. Pero es interesante observar que las cinco estrategias

siguientes son “singulares” y producen un efecto muy similar en magnitud. Estas incluyen la asignación de los mejores maestros a primer grado, la adopción de un régimen descentralizado combinado con el reforzamiento de la autoridad central, la asignación a maestros rurales de un aumento sustancial de sueldo, la provisión de libros de texto estandarizados y capacitación en su uso y la oferta de programas preescolares orientados al desarrollo.

CUADRO 4

Las seis intervenciones de más alto impacto en la población beneficiaria cuando pueden ser implementadas con éxito
(En porcentajes)

Intervención	Aumento esperado en los puntajes de pruebas
40. Intervenciones múltiples mediante un paquete didáctico con administración descentralizada para la escuela; capacitación y administración de pruebas	26.8
2. Asignar a los mejores maestros al primer grado	19.8
12. Descentralización con buena supervisión	19.4
6. Pagar al maestro rural un sobresueldo del orden del 50%	18.6
17. Dar libros de texto estándares y capacitar a los docentes en su uso	18.4
28. Programa preescolar orientado al desarrollo (100% del costo de la escuela primaria)	18.3

CUADRO 5

Las seis intervenciones de más alto impacto en la población beneficiaria, considerando la factibilidad de su implementación
(En porcentajes)

Intervención	Aumento esperado en los puntajes de pruebas
17. Proporcionar libros de texto estándares y capacitar a los docentes en su uso	12.1
40. Intervenciones múltiples mediante un paquete didáctico, administración descentralizada en la escuela; capacitación y administración de pruebas	12.1
6. Pagar al maestro rural un sobresueldo del orden del 50%	12.1
18. Proporcionar material didáctico para la instrucción personalizada	12.0
2. Asignar a los mejores maestros al primer grado	11.5
4. Extender el horario escolar en una hora diaria	11.4

Sin embargo, los expertos manifestaron su preocupación ante la dificultad de llevar a la práctica estos enfoques, particularmente el basado en sistemas (columna B del cuadro 3). Cuando se toma simultáneamente en cuenta el efecto esperado en el aprendizaje y la probabilidad de una implementación adecuada (se multiplican las dos estimaciones) el probable impacto cambia considerablemente (columna C del cuadro 3). El cuadro 5 muestra las seis estrategias que alcanzan entonces los mayores impactos.

Las seis mejores intervenciones ahora incluyen la ampliación del horario escolar en una hora y la provisión de paquetes de aprendizaje personalizado. Se puede apreciar que, una vez consideradas las dificultades de aplicación, el enfoque basado en sistemas no es más eficiente que proporcionar una serie de insumos en forma separada. Además, los programas preescolares y la descentralización, por ser difíciles de llevar a la práctica, pierden su lugar entre las seis mejores intervenciones.

Pero la efectividad de las estrategias tiene que compararse en relación con un incremento similar del costo. Al dividir el incremento probable (neto) del rendimiento por el aumento del costo (columna E del cuadro 3) es posible, finalmente, identificar las estrategias más deseables. El cuadro 6 muestra las seis intervenciones que obtuvieron el índice general de costo-efectividad más alto.

Las intervenciones que alcanzan el índice de costo-efectividad más alto calculado son diferentes de aquellas que se espera tengan el más alto impacto, ya que existen varias asociadas al menos a algún tipo de impacto que casi no tienen costo. La única intervención que se mantiene es la número 2 (asignar a los maestros más destacados al primer grado), que pese a tener un costo muy bajo, según los expertos tendría un fuerte impacto.

Otra intervención que cumple esta condición es la de hacer cumplir las regulaciones que definen la duración del año escolar oficial, pese a que podría acarrear complicaciones políticas, especialmente en países donde las huelgas del magisterio son comunes. Imponer la prohibición de cambiar de curso al profe-

CUADRO 6

Intervenciones con el índice de costo-efectividad esperado más alto

Intervención	Índice de costo-efectividad
2. Asignar a los mejores maestros al primer grado	1 531.2
3. Asegurar el cumplimiento de la duración oficial del año escolar	699.6
1. Política que prohíba cambiar al profesor de curso durante el año	480.0
13. Administrar pruebas a un 10% de los estudiantes de 4° grado y distribuir los resultados entre los maestros	60.3
11. Descentralización (sin fortalecer la supervisión)	59.2
27. Campañas a través de los medios para que los padres den estimulación temprana y compartan lecturas con sus hijos	46.6

sor durante el año escolar tampoco implica mayores costos, pero puede ocasionar problemas administrativos. El retiro de un maestro durante el año escolar exigiría su reemplazo por un sustituto temporal, como alternativa a transferir un maestro de otra escuela.

El costo de administrar pruebas a muestras de alumnos es bastante más bajo que el costo de hacerlo a través de muestreos por universos. Para que esta última modalidad fuera práctica, los resultados deberían ser presentados en una forma amistosa al usuario e incluir sugerencias de mejoramiento.

En opinión de los expertos, la centralización de la administración educativa en la región se encuentra tan "osificada" que descentralizarla, incluso sin el fortalecimiento de una autoridad supervisora, debería tener un efecto positivo, ya que prácticamente no tiene costo. Por último, aparentemente las campañas a través de los medios de comunicación tienen un costo relativamente bajo, pero pueden tener un impacto considerable.

El cuadro 7 muestra las intervenciones que tienen el valor costo-efectividad más bajo. Obviamente, los programas de alimentación escolar son de alto costo y su efecto en el aprendizaje posiblemente sería sólo marginal; pero podrían influir sustancialmente en otros

parámetros, como la asistencia, la salud y la distribución del ingreso. Asimismo, los aumentos de sueldo modestos que no vayan acompañados de mayores responsabilidades no constituyen un enfoque eficiente (en términos de costo). Por último, en la actualidad, las computadoras tampoco representarían una alternativa eficiente para la educación primaria.

CUADRO 7

Intervenciones con el menor índice de costo-efectividad esperado
(En porcentajes)

Intervención	Índice de costo-efectividad
22. Programas de alimentación escolar (almuerzo gratuito para el 100% del alumnado)	0.2
39. Acceso a computadoras 1 hora a la semana	0.2
23. Programas de alimentación escolar (almuerzo gratuito para el 50% del alumnado)	0.2
20. Programas de alimentación escolar (colación gratuita para el 50% del alumnado)	0.3
31. Capacitación en servicio para docentes (sin material de seguimiento)	0.3
8. Aumento del sueldo de los profesores del orden del 20%	0.4

X

Comparación de estos resultados con estimaciones de planificadores de América Latina

Cuando se comparan las estimaciones del panel de expertos con las de los planificadores y asesores de los ministerios de educación latinoamericanos (que asistieron a los cursos de planificación organizados por la UNESCO en 1994 y 1996), se observa que éstos son más optimistas que los expertos sobre el impacto que podrían tener las intervenciones (en promedio, 19% contra 10%). Es posible que los primeros no estén suficientemente familiarizados con la literatura sobre el tema de la efectividad de las intervenciones, la cual suele ser muy conservadora (Schiefelbein, Wolff y Schiefelbein, 1998). Por otra parte, en las opiniones sobre la probabilidad de una implementación exitosa, ocurrió exactamente lo contrario (48% contra 63%). En particular, los planificadores

se inclinaron menos por las implementaciones que necesitan un mayor financiamiento, y finalmente estimaron que cada intervención aumentaría el costo unitario en un 14% como promedio, casi tres veces el porcentaje calculado por los autores (5%).

En cuanto a los cálculos de costo-efectividad, los valores obtenidos por los planificadores y los expertos son del mismo orden (cuando se comparan usando las estimaciones de costo del anexo), aunque exhiben algunas diferencias. Los planificadores atribuyen a la descentralización (N° 11), a la prohibición de cambiar al profesor del curso (N° 1), a las mejoras en el área de capacitación inicial del docente (N° 35), a las modificaciones curriculares (N° 36), a los programas pre-

escolares (N° 29 y 30), a las iniciativas tradicionales de capacitación en servicio (N° 31) y al uso de computadoras (N° 39), un costo-efectividad apreciablemente mayor (más del doble) que los expertos. Por su parte, los expertos atribuyeron un mayor costo-efectividad sólo a aquellas intervenciones que involucran la reduc-

ción del aparato burocrático (N° 9), programas televisivos para preescolares y campañas a través de los medios de comunicación (N° 26 y 27), la extensión del día y año escolar (N° 4 y N° 5), el sobresueldo para maestros rurales (N° 6) y el aumento de salarios del profesorado (N°s 7 y 8).

XI

Conclusiones de las estimaciones de costo-efectividad para las 40 estrategias

El índice de costo-efectividad es una herramienta diseñada para “definir conjeturas en forma explícita”, y los coeficientes analizados tienen las limitaciones (y fortalezas) de los expertos que entregaron sus estimaciones. Su principal valor está dado por la ayuda que ofrece para formular preguntas importantes sobre los componentes que incluyen los proyectos examinados. Llega en un momento muy oportuno para América Latina, dados el creciente consenso sobre el papel fundamental que desempeña la educación en el éxito económico y social, el interés de los Presidentes expresado en el acuerdo suscrito en la Cumbre de Jefes de Estado en 1998, el gran aumento de la inversión en el campo de la educación realizada por los gobiernos y organismos internacionales en los años noventa y los escasos impactos que muestran los informes de la OCDE (2000) y la UNESCO (2000).

La necesidad de definir estrategias en el ámbito educacional no es privativa de quienes se desempeñan en este campo, sino que también interesa a los líderes políticos y de la industria. Quizás el sencillo instrumento elaborado pueda ayudar a quienes deben tomar decisiones a distinguir entre las estrategias que “es posible esperar que funcionen” y las que “no es fácil que lo hagan”, y contribuir a fortalecer el consenso social sobre la necesidad de invertir eficientemente en el sector de la educación.

El ejercicio realizado también es un excelente método de enseñanza para elaboradores de políticas y planificadores, ya que los obliga a hacer explícito su pensamiento. Una forma óptima de operar consiste en crear pequeños grupos que trabajen con alrededor de cinco intervenciones. La idea es trabajar en conjunto

y presentar las conclusiones ante una sesión plenaria. Se reducen así las incongruencias, ambigüedades y contradicciones sobre el costo-efectividad del proyecto o la estrategia.

En general, muchos de los programas y proyectos puestos en marcha en América Latina no coinciden con las recomendaciones derivadas de este ejercicio. En particular, los enfoques simples y de bajo costo, como la asignación de maestros, la continuidad del docente y las campañas a través de los medios de comunicación, no suelen quedar incluidos en los proyectos. Lamentablemente, son muy escasas las intervenciones que, con el apoyo de la información empírica, muestran avances importantes en el nivel de aprendizaje.

Lo anterior es particularmente cierto en el caso de intervenciones actualmente en boga, como la descentralización, la administración de pruebas y el uso de computadoras. Los errores son costosos, y en momentos en que la educación es aclamada como factor clave del desarrollo económico y social, y se hacen en ella grandes inversiones regionales y globales, es indispensable reexaminar el impacto de las diversas intervenciones.

El hecho de haber contado con la participación de no más de diez expertos, aunque sin duda del máximo nivel, puede reducir la confiabilidad de las respuestas: si sólo uno de ellos mostrara una predisposición excepcional, el efecto sobre el promedio general sería significativo. Los autores han identificado a otros expertos y recomiendan que, más adelante, se lleven a cabo nuevas encuestas con la participación de 20 a 25 expertos. Ejercicios similares pueden realizarse para la educación media y superior.

XII

Recomendaciones que emergen del examen de los resultados

El ejercicio sugiere cuatro recomendaciones sobre las políticas asociadas a intervenciones educativas:

i) Efectuar aquellas intervenciones de “gran impacto en el rendimiento”, particularmente las relacionadas con intervenciones múltiples, materiales didácticos y apoyo diferencial a la educación rural, que impliquen costos moderados. Dado su considerable efecto potencial y, a pesar de sus costos, estas intervenciones debieran llevarse a cabo. Sin embargo, es preciso tener cautela ante posibles problemas de aplicación y desarrollo.

ii) Poner en marcha intervenciones que impliquen un costo muy bajo y que tengan un impacto positivo. Estas son las que suelen pasar inadvertidas (por ejemplo, regular la duración del año escolar o asignar buenos maestros al primer grado).

iii) Evitar aquellas intervenciones que son de alto costo y que por sí solas (sin actividades u objetivos suplementarios) no generan un impacto importante, es decir, no constituyen una buena inversión. Esto se aplica particularmente al aumento de salarios, la utilización de computadoras y los programas de alimentación escolar.

iv) Evaluar los proyectos propuestos para mejorar la educación del país con las estimaciones del panel de expertos y justificar las diferencias. El disponer de un conjunto de estrategias sobre las cuales han

opinado los expertos permite, al menos, madurar una justificación detallada de tales diferencias.

En las preguntas que se formulen en el futuro convendría hacer explícitos los costos y efectos esperados, a fin de dar mayor transparencia a las conjeturas de quienes propongan las estrategias acerca de aquellos aspectos más debatibles, las que en ciertas circunstancias pueden o no funcionar. Ejercicios de este tipo pueden alertar oportunamente a los elaboradores de la política educativa acerca del valor relativo de las estrategias que han adoptado, permitiéndoles reexaminar sus presunciones. El cálculo del costo de las intervenciones es en sí de gran utilidad, ya que no suele hacerse en forma sistemática. Por ende, estas estimaciones pueden ser utilizadas para evaluar, o al menos proporcionar una cifra de referencia, con miras a calcular el costo de los componentes de estos proyectos en diversos países.

Actualmente, América Latina tiene una gran oportunidad de realizar investigación aplicada, ya que todos los países de la región están realizando evaluaciones a escala nacional, ya sea a través de muestras o de universos de alumnos, y estarán ahora en condiciones de aprovechar tal investigación como instrumento que les ayude a identificar las estrategias que generen los mejores resultados de aprendizaje.

ANEXO 1

Aumento estimado del costo unitario generado por cada intervención educativa**a**

Intervención	Aumento del costo unitario (%)	Explicación del cálculo de costo
1	0.01	Costo nominal del orden de los 30 mil dólares.
2	0.01	Costo nominal del orden de los 30 mil dólares, por información y control.
3	0.01	Costo nominal del orden de los 30 mil dólares, por proveer información y garantizar cumplimiento.
4	15.0	Un aumento del 16.7 % en horas, equivale a un aumento de sueldos del 16.7% (90 % del costo total). $16.7\% \times 90\% = 15\%$, o 30 dólares por alumno.
5	2.3	Una semana adicional de trabajo, según el punto precedente, equivale a 4.50 dólares.
6	13.5	El 30 % de los estudiantes son de zonas rurales. Para este grupo, el aumento salarial equivale al 50 % del 90 % del costo unitario (0.45 x 200 dólares) o 90 dólares por estudiante del grupo beneficiario. Para este sistema, el costo es de 27 dólares por estudiante. (El mayor costo total es 90 x 600 000 con relación al total de 400 millones de dólares).
7	9.0	El aumento equivaldría a 18 dólares por estudiante.
8	18.0	El aumento equivaldría a 36 dólares por estudiante.
9	0.3	La burocracia representa el 5 % del presupuesto total, o 20 millones de dólares, que equivale a 10 dólares por estudiante. Un 50 % de reducción en el número de burócratas reduce el costo a la mitad (10 millones de dólares). Las mejoras salariales incrementan el costo en 10.5 millones de dólares. El aumento equivale a 500 000 dólares. También puede ser calculado directamente sobre la base del costo unitario. El costo actual es de 10 dólares. Si la burocracia se reduce a la mitad, el nuevo costo unitario es de 5 dólares; si el costo se incrementa 2.1 veces, el costo unitario se eleva a 10.5 dólares. El aumento total del costo unitario es de 50 dólares.
10	0.3	SIG estimado en 1 000 000 de dólares o 0.50 dólares por estudiante.
11	0.1	Dado que no se ha considerado ampliar la facultad del Ministerio de Educación para fiscalizar y evaluar, se estima que el costo no excedería de 300 000 dólares o 0.15 dólares por concepto de folletos para rectores y centros de padres, más la implementación de un sistema de información y difusión.
12	1.3	El costo de mejorar el flujo de información y de ampliar la facultad de fiscalización y evaluación, reforzando la administración de pruebas, la producción de estadísticas y la gestión financiera, es de aproximadamente 3 millones de dólares. Administrar pruebas a 330 mil alumnos de 4º grado tiene un costo de 5 dólares por estudiante; otros costos incluyen cerca de 1 000 000 de dólares para un MIS y costos varios del orden de 300 000 dólares. El costo unitario total es de 2.65 dólares.
13	0.1	Una batería apropiada de pruebas tiene un costo aproximado de 5 dólares por alumno. Sin embargo, sólo un 10 % de los alumnos de 4º grado es evaluado. El 4º grado representa 1/6 del alumnado total, por lo tanto, sólo un 1.67 % de los estudiantes rinde la prueba. Para dichos estudiantes el costo es de 5 dólares; para el sistema el costo es de 0.08 dólares. La distribución de resultados entre los maestros de 4º grado agrega 0.02 dólares, para un total de 0.10 dólares.
14	0.4	El costo del seminario de seguimiento para la totalidad de los maestros de 4º grado, equivale a una semana de trabajo docente. El costo unitario es de 1/6 de 4.50 dólares o 0.75 dólares, más 0.10 dólares por administración de pruebas. El costo total del sistema es de 0.85 dólares.
15	0.8	Incluye una semana de capacitación. Se administran pruebas a la totalidad de los alumnos de 4º grado. El costo es 1/6 de 5.00 dólares o 0.83 dólares, más 0.75 dólares por concepto de capacitación. El costo total es de 1.58 dólares.
16	1.5	Debe establecer que se proporcionan dos libros de texto (español y matemáticas). Se asume 1.50 dólares por libro. Total 3.00 dólares por estudiante.
17	3.8	Se asume que el salario del maestro es 90 % del costo unitario de 200 dólares, vale decir, 180 dólares por estudiante. Dividido por 40, una semana de trabajo del docente equivale a 4.50 dólares por alumno. Si a esto le sumamos 3 dólares (intervención 16), el total es de 7.50 dólares.
18	1.5	El costo de impresión es de 8.75 dólares (cuatro libros de texto); el costo de preparación es de 500 000 dólares, vale decir, 0.25 dólares por estudiante. El costo total es de 9.00 dólares. Los libros tienen una vida útil de 3 años, lo que se traduce en un costo de 3.00 dólares.
19	1.4	Se asume un precio (por grandes cantidades) de 2.00 dólares por libro, de modo que la biblioteca tendría un costo de 400 dólares. Proyectado a 5 años el costo se reduce a 80 dólares. Considerando 29 estudiantes por clase el costo unitario equivaldría a 2.75 dólares.
20	13.5	Se calcula el costo de la leche en 0.10 dólares y del pan en 0.05 dólares. El costo total es 0.15 dólares x 180 días, o 27 dólares por estudiante.
21	6.8	Igual que arriba, salvo que sólo lo recibe la mitad del alumnado. Luego, el costo unitario es de 13.50 dólares.
22	36.0	El costo diario estimado para almuerzos es de 0.40 dólares; por lo tanto, el costo es de 0.40 dólares x 180 o 72 dólares por estudiante.
23	18.0	La mitad del costo de la intervención 22, vale decir, 36 dólares.

(continúa en la página siguiente)

Anexo 1 (continuación)

Intervención	Aumento del costo unitario (%)	Explicación del cálculo de costo
24	2.4	No incluye servicios médicos prestados por el sistema de salud. Un facultativo puede examinar a 28 alumnos al día, durante 180 días, lo que equivale a 5 mil estudiantes al año. El sueldo del médico es de 24 000 dólares, lo que resulta en un costo unitario de 4.80 dólares.
25	0.1	Sólo detección, si bien los alumnos con afecciones a la vista pueden ocupar los asientos de adelante. Con una pequeña cantidad de dinero y algunos materiales, el maestro podría tomar esta iniciativa.
26	0.8	Se ponen a disposición 250 programas de televisión para su uso en el hogar. El costo absoluto estimado es de 3 000 000 de dólares, asumiendo la compra de programas de gran prestigio como Plaza Sésamo.
27	0.1	El costo total de preparación y compra de espacios publicitarios en televisión se calcula en 500 000, vale decir, 0.25 dólares por estudiante.
28	8.3	El costo es de 200 dólares para el 50 % de los estudiantes prorrateado a lo largo de 6 años; vale decir, 33.33 dólares para el grupo beneficiario y 16.67 dólares por estudiante considerando todo el sistema.
29	4.2	La mitad del costo; vale decir, 16.67 dólares para el grupo beneficiario y 8.34 dólares por estudiante considerando todo el sistema.
30	4.2	Proporcionado a un 50 % del alumnado. El costo es igual al calculado para la intervención 29.
31	10.0	Cuatro semanas completas de perfeccionamiento docente, equivalen a 4.50 dólares x 4 = 18.0 dólares. Si a esto se le suma el costo de la preparación del curso, el material y los gastos de traslado, el costo total se aproxima a 20 dólares.
32	2.3	Una semana de capacitación se calcula a 4.50 dólares, igual al caso anterior.
33	2.3	Igual al caso anterior.
34	2.3	Igual al caso anterior.
35	0.4	El programa de subsidio se calcula en 200 dólares por docente graduado (5 x 4) que enseña durante 20 años. Luego, el costo es de 20 dólares por año. La relación maestro/estudiante es 1:29, por consiguiente el costo anual es 20/29 o 0.70 dólares. (Otra forma de calcular este costo es considerar que cada año se capacitan 7 mil maestros para reemplazar al 10 % de un magisterio de 70 mil. Siete mil maestros nuevos x 200 dólares = 1 400 000 dólares, o un costo unitario de 0.70 dólares).
36	0.1	Basado en la contratación de expertos locales y la distribución de manuales curriculares, no en estudios de investigación técnica. Se estima un costo de 400 000 dólares para cubrir esencialmente el costo de los expertos locales y un costo de distribución de los manuales muy bajo (1 dólar por manual, para un total de 70 mil copias).
37	0.5	El currículo bilingüe tiene un costo fijo bajo de aproximadamente 100 000 dólares, asociado con la contratación de profesores bilingües. Esto corresponde a 0.50 dólares por alumno atendido (un 10 % de los estudiantes). Se deben suministrar los libros necesarios y capacitar a los maestros durante por lo menos una semana al año. Por consiguiente, el costo variable para el 10 % de la población es de 4.50 dólares, por la semana de capacitación, más 3 libros a 2 dólares (por un total de 6 dólares); el total para alumnos indígenas es aproximadamente de 10.55 dólares. El costo para la totalidad del sistema equivale al 10 %, o 1.05 dólares.
38	0.5	500 000 dólares por concepto de preparación, o 0.25 dólares por estudiante, sin el uso de asistencia técnica extranjera (caso de Venezuela). El costo de la radio (29 dólares por aparato por clase) es aproximadamente 1 dólar por estudiante, si bien su duración se estima en 3 años; luego, su costo es de 0.33 dólares. El costo de los materiales es aproximadamente de 0.50 dólares. El costo unitario total es de 1.08 dólares.
39	14.9	Se estima un costo de 2 000 dólares en computadoras más 100 dólares para otras modificaciones. Las computadoras tienen una vida útil de 4 años; por lo tanto, su costo anual es del orden de 525 dólares. Las computadoras son utilizadas por 30 estudiantes a razón de 1 hora por semana (30 horas semanales) o 16.50 dólares por estudiante. A este costo se debe sumar el de un maestro a tiempo completo que trabaje 27 horas semanales (una vez a la semana un curso trabaja con dos maestros por un período). El costo del educador representa el 1/27 del 90 % del costo unitario, o 6.67 dólares. El mantenimiento de las computadoras equivale a 200 dólares por año, o 6.67 dólares adicionales por estudiante. El total por estudiante es de 29.84 dólares. La compra de computadoras en desuso por 1 000 dólares, reduciría drásticamente dicho costo y, a su vez, bajaría a la mitad el costo de mantenimiento y seguridad. Otra opción es contratar a un técnico a 2/3 del costo del maestro. El costo total podría verse reducido a 8.25 dólares + 5 dólares + 3.33 dólares = 16.58 dólares, a pesar que esto último puede no ser muy factible.
40	7.0	El costo está basado en las siguientes estimaciones previas: libros de texto 3 dólares; materiales didácticos de autoaprendizaje 3 dólares; una semana de capacitación 4.50 dólares; administración local de la escuela 2.65 dólares; sistema de evaluación 0.85 dólares. El costo total es de 14 dólares.

^a El costo total del sistema primario es del orden de 400 millones de dólares y el costo unitario es 200 dólares.

Bibliografía

- Araujo Oliveira, J. B. (1998): *A Pedagogia do Sucesso*, Brazil, Belo Horizonte.
- Banco Mundial (1994): *Priorities and Strategies for Education*, Washington, D.C.
- Carnoy, M. y C. de M. Castro (1997): La reforma educativa en América Latina: Actas de un seminario, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Castillo, M. (1998): *La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua*, serie Reformas de política pública, N° 53, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chrispeels, J. (1997): Educational policy implementation in a shifting political climate: The California experience, *American Education Research Journal*, vol.34, N° 3.
- El Salvador, Ministerio de Educación (1996): *Los educadores y la comunidad*, San Salvador.
- Fuller B. y P. Clarke (1994): Raising schools effects while ignoring culture? *Review of Economic Research* vol 64, N° 1.
- Gutman, C. (1993): *Todos los niños pueden aprender. El Programa de las 900 Escuelas para los sectores pobres de Chile*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Harbison, R. y E. Hanushek (1992): Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil, Nueva York, Banco Mundial.
- Hornik, R., H. Ingle, M., Macanany y W. Schramm (1973): *Television and Educational Reform in El Salvador*, Stanford, California, Stanford University.
- Jamison, D., B. Searle, S. Heyneman y K. Galda (1981): *Improving Elementary Mathematics Education in Nicaragua: An Experimental Study of the Impact of Textbooks and Radio on Achievement*, Documento de trabajo, N° 5, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lockheed M. y A. Verspoor (1991): *Improving Primary Education in Developing Countries*, Nueva York, Banco Mundial.
- Meza, D. (1997): *Descentralización educativa, organización y manejo de las escuelas a nivel local: El caso de El Salvador*, Informe LAC, N° 9, Washington, D.C., Banco Mundial/Educación con Participación Comunal (EDUCO).
- McEwan, P. (1995): *Primary School Reform for Rural Development: An Evaluation of Colombian New Schools*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2000): *Literacy in the Information Age: Final report of the International Adult Survey*, Canadá, Statistic Canada.
- Psacharopoulos, G., C. Rojas y E. Vélez (1995): Achievement evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is multigrade the answer? *Comparative Education Review*, vol. 37, N° 3.
- Reimers, F. y N. McGinn (1997): *Informed Dialogue. Using Research to Shape Education Policy Around the World*, Westport, Connecticut, Praeger.
- Rojas, C. y Z. Castillo (1998): *Evaluación del Programa Escuela Nueva en Colombia*, Santafé de Bogotá, Instituto SER de Investigación.
- Rojas, C. y M. Esquivel (1998): *Assessment Programs in Latin America*, Documento de trabajo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schieffelbein, E. (coord.) (1998): Educación en las Américas: calidad y equidad en el proceso de globalización, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Schieffelbein, E., L. Wolff y P. Schiefelbein (1998): *Cost-Effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion*, Washington D.C.
- Swope, J. y M. Latorre (1998): Fe y Alegría Schools in Latin America Educational Communities were the Pavements, End, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- UNESCO (1998): Primer estudio internacional comparativo, Santiago de Chile, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- , (2000): *Alfabetismo funcional en siete países de América Latina*, Santiago de Chile.
- Verspoor, A. (1989): *Pathways to Change: Improving the Quality of Education in Developing Countries*, Documento de Trabajo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wolff, L., E. Schiefelbein y J. Valenzuela (1994): *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial.

¿Qué nos enseñan *las escuelas sobre la* **educación de los** *niños pobres en Chile?*

Beverley A. Carlson

*Oficial de Asuntos Sociales,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
CEPAL
bcarlson@eclac.cl*

La reforma educativa ha sido una de las tareas más importantes de América Latina a partir de los años noventa. Los países latinoamericanos, en los que la educación en las escuelas públicas a menudo ha sido deficiente, necesitan ampliar las oportunidades de educación y mejorar la calidad de la enseñanza. No basta con estudiar las políticas de educación a nivel macro que articulan los gobiernos y ejecutan centralizadamente los ministerios de educación: la teoría suele diferir mucho de lo que sucede a nivel micro en las escuelas cuando se aplican las políticas educativas. Las políticas y la realidad social convergen en las aulas, y las escuelas nos pueden enseñar mucho sobre cómo lograr una educación básica de calidad. Este artículo se centra en los niños pobres de las escuelas pobres y los desafíos permanentes que plantea la educación en las comunidades pobres. El programa chileno dirigido a mejorar la calidad de la educación y sus resultados en 900 de las escuelas básicas pobres del país, conocido como P900, proporcionó un marco ideal para identificar y estudiar los problemas que enfrentan las escuelas de comunidades pobres y comprender cómo y por qué tienen dificultades para alcanzar los estándares nacionales. A través de este estudio se intenta aprender de las escuelas y comprender mejor las dificultades prácticas que les plantea la educación de los niños pobres, en el contexto de la comunidad a la que pertenecen y la población de alumnos a la que sirven. En el plano nacional, se utilizó una metodología de investigación a nivel macro para identificar las escuelas de menor rendimiento del P900, comparando los resultados de las escuelas en pruebas estandarizadas y las tendencias de esos resultados durante el decenio de 1990. De este grupo se extrajo una pequeña muestra intencionada de las escuelas con resultados menos satisfactorios, utilizando técnicas de muestreo por cuotas que reflejaran las principales características del conjunto de escuelas incluidas, y se realizaron estudios de cada una de las escuelas seleccionadas, mediante visitas y entrevistas que tenían por objeto conocer a fondo su desempeño y el de sus alumnos, e individualizar los factores críticos que pudiera ser necesario modificar. Para cada escuela se elaboraron informes exhaustivos. El presente artículo reseña las lecciones extraídas de estos estudios a nivel micro.

I

Evaluación de la calidad de la educación: del nivel macro al nivel micro

La reforma educativa ha sido una de las tareas más importantes emprendidas en América Latina en los años noventa.¹ En Chile, se ha dado prioridad en la reforma al mejoramiento de la calidad y de la equidad de la educación en el sector público.² Este país está tratando de mejorar la educación a través de la aplicación de medidas en cuatro esferas principales: la reforma curricular; el fortalecimiento de los programas de formación de profesores en las universidades; la ampliación de la jornada escolar en la educación básica³ de turnos de mediodía a jornada completa, y el mejoramiento de la calidad. Estas iniciativas comenzaron a aplicarse a principios de los años noventa, pero como se trata de una empresa de gran magnitud los resultados de las reformas, en la medida en que éstas tengan éxito, sólo se verán en el largo plazo.

La reforma educativa y las políticas nacionales de educación no se traducen automáticamente en una mejor educación en las escuelas. Son un punto de partida importante, el marco macro, jurídico y financiero. La transformación de las reformas en políticas y programas, su ejecución y la adopción de medidas que afectan a los alumnos de las escuelas constituyen un

desafío enorme en el que intervienen muchos factores y protagonistas. Las reformas son declaraciones de intención. En consecuencia, evaluar las reformas declaradas no es suficiente. Para buscar los resultados hay que ir a las escuelas y examinar el desempeño individual de los alumnos, es decir, ubicarse en una perspectiva micro.

El presente artículo se centra en los niños pobres de las escuelas pobres, el desafío permanente de educar a los niños de las comunidades pobres y lo que esto nos puede enseñar con respecto al logro de una educación básica de calidad.⁴ Como la escuela está en la base de la pirámide burocrática constituida por todos los que participan en la actividad educativa, primero es preciso comprender la estructura de la educación básica en Chile y los motivos por los cuales es tan peculiar. El sistema de educación chileno es un sistema mixto público-privado. Existen tres tipos de escuelas básicas: las municipales, que reciben subvención del gobierno central y son administradas por los municipios; las escuelas privadas que también reciben subvención del gobierno central pero se administran en forma privada, y las escuelas privadas cuyo financiamiento y administración son privados. Este arreglo tripartito es el legado de la reforma escolar de principios de los años ochenta, mediante la cual la administración de las escuelas se transfirió de las autoridades del gobierno central a los municipios o a entes privados. También es el resultado de una política oficial cuyo objeto era proporcionar incentivos al sector privado para que aportara medios educativos e introdujera la competencia en el sistema. En realidad, sólo el 8% de las escuelas básicas son totalmente privadas, es decir, pertenecen a la tercera categoría; pero más de la cuarta parte pertenece a la categoría mixta de escuelas privadas que reciben subsidios del gobierno central; los dos tercios restantes son municipales.

Las políticas de educación y la realidad social convergen en las aulas de las escuelas de todo el país. Al evaluar la calidad de la educación, no es razonable

□ En el presente artículo se sintetizan y amplían las conclusiones de un estudio a nivel macro y micro titulado *Achieving educational quality: What schools teach us* publicado por la CEPAL en enero de 2000 (próximamente se publicará en español). La autora desearía expresar su gratitud al Ministerio de Educación de Chile y al Programa P900, a las autoridades provinciales y municipales y, especialmente, a cada una de las escuelas incluidas en el presente estudio, que compartieron su tiempo, su esfuerzo y sus conocimientos y son el núcleo de este trabajo. Asimismo, desea agradecer a Jorge Katz por sus valiosas observaciones sobre el borrador de este artículo; a Joe Ramos por sus consejos sobre el diseño del proyecto y sus observaciones sobre una versión anterior; a Pilar Bascuñán, Elizabeth Love y Howard La Franchi por su asesoramiento técnico y su ayuda para las entrevistas en las escuelas y la preparación de los informes; y a los directores, docentes, niños y padres que dieron su tiempo y su visión sobre las dificultades permanentes que plantea la educación de los niños de las comunidades pobres.

¹ Véanse Gajardo (2000); Banco Mundial (1999); PREAL (1998) y Rojas y Esquivel (1998).

² Véanse García-Huidobro (1999); García-Huidobro y Jara (1994); Schiefelbein y Schiefelbein (1999); Cox (1997), y Carnoy y McEwan (1997).

³ En Chile la educación básica —o primaria— obligatoria abarca ocho años de estudio.

⁴ Véase Carlson (2000).

ni justo comparar el desempeño de los alumnos y de las escuelas sólo sobre la base de los resultados de pruebas estandarizadas. Los alumnos que ingresan a las escuelas poseen “calidades” diferenciales, resultantes de una amplia diversidad de factores. Estos abarcan desde su desarrollo cerebral —en el que influye fuertemente la atención y la alimentación recibida en sus primeros años de vida— hasta el vivir en un hogar que promueva el aprendizaje y la interacción social. Los factores mencionados limitan lo que las escuelas pueden lograr por sí mismas en términos estrictamente cuantitativos, especialmente cuando están ubicadas en vecindarios más pobres, social y económicamente desfavorecidos, donde enfrentan problemas mucho más graves que las escuelas ubicadas en vecindarios más ricos.

La calidad de la educación no puede evaluarse sólo teniendo en cuenta cuáles son los alumnos y las escuelas que logran los puntajes más altos en las pruebas estandarizadas, ya que los tipos de estudiante que concurren a las diferentes escuelas son muy distintos. En una situación ideal, nos gustaría poder evaluar individualmente la evolución del desempeño de los alumnos a medida que avanzan en la escuela básica y media. En la mayoría de los casos esto no es posible. Cuando más, algunos países realizan pruebas nacionales e internacionales de logros educativos —a menudo en 4° y 8° grados—, lo que les permite efectuar una evaluación transversal del desempeño de los alumnos de esos grados en el año en que se toma la prueba. Los resultados, agregados a nivel de escuela, permiten obtener una imagen instantánea de los alumnos de 4° y 8° grados de cada una de las instituciones.

Esto es lo que ocurre en Chile con el Sistema de Medición de la Calidad de Educación (SIMCE). Es muy fácil acceder a los resultados anuales del SIMCE. Estos incluso se publican en los periódicos nacionales y se alienta a los padres y alumnos a que los consulten. A tales estadísticas se les da usos muy diversos, no siempre adecuados.⁵ Ricardo Lagos, ex Ministro de Edu-

cación y actual Presidente, ha dicho que el resultado de las pruebas del SIMCE era el único método objetivo de evaluar el desempeño escolar en el plano nacional con el objeto de brindar asistencia especial a las escuelas más pobres y más necesitadas (véase Undurraga, 1998). Por otra parte, las escuelas que han obtenido buenos resultados en las pruebas del SIMCE suelen utilizarlos para atraer más estudiantes, especialmente las escuelas privadas que reciben subvenciones públicas. Este hecho es importante porque el monto de la gran mayoría de tales subsidios depende del número de alumnos matriculados. Los padres también consultan los resultados anuales publicados en los periódicos locales para determinar cuáles son las mejores escuelas para sus hijos.

La opinión de muchos administradores escolares y docentes es otra. Consideran que el SIMCE mide de manera injusta su propio desempeño y el de los alumnos, especialmente en los vecindarios más pobres. Piensan que en este sistema no se tienen en cuenta las diferentes capacidades de su alumnado, la disparidad de recursos con que cuentan las escuelas o el nivel de interés y participación de los padres. Todos estos puntos de vista tienen importancia.

En resumen, los datos sobre los resultados obtenidos por los alumnos son una medida útil de desempeño a condición de que se utilicen adecuadamente. Sin embargo, sólo nos brindan información sobre el resultado final, el “qué”. Pero mucho más importante que éste es el “por qué”. Para entender los resultados del aprendizaje es esencial comprender lo que ocurre en las escuelas, centro de aprendizaje de las personas durante al menos 12 años de su vida. Sabemos que los factores extraescolares son sumamente importantes, sobre todo en los vecindarios y las familias pobres, pero la escuela sigue siendo el primer peldaño de responsabilidad institucional en el aprendizaje de los educandos. Por tal motivo es fundamental “bajar hasta la escuela” y examinar la realidad escolar, habida cuenta de la diversidad de factores que componen esa realidad.

⁵ Para utilizar adecuadamente los resultados de las pruebas del SIMCE de 4° grado es preciso tener en cuenta las mediciones conocidas y los problemas de interpretación, que han sido examinados por varios investigadores (véase Martínez, 1996, Espinola, 1996; y Olivares, 1996) y que pueden producir un sesgo hacia arriba, incrementando los puntajes artificialmente, sobre todo en las escuelas más pequeñas o de baja calidad educativa. Las estadísticas publicadas sobre las tendencias en el desempeño promedio, clasificadas por tipo de escuelas —por ejemplo, municipales, privadas subvencionadas o escuelas adscritas al Programa P900— se ven distorsionadas por varios factores, que comprenden la continuidad de los instrumentos de verifica-

ción, los efectos producidos por la participación de muchas nuevas escuelas en las pruebas (Mizala y Romaguera, 1998), así como también por el eterno problema del método de calificación utilizado. Otros autores (Eyzaguirre y Fontaine, 1999) manifiestan su preocupación por el bajo nivel de dificultad de las pruebas del SIMCE de 8° grado —equivalente a dos o tres grados menos— porque puede ser un factor limitante para mejorar la calidad educativa. Además consideran que la característica mencionada refleja una falta de continuidad entre las exigencias de la educación básica y la de la educación media. Aunque estos problemas van más allá del objetivo del presente estudio, se les ha tenido en cuenta.

II

Los resultados de la educación en las escuelas pobres

Las autoridades de educación chilenas brindaron una oportunidad para examinar los logros educativos vinculados con el programa nacional dirigido a mejorar la calidad del desempeño educativo en 900 de las escuelas básicas pobres de Chile, conocido como el Programa P900.⁶ Les interesaba recibir asistencia para entender por qué el desempeño de algunas escuelas no mejoraba a pesar de los insumos especiales y la asistencia de este Programa —suministrados durante varios años— a fin de poder adoptar las medidas correctivas necesarias. Inicialmente, la CEPAL había propuesto exactamente lo contrario, es decir, examinar por qué algunas escuelas tenían resultados sobresalientes pese a las dificultades comunes, y difundir las “lecciones aprendidas”. En uno y otro caso se plantean problemas similares, ya sea que se trate de determinar por qué algunas escuelas y alumnos tienen un desempeño sobresaliente o por qué algunas escuelas y alumnos no cumplen con las expectativas. En ambos es necesario combinar una evaluación de los resultados cuantitativos con una investigación cualitativa que permita explicarlos.

Se decidió centrar la atención en las escuelas, en su carácter de centro de enseñanza y de adopción de decisiones, y estudiar de cerca lo que ocurre en ellas. Es allí donde se aplican y ponen a prueba las políticas y programas educativos, teniendo como marco todos los factores que inciden en la calidad de la educación. La escuela es la “primera línea de fuego”, en la que las autoridades escolares deben abordar por primera vez la situación de los niños y su nivel de preparación para el aprendizaje. Es el lugar en que lo intangible se convierte en tangible. Por lo tanto, el aspecto más importante de este estudio está constituido por los conocimientos obtenidos en los establecimientos escolares, ya que en éstos se confrontan las políticas y la práctica.

La investigación se realizó en 1998 durante el año escolar, que en Chile va de marzo a diciembre. Se propuso una metodología de doble acción que, en tér-

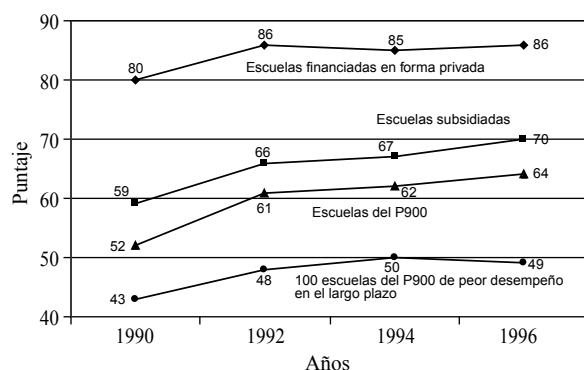
minos generales, entraña la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos. Era fundamental utilizar métodos estadísticos no sesgados para individualizar a las denominadas “peores escuelas” del Programa P900 y rastrear su desempeño en el tiempo medido por los resultados de las pruebas del SIMCE a partir de 1990, fecha en que se puso en marcha el Programa. Más de 2 100 escuelas básicas municipales y privadas subvencionadas habían participado en el P900 durante uno o más años. De este gran número de escuelas, se individualizó un núcleo de 308 que habían permanecido en el P900 durante cinco años o más y que aún no habían egresado de él. De este grupo se seleccionaron las 100 escuelas que en ese momento tenían el desempeño más bajo y de este último se extrajo una pequeña muestra intencionada de escuelas de desempeño deficiente, utilizando técnicas de muestreo por cuotas que reflejaran las principales características del grupo en los aspectos que más interesaban: escuelas urbanas o rurales; pequeñas, medianas o grandes; más pobres o más ricas; ubicadas en diversas regiones geográficas; municipales o privadas con subvención oficial (véase la sección III).

En el estudio se utilizaron los puntajes de las pruebas del SIMCE de 4° grado correspondientes al período 1990-1996, con un seguimiento de los resultados de las pruebas del SIMCE de 8° grado hasta 1997. En 1996 se comenzaron a aplicar cambios en el currículo para los grados 1° a 4°, y algunos años después también se modificaron aquellos de los grados 5° a 8°. La metodología se modificó en consecuencia. Por lo tanto, los resultados de las pruebas del SIMCE para el período 1990-1996 correspondieron a la última cohorte “comparable” para 4° grado, y los resultados del período 1991-1997 fueron los últimos comparables para 8° grado. La disponibilidad de resultados comparables durante tantos años permitió rastrear el desempeño e investigar los motivos de los cambios o de la falta de progreso observado durante un período largo. En el gráfico 1 se muestran los puntajes promedios de las pruebas del SIMCE en matemáticas y castellano para el 4° grado durante el período 1990-1996. Estos datos ilustran los patrones de desempeño de distintos tipos de escuelas.

⁶ Véanse diversos documentos sobre el P900 y el SIMCE publicados por el Ministerio de Educación. Véase también Angell (1996).

GRAFICO 1

Chile: Puntajes promedio en las pruebas de 4° grado del SIMCE^a en matemáticas y castellano, 1990-1996



^a SIMCE = Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

El puntaje máximo teórico en las pruebas de desempeño del SIMCE es 100. Durante el período que abarca el estudio, el puntaje promedio en las pruebas del SIMCE de los estudiantes de 4° grado en las escuelas subsidiadas,⁷ tanto municipales como privadas, aumentó 11 puntos, alcanzando un máximo de 70 en 1996. En las escuelas del P900 se observó un incremento similar de 12 puntos. Esto parece indicar un mejoramiento generalizado del desempeño educativo, siempre y cuando se hayan mantenido constantes las normas de evaluación de las pruebas. No es posible determinar en qué medida el aumento de los puntajes de las escuelas del P900 se debe a avances de las escuelas incluidas, o a la incorporación al Programa de otras escuelas que desde un principio tenían un mejor desempeño en las pruebas del SIMCE. En ambos grupos se observó que entre 1990 y 1992 hubo un progreso apreciable, mucho mayor que en cualquiera de los intervalos subsiguientes.

El desempeño en las pruebas del SIMCE de las escuelas privadas no subsidiadas demuestra que existe una disparidad muy grande entre los logros educativos y oportunidades de la elite constituida por el 8% de alumnos cuyas familias pueden pagar tales escuelas y los de los alumnos de clase media y baja que asisten a escuelas subsidiadas por el Estado. Los ni-

⁷ Algo menos del 70% de las escuelas subsidiadas realizaron la prueba del SIMCE en 1996 debido a la existencia de reglas de exclusión y descalificación. Asimismo, algunas escuelas optaron por no rendir la prueba. Las que con mayor probabilidad no hayan participado son las escuelas pequeñas y remotas. Sin embargo, para poder solicitar la incorporación al Programa P900 se exige a las escuelas rendir dicha prueba.

ños que estudian en las escuelas de elite lograron un puntaje máximo de 86 en las pruebas del SIMCE en 1996, es decir, casi el doble del puntaje de las 100 escuelas del P900 de peor desempeño en un período prolongado, que son el objeto de este estudio.

Anualmente participan en el P900 unas 900 escuelas; entre 1990 y 1996 tomaron parte más de 2 100. En 1996 permanecían en el Programa 308 escuelas de bajo desempeño que no habían podido egresar de él, pese a que habían recibido la asistencia correspondiente durante cinco o más años. Los puntajes en la prueba del SIMCE de las 100 escuelas de peor desempeño de este grupo, con larga participación en el P900 —es decir, el tercio inferior— se indican también en el gráfico 1. Tras un incremento inicial relativamente pequeño en 1992, estas escuelas se estancaron entre 1994 y 1996 e incluso mostraron una ligera declinación. De ellas se ocupa el presente estudio.

Debería recordarse, sin embargo, que ellas no son necesariamente las “más pobres de las pobres”, y tal vez ni siquiera muy pobres, como se refleja en el índice de vulnerabilidad de cada escuela visitada, que veremos más adelante en el cuadro 1. El índice aplicado es el que utiliza la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y por el cual se determinan los programas de alimentación de las escuelas y se envía mayor cantidad de alimentos a las más necesitadas. Los valores del índice van de 1 a 5, siendo 1 el mínimo de vulnerabilidad y 5 el máximo. El índice de las escuelas visitadas oscila entre 2 y 5, es decir, ellas incluyen a niños de vulnerabilidad baja, mediana y alta. Esto se debe a que el P900 procura lograr cierto equilibrio regional, mientras que las escuelas pobres tienden a concentrarse en determinadas regiones. Es mucho más probable que las escuelas más pobres estén entre las 2 500 escuelas básicas excluidas o descalificadas de las pruebas del SIMCE, en su gran mayoría escuelas rurales pobres, a menudo pequeñas y de difícil acceso. La asistencia educativa que pueden recibir estas escuelas generalmente forma parte del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la educación (MECE) dirigido a las escuelas rurales pobres más pequeñas.

Al extraer conclusiones de este estudio debería tenerse presente que más de la tercera parte de las escuelas subsidiadas no está mejor, sino probablemente peor, que las escuelas estudiadas aquí. Ciertamente, muchas “lecciones aprendidas” en las visitas a los establecimientos escolares serán pertinentes para una proporción significativa de las escuelas básicas subsidiadas del país, sean éstas municipales o privadas, y tendrán suma importancia en el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación básica.

III

Metodología de investigación a nivel micro

En el presente estudio se sintetizan las comprobaciones realizadas a nivel micro en las visitas a las escuelas y se extraen conclusiones sobre los problemas de calidad de la educación a nivel macro. Esencialmente, las comprobaciones macro-micro diferencian entre lo macro (el qué) y lo micro (el cómo). En el nivel macro los elementos orientadores son los indicadores de desempeño, las estadísticas, las políticas, los programas y el financiamiento. En el nivel micro, las escuelas nos dicen “cómo se ejecuta qué” en la práctica y en el contexto del grupo beneficiario, es decir, la población de alumnos a la que prestan servicios las escuelas.

Los métodos cualitativos consistieron en la realización de visitas de un día a cada una de las escuelas de la muestra. Estas visitas las efectuaba la directora del proyecto acompañada por un periodista. Se llevaron a cabo entrevistas exhaustivas con los actores principales: alumnos, docentes, directores, apoderados, personal administrativo de las escuelas y autoridades educacionales provinciales y municipales. El grupo de interés principal estaba constituido por los niños de 4° grado, ya que durante el período que abarca el estudio el Programa P900 estaba dirigido a los niños del primer ciclo, es decir, los primeros cuatro grados. Además, como las pruebas del SIMCE se aplicaban cada dos años a los alumnos de 4° grado, eran un indicador conveniente del desempeño de los alumnos de este nivel e, indirectamente, del desempeño y efecto del Programa en el ámbito de las escuelas.

El desempeño escolar en el 8° grado también resultó útil para evaluar el logro de las escuelas en el segundo ciclo —5° a 8° grado— y para determinar si se mantenían los efectos de los insumos iniciales del P900 a medida que los estudiantes avanzaban en el sistema.

Para realizar correctamente la investigación a nivel micro fue preciso dedicarle mucho tiempo y planificarla cuidadosamente con el fin de obtener de la escuela una retroalimentación no sesgada, verídica y espontánea. En lo posible, la directora del proyecto debía visitar cada escuela para asegurar la coherencia y aprovechar las experiencias adquiridas en las entrevistas anteriores. Estas debían llevarse a cabo en forma privada, sin la presencia de funcionarios del Ministerio de Educación o de funcionarios locales o provin-

ciales, con el fin de crear las condiciones óptimas para que los entrevistados pudieran expresar sus opiniones con franqueza. Si bien para las entrevistas se contaba con un guión, puesto que las preguntas se elaboraban antes de la visita a la escuela y se adaptaban a cada tipo de entrevista (director de escuela, director técnico, docentes de 4° grado, todos los docentes, alumnos, padres, y funcionarios provinciales y municipales), esas preguntas se formulaban con flexibilidad y se complementaban conforme a la evolución de las entrevistas. Si la información obtenida difiriera de la disponible en el plano nacional, la causa sería la diversidad de percepciones y conocimientos de los funcionarios locales y de los establecimientos escolares.

Las escuelas fueron seleccionadas según los criterios siguientes:

- Al momento de la investigación, debían estar participando en el P900.
- Tenían que haber estado participando en el Programa por cinco años o más y no haber egresado de él.
- El puntaje medio de 4° grado en matemáticas y castellano obtenido en la prueba del SIMCE en 1996, último año en que se había tomado la prueba, debía ser igual o inferior a 60.
- La evolución de los puntajes medios en matemáticas y castellano obtenidos en la prueba del SIMCE para 4° grado debía ubicarlas en el grupo de escuelas del P900 con bajo desempeño crónico. Así, los puntajes debían registrar un deterioro ininterrumpido o periódico o una falta evidente de progresos, en contraposición con los avances continuos observados en los puntajes equivalentes de las escuelas del P900 en su conjunto.
- Sólo se podía seleccionar una escuela por región.
- Una o dos de las escuelas seleccionadas debían ser escuelas privadas subvencionadas y no escuelas municipales, puesto que aproximadamente el 25% de las escuelas del P900 pertenecen a la primera categoría.
- La mitad de las escuelas seleccionadas debían estar ubicadas en zonas urbanas y la otra mitad en zonas rurales, reflejando el hecho de que el 46% de las escuelas del P900 son urbanas y el 54% rurales.

- La muestra de escuelas seleccionadas debía reflejar la amplia diversidad de la matrícula.
- Asimismo, las escuelas incluidas debían representar toda la gama de años de participación prolongada en el P900 —entre cinco y ocho años.
- El promedio del puntaje en matemáticas y castellano en la prueba del SIMCE para 4° grado varía considerablemente de una región a otra. Como uno de los criterios de inclusión de una escuela en el sistema P900 es la relación entre el puntaje obtenido por ella en el SIMCE y el puntaje medio regional, las escuelas seleccionadas debían reflejar la gama regional de esos puntajes.
- Debía estar representada la mayor cantidad posible de los cinco quintiles de la proporción de niños vulnerables por comuna, conforme a la evaluación realizada mediante el índice de vulnerabilidad utilizado por la JUNAEB.

Estos criterios⁸ se clasificaron y analizaron cuidadosamente para cerca de 900 escuelas incluidas en el P900 en el momento del estudio. Entre ellas se identificaron las 100 escuelas con los puntajes más bajos en las pruebas del SIMCE y se elaboró una lista de preselección estratificada de 24 escuelas. Lo que se buscaba era sondear lo más profundamente posible en cada escuela, examinando todos los factores y consultando a cada uno de los actores. Para lograr esa profundidad y por motivos de recursos, tiempo y plazos de presentación, se decidió visitar seis escuelas en vez de las 24 seleccionadas, ya que esto hubiera generado demasiados estudios de casos y no hubiera permitido prestar atención suficiente a cada escuela. En consecuencia, se seleccionaron seis de las 24, realizando un muestreo por cuotas en lugar de utilizar técnicas de muestreo aleatorio, a fin de reflejar las características más importantes de este grupo de escuelas en el mayor número posible de dimensiones de cada una de las variables. En el cuadro 1, que resume las características de las escuelas, se observa que ellas cumplían con los criterios establecidos y abarcaban casi todas las dimensiones de las variables claves. Además, se visi-

taron dos escuelas comparables, de buen desempeño y que habían egresado del Programa, a fin de lograr una visión más amplia.

La ubicación exacta de las escuelas en el mapa sólo se hizo una vez concluida la selección definitiva (véase el mapa 1). De esta manera se evitó tener en cuenta la conveniencia y facilidad de acceso en la elección de las escuelas. La visita a la escuela de Taltal entrañó un viaje de cuatro horas en autobús desde el aeropuerto más cercano (Antofagasta) y dos noches de

MAPA 1

Chile : Ubicación de las escuelas visitadas para los estudios a nivel micro



Fuente: Elaboración propia.

⁸ Habría que haber tenido en cuenta varios otros factores cuya importancia es obvia, pero resultó imposible hacerlo ya que no se dispuso de datos confiables y lo suficientemente amplios sobre las escuelas del Programa P900. Estos datos comprenden las calificaciones de los maestros, la tasa de rotación de éstos, la relación profesor/alumno, las tasas de deserción y de repetición, la estructura y las instalaciones de las escuelas, el nivel de capacitación y experiencia de los directores y los ingresos y gastos de las instituciones escolares.

CUADRO 1

Chile (P900) ^a: Resumen de las características de las escuelas P900 visitadas

Región	Localidad	Municipal o privada subsidiada	Urbana o rural	Matrícula 1997	Nivel según la JUNAEB 1997 (quintiles) ^c	N° de años en el P900	Puntaje del SIMCE de 4° grado ^b			
							1990	1992	1994	1996
Escuelas de bajo desempeño										
X	Popoén	Subsid.	Rural	80	4	6	53	47	38	49
IX	Trangol	Mun.	Rural	72	5	8	30	32	41	39
XII	La Florida	Subsid.	Urbana	642	2	7	41	44	46	47
V	San Antonio	Mun.	Urbana	518	3	8	46	56	56	57
IV	Chañaral Alto	Mun.	Rural	681	4	7	55	62	67	57
II	Taltal	Mun.	Urbana	1 110	2	5	53	64	64	60
Escuelas de buen desempeño ^d										
X	Quicavi	Mun.	Rural	...	3	6	55	...	68	70
V	San Antonio	Mun.	Urbana	1 158	1	6	54	67	68	...

^a P900 = Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas de sectores pobres (o Programa de las 900 escuelas para sectores pobres).

^b Promedio de los puntajes de matemáticas y castellano.

^c Quintiles de 1 a 5 según el índice de vulnerabilidad utilizado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

1 = Vulnerabilidad mínima (0-32)

2 = Vulnerabilidad baja (33-44)

3 = Vulnerabilidad media (45-56)

4 = Vulnerabilidad elevada (57-66)

5 = Vulnerabilidad muy alta (67-100)

^d En San Antonio se eligió como comparador una escuela de buen desempeño que acababa de egresar del P900, ubicada muy cerca de la escuela de bajo desempeño seleccionada para el estudio. También se informa sobre una visita a un internado rural, pobre pero de buen desempeño, ubicado en Quicavi, Chiloé. Esta escuela se seleccionó como comparador de las escuelas rurales de bajo desempeño, ubicadas en las regiones IX y X e incluidas en el estudio.

permanencia en la ciudad. Para llegar a otra de las escuelas, ubicada en Chañaral Alto, fue preciso viajar en automóvil durante una hora desde Ovalle que, a su vez, se encuentra a dos horas de automóvil del aeropuerto más cercano (La Serena). Las visitas a las escue-

las de Popoén y Trangol significaron un viaje de más de cuatro días utilizando como punto de partida los aeropuertos de Osorno y Temuco, respectivamente. Se obtuvieron como resultado ocho estudios de casos de escuelas, inalterados y exhaustivos (cuadro 1).⁹

IV

¿Qué nos enseñan las escuelas?

¿Qué hace que una escuela sea buena? ¿Qué se necesita para que una comunidad pobre pueda tener una buena escuela? O, dicho de otro modo, ¿qué impide que una escuela sea buena? Las entrevistas realizadas en las escuelas permitieron conocer muchos aspectos de la realidad y pusieron de manifiesto hechos bien conocidos por los padres, los educadores y los estudiantes. Las posibilidades de cambio no dependen de un factor único. La educación de los jóvenes es un proceso complejo y en la escuela se ponen en juego muchos factores, que son acumulativos: buenos docen-

tes; un director de alto nivel; un currículo eficaz; suficientes fondos para llevar a cabo los programas; niños bien alimentados, motivados y dispuestos a aprender; la participación de los padres; instalaciones y aulas adecuadas; clases con pocos alumnos; escuelas ubicadas cerca de los hogares; una enseñanza creativa, y una población estable de alumnos y maestros.

⁹ Véase una descripción completa de la historia de cada una de las escuelas en Carlson (2000).

Estos factores se superponen y plantean dificultades más graves en las escuelas de comunidades pobres. Tener una buena escuela en un entorno pobre exige más esfuerzo y es un desafío permanente que se renueva año tras año. Estas escuelas fueron seleccionadas porque su desempeño, medido por los resultados de pruebas estandarizadas, era inadecuado. Pero en todas ellas intervenían factores que les eran peculiares y cada una nos podía enseñar cosas distintas. Si bien en este caso las lecciones son válidas más estrictamente para las escuelas de bajo desempeño en entornos difíciles, también tienen significado para los establecimientos escolares en general. Podemos observar que las escuelas de bajo desempeño no son todas igualmente “pobres” o “vulnerables”, ya que pertenecen a cuatro de las cinco categorías de vulnerabilidad medidas mediante el algoritmo del programa nacional de alimentación escolar utilizado para asignar almuerzos escolares. La vulnerabilidad socioeconómica es sólo uno de los factores que determinan su desempeño.

Las reformas iniciadas por el gobierno central para mejorar la educación son inversiones a mediano y largo plazo. Deberán transcurrir no menos de cinco o diez años para que todas las escuelas puedan verlas funcionar con eficacia. Se necesitará cierto tiempo antes de que se hagan sentir los efectos de la reforma de los planes de estudios, de la capacitación de los docentes y de la educación de jornada completa. Entre tanto, es necesario aplicar medidas focalizadas para mejorar el funcionamiento de las escuelas en el marco de los parámetros existentes.

1. ¿Qué nos enseñan las escuelas sobre el desempeño de docentes y alumnos?

Las visitas a las escuelas no tenían por objeto realizar una evaluación rigurosa de la enseñanza propiamente dicha impartida en las aulas. Para ello hubiera sido necesario llevar a cabo un estudio especializado y detenido, focalizado en ese tema solamente, y dedicarle más tiempo. En todas las escuelas se visitaron las aulas, especialmente las de 4° grado, y se observaron algunas clases. En algunos casos el docente había dividido a los alumnos en grupos. Las entrevistas con los profesores, los directores y los estudiantes permitieron obtener mucha información. Había cierta retórica sobre la educación centrada en los niños, en parte como resultado de las actuales recomendaciones de política impartidas a los docentes que habían participado en los talleres de mejoramiento de la enseñanza organizados por el Ministerio de Educación.

El problema, por supuesto, era el de poner en práctica las normas. Efectivamente, un docente puede influir en los resultados, aun en una escuela pobre. En 1992, por ejemplo, los niños de 4° grado de la Escuela Hogar de Taltal obtuvieron calificaciones en matemáticas y castellano muy superiores a las de los años anteriores (62 y 65 sobre 100, respectivamente), que se atribuyen a tres docentes particularmente buenos. En 1996 las calificaciones cayeron en dos puntos en castellano y en siete puntos en matemáticas. Esto se debió, en buena medida, a que los docentes habían cambiado.

Hay una enorme diferencia entre el promedio de edad de los docentes de las escuelas municipales —que tienen un trabajo “vitalicio”— y los de las escuelas privadas subvencionadas, que pueden ser despedidos fácilmente. Fue notable observar cuán elevado era el promedio de edad de los docentes de muchas de las escuelas visitadas. Según el director de la escuela de Taltal esto era así porque no podía conseguir nuevos profesores dispuestos a venir a ese lugar tan apartado. Dos de los profesores a quienes pueden atribuirse los excelentes resultados obtenidos en 1992 y 1994 han jubilado y contratar nuevos profesores es una tarea difícil, si no imposible. Taltal es una ciudad de 12 000 habitantes, ubicada en el desierto al sur de Antofagasta, la ciudad más cercana, a la que se llega tras cuatro horas de viaje en autobús. Como está muy aislada y hay que transportar la mayor parte de las mercancías en camión, el costo de la vida es elevado. Todos estos factores contribuyen a mantener alejados a los profesionales jóvenes. “Usted llama a concurso a Taltal y no va nadie. Prefieren las grandes ciudades”, dijo Alfaro, ex supervisor del P900.

Si bien algunos docentes veteranos se resisten al cambio, un número igual le da la bienvenida y lo utiliza a su favor. Los docentes de 1° a 4° grado de Taltal desarrollaron un proyecto que obtuvo fondos del Ministerio de Educación para una sala audiovisual; como el proyecto fue elaborado por los propios profesores, éstos lo utilizan con más frecuencia y lo han integrado a sus planes de clase. Los maestros de Popoén atribuyen las destacadas calificaciones en ciencias al uso frecuente de videos educativos, mostrados en un videograbador y un televisor ganados mediante un Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME).¹⁰

¹⁰ Los Proyectos de Mejoramiento Educativo son proyectos innovadores para mejorar la calidad de la enseñanza, que reciben un subsidio de tres años del Ministerio de Educación.

La capacitación permanente de los docentes experimentados es tan importante como los cambios en los métodos de capacitación de los nuevos maestros. Sería muy ventajoso utilizar buenos videos sobre aulas "ideales" para demostrar a los docentes y a los estudiantes los métodos y las prácticas que podrían contribuir a mejorar los sistemas de enseñanza y de aprendizaje. Estos videos serían especialmente eficaces si mostraran ejemplos reales, tomados en escuelas pobres o que funcionan en entornos difíciles.

Sin embargo, la dificultad más grave, incluso para los profesores más innovadores, radica en el gran número de alumnos por aula y el hacinamiento. En la escuela Movilizadores Portuarios de San Antonio, que ha logrado resultados excelentes, el problema más serio es el número creciente de padres que desean que sus niños estudien allí. Los docentes temen que esto podría afectar el desempeño de los alumnos. Hay demasiados cursos con 45 estudiantes, lo que dificulta la realización de clases interactivas que, para los docentes, es la mejor manera de aprender. También es virtualmente imposible salvar la brecha entre los estudiantes que aprenden más lentamente y los más avanzados. Las diferencias en la calidad y cantidad de los materiales de enseñanza en las aulas, de los libros de texto y de los cuadernos de los estudiantes eran enormes y muy evidentes, aún en estas escuelas plagadas de dificultades. Algunas escuelas y aulas eran realmente deficientes. Tal es el caso de la escuela de Chañaral Alto, que ni siquiera se halla entre las escuelas más vulnerables. Era muy notable la mala calidad de los cuadernos de los alumnos y de su trabajo individual en ellos. En algunos casos, su escritura era casi ilegible.

2 ¿Qué nos enseñan las escuelas sobre la falta de participación de los padres?

En todas estas escuelas, que se esfuerzan por superar tantas dificultades, la falta de participación de los padres era un problema serio. Aunque esto no es nada nuevo, los ejemplos concretos proporcionados por las personas entrevistadas son, sin duda, aleccionadores, e ilustran la gravedad de esta situación en las familias pobres.

La clave para entender la contradicción aparente entre los proyectos innovadores en materia educativa y los bajos puntajes obtenidos por la escuela de Trangol en las pruebas nacionales del SIMCE está en los propios alumnos. Casi el 100% de los niños son mapuches de pura cepa, que prácticamente no hablan español cuando ingresan a la escuela. Sus padres los matriculan más

por el desayuno y el almuerzo que reciben diariamente que por el alimento intelectual que puedan recibir en clase. Esto es comprensible teniendo en cuenta el mínimo nivel de educación de los propios padres. En promedio, los hombres apenas tienen cuatro años de educación escolar y la mitad de las mujeres son "analfabetas por desuso" de su capacidad de lectura y escritura. Estos padres rara vez se interesan en las actividades escolares de sus hijos y a veces ni siquiera saben en qué curso están. Hace poco se convocó a una reunión de apoderados con los docentes y sólo 10 de 68 se molestaron en asistir. "Nunca ha venido un apoderado a preguntar cómo le va a su hijo", dijo Mary Torres, que ha enseñado en Trangol durante nueve años y está a cargo de los niños de 1° y 2° grado. "No se refuerza en casa lo que se aprende en la escuela. Un día lo saben y al día siguiente se les olvida".

Con una escolaridad media de 3.5 años, los padres de los niños de Popoén se interesan poco y nada en las actividades escolares de sus hijos. "Los niños aquí tienen una enorme carencia de afecto y eso afecta su capacidad de aprender", dijo el director. La escuela compró un autobús para recoger a los alumnos internos todas las semanas y llevarlos de regreso a sus hogares los viernes, por lo que la asistencia ha mejorado considerablemente.

El grueso de los estudiantes que asisten a la Escuela Hogar de Taltal no recibe ayuda o refuerzo suficiente en su casa sobre lo que está aprendiendo en la escuela. Algunos de los varones mayores deben alternar entre el trabajo y las clases. Un día trabajan y el otro van a la escuela. "Hay mucho trabajo social" dijo la profesora del 8° grado, Rosa Ovalle Fernández, quien ha enseñado en la Escuela Hogar durante 16 años.

Trifeña Tarita Chirino es una niña de 4° grado que lee con la fluidez propia de sus nueve años, pese a ser una de 17 hermanos y hermanas que trabajan recolectando y vendiendo algas marinas. Su profesora dice que le encanta aprender y que a veces le golpea la puerta después del horario escolar para pedirle un lápiz o su ayuda con alguna pregunta. "Le hablo a su mamá y le digo que la ayude, pero parece que estoy hablando en otro idioma", dijo la profesora Patricia Jiménez Rojas. Las calificaciones de Trifeña, cuyo promedio es 4.4 sobre un máximo de 7, reflejan la falta de preocupación de sus padres. Sin embargo, en la misma clase, Cristián Astudillo Collao se enorgullece de su promedio de 6.2. Feliz y confiado, este niño de nueve años anuncia que cuando crezca será paleontólogo. Su padre trabaja en una planta termoeléctrica.

Tras años de eludir las quejas de los profesores por la composición de las clases, el director de la Escuela-Hogar cambió el sistema para decidir la integración de cada clase. Cuando los padres llegan a inscribir a su hijo en el colegio tienen que seleccionar al docente que lo acompañará de 1° a 4° grados. Si la lista de estudiantes de una profesora particularmente buena se completa rápidamente, los apoderados tendrán que conformarse con un docente distinto. Los últimos en inscribir a sus hijos seguramente tendrán los peores profesores y condenarán a los niños a una enseñanza mediocre durante cuatro años consecutivos. Así, en última instancia, los niños cuyos padres no entienden bien el valor de la educación a menudo terminan siendo víctimas de la retención de la escuela para asumir la responsabilidad que le corresponde en la integración de las clases.

Este sistema injusto permite al director evitar las quejas y, teóricamente, motiva a los malos docentes a que mejoren. “Hacemos esto, precisamente, para que el profesor mejore su quehacer, porque no debería haber profesores mediocres”, dijo Rojas. Desgraciadamente, admitió, hay docentes que no se inmutan si son los últimos en ser elegidos, de modo que en la práctica este incentivo no funciona. No obstante, si un niño tiene la suerte de tener un profesor excelente desde 1° a 4° grados, probablemente seguirá siendo un buen alumno de 5° grado en adelante, cuando normalmente comienza a aplicarse el sistema de un profesor por materia.

Los cambios introducidos en los procedimientos disciplinarios de la escuela Unidad Divina, que es una escuela grande de barrio ubicada en el sector pobre de La Florida, un gran distrito de la capital del país, Santiago, desencadenaron conflictos con los padres, que tienden a ser agresivos y se ocupan muy poco de la educación de sus hijos. “Nuestro apoderado tiene una visión muy cómoda de la educación del niño. Espera que todo lo haga la escuela, desde enseñarle a ir al baño hasta lo más importante en contenidos”, dijo el director. Esta escuela no tiene Centro de Padres, pues el que había se cerró. Ramón, un docente de 8° grado, considera que la falta de ayuda de los padres es uno de los problemas más graves de la escuela. “No hay ningún compromiso de los padres; los niños se quedan con lo que hacen en el colegio”.

La mayoría de los padres no participan en las actividades de la escuela San José de Calasanz, de San

Antonio. Muchas veces envían a sus hijos a trabajar en el mercado, a cuidar automóviles o a pedir limosna en la calle, en lugar de enviarlos a estudiar. Muchos niños llegan a la escuela sin sus materiales y los profesores tienen que dárselos. Un docente recordó a varios estudiantes cuyas madres nunca vinieron a retirar los libros de texto enviados por el Ministerio de Educación. “Se los entregué directamente a los niños; no podíamos seguir esperando a los padres”, dijo.

Ubicada a sólo cinco minutos de marcha de la escuela San José de Calasanz, que tiene tantos problemas, la escuela básica 479, Movilizadores Portuarios de San Antonio, tiene tan buena reputación y atrae a tantos padres, que su único problema grave es no disponer de sitio suficiente para todos los alumnos. Esta escuela demuestra lo que puede lograrse cuando los administradores y los padres trabajan juntos y refleja la adhesión de padres que gozan de una situación de movilidad social ascendente y de un mayor nivel socioeconómico y educativo. En general, los apoderados de los niños de esta escuela han casi terminado la enseñanza media, aunque algunos tienen estudios universitarios. La vida familiar es estable y tres de cada cuatro hogares están formados por ambos progenitores y sus hijos.

El Centro de Padres trabaja activamente con la escuela y tiene una excelente relación con el personal, que valora sus esfuerzos. Se ha ocupado de recaudar fondos para mejorar los pisos, comprar libros para la biblioteca, financiar la construcción de una nueva multicancha, construir baños para el jardín de infancia y revestir con concreto la zona de juegos. Los padres también compraron una fotocopiadora y financiaron el personal de aseo que limpia las aulas.

A cambio de esto, son sumamente exigentes con el nivel de la enseñanza que imparten los docentes a los niños. Tienen sumo interés en los resultados de la escuela en las pruebas del SIMCE y muchos de ellos están dispuestos a ayudar, no sólo con dinero, sino dedicando su tiempo. Algunos trabajan como monitores en el taller y otros se ofrecen como voluntarios para los proyectos especiales. El año pasado trabajaron en el jardín de infancia en tres proyectos especiales centrados en la familia, el Mes del Mar y las Fiestas Patrias. Los temas que se ven en el aula reflejan el tema elegido y los padres contribuyen con anécdotas de la familia y colaboran con los niños y los monitores de la escuela para construir modelos y exhibiciones.

V

Lecciones aprendidas

Las entrevistas en las escuelas nos indican muy claramente que si bien los factores que afectan la calidad son acumulativos, cada uno de ellos puede tener profundas repercusiones positivas o negativas. Es fundamental identificar y comprender cuáles son estos factores, porque es posible modificarlos en el corto plazo. Reforzando la experiencia internacional, los informes de las escuelas nos indican que el factor individual más importante es tener un director de alto nivel que cuente con la autoridad suficiente para tomar decisiones. Nuestras visitas a las escuelas nos permitieron comprobar, sin lugar a dudas, que un plantel docente estable, capacitado y motivado es la fuerza vital de una buena escuela. Nos demostraron que un docente capacitado y dedicado puede lograr cambios mensurables en el desempeño de los alumnos. Por el contrario, si los maestros cambian con frecuencia y su nivel de capacitación e interés es bajo, el desempeño de los estudiantes decae inmediatamente.

Lo esencial es atraer y retener a docentes capacitados y a directores talentosos en las regiones pobres y remotas de Chile y en las escuelas difíciles de los vecindarios urbanos pobres. Los incentivos económicos no bastan para compensar la necesidad de la mayoría de la gente de vivir cerca de sus familiares y amigos. Los docentes jóvenes, que recién empiezan, están motivados y aún carecen de obligaciones familiares que los limiten. Tienen la posibilidad de trasladarse a las comunidades necesitadas. Pero tampoco se puede pretender que se queden indefinidamente. Un plazo razonable sería cinco años. A cambio, se les podría otorgar becas para realizar estudios avanzados u otros incentivos que compensen su contribución a las comunidades y estudiantes pobres. Además, estos incentivos serían una inversión en capital humano para el futuro de Chile.

Cabe preguntarse cómo podrían aplicarse estas lecciones en la práctica. Las autoridades de educación podrían instaurar auditorías de gestión de las escuelas, como las que se han llevado a cabo en este trabajo, a fin de determinar cuáles son los problemas y las prácticas esenciales que es preciso corregir. Si bien en la mayoría de los entornos no cabe esperar saltos cualitativos en materia de calidad, la detección y corrección de uno o más problemas graves puede mejorar

significativamente el aprendizaje de los niños, como lo demuestran las visitas realizadas en este estudio. En Chañaral Alto hay que lograr que los profesores se queden; en Taltal es preciso negociar con el alcalde, cambiar al director de la escuela y mejorar las finanzas, y así sucesivamente. Pasemos revista ahora a lo aprendido de estas escuelas que atraviesan circunstancias difíciles y que reflejan la pugna por mejorar el desempeño de los alumnos.

1. ¿Cómo lograr una educación de calidad? Un desafío que se renueva año tras año

La educación en los vecindarios pobres plantea el desafío más importante a los funcionarios escolares y los alumnos. El uso de las tendencias de los puntajes obtenidos en la prueba del SIMCE para medir el éxito obtenido puede llevar a engaño, porque la hipótesis es que aquellos deberían seguir elevándose en la medida en que se preste especial atención a la escuela y se otorguen insumos también especiales. Si la enseñanza y la conducción de la escuela son buenas, los resultados de las pruebas deberían mejorar. Sin embargo, todos los años ingresa a la escuela una nueva cohorte de alumnos de jardín de infancia y de 1^{er} grado, que coloca nuevamente a las autoridades escolares frente a los mismos desafíos. Este aspecto es importante si se tiene en cuenta que hasta el 60% del desempeño escolar puede atribuirse al entorno social en que se desarrolla el niño, es decir, a factores extraescolares como la situación del hogar y el mayor o menor apoyo de los padres. "El ambiente educativo del hogar —el número de años de educación recibida por los adultos que integran el hogar— es el más importante y da cuenta de entre el 40% y el 50% de la incidencia de los factores socioeconómicos y familiares".¹¹

Si las características de la población estudiantil se modifican considerablemente de un año a otro, estos cambios pueden afectar los resultados de la escuela. En la mayoría de los casos, es probable que la población estudiantil no cambie tanto, de modo que los docentes

¹¹ Véanse Banco Mundial (1995); Carlson, ed. (1999); CEPAL (1998) y Cohen, ed. (1998).

enfrentan similares desafíos todos los años. Sin embargo, en cierto sentido, los resultados del desempeño medidos conforme al SIMCE pueden llevar a engaño. La prueba de desempeño bial para 4° grado es cada vez un fenómeno independiente y en cada prueba se evalúa un grupo distinto de alumnos de ese grado. En consecuencia, la tendencia de los puntajes obtenidos en las pruebas del SIMCE no es una medida demasiado precisa para determinar si la escuela sigue necesitando programas que compensen sus deficiencias, como el P900, o si está en condiciones de funcionar fuera de él. (Con posterioridad a la realización de estos informes se incorporaron al P900 otros factores cualitativos para determinar si la escuela está en condiciones de funcionar por su cuenta). Una escuela puede haber mejorado gracias a su participación en este Programa durante algunos años y esto se verá reflejado en los resultados de las pruebas del SIMCE. Pero cabe preguntarse si ese es el momento más adecuado para que la escuela egrese del P900, o para que permanezca en él y contribuya a que una nueva cohorte de alumnos de 1^{er} grado reciba una educación de mayor calidad. ¿Por qué habría de mantenerse el desempeño de una escuela si se reducen sus recursos?

2 ¿Cómo lograr una educación de calidad? Asegurar que los progresos sean sostenibles

Para que las escuelas puedan egresar del P900 es preciso que modifiquen radicalmente su funcionamiento. No sólo los alumnos deben aprender en él, sino también los administradores y los profesores. Es preciso encontrar maneras, en el marco del Programa, de proporcionar insumos sostenibles, de modo que la escuela pueda manejarse por su cuenta mejor que antes de ingresar a él. Sería necesario tomar examen a la escuela —y no solamente a los alumnos— para hacer un seguimiento de lo que ésta ha aprendido. Lo concreto es que el P900 sólo es un programa complementario, con recursos limitados. Es probable —y los relatos sobre las escuelas lo confirman— que los factores significativos para el mejoramiento sostenido de las escuelas sean de tipo general y no factores vinculados con un programa determinado. El P900 ha suministrado materiales excelentes para estimular a los profesores, los alumnos y los administradores escolares y ha formulado estrategias de difusión que son valiosas, pero quizás no sean sostenibles.

Los puntajes globales de las pruebas tampoco dan una idea acabada de la situación. En todas y cada una de las escuelas visitadas —aun las más pobres y atra-

sadas— algunos niños sobresalían. Tenían una enorme sed de conocimientos y estaban absorbiendo todo lo que la escuela les podía ofrecer. En la escuela San José de Calasanz, de San Antonio, se pudo observar que un gran número de estudiantes tenía problemas de aprendizaje y necesitaba ayuda. La escuela estaba haciendo todo lo posible por satisfacer las necesidades de esos niños. Pero junto a estos, otros alumnos enfrentaban diversos desafíos, tanto en el aula como a través de programas especiales y actividades extracurriculares, como el periódico de la escuela. Ésta contaba con muchos patrocinadores en la comunidad, quienes donaban su dinero, su tiempo y sus capacidades para mejorarla.

3 ¿Qué hace que una escuela sea buena? El director

Parecería que el factor más importante es el director de la escuela. Este puede provocar un viraje de 180 grados. Los cambios producidos por Dora Muñoz, en la escuela Unidad Divina del distrito de La Florida, de Santiago, llevaron tres años, pero están dando sus frutos como lo demuestran los resultados de la prueba del SIMCE de 1998 que rindieron los alumnos de 8° grado. La directora ha logrado una multitud de cambios en una escuela difícil, pobre y hacinada, desde el reemplazo de profesores hasta el mejoramiento de la higiene del edificio. Otro ejemplo es Elsa Carrasco, directora de la escuela básica San José de Calasanz, de San Antonio, cuyo empuje empresarial, sumado a su entrega y creatividad, le ha permitido superar la adversidad, convirtiendo a la escuela en el centro de la comunidad y en un lugar de estímulo para los niños, cualquiera sea su capacidad. E Iván Rodríguez Mercado, director de la escuela de Trangol, al cabo de dos décadas sigue logrando que su escuela, minúscula y remota, sea una experiencia de aprendizaje bienvenida y cálida para sus paupérrimos alumnos.

En cambio, en la Escuela Hogar de Taltal, la falta de liderazgo es evidente y se debe tanto al autoritarismo del alcalde como al cansancio del director. La Escuela Básica Alejandro Chelén Rojas de Chañaral Alto espera a su nuevo director, mientras Claudina Rodríguez tiene las mejores intenciones y hace todo lo que está a su alcance para cumplir las funciones de directora interina, pero se ve muy limitada porque carece de las atribuciones necesarias. Lo que necesita la escuela de Chañaral Alto para cambiar de tónica es un líder dinámico y fuerte que logre modificar la situación del plantel docente.

Un cambio importante que introdujo el innovador director de Quicavi fue el concepto de que todos los profesores deben participar en la administración de la escuela. “Cuando compartes las responsabilidades y la toma de decisiones, tienes un equipo más comprometido” dice. “Es la democracia”. Quedó en el olvido el estilo de enseñanza utilizado anteriormente en la escuela, que hacía hincapié en la memorización. Se abrieron las puertas a la discusión, la explicación y el descubrimiento. El programa PME de la escuela financió la participación de los docentes en cursos especiales para capacitarse en el uso del equipo nuevo de la escuela y en temas como la comunicación oral.

Los bajos resultados de la escuela en las pruebas nacionales comenzaron a mejorar en forma sostenida. La tasa de repetición, que había llegado al 25%, cayó al 1%. Por primera vez ningún alumno de la escuela Aquelarre de Quicavi, de la isla de Chiloé, abandonó sus estudios. Pérez reconoce al plantel de siete profesores el mérito de haber transformado la escuela. “Una vez que superamos la resistencia a abandonar las viejas formas de enseñar, todos adoptaron el proyecto como un equipo y descubrimos que nos podemos divertir mientras trabajamos mejor”, dice. Los profesores se turnan para vivir en la escuela durante una semana a fin de supervisar a los internos. Esto significa que los días laborables son más largos, pero cuando describen los aspectos positivos de la escuela tanto los maestros como los estudiantes hacen referencia al sentido comunitario.

Pedro Martínez, Jefe del Departamento Provincial del Ministerio de Educación de la X Región, considera que el ingrediente principal para lograr una buena escuela es el director. “El gran éxito de una escuela depende de la capacidad de liderazgo del director. Si hay un buen director, éste logrará atraer a buenos profesores que elaborarán buenos proyectos que a su vez recibirán buenos subsidios”, concluye Martínez.

Es preciso crear incentivos para lograr que los líderes más dinámicos asuman la dirección de las escuelas, especialmente las difíciles. No hay mayores diferencias entre esto y la tarea de recuperar una empresa que está decayendo. ¿Por qué no buscar activamente administradores de escuelas con aptitudes empresariales, de gestión y de manejo de la gente y otorgarles la autoridad que necesitan para crear una buena escuela? Es evidente que la calidad de los alumnos que ingresan no va a cambiar significativamente hasta que no se solucionen los problemas de la desigualdad y la pobreza, y éstos son de largo alcance. Mientras tanto, el sistema escolar puede enfrentar el desafío especial

que representan las escuelas difíciles asignándoles los mejores líderes.

4 La jornada completa

Habría que recordar que las visitas a las escuelas se llevaron a cabo durante la puesta en práctica de muchas de las reformas escolares mencionadas, y si bien se prevé que éstas permitirán mejorar la calidad de la educación, el proceso llevará tiempo. Sin embargo, en su transcurso, puede tener efectos positivos o negativos. La transición de la media jornada a la jornada completa significa, en la práctica, que para aplicar la reforma muchas escuelas deberán duplicar —y en algunos casos triplicar— el espacio físico con que cuentan. Este no es sólo un asunto de financiamiento. En las escuelas pobres, como las incluidas en este estudio, el espacio físico disponible en la ubicación que muchas de ellas tienen actualmente es de por sí insuficiente. Tras muchos años de crecimiento sin cambios en su infraestructura, estas escuelas ya están terriblemente sobrepobladas. El problema logístico que representa dedicar el espacio disponible a un solo turno significa que, como mínimo, es preciso duplicar el número de aulas. En la mayor parte de las escuelas visitadas esto no es viable. Las municipalidades se están viendo obligadas a buscar terrenos alternativos. Además, los problemas logísticos inherentes a la implementación de este cambio tienen repercusiones muy variadas en otros insumos escolares, como los profesores, los gastos ordinarios y la construcción de nuevas instalaciones para las cuales no hay espacio suficiente en las viejas escuelas. Ahora se ha puesto en marcha un programa especial del Ministerio para ayudar a las escuelas a solucionar este problema.

5 Responsabilidades y obligación de rendir cuentas

La calidad de la educación en las escuelas subsidiadas depende casi exclusivamente de decisiones y fuentes de financiamiento externas originadas en tres ámbitos principales: el Ministerio de Educación, el Departamento Provincial y la Municipalidad o el administrador privado. El grueso del financiamiento proviene de las autoridades nacionales, con sede en Santiago, en forma de subsidios o de pagos por alumno. Las cifras se calculan teniendo en cuenta los registros de asistencia mensual y el dinero se envía a las municipalidades para su administración. La gestión de las escuelas está a cargo de las municipalidades que deben suministrar

el financiamiento adicional necesario para el equipamiento y el funcionamiento. Los aspectos pedagógicos y curriculares están a cargo del Ministerio de Educación, en Santiago. Los departamentos provinciales supervisan la aplicación de los programas del Ministerio en las escuelas.

Es preciso asegurar una mayor coordinación y una más clara asignación de responsabilidades entre estos tres ámbitos. Por el momento, las escuelas se "califican" sólo sobre la base de los resultados de las pruebas del SIMCE. En gran medida, el desempeño de las escuelas, medido mediante estas pruebas, depende de la calidad de su personal, es decir, los docentes y los administradores. Sin embargo, las decisiones sobre el personal de la escuela no están en manos de ésta, sino de las autoridades municipales locales. Cabe preguntar entonces cómo se califica a la municipalidad. Es preciso mejorar de alguna manera la coordinación entre la escuela, la Municipalidad, el Ministerio y las autoridades provinciales e instituir algún sistema de contrapesos y salvaguardias.

6 Elevada relación alumno/docente

Según la legislación chilena, las escuelas pueden asignar hasta 45 alumnos por aula y recibir un subsidio por cada uno de ellos. No hay subsidios por los alumnos que superen los 45 por aula. De este modo, las escuelas tienen un incentivo económico importante para que el número de alumnos por aula se acerque todo lo posible a esa cifra. ¿Cómo puede hacer un docente para dirigir una clase de 45 alumnos e impartirles una educación de calidad? Ciertamente, la situación dista de ser óptima. A título comparativo cabe señalar que el número promedio de alumnos por clase en las escuelas privadas de todo el país es de 24 por docente, mientras que en las escuelas privadas subvencionadas es de 38 y en las escuelas municipales llega a 35.¹² Este problema era especialmente marcado en las escuelas privadas pobres, es decir las escuelas que son de propiedad privada, pero que reciben subvención estatal por alumno. Un ejemplo que viene al caso es el de la escuela Unidad Divina. Como sus recursos son limitados, depende en gran medida de las subvenciones para sufragar sus gastos más importantes; especialmente para pagar a los docentes sueldos aceptables. Por ese motivo, los propios docentes, junto con la administración de la escuela, organizaron una campaña para in-

corporar más alumnos. Según su propietario, la escuela de Popoén opera mayormente en rojo y él tuvo que volver a ejercer la docencia para ahorrarse un sueldo.

¿Cómo puede cotejarse esta situación con la experiencia y los conocimientos internacionales? El tema del tamaño de los cursos ha sido muy debatido habida cuenta del elevado costo de las clases menos numerosas. Hay muchos puntos de vista sobre este tema y las indicaciones son muy distintas según el nivel de enseñanza de que se trate. En el pasado se ha tendido a evitar las clases reducidas, al menos en los países en desarrollo, porque no es eficaz en función de los costos.¹³ Sin embargo, este criterio general no tiene suficientemente en cuenta las diferencias entre los países en desarrollo, y si bien puede ser adecuado para los de muy bajos ingresos, no lo es necesariamente para otros, como Chile. Por otra parte, cabe preguntarse por qué es necesario aplicar un criterio absoluto con respecto al tamaño de las clases.

Hay muchas informaciones recientes sobre el costo y los efectos de reducir ese tamaño y aún queda mucho por aprender sobre este tema.¹⁴ Se ha comprobado que en el corto plazo se favorece significativamente el desempeño escolar. Experimentos realizados en los Estados Unidos demostraron que, para los estudiantes pertenecientes a las minorías, el beneficio era dos veces mayor que para los de raza blanca. Se comprobó que la mayor parte de los progresos se producían en el jardín de infancia y en 1^{er} grado. Los efectos de largo plazo son más difíciles de determinar, pues otros factores pueden dificultar la definición de los resultados. Por otra parte, es necesario aclarar el significado de clases numerosas o clases reducidas. La que en los Estados Unidos, donde se realizan muchas de estas investigaciones, se considera una clase pequeña (por ejemplo, menos de 20 alumnos por clase en comparación con más de 20 alumnos por clase), sería muy pequeña para los estándares chilenos. Como es de esperar, los resultados de las investigaciones recientes indican que el costo de oportunidad de la atención individual a los alumnos es mayor en las clases más numerosas, y que con un número menor de alumnos el docente puede dedicar menos tiempo a mantener la disciplina y más tiempo a la enseñanza. En una clase menos numerosa, el maestro puede dar más instrucción individual, generalmente en favor de los alumnos que no reciben apoyo de los padres en el hogar. Los más

¹² Véase Chile, Ministerio de Educación (1998).

¹³ Véase Lockheed y Vespoor (1991).

¹⁴ Véase Grissmer, 1999.

beneficiados por la reducción del tamaño de la clase son los alumnos de bajos ingresos y los pertenecientes a las minorías.

En algunos países de Asia oriental, como Japón y la República de Corea, la reducción del tamaño de las clases no produce los mismos resultados que en los Estados Unidos. En el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencia (TIMSS) se comprobó que en esos países, si bien el número de alumnos en las clases era elevado, el desempeño escolar también lo era. Sin embargo, los docentes de Japón enseñan a través de disertaciones y éstas son las mismas cualquiera sea el número de alumnos en la clase. En Chile la reforma educativa está dirigida a cambiar la enseñanza “frontal” por un enfoque “interactivo” que exige mayor atención individual.

La participación de los padres es fundamental para el éxito del aprendizaje, especialmente cuando el número de alumnos por clase es elevado. Aun cuando el curso tenga menos de 20 estudiantes, el tiempo que puede dedicar un docente a cada uno de ellos es limitado. Para los padres es más fácil dar tiempo a sus hijos. Sin embargo, los alumnos de las familias pobres no reciben apoyo de los padres y la escuela debe compensar esta deficiencia en la transición del hogar a la escuela, especialmente en los primeros años de la enseñanza. Se ha comprobado que en los primeros cuatro años de escuela se puede lograr una mejora significativa del desempeño en el corto plazo si se reduce el número de alumnos por clase.

7. Hacinamiento en las aulas

¿Cómo se puede impartir una enseñanza de calidad si los alumnos están amontonados en aulas demasiado pequeñas? En varias de las escuelas visitadas se comprobó que las salas estaban sobrepobladas; este problema era especialmente grave en la escuela Unidad Divina, ubicada en la comuna de La Florida, de Santiago. Las pequeñas aulas estaban atestadas con 40 o más niños, sentados tan cerca el uno del otro, que prácticamente estaban “hombro a hombro”. El problema se veía agravado por la transición al sistema de jornada completa ya que algunos cursos funcionaban todo el día y desplazaban a los que, de otra manera, hubieran utilizado las aulas en el turno de la tarde. En la Escuela Hogar de Taltal, más de 40 niños estaban amontonados en aulas diseñadas para no más de 35 niños. Este hacinamiento se observó en todas las escuelas, salvo en las más pequeñas.

8. Los docentes: rotación, capacitación y participación

La Escuela Básica Alejandro Chelén Rojas, de Chañaral Alto, es un ejemplo elocuente de la importancia de los profesores. Los alumnos tienen una enorme necesidad de sentir el compromiso de los docentes. Es inevitable que los niños duden de su valía cuando perciben la falta de compromiso de sus maestros, los ven escabullirse al terminar el día para emprender el regreso a la civilización de la ciudad más cercana, descubren que solicitan licencias por enfermedad con suma frecuencia o renuncian tan pronto como pueden. Sólo 13 de los 26 docentes de la escuela viven actualmente en Chañaral Alto. El resto va y viene todos los días. El puntaje de 4° grado en las pruebas del SIMCE de 1996 cayó abruptamente porque esa cohorte de alumnos tuvo 12 profesores en un periodo de cuatro años. En cambio, los alumnos de 8° grado tuvieron una docente excelente desde 1° a 8° y este hecho se reflejó en un aumento de 15 puntos en las clasificaciones de las pruebas del SIMCE. Como resulta tan difícil encontrar docentes, 11 de los 26 carecen de título, entre ellos los siete profesores nuevos. En el lapso de un año la escuela ha tenido tres directores y el cargo ha quedado vacante nuevamente. Es indudable que esta situación es catastrófica y debe corregirse. Si la escuela no puede retener a los docentes ¿por qué mantenerla en la ciudad? ¿Por qué no transferirla a la población de mayor tamaño más cercana y transportar a los niños en ómnibus? Vale la pena examinar la relación costo-beneficio y los efectos de un cambio de esta naturaleza.

El ejemplo de Chañaral Alto puede ser representativo de un problema subyacente y valdría la pena investigarlo más a fondo: la dificultad de encontrar buenos docentes para las escuelas rurales que están demasiado lejos como para trasladarse con facilidad, pero no lo suficiente como para que los maestros opten por vivir en la comunidad.

En la escuela Unidad Divina del distrito de La Florida, de Santiago, la directora consideraba que los integrantes de su equipo de docentes habían aprendido a trabajar muy bien juntos y estaba muy contenta de que la rotación de maestros hubiera disminuido. El hecho de que se tratara de una escuela privada posibilitó estos cambios. No ocurre lo mismo en las escuelas municipales, en las que el sindicato de los profesores y la legislación regulan estrictamente los contratos.

La mayoría de los 16 profesores de la Escuela Unidad Divina proviene de institutos profesionales. Casi todos están en la escuela todo el día, pues en sus

contratos se estipula una semana de trabajo de 44 horas. El salario básico es bajo y la escuela comenzó a otorgar bonificaciones como incentivo a los profesores eficientes y eficaces. Los profesores valoran los esfuerzos de la directora y la facilidad con que aprueba los nuevos proyectos. Pero lo bajo de los salarios sigue siendo motivo de desaliento, particularmente cuando la realización de cursos de perfeccionamiento no se traduce en mejoras salariales. “No paga perfeccionarse”, dijo Ramón, quien explicó que apenas contó con una pequeña ayuda del colegio para pagar su postítulo en orientación y que su mayor nivel de capacitación no se tradujo en un aumento de sueldo.

9. Financiamiento de las escuelas: un problema de focalización inversa

La escuela de Taltal resultó un hallazgo importante en lo que se refiere al funcionamiento concreto de la reforma educativa —o, en este caso, quizás habría que decir el no funcionamiento. Esta escuela se visitó, porque representaba el caso de una escuela muy grande, cuyo desempeño había mejorado, se había estancado y luego había decaído nuevamente, pese al P900 y las intervenciones de otros programas y proyectos. Según la hipótesis del Ministerio, era probable que las escuelas grandes tuvieran mayores dificultades para lograr progresos sostenidos. Por otra parte, la de Taltal no es una escuela muy pobre, como lo indica el índice de vulnerabilidad utilizado por la JUNAEB. En una escala de 1 a 5, el índice de la Escuela Hogar era de 2, lo que la ubica en una categoría de baja vulnerabilidad. Las características de la infraestructura física y de los niños observados durante la visita eran mejores que las de cualquiera de las otras cinco escuelas de bajo desempeño visitadas. El hallazgo al que hacemos referencia fue el alcalde local, quien tenía la autoridad para decidir cómo se distribuirían los fondos asignados a la municipalidad para financiar el funcionamiento de las escuelas. Este alcalde había decidido destinar fondos que correspondían a la escuela más grande y más pobre de la ciudad —la Escuela Hogar— a financiar el funcionamiento de las escuelas secundarias y las escuelas nocturnas, cuyo desempeño era deficiente en razón de una matrícula más reducida y una asistencia irregular. La Escuela Hogar tenía 1 100 alumnos de nivel básico, cuya asistencia era obligatoria, y por lo tanto era la fuente de ingresos segura. Sin embargo, parte de estos ingresos se estaban transfiriendo para financiar el resto del sistema. Mientras tanto, entre otras

carencias básicas, la escuela no tenía sillas suficientes en el comedor.

Este caso es un excelente ejemplo de la importancia que reviste analizar el desempeño a nivel micro además de hacerlo a nivel macro; de por qué es preciso analizar de primera mano el “cómo” y no limitarse a la información que llega a los estamentos superiores. Sin esta información pormenorizada lo lógico sería suponer que los subsidios otorgados sobre la base del número de alumnos se utilizan para lo que han sido otorgados y en las escuelas a las que han sido destinados. También puede ayudar a explicar por qué algunos funcionarios superiores del Ministerio consideraban que los “casos más difíciles” eran las escuelas muy grandes. Es probable que haya otros casos en que las municipalidades reasignan los fondos de las escuelas básicas más grandes para sufragar los gastos de las escuelas más pequeñas, las escuelas secundarias más caras y aquellas en las que la asistencia no es obligatoria —y por lo tanto es variable—, por lo que reciben subsidios más bajos. En este período de recesión y de crisis económica se está recortando aún más el presupuesto de las municipalidades y es muy posible que la práctica señalada se intensifique. Este es un caso muy claro de focalización inversa.

10. Los programas especiales compiten con lo esencial

Muchas escuelas están recibiendo insumos de programas especiales dirigidos a mejorar la calidad y la pertinencia de la educación. Además del Programa P900, la mayoría de las escuelas visitadas había ganado algún proyecto PME, es decir, un proyecto para mejorar la educación. En 1995 se otorgaron premios a 736 proyectos en las competencias de las escuelas básicas, en una amplia gama de áreas de aprendizaje: castellano, integración de temas, integración social, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y educación física. Las escuelas básicas recibieron el equivalente de más de 4 millones de dólares, lo que representa un promedio de 6 000 dólares —a valores actuales— por escuela para proyectos de dos a tres años de duración. La gran mayoría de estos proyectos se destinó al área de castellano (60%). Un ejemplo característico es el proyecto de televisión en la Escuela Quicavi de Chiloé que tanto contribuyó a convertir el aprendizaje en algo vivo para los alumnos.

Si bien estos proyectos y programas aportan posibilidades enriquecedoras a los estudiantes, también exigen tiempo y atención de los maestros y los admi-

nistradores. En más de una escuela se hizo referencia a esta situación. Por ejemplo, en la escuela de Chañaral Alto, que enfrenta las mayores dificultades para atraer y mantener a docentes y personal capacitados, si bien estaban muy orgullosos de su PME, también había preocupación por la falta de tiempo para la aplicación del P900 resultante de las exigencias del PME y de otros proyectos. Para ganar un Proyecto de Mejoramiento Educativo es preciso dedicar tiempo a la presentación escrita del proyecto y, cuando la escuela se lo adjudica, ocuparse de su ejecución y supervisión. Además, las escuelas reciben diversos insumos de programas especiales por los cuales deben competir. Esto no significa que no sean insumos útiles pero tienen un costo en materia de recursos.

Otro ejemplo es el innovador Proyecto Enlaces, cuyo objetivo es dar a los alumnos experiencia práctica en el uso de las computadoras. Uno de los requisitos es contar con una sala especial, con medidas de seguridad adecuadas. En primer lugar, es preciso capacitar a los docentes en el uso de las computadoras y luego capacitar y supervisar a los estudiantes. En la escuela Unidad Divina de La Florida se ha sacrificado la biblioteca para dedicarla al Proyecto Enlaces ya que no hay otra sala disponible. Daría la impresión de que este es un esfuerzo contradictorio por mejorar la calidad. Por un lado se aplica un proyecto innovador pero por el otro se afecta un elemento esencial para la enseñanza. La Escuela Hogar de Taltal tenía muchos opeles, pero carecía de gran cantidad de elementos básicos. Las computadoras todavía estaban embaladas y una donación de equipo de laboratorio se exhibía con orgullo en la sala de multimedios mientras en las aulas los niños seguían, en su mayoría, con la misma rutina de siempre.

11. "Tareas" para hacer en casa o ejercicios supervisados en la escuela

Se pueden asignar tareas para realizar en casa, pero para muchos estudiantes pobres es difícil encontrar un lugar tranquilo para hacerlas. En muchas casas carecen de una habitación que ofrezca privacidad para hacer las tareas. En lugar de ello, es muy probable que los niños tengan que compartir la mesa del comedor con otros miembros de la familia que están mirando televisión, hablando o recibiendo a amigos. Los padres de bajo nivel educativo están menos dispuestos a ayudar a sus hijos con las tareas escolares y aún menos capacitados para hacerlo. Ramón, un docente de 8° grado de la escuela Unidad Divina de La Florida, en

Santiago, considera que este es un problema grave: "en la casa dejan la mochila en un rincón, no la abren y, en la mayoría de los casos, ni siquiera tienen un lugar donde estudiar; y si tratan de hacerlo, deben estudiar en una mesa donde hay alguna radio o un televisor a todo volumen y un montón de chiquillos gritando". Este tipo de comentario se escuchó en la mayoría de las escuelas que tenían problemas de desempeño, mientras que en la escuela Movilizadores Portuarios de San Antonio, donde los resultados son satisfactorios, los padres son muy exigentes con los profesores y se interesan mucho por los resultados de la escuela en las pruebas del SIMCE, y colaboran como monitores de taller y en proyectos especiales. En lugar de quejarse por la situación precaria en los hogares, difícil de aceptar, la solución más constructiva podría ser brindar un entorno de trabajo "hogareño" en la escuela y realizar ejercicios supervisados en salas dedicadas a tal fin una vez finalizada la jornada escolar.

12. ¿Qué hacer con los libros de texto?

Los libros de texto son la expresión concreta del currículo y permiten a los estudiantes estudiar por su cuenta. Todos los años el gobierno llama a una licitación de libros de texto para los alumnos del sistema de educación subsidiada por el Estado, que representa el 93% de la matrícula total del país. La falta de libros de texto adecuados sigue siendo un obstáculo para lograr una educación de calidad y es preciso redoblar los esfuerzos para mejorarlos.

En muchos casos se escucharon quejas de los docentes sobre la escasez y la mala calidad de los libros de texto. Cuando el Ministerio de Educación envía los cuestionarios para que los profesores indiquen qué libros desean recibir, Rosa Ovalle Fernández, una maestra de la Escuela Hogar de Taltal, elige los libros cuidadosamente, pero en vano. "Elegimos siempre los mejores y siempre recibimos lo que esté disponible", se quejó. Una profesora de la escuela Movilizadores Portuarios, de San Antonio, dijo: "Me dio indignación comprobar que el libro de castellano de la Editorial Arrayán suministrado por el Ministerio, y que se vende en las librerías con un libro de ejercicios para los alumnos, nos llegue sin él. O sea que estamos en desventaja aun antes de empezar". Algunos docentes pasan revista todos los años a los nuevos textos escolares, compran los más útiles con su propio dinero, los fotocopian para los estudiantes y sólo les cobran las fotocopias.

Aunque la evaluación de los libros de texto no era un aspecto central del estudio, este tema se examinó

más detenidamente. Si bien en 1990 muchos niños tenían que compartir los libros de texto, en los diez años siguientes el Ministerio de Educación ha triplicado el número de los enviados a las escuelas y ha indicado que en el año escolar que comienza en marzo del 2000 todos los estudiantes de la educación básica tendrían sus propios libros. También se están realizando esfuerzos por mejorar su calidad en consonancia con la reforma del currículo.

Dado el papel central que desempeñan los libros de texto en los resultados educativos, cabe preguntarse por qué no son mejores y qué hay que hacer para modificar esta situación. En un trabajo de investigación muy importante llevado a cabo por el Centro de Estudios Públicos (CEP), se realizó una evaluación exhaustiva de la calidad de los libros de texto utilizados en las escuelas chilenas subvencionadas por el gobierno.¹⁵ Para realizar el estudio del CEP se crearon dos comisiones: una para evaluar los textos de matemáticas y otra para los de castellano. El panel de expertos estaba integrado por personas de clase alta, media y baja, docentes universitarios, usuarios de los libros de

matemáticas y castellano y directores de escuela. Todos coincidieron en que los libros de texto chilenos no alcanzan el nivel de los de España e Inglaterra —utilizados como elemento de comparación— y formularon conclusiones y propuestas sobre este tema.

La reforma de los libros de texto podría ser una manera relativamente rápida de producir cambios importantes en la calidad de la educación en lo que se refiere a los alumnos. Con buenos libros se puede mejorar inmediatamente el aprendizaje en el aula y el individual. La variedad de libros de texto disponibles en el mercado no es muy grande. El Ministerio está evaluando el proceso de licitación y los textos que se están usando, medida que ha sido muy bien acogida; pero subsiste el hecho grave de que el nivel de los libros de texto chilenos es inferior al internacional y no puede producirse un cambio real en el futuro cercano, a menos que se resuelva este problema crucial de calidad. Como se está realizando una reforma de los planes de estudio de la educación básica, es imprescindible iniciar cuanto antes una reforma de los libros de texto.

VI

Conclusiones

Muchas de las conclusiones extraídas de las visitas exhaustivas a las escuelas serán útiles para una proporción significativa de las escuelas básicas subsidiadas del país y contribuirán a mejorar la calidad y la equidad de la educación básica. Las entrevistas a las escuelas demuestran que si bien los factores de calidad son acumulativos, algunos de ellos generan cambios profundos. Es fundamental identificar y comprender estos factores, porque son ellos los que deberían modificarse en el corto plazo. Los relatos de las escuelas nos indican que lo que más incide en la calidad de ellas es tener un director de primera línea, que cuente

con la autoridad suficiente para tomar determinadas medidas. También demuestran que un cuerpo docente estable, capacitado y motivado es la médula de una buena escuela y puede producir diferencias significativas en el desempeño de los alumnos. Por el contrario, si la rotación de los docentes es frecuente y su nivel de capacitación e interés es bajo, el desempeño de los estudiantes decae inmediatamente. El problema fundamental es atraer y retener a docentes capacitados y a directores talentosos en las regiones pobres y remotas de Chile y en las escuelas difíciles de los vecindarios pobres de las ciudades.

¹⁵ Véase Eyzaguirre y Fontaine, eds., (1997).

Bibliografía

- Angell, A. (1996): Improving the quality and equity of education in Chile: The programme 900 escuelas and the MECE-básica, A. Silva ed.: *Implementing Policy Innovations in Latin America Politics, Economics and Techniques*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (1995): *Priorities and strategies for education*, Washington, D.C.
- _____ (1999): *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, World Bank strategy paper, Washington, D.C., Latin America and the Caribbean Social and Human Development.
- Carlson, B. (2000): *Achieving Educational Quality: What Schools Teach Us*, serie Desarrollo productivo, N° 64, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Carlson, B., ed. (1999): *Social Dimensions of Economic Development and Productivity: Inequality and Social Performance*, serie Desarrollo productivo, N° 56, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Carnoy, M. y P. McEwan (1997): *Public investment on private schools: A reconstruction of educational improvements in Chile*, Stanford, California, Stanford University.
- CEPAL (1998): *Panorama social de América Latina, 1997*, Santiago de Chile, Departamento de Estadística.
- Chile, Ministerio de Educación (1996): *Compendio de información estadística 1996*, Santiago de Chile, Departamento de Estadística.
- _____ (1998): *Compendio de información estadística 1998*, Santiago de Chile, Departamento de Estadística.
- Cohen, E., ed. (1998): Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia, *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago de Chile, CEPAL/Organización de los Estados Americanos (OEA)/Ediciones SUR.
- Cox, C. (1997): *La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación*, Documentos PREAL, N° 8, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Espínola, V. (1996): *Revisión de quince años de política educativa en Chile: ajustes en función de la equidad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Eyzaguirre, B. y L. Fontaine (1999): *¿Qué nos dice el SIMCE de 8° Básico? Análisis y perspectivas*, serie Documentos de trabajo, N° 294, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Eyzaguirre, B. y L. Fontaine, eds. (1997): *El futuro en riesgo: nuestros textos escolares, 1997*, Santiago de Chile, CEP.
- Gajardo, M. (2000): *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Documento PREAL, N° 15, Santiago de Chile, PREAL, enero.
- García-Huidobro, J. (1999): *La reforma educacional chilena*, Santiago de Chile, Editorial Popular.
- García-Huidobro, J. y C. Jara (1994): El programa de las 900 escuelas, M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, AGCI/ASDI/CIDE.
- Grissmer, D. (1999): *Seminar on Class Size Effects: Assessing the Evidence, its Policy Implications, and Future Research Agenda*, Washington, D.C., RAND Corporation, septiembre.
- JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas) (1998): *JUNAEB, Red nacional de apoyo al estudiante, programas 98.99*, Santiago de Chile.
- Lockheed, M. y A. Vespoor (1991): *Improving Primary Education in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martínez, R. (1996): La prueba SIMCE y la medición de la calidad de la educación, *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago de Chile, CEPAL/OEA/Ediciones SUR.
- Mizala, A. y P. Romaguera (1998): *Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena*, Documentos de trabajo, serie Economía, N° 36, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Centro de Economía Aplicada (CEA).
- Olivares, J. (1996): Sistema de medición de la calidad de la educación en Chile: SIMCE, algunos problemas de medición, *Revista iberoamericana de educación*, N° 10, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) (1998): El futuro está en riesgo, Washington, D.C., Diálogo Interamericano, abril.
- Rojas, C. y J. M. Esquivel (1998): *Los sistemas de medición del logro académico en Latinoamérica*, LCSHD paper series, N° 25, Washington, D.C., Banco Mundial, Latin American and Caribbean Regional Office, octubre.
- Schiefelbein, E. y P. Schiefelbein (1999): Repetition and quality of education in Chile; L. Randall y J. Anderson, eds., *Schooling for Success*, Sharpe, Armonk, Nueva York.
- Undurraga, C. (1998): Reforma educacional en Chile: perspectiva de cinco ministros, Washington, D.C. BID.

Impactos estáticos y dinámicos del Mercosur. El caso del sector del calzado

Marta Bekerman

Directora

bekerman@econ.uba.ar.

Pablo Sirlin

Investigador

sirlin@econ.uba.ar

*Centro de Estudios de la
Estructura Económica (CENES)
Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad
de Buenos Aires*

Los efectos estáticos de la creación o desvío de comercio son habitualmente considerados la variable fundamental para evaluar los beneficios y costos de los procesos de integración regional. Sin embargo, son los efectos de carácter dinámico los que ofrecen los argumentos más convincentes para defender los procesos de integración por sobre los de apertura unilateral de la economía. La dificultad de medir tales efectos plantea la necesidad de trabajar con dimensiones desagregadas que permitan analizar las transformaciones sufridas por los distintos sectores productivos y sus consecuencias en los niveles y formas de organización productiva, las estrategias empresariales, los niveles de actualización tecnológica y la dinámica regional, entre otros aspectos. El sector del calzado resulta muy útil para analizar los efectos de la integración subregional, porque es un sector que exhibe corrientes de comercio intrazonales y extrazonales crecientes, en el cual las pequeñas y medianas empresas tienen un papel importante. Forma parte de un eslabonamiento productivo más amplio, y su competitividad depende de la presencia de factores sistémicos.

El artículo consta de cinco secciones. La sección I reseña las principales características del sector del calzado. La sección II analiza el marco de regulaciones y políticas microeconómicas en el que se desenvuelve el sector a nivel nacional y subregional. La sección III describe la estructura y desempeño del sector en los años noventa. La sección IV analiza los impactos estáticos y dinámicos que pueden ser identificados a partir del análisis estadístico y de los estudios en el terreno realizados en Argentina, Brasil y Uruguay.¹ Por último, a modo de conclusión, la sección V se refiere a ventajas heredadas y adquiridas de la industria del calzado.

¹ Tales estudios consistieron en la realización de una entrevista normalizada a alrededor de quince firmas de cada uno de los países mencionados y a las principales cámaras empresariales del sector.

I

Características básicas del sector del calzado

La industria del calzado forma parte de una cadena productiva que comienza en la fase primaria con la producción de ganado y cueros y continúa en la fase industrial. En esta última existen tres etapas. En primer lugar se encuentra la de los frigoríficos y mataderos, le sigue la de las curtiembres y, finalmente, la de las manufacturas del cuero, entre ellas el calzado. Si el calzado que se produce no es enteramente de cuero, la industria se relaciona también con la cadena de producción del caucho y del plástico. Además, la fabricación de calzado se relaciona hacia atrás con un conjunto de actividades industriales de apoyo, entre las que se encuentran la producción e importación de partes y componentes del calzado, de cajas de cartón, y de máquinas y equipos para la industria.

La oferta del sector no es homogénea. No sólo el conjunto de productos es muy variado (calzado deportivo, de vestir o especiales, calzado para hombres, mujeres o niños, calzado enteramente de cuero, de plástico, de caucho o combinado, etc.), sino que dentro de un mismo tipo de calzado los productos se diferencian por calidad, por marca, etc. Esta variedad da lugar a una segmentación importante del mercado del calzado que determina las características de la competencia en el sector.

La competencia a través de los precios es muy importante, sobre todo en el calzado de menor calidad. En el de mayor calidad, la diferenciación del producto es el elemento clave. En el rubro del calzado deportivo, la imagen de marca asume un papel fundamental y, por lo tanto, los gastos en publicidad y comercialización constituyen un aspecto central.

En el segmento del calzado de vestir las economías de escala no son decisivas (aspecto que no ha sido modificado por las innovaciones tecnológicas que se vienen produciendo en la industria) y, en muchos países, la producción de calzado se halla concentrada en las PYME. En el segmento del calzado deportivo las

economías de escala parecen ser más importantes, por lo que las plantas tienden a ser de mayor tamaño. Asimismo, la importancia de las marcas hace que el mercado mundial de calzado deportivo esté dominado por una reducida cantidad de grandes marcas internacionales que abastecen el mercado mundial a través de distintas plantas de producción propias (instaladas en muchos casos en países con mano de obra barata), o mediante licencias de producción y/o comercialización. Esto se repite, en menor medida, en los segmentos de mayor calidad del calzado de vestir.

Siendo el precio un eje de la competencia en el sector la reducción de costos es un elemento fundamental en la estrategia competitiva de las empresas. Entre los costos destaca el laboral ya que, a pesar de la incorporación de nuevas tecnologías automatizadas, el proceso productivo sigue haciendo uso intensivo de mano de obra. Por lo tanto, la disponibilidad de mano de obra con bajos salarios ha sido un factor clave en la competitividad de esta industria y decisivo en su traslado desde los países desarrollados hacia economías con mano de obra de bajo costo (al comienzo hacia Taiwán, la República de Corea, Hong Kong y Brasil, y en una segunda etapa hacia China, Filipinas e Indonesia).

Del mismo modo, la disponibilidad de materias primas (cuero natural) de buena calidad y precio ha sido otro factor determinante de la competitividad de la industria, aunque actualmente este factor parece estar perdiendo importancia frente a características como la calidad, el diseño, los plazos de entrega y la eficiencia productiva y ante la mayor variedad y calidad de materiales sustitutivos del cuero (Da Costa, 1993).

Desde el punto de vista tecnológico, la industria es altamente heterogénea y en muchos países subsiste un gran número de empresas pequeñas que utilizan la tecnología tradicional. No obstante, hay ciertas innovaciones —fabricación y diseño asistido por computadora (CAD)— que han cobrado importancia como factor de competitividad y que se están generalizando en el sector. En algunos segmentos de mercado, como el del calzado femenino, en los cuales destaca el cambio frecuente de modelos y la variedad, la introducción del CAD ha permitido que las plantas adquieran la flexibilidad productiva necesaria para satisfacer la demanda.

□ Este trabajo forma parte de un proyecto más extenso coordinado por los autores y en el que los estudios nacionales sobre Argentina, Brasil y Uruguay fueron realizados por CENES, FUNCEX y CINVE, respectivamente, en el marco de la Red de Centros RedInt del INTAL. Los autores agradecen los comentarios de uno de los jueces anónimos que colaboran con la Revista de la CEPAL.

II

Marco de políticas microeconómicas

1. Políticas comerciales y de regulación sectorial de ámbito nacional

Durante la fase de industrialización sustitutiva de importaciones, los países del Mercosur, especialmente Argentina y Brasil, desarrollaron un vasto conjunto de instrumentos de promoción que combinaron altas tasas de protección comercial con regímenes especiales de incentivo a la inversión y, posteriormente, con instrumentos de estímulo a las exportaciones. Hacia fines de los años ochenta se empezó a vislumbrar un cambio de estrategia de política económica que avanzó con distinta profundidad y velocidad en los diversos países.

En Argentina y Brasil la apertura se tradujo, a partir de los años noventa, en una reducción importante de la protección nominal y efectiva del sector del calzado. Pero más allá de estas tendencias generales a la racionalización y reducción de los niveles de intervención pública en la política industrial, en uno y otro subsisten distintos instrumentos de política que han beneficiado al sector.

A partir de 1994 Argentina estableció derechos específicos mínimos para una serie de partidas de calzado deportivo, los que fueron incrementados en 1995. En 1997 empezó a regir una cláusula de salvaguarda (de la que se hallan exceptuados los países del Mercosur) y que contempla la aplicación de derechos específicos mínimos y, a partir de noviembre de 1998, de cuotas de importación (superadas las cuales se duplican los niveles de derechos específicos). Finalmente, en 1999 Argentina intentó implementar medidas para arancelarias destinadas a trabar las importaciones, fundamentalmente desde Brasil.

En el caso brasileño, los incentivos del gobierno federal se superponen con los otorgados por los gobiernos estatales, que tienen potestades fiscales más amplias que en el caso argentino para el otorgamiento de incentivos fiscales. El gobierno federal ha tomado diversas medidas de apoyo al sector. Por un lado, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) estableció, entre 1995 y 1998, un programa de financiamiento de inversiones del sector con una tasa de interés preferencial. Por otro lado, el gobierno brasileño empezó a utilizar en forma más activa la política comercial externa. En 1995 puso en la Lista de Excepción al Arancel Exter-

no Común un conjunto importante de partidas arancelarias correspondientes al sector del calzado, para las que se fijó un arancel de 31% que se reduciría gradualmente a partir del año 2000. En abril de 1997 el gobierno federal impuso, a través de la Medida Provisoria 1569, algunas restricciones al financiamiento de las importaciones que finalmente se atenuaron un poco para los miembros del Mercosur (quedaron exceptuadas las importaciones de menos de 40 mil dólares y a un plazo de hasta 89 días).²

2. Políticas comerciales y de regulación sectorial en el ámbito del Mercosur

A nivel subregional las áreas de política pertinentes se relacionan con el camino al librecomercio subregional en el sector, la puesta en vigencia del arancel externo común, la reducción o eliminación de las restricciones o impuestos a las exportaciones de cueros dentro del Mercosur y la armonización de políticas de incentivo entre los países miembros.

La liberalización del comercio dentro del Mercosur es un proceso relativamente reciente. Muchas de las posiciones arancelarias más significativas de Argentina y de Uruguay estuvieron desde un inicio en las listas respectivas de los Regímenes de Excepción a la liberalización comercial intrazonal y, una vez constituida la Unión Aduanera en 1995, la mayoría de estas posiciones pasaron a formar parte de los Regímenes de Adecuación. De esta manera, sólo a partir de 1995 comenzó un proceso gradual de reducción de aranceles intrazonales en los casos de Argentina y Uruguay, proceso que terminó en 1999 y en el 2000, respectivamente. Brasil también estableció obstáculos al librecomercio intrazonal, fundamentalmente con la ya comentada Medida Provisoria 1569 de 1997, que restringe el financiamiento de las importaciones.

El arancel externo común para el sector del calzado fue originalmente de 20%, nivel similar al arancel nominal argentino y uruguayo y levemente superior al existente en Brasil. Sin embargo, la presión de

² Esta medida habría afectado seriamente las exportaciones argentinas, como lo atestiguan las entrevistas a la Cámara y a una de las empresas que exportan calzado a Brasil.

las importaciones desde fuera del Mercosur (fundamentalmente del sudeste asiático) en un contexto de revaluación cambiaria llevó a los gobiernos de Argentina y Brasil a ubicar varios productos del sector en las listas de excepción al arancel externo común (con un cronograma de derechos descendente que debería converger al arancel externo común en el 2001). Además, Argentina ha establecido una cláusula de salvaguardia nacional contra las importaciones de calzado originadas fuera de la zona, lo que profundiza las diferencias subregionales en materia de política comercial externa y beneficia a los socios comerciales intrazonales. De esta manera, en el sector del calzado el Mercosur no se ha convertido aún en una verdadera unión aduanera.

Un aspecto que ha generado conflictos y fuertes negociaciones han sido las restricciones e impuestos establecidos por Argentina y Uruguay para las exportaciones de cuero. Finalmente, las restricciones uruguayas fueron levantadas, mientras que en Argentina se ha establecido un cronograma para reducir los derechos

de exportación intrazonal hasta su desaparición en el año 2000.

Por último, resta el problema crucial de las asimetrías regulatorias entre los países miembros del Mercosur. La armonización de las políticas industriales en él fue fijada como una de las prioridades en el Tratado de Asunción de 1991, pero hasta el momento se ha avanzado muy poco en la materia. En este marco, el activismo sensiblemente mayor de los gobiernos federal y estatales brasileños (sobre todo a través de la batalla fiscal para atraer inversiones) estaría determinando un contexto fuertemente asimétrico para la competencia intrarregional. Esta situación ha contribuido a enturbiar las relaciones entre las cámaras empresariales de los países miembros, que se hallan caracterizadas más por el conflicto que por la cooperación. Por otro lado, los problemas abarcan no sólo la falta de armonización de numerosas áreas de política industrial, sino también el incumplimiento de las decisiones comunitarias ya acordadas.

III

Estructura y desempeño del sector

1. Estructura del sector del calzado en el Mercosur

El sector calzado del Mercosur está constituido por un conjunto muy heterogéneo de empresas de distinto tamaño: sus pocas empresas grandes coexisten con numerosas empresas pequeñas y medianas (cuadros 1 y 2).

En los tres países considerados la estructura del sector tiene forma de pirámide, con una gran base de microempresas y empresas pequeñas, un número im-

CUADRO 1

Argentina: Concentración en el sector del calzado, 1993 (Pesos argentinos)

Según el valor bruto de la producción	Cantidad de empresas	Porcentaje del valor bruto de la producción sectorial
Menos de 1 millón	1 222	23
Entre 1 y 5 millones	136	27
Entre 5 y 20 millones	23	20
Más de 20 millones	7	30

Fuente: INDEC 1994.

CUADRO 2

Brasil: Concentración en el sector del calzado, 1995

Según el número de empleados	Número de empresas	Total empleados	Facturación total (millones de reales)
Menos de 10	6 334	16 174	266
Entre 10 y 49	1 387	30 874	438
Entre 50 y 99	344	24 200	349
Entre 100 y 249	259	40 535	644
Más de 250	176	177 170	3 220
<i>Total</i>	<i>8 500</i>	<i>288 953</i>	<i>4 917</i>

Fuente: Correa, 1999.

portante de empresas medianas y un conjunto relativamente menor de grandes empresas (cuadros 1 a 5).

Más allá de esta similitud, hay grandes diferencias entre los distintos países del Mercosur en el número de empresas que operan en el sector (8500 en Brasil, 1400 en Argentina, 117 en Uruguay) y en el tamaño de ellas: las firmas con más de 100 empleados son 435 en Brasil, 30 en Argentina y apenas 2 en Uruguay.

CUADRO 3

Uruguay: Concentración en el sector del calzado, 1997

Tamaño de la empresa según el número de empleados	Número de empresas	Porcentaje del número total de empresas
Menos de 10 empleados	77	65.8
Entre 10 y 19	27	23.1
Entre 20 y 100	11	9.4
Más de 100.	2	1.7

Fuente: Laens, Osimani y Failde, 1999.

En Argentina se diferencian claramente el segmento de calzado deportivo y el de calzado no deportivo. El segmento de calzado deportivo se halla fuertemente concentrado: en un extremo se encuentran dos grandes empresas productoras de calzado deportivo de marca (Alpargatas Calzados S.A. y Gatic S.A.), las que acaparan, con distintas plantas distribuidas en el país, el 95% de la producción nacional de este calzado (CLAVES, 1997). Estas empresas cuentan con licencias de las principales marcas internacionales (Nike en el caso de Alpargatas Calzados S.A., y Adidas, New Balance y Le Coq Sportif en el caso de Gatic S.A.). Además, Alpargatas Calzados S.A. ha consolidado una marca propia (Topper) que vende no sólo en Argentina sino también en América Latina. Una tercera firma (Unisol S.A.) produce calzado deportivo con las marcas Puma y Lotto, aunque en una escala apreciablemente menor. En el otro extremo, subsisten algunas empresas pequeñas que producen calzado deportivo de menor precio, sin marca internacional, que venden en mercados regionales.

El segmento del calzado no deportivo, que se subdivide según el tipo de usuario (hombre, mujer, niño), y según los niveles de calidad y precio del producto, se halla muy atomizado. Existe una única firma líder (Grimoldi S.A.) que trabaja con marcas propias y licencias extranjeras, pero que no produce más del 10% de lo que fabrican las grandes empresas de calzado deportivo; hay además unas pocas empresas medianas y un sinnúmero de empresas pequeñas con un valor bruto de producción inferior a los cinco millones de pesos.

En Brasil pueden identificarse tres grandes conjuntos de empresas en el sector del calzado. Las de tamaño grande (más de 450 empleados) están especializadas fundamentalmente en calzado deportivo y sus ventas se dirigen predominantemente al mercado interno; producen con licencias internacionales y con algunas marcas propias instaladas en nichos específicos. En el otro extremo, las empresas pequeñas y

microempresas también operan en mercados locales pero con procesos más artesanales.

Por último, las empresas medianas (entre 50 y 449 empleados) apuntan predominantemente al mercado externo y se localizan de preferencia en el estado de Rio Grande do Sul, específicamente en la región del Valle de Sinos, que ha tenido un papel fundamental en el vigoroso desempeño exportador del sector.³ La producción de calzado en dicha región partió en un conglomerado de pequeñas empresas orientadas al mercado interno que a lo largo de las últimas décadas se fue transformando en un conjunto de empresas de distintos tamaños que llegaron a exportar el 70% de su producción (Schmitz, 1997).

En Uruguay hay sólo dos empresas grandes de calzado (más de 100 empleados) que exportan la mayor parte de su producción (una se concentra en el mercado estadounidense y la otra en el argentino). Las empresas medianas y pequeñas producen fundamentalmente para el mercado interno y ocasionalmente exportan.

2 Desempeño del sector

a) Producción y consumo aparente

La producción de calzado de los tres países del Mercosur estudiados alcanzó en 1997 los 4 200 millones de dólares corrientes, de los que Brasil aportó un 71%, Argentina un 24% y Uruguay el 5%. El comportamiento del sector ha sido errático, aunque exhibe una clara tendencia de mediano plazo al estancamiento o caída de la producción y, en menor medida, del consumo aparente (gráficos 1 a 3).

De los gráficos 1 a 3 se pueden deducir las siguientes tendencias generales entre 1991 y 1997:

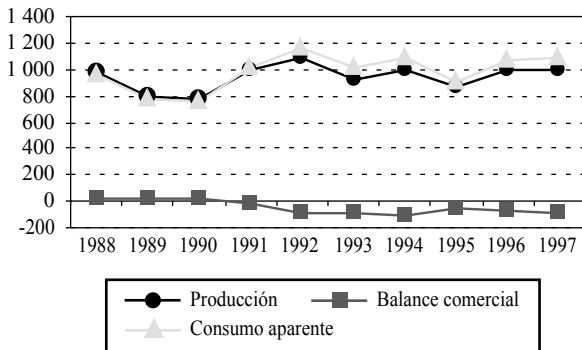
- La producción de calzado tuvo un comportamiento errático con tendencia al estancamiento (Argentina) o a la caída (Uruguay y Brasil).
- El consumo aparente mostró un escaso dinamismo, pese a que en el período hubo un importante crecimiento del producto bruto zonal.

En los tres países estudiados se produjo un fuerte incremento de las importaciones que llevó a revertir el signo tradicionalmente superavitario del balance comercial sectorial en Uruguay y Argentina. En el caso brasileño las importaciones también se incrementaron notablemente, pero el balance comercial se mantuvo superavitario gracias a un importante volumen de exportaciones.

³ Entre 1970 y 1990 Brasil aumentó su participación en las exportaciones mundiales de calzado de cuero del 0.5 al 12.3%.

GRAFICO 1

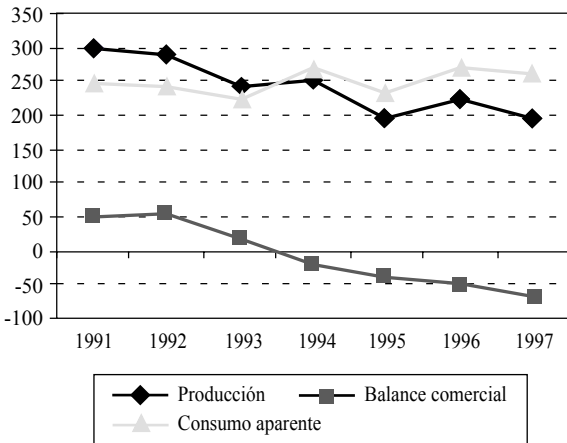
Argentina: Producción y consumo aparente de calzado, 1988 a 1997
(Millones de pesos argentinos de 1993)



Fuente: INDEC, 1997.

GRAFICO 2

Uruguay: producción y consumo aparente de calzado, 1991 a 1997
(Millones de pesos uruguayos de 1993)



Fuente: Laens, Osimani y Failde (1999).

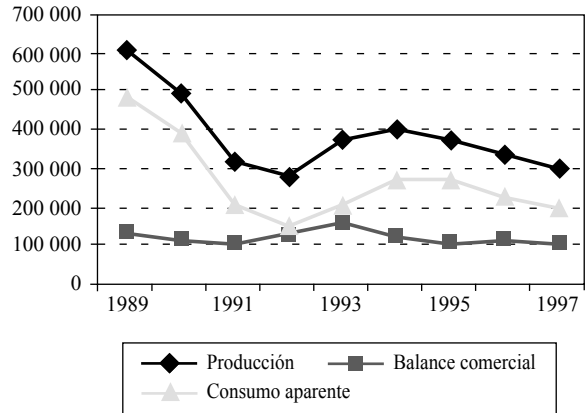
b) Empleo y productividad en la industria del calzado

Según las estadísticas disponibles, la industria del calzado de los tres países estudiados empleaba aproximadamente 310 mil personas en 1995. De este total, 288 mil correspondían a Brasil, 20 mil a Argentina y poco más de 2 mil a Uruguay.⁴

⁴ Creemos que las cifras de empleo en el sector pueden estar distorsionadas por el carácter informal que caracteriza a parte de su actividad.

GRAFICO 3

Brasil: Producción^a y consumo aparente de calzado en Brasil
(Miles de millones de cruzeiros de 1993)



Fuente: Correa (1999).

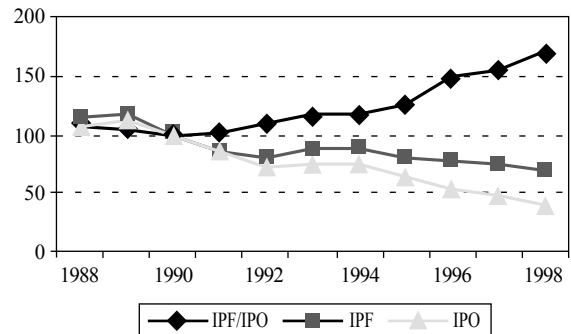
a La serie de producción incluye el sector de vestuario.

Entre 1988 y 1998 en todos los países analizados se redujo mucho el número de empleados en el sector (más de 50% en Uruguay y de 20% en Argentina). Ello fue fruto del estancamiento o caída de los niveles de producción y del incremento de la productividad (gráficos 4 a 6).

En dichos gráficos se observa que la productividad mejoró notablemente en las industrias del calzado de Brasil y Argentina, y mostró una gran volatilidad en Uruguay.

GRAFICO 4

Brasil: Evolución de la productividad, de la producción física y del personal ocupado en la industria del calzado
(Base: 1990 = 100)

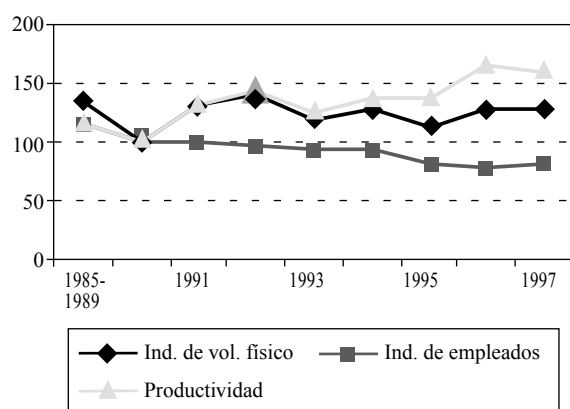


Fuente: Correa (1999).

^a IPF: Índice de producción física.
IPO: Índice de personal ocupado.

GRAFICO 5

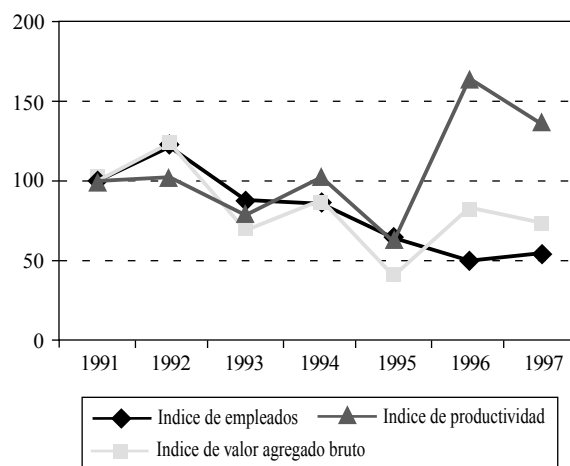
Argentina: Empleo y productividad en la industria del calzado
(Posición 324 de la CIU, Rev. 2)



Fuente: INDEC (1997).

GRAFICO 6

Uruguay: Empleo y productividad en la industria del calzado, 1991 a 1997



Fuente: Laens, Osimani y Failde (1999).

3. Competitividad

La situación competitiva de la industria del calzado varía mucho entre los distintos países del Mercosur. Al respecto un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI, 1993) presenta una reseña de factores de competitividad que resulta altamente reveladora (cuadro 4).

El estudio citado permite concluir que la industria del calzado argentina enfrenta un claro problema de competitividad. Los cambios ocurridos en los últi-

mos años en el país (no considerados en dicho estudio) dan cuenta de un avance importante en tecnología de producción y uno algo menor en madurez empresarial. Sin embargo, la amplia penetración de importaciones en el país durante los años noventa permite inferir que el cuadro general siguió siendo negativo. La mayoría de las empresas consultadas ha señalado que la falta de competitividad en costo constituye una barrera importante para la exportación.⁵ En ese sentido, la existencia de una abundante oferta de cuero de buena calidad no se traduce en ventajas competitivas para las firmas de calzado, porque la demanda de las empresas de calzado es relativamente pequeña en comparación con la demanda de exportación y, por lo tanto, las condiciones de precio y calidad a las que se accede localmente son iguales o inferiores a las que obtienen los compradores externos.

La industria del calzado brasileña, en cambio, ha logrado consolidar su competitividad en los mercados internacionales. Como lo revela el estudio de la ONUDI, Brasil ha logrado acoplar a las ventajas implícitas en una oferta abundante de mano de obra barata distintos factores de competitividad sistémica: una buena provisión de materias primas y bienes de capital producidos localmente, una importante infraestructura técnica y mano de obra muy calificada. Algunos autores vinculan el éxito competitivo de ciertas regiones brasileñas como la del Valle de Sinos, a la existencia de economías externas de aglomeración y a la acción colectiva realizada por las propias empresas (Humphrey y Schmitz, 1996). Esta última se basa en la cooperación de firmas individuales (préstamos de herramientas y equipos o desarrollo de nuevos productos) o de grupos de firmas que unieron sus fuerzas para constituir asociaciones comerciales o consorcios productivos. Como consecuencia de esa acción colectiva se han creado en el Valle de Sinos seis asociaciones industriales, cuatro centros que proveen capacitación y servicios técnicos y una organización de ferias comerciales (FENAC) que cumplió un papel importante en el establecimiento de relaciones con compradores extranjeros, especialmente de los Estados Unidos (Schmitz, 1997).

Ante la creciente penetración en el mercado estadounidense de calzado de cuero chino de bajo precio, Brasil se vio obligado en los últimos años a elevar la calidad de sus productos y reducir sus plazos de sus

⁵ La falta de competitividad en calidad es, en cambio, un problema relativamente menor.

CUADRO 4

Mercosur: Factores de competitividad en el sector del calzado

País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Disponibilidad de materias primas	Muy buena	Buena	Regular	Muy buena
Disponibilidad de mano de obra	Regular	Abundante	Escasa	Regular
Costo de la mano de obra	Alto	Bajo	Bajo	Intermedio
Capacitación de la mano de obra	Regular	Buena	Baja	Regular
Capacidad instalada	Regular	Alta	Baja	Baja
Tecnología de producción	Regular	Muy buena	Escasa	Escasa
Tamaño de empresas	Intermedio	Grandes	Pequeñas	Pequeñas
Madurez empresarial	Regular	Alta	Baja	Baja
Escala de producción	Intermedia	Alta	Baja	Intermedia
Red de proveedores	Escasa	Muy buena	Mala	Escasa
Bienes de capital	Escasa	Buena	Nula	Nula
Infraestructura técnica	Regular	Muy buena	Escasa	Escasa
Apoyo gubernamental	Nulo	Alto	Nulo	Nulo

Fuente: ONUDI (1993).

entregas. Esto llevó a nuevas formas de cooperación entre las empresas brasileñas a lo largo de la cadena productiva, que generaron un aumento gradual de la confianza entre ellas y contribuyeron al cumplimiento de los requisitos necesarios para consolidar su competitividad (Schmitz y Knorringa, 1999).

Si bien en términos generales el análisis de competitividad favorece a Brasil, la situación competitiva varía entre los distintos segmentos del sector. En calzado deportivo Argentina está relativamente bien posicionada, fundamentalmente con productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. El costo salarial más bajo de Brasil estaría compensado por una alta productividad y calidad en la producción argentina.

En calzado no deportivo, la situación competitiva de la Argentina es mucho más frágil que la de Brasil, tanto por las variables macroeconómicas (niveles salariales y tipo de cambio real, esto último luego de la reciente devaluación del real) como por las microeconómicas (capacidad tecnológica, economías de escala, capacitación laboral) y las relacionadas con los incentivos públicos. Los problemas de competitividad se producen en toda la cadena productiva argentina, mientras que, por las razones señaladas, en Brasil son mejores las condiciones de abastecimiento de materias primas e insumos (con la excepción del cuero), es decir, está mejor estructurado el encadenamiento productivo.

4 Comercio del Mercosur con todo el mundo

a) Exportaciones e importaciones globales

El comercio exterior de calzado del Mercosur experimentó marcadas transformaciones en los años

noventa. Entre 1990 y 1996 sus exportaciones crecieron un 42% (cuadro 5), en tanto que sus importaciones aumentaron 1 108%, pero desde valores muy pequeños (cuadro 6). El comercio regional del sector siguió mostrando un superávit comercial importante (cuadro 7).

Ahora bien, el comportamiento global del sector del calzado en el Mercosur encubre realidades nacionales muy diferentes. Brasil origina alrededor del 95% de las exportaciones de calzado de la zona y es el único país que sigue mostrando un superávit comercial en el rubro.

En Argentina hubo un notable crecimiento de las importaciones de calzado, lo que generó un fuerte déficit comercial a partir de 1992. Las restricciones comerciales y un significativo incremento de las exportaciones revirtieron parcialmente el déficit en 1995 y 1996.

Las industrias de calzado de Uruguay y de Brasil exportan entre el 30 y el 40% del valor de su producción. La de Argentina, en cambio, tiene coeficientes de exportación muy bajos, pues está volcada casi exclusivamente al mercado interno.

b) Origen y destino del comercio exterior de calzado del Mercosur

Los patrones geográficos de origen y destino de las exportaciones de calzado de los distintos países del Mercosur entre 1988 y 1996 difirieron notablemente (cuadro 8). Más del 90% de las exportaciones de Brasil fueron extrazonales y sólo una fracción marginal (aunque creciente) se dirigió a países del Mercosur. Argentina, en cambio, orientó cada vez más sus exportaciones a dichos países (casi el 75% de ellas en 1996)

CUADRO 5

Mercosur: Exportaciones de calzado, 1990 a 1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>A. En miles de dólares</i>							
Argentina	33 084	35 807	24 472	30 605	33 655	75 227	50 566
Brasil	1 104 766	1 176 660	1 409 156	1 859 818	1 537 351	1 413 780	1 567 403
Uruguay	16 844	18 530	22 952	24 903	20 735	17 082	19 949
Paraguay	12	372	51	32	1 199	115	147
Mercosur	1 154 706	1 231 369	1 456 631	1 915 358	1 592 940	1 506 204	1 638 065
<i>B. En porcentajes</i>							
Argentina	3	3	2	2	2	5	3
Brasil	96	96	97	97	97	94	96
Uruguay	1.5	2	2	1	1	1	1
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INTAL (1997).

CUADRO 6

Mercosur: Importaciones de calzado, 1990 a 1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>A. En miles de dólares</i>							
Argentina	3 515	44 416	110 868	128 373	141 463	114 232	116 587
Brasil	18 524	33 107	12 108	34 785	84 277	201 829	199 958
Uruguay	2 958	7 960	12 393	21 146	22 708	24 854	32 050
Paraguay	6 471	10 288	7 114	11 239	21 418	35 238	32 002
Mercosur	31 468	95 771	142 483	195 543	269 866	376 153	380 597
<i>B. En porcentajes</i>							
Argentina	11	46	78	66	52	30	31
Brasil	59	35	8	18	31	54	53
Uruguay	9	8	9	11	8	7	8
Paraguay	21	11	5	6	8	9	8
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INTAL (1997).

mientras que sus exportaciones hacia el resto del mundo bajaron en términos absolutos. Las exportaciones uruguayas mostraron un comportamiento similar, aunque menos marcado. De esto puede desprenderse que las exportaciones al Mercosur han terminado reemplazando a las exportaciones que estos dos últimos países dirigían antes al resto del mundo.

Las importaciones de los países del Mercosur también exhibieron patrones geográficos diversos

(cuadro 9). En Brasil la participación de las importaciones intrazonales creció mucho, pero siguieron siendo ampliamente mayoritarias las extrazonales. En Argentina, la proporción de las importaciones originadas en el Mercosur, y fundamentalmente en Brasil, aumentó también aceleradamente (llegando al 50% en 1998). Pero en Uruguay la participación de las importaciones intrazonales descendió a lo largo de los años noventa.

CUADRO 7

Mercosur: Balance comercial del sector del calzado, 1990 a 1996
(Miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	29 569	-8 609	-86 396	-97 768	-107 808	-39 005	-66 021
Brasil	1 086 242	1 143 553	1 397 048	1 825 033	1 453 074	1 211 951	1 367 445
Uruguay	13 886	10 570	10 559	3 757	-1 973	-7 772	-12 101
Paraguay	-6 459	-9 916	-7 063	-11 207	-20 219	-35 123	-31 855
Mercosur	1 123 238	1 135 598	1 314 148	1 719 815	1 323 074	1 130 051	1 257 468

Fuente: INTAL (1997).

CUADRO 8

Mercosur: Exportaciones intrazonales de los países miembros, 1988-1996
(Porcentajes)

Origen	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Brasil	1	1	1	1	2	2	3	4	4
Argentina	19	13	18	25	25	45	52	69	74
Uruguay	6	7	8	18	29	32	41	39	40

Fuente: INTAL (1997).

CUADRO 9

Mercosur: Importaciones intrazonales de los países miembros, 1988-1996
(Porcentajes)

Origen	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Brasil	...	14	9	6	6	2	4	22	25
Argentina	31	24	4	11	18	14	18	23	39
Uruguay	...	71	67	59	60	50	55	41	41
Total	...	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INTAL (1997).

5 Comercio dentro del Mercosur

a) Exportaciones e importaciones intrazonales

Como consecuencia del proceso de integración regional, el comercio dentro del Mercosur ha sido más dinámico que el extrazonal. En efecto, las exportaciones (importaciones) intrazonales se elevaron 570% entre 1990 y 1996 (cuadros 10 y 11).

Pero la estructura del comercio intrazonal del sector del calzado es muy diferente a la del comercio global del sector. Hasta 1996 el liderazgo exportador de Brasil, que originó ese año un 60% de las exportaciones intrazonales, era sensiblemente menor en el comercio intrazonal que en el comercio con todo el mundo. Argentina, en cambio, mostraba un dinamismo exportador mucho mayor en sus exportaciones intrazonales.

En lo que toca a las importaciones intrazonales, sobresale el hecho de que Brasil permaneció prácticamente cerrado a las exportaciones de los demás países del Mercosur hasta 1994. Sin embargo, sus importaciones (procedentes de Argentina) crecieron fuertemente a partir de ese año, con lo cual la estructura de las importaciones intrazonales pasó a corresponderse más con la de las importaciones desde fuera de la zona. Como resultado de estos comportamientos, los balances de comercio intrazonales fueron muy diferentes de aquéllos con el resto del mundo: Brasil logró un superávit relativamente modesto al tiempo que Argentina alternaba años con déficit y años con superávit. A partir de 1997, la situación de Argentina se deterioró fuertemente, profundizándose su déficit en el comercio sectorial con Brasil.

CUADRO 10

Mercosur: Exportaciones intrazonales de calzado, 1990 a 1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>A. En miles de dólares</i>							
Argentina	5 798	8 959	6 003	13 620	17 484	51 566	37 458
Brasil	9 400	15 816	27 194	44 856	45 665	51 782	66 014
Uruguay	1 357	3 261	6 580	7 869	8 506	6 670	7 985
Paraguay	5	372	39	32	81	12	133
Mercosur	16 560	28 408	39 816	66 377	71 736	110 030	111 590
<i>B. En porcentajes</i>							
Argentina	35	32	15	21	24	47	34
Brasil	57	56	68	68	64	47	59
Uruguay	8	11	17	12	12	6	7
Paraguay	-	1	-	-	-	-	-
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INTAL (1997).

CUADRO 11

Mercosur: Importaciones intrazonales de calzado , 1990 a 1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>A. En miles de dólares</i>							
Argentina	134	4 857	19 678	18 113	25 570	25 954	45 702
Brasil	1 620	2 019	687	600	3 507	43 689	50 527
Uruguay	1 975	4 732	7 473	10 540	12 495	10 096	13 141
Paraguay	436	373	790	3 530	4 777	9 665	7 806
Mercosur	4 165	11 981	28 628	32 783	46 349	89 404	117 176
<i>B. En porcentajes</i>							
Argentina	3	41	69	55	55	29	39
Brasil	39	17	2	2	8	49	43
Uruguay	47	39	26	32	27	11	11
Paraguay	10	3	3	11	10	11	7
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INTAL (1997).

CUADRO 12

Mercosur: Balance comercial intrazonal en el sector del calzado
(Miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	5 664	4 102	-13 675	-4 493	-8 086	25 612	-8 244
Brasil	7 780	13 797	26 507	44 256	42 158	8 093	15 487
Uruguay	-618	-1 471	-893	-2 671	-3 989	-3 426	-5 156
Paraguay	-431	-1	-751	-3 498	-4 696	-9 653	-7 673

Fuente: INTAL (1997).

IV

Efectos estáticos y dinámicos atribuibles al proceso de integración zonal

1. Análisis de los efectos económicos de carácter estático

Los análisis de tipo estático de los procesos de integración y apertura generalmente apuntan a dilucidar en qué medida dichos procesos reducen las distorsiones estáticas inducidas por la protección comercial. Desde esta perspectiva los procesos de apertura comercial y de integración zonal sin duda aportan beneficios estáticos en los tres países estudiados. Las importaciones se incrementaron notablemente, desplazando la producción nacional y ampliando la variedad de productos (tanto en términos de diseño como de calidad) ofrecidos a los consumidores. Además, en el caso argentino, los precios medios de importación siempre han sido inferiores a los precios medios estimados de la producción nacional, por lo que se podría afirmar que la competencia de los productos importados ha disciplinado los precios internos.

Paralelamente, los procesos de apertura e integración zonal también habrían generado beneficios estáticos por el lado de las exportaciones, ya que los países del Mercosur incrementaron sus exportaciones tanto de calzado como de cuero (rubro en el que Argentina y Uruguay tendrían ventajas comparativas estáticas).

Hasta aquí se han precisado los efectos estáticos del proceso de apertura general de la economía tanto a nivel extrazonal (apertura unilateral) como a nivel intrazonal (integración). Conviene considerar ahora si el proceso de integración zonal por sí solo ha generado o no beneficios de carácter estático.

Suponiendo que los recursos productivos liberados por las actividades protegidas se relocalizaran espontáneamente en sectores con ventajas comparativas genuinas (generando mayor rentabilidad que en el pasado), los análisis vinerianos tienden a centrarse en el comportamiento de las importaciones y en cómo éstas desplazan a importaciones de otros orígenes (desvío de comercio) o a producción nacional ineficiente (creación de comercio). Cabe preguntarse, pues, si el Mercosur ha generado creación o desvío de comercio.⁶

Utilizando como base de análisis los datos de importaciones extrazonales e intrazonales, las respuestas varían según el período de análisis que se elija.

Una primera alternativa es comparar la situación existente en cualquiera de los años de la década de 1990 con la vigente antes de iniciarse el proceso de integración regional en enero de 1991. Como las importaciones de calzado a fines de los años ochenta eran prácticamente inexistentes en los países del Mercosur, la respuesta será obviamente que no ha habido desvío de comercio (no se pueden haber desplazado importaciones que antes no existían).

Una segunda alternativa es la de seguir más de cerca la secuencia de los procesos de apertura e integración zonal y en este caso los resultados cambian notablemente. El proceso de integración en el sector del calzado tuvo una dinámica parcialmente distinta a la del proceso de apertura unilateral que emprendieron los países del Mercosur y en ese contexto es posible identificar dos grandes etapas:

i) Entre 1991 y 1994 avanzó el proceso de apertura unilateral del sector mientras que el proceso de integración zonal mostraba severas limitaciones (véase la sección II).

ii) A partir de 1995 se profundizó la integración zonal (preferencias arancelarias) y a la vez se revirtió parcialmente el proceso de apertura unilateral.

Al comparar la situación existente en 1996-1997 con la vigente en el período 1992-1994, surgen para el caso argentino algunos indicios de desvío de comercio desde el resto del mundo hacia Brasil (cuadro 13).

Se observa, pues, que con un nivel de producción casi constante entre ambos promedios, las importaciones argentinas de calzado desde el resto del mundo cayeron en un promedio de 24 millones de dólares, mientras que aquéllas desde Brasil se incrementaron en 33 millones de dólares.⁷ Esta presunción de desvío

zada, su estimación empírica enfrenta difícilísimos problemas metodológicos.

⁷ Cifras preliminares de 1998 indican que la participación de Brasil en el total de las importaciones argentinas de calzado siguió creciendo (hasta alcanzar el 45%).

⁶ Si bien las discusiones en términos de creación y desvío de comercio se hallan ampliamente difundidas en la literatura especiali-

CUADRO 13

Argentina: Importaciones desde Brasil y desde el resto del mundo
(Millones de dólares)

	Promedio anual del período 1992-1994	Promedio anual del período 1996-1997	Diferencia
Importaciones desde Brasil	13.0	46.0	+33.0
Importaciones desde el resto del mundo	114.1	90.0	-24.1
Producción local	993.3	994.5	+1.2

Fuente: INDEC (1997).

de comercio se ve avalada por el trabajo en el terreno realizado en Brasil, el cual permite inferir que ni el tipo de calzado exportado a la Argentina ni la identidad de las empresas que lo exportan son los mismos involucrados en las exportaciones globales de Brasil al resto del mundo.

Algo similar, aunque con menor intensidad, puede haber ocurrido en Brasil. El cambio en la política comercial que tuvo lugar a partir de 1995 puede haber incidido en la transformación ocurrida entre 1995 y 1997 en la estructura del origen de las importaciones: mientras crecían las importaciones provenientes del Mercosur en 18 millones de dólares, caían las importaciones desde fuera de la zona en 22.5 millones.

En muchos casos, la presencia de desvío de comercio (que implica siempre una pérdida de eficiencia estática) es consecuencia de un comportamiento comercial que incorpora las ganancias dinámicas (aprovechamiento de economías de escala, especialización productiva, difusión de conocimientos tecnológicos, efectos de aprendizaje, etc.) propias del proceso de integración. Lamentablemente, como veremos en la subsección siguiente, estas ganancias dinámicas han sido relativamente modestas, por lo que el desvío de comercio aquí detectado debe evaluarse fundamentalmente por sus efectos estáticos.

Tomando en cuenta el conjunto del complejo productivo, la expansión del comercio en el ámbito del Mercosur parece haberse orientado hacia una profundización de la especialización productiva y una consolidación de las ventajas comparativas estáticas. En este proceso Brasil se especializó en el segmento que hace uso más intensivo de mano de obra (y tiene mayor valor agregado) de la cadena productiva (calzado) mientras que Argentina y Uruguay consolidaron su

posición exportadora en el segmento del cuero, donde poseen ventajas comparativas naturales.⁸

2 Efectos dinámicos del proceso de integración del Mercosur

Como se vio en la sección III, el sector del calzado en el Mercosur está pasando por un marcado proceso de transformación. El cierre de numerosas empresas de calzado en Argentina y en Uruguay, y en menor medida en Brasil, se vio acompañado por las múltiples estrategias de las firmas sobrevivientes.

¿En qué medida influyó la integración zonal en este proceso de transformación? Según la percepción de los propios protagonistas, como surge de los trabajos en el terreno realizados en Argentina, Brasil y Uruguay, tal integración ha tenido un peso relativamente menor que otros factores:

En el caso argentino, la importancia asignada a la integración zonal como detonante de las transformaciones ocurridas ha sido menor que la atribuida a los procesos de apertura comercial y estabilización macroeconómica.

En el caso brasileño, más de un tercio de las firmas entrevistadas admitió no haber alterado su conducta empresarial en función del Mercosur. Los principales factores que han condicionado el desempeño reciente del sector habrían sido el rezago cambiario y la restricción monetaria provocados por el Plan Real, así como la desvalorización de las monedas del sudeste asiático, fenómenos que habrían determinado un deterioro de la situación competitiva tanto en el mercado local como en los de exportación (notablemente Estados Unidos, donde se ha apreciado una fuerte penetración de calzado chino) y recientemente la devaluación del real.

En el caso uruguayo, la opinión general de los empresarios entrevistados es que la situación actual del sector no se ha debido directamente al proceso de integración, sino que ha respondido más bien a otros factores, como el rezago cambiario (sumado a la reducción de los reintegros a la exportación), la falta de incentivos públicos, y la competencia que generan tanto las importaciones desde el sudeste asiático como la actividad informal y el contrabando.

⁸ Brasil pasó del tercer al primer lugar entre los países de origen de las importaciones argentinas. Paralelamente, las exportaciones de cuero argentino a Brasil se multiplicaron por nueve entre 1988-1989 y 1995-1996.

Asimismo, en Uruguay y Argentina la integración zonal es vista como un proceso asimétrico y esencialmente negativo para el sector, en el que el principal ganador ha sido Brasil. A continuación se describen algunas de las áreas donde se podrían haber esperado efectos dinámicos positivos del proceso de integración.

a) *Presión competitiva y reconversión sectorial*

El principal efecto del Mercosur en las firmas argentinas y uruguayas de calzado ha sido el pronunciado aumento de la presión competitiva ejercida por las importaciones desde los países miembros (desde Brasil, en el caso argentino, y desde Argentina y Brasil en el caso uruguayo).

De las quince firmas consultadas en Argentina sobre los efectos de la integración zonal, siete destacaron la pérdida de participación en el mercado local frente a productores brasileños. En estos casos la competencia se ha dado tanto directamente como a través del desplazamiento de la demanda hacia calzado de menor precio en el que Brasil es más competitivo. En el caso argentino podría señalarse que la mayor presión competitiva generada por la integración ha contribuido a promover el proceso de modernización tecnológica y mejoramiento de la productividad que vivió el sector.⁹

Sin embargo, la respuesta de las empresas argentinas al desafío competitivo generado por las importaciones (desde el Mercosur y desde el resto del mundo) ha sido muy heterogénea.

En el segmento del calzado deportivo, las empresas líderes apostaron a mantener su protagonismo por las vías de obtener o renovar las licencias de marcas internacionales, introducir tecnología de vanguardia e importantes cambios organizativos, y avanzar en el proceso de especialización productiva. Por otro lado, si bien siguieron siendo básicamente manufactureras, también recurrieron a la estrategia de complementar su oferta local con productos importados y, en menor medida, a desintegrar la cadena productiva con la importación de partes de calzado.¹⁰ Sólo en el caso de Alpagatas Calzados S.A. se pudo apreciar una estra-

tegia agresiva de exportación basada, en gran medida, en la obtención de la licencia de Nike para vender en Brasil y en la explotación de la marca propia Topper en mercados sudamericanos.

Las empresas de menor tamaño de este segmento tuvieron un comportamiento distinto: algunas cerraron sus puertas, otras subsistieron en mercados locales acotados, y las demás se vieron obligadas a cambiar de línea de producción.

Cabe señalar, sin embargo, que una vez asentada la estabilidad de precios y habiéndose fortalecido las marcas a través de licenciarios, las grandes empresas transnacionales de calzado han intentado retomar el control de sus marcas para abastecer el mercado con productos importados de sus fábricas radicadas en el sudeste asiático. De esta manera, las principales empresas nacionales de calzado deportivo se han visto enfrentadas a una creciente dificultad para renovar las licencias, siendo ésta la principal amenaza de mediano plazo para la producción nacional.

En el segmento de calzado no deportivo la situación de la industria argentina es distinta. Las empresas son más pequeñas y han encontrado mayores dificultades para generar un patrón coherente de reestructuración. Han tendido a concentrarse en el mercado interno y a ampliar la variedad de productos (a pesar de las deseconomías de escala) para captar distintos nichos de mercado. Las empresas más pequeñas tampoco han tenido capacidad para aplicar estrategias de reestructuración más defensivas, como el uso de su red de comercialización para distribuir calzado importado o para importar partes de calzado. Las empresas medianas y más grandes de este segmento han utilizado más esas estrategias defensivas y, en algunos casos, el negocio de la importación ha ido ganando cada vez más terreno a la manufactura local. A diferencia de lo sucedido en Brasil, los esfuerzos de cooperación entre las firmas argentinas han sido muy escasos y los acuerdos alcanzados han tenido poca duración.

En Uruguay parece haberse dado una situación similar, ya que las estrategias de especialización productiva en nichos menos expuestos a la competencia internacional (zapato fino de hombre o calzado *country*) y las de utilización de la red de comercialización para distribuir productos importados son las que destacaron las empresas entrevistadas.¹¹

⁹ El efecto de la presión competitiva generada por los propios países del Mercosur no debe ser exagerado. En el caso argentino, la fuerte penetración de productos brasileños es un fenómeno relativamente reciente debido a que las preferencias arancelarias sólo se acentuaron a partir de 1995-1996 (fruto del incremento de las barreras extrazonales y la reducción de los aranceles intrazonales), por lo que no se la puede considerar responsable de transformaciones sectoriales que se produjeron en gran medida antes de 1995.

¹⁰ Todos los grupos empresariales vinculados a la producción de calzado deportivo mostraron un balance comercial deficitario.

¹¹ En este caso también se debe relativizar el impacto que puede haber tenido el incremento de la presión competitiva causado por el Mercosur puesto que las importaciones desde el resto del mundo son más significativas tanto en términos absolutos como por su tasa de crecimiento.

En Brasil, en cambio, la integración zonal no ha afectado mayormente la presión competitiva sobre la industria local. Para una amplia mayoría de las empresas entrevistadas las importaciones originadas en el Mercosur y competidoras de sus productos representaban menos del 10% del mercado local, y además se hallaban estables o estaban decreciendo. Según las firmas consultadas, ninguna de ellas había reducido sus niveles de producción a causa de las importaciones intrazonales.

En conclusión, el Mercosur ha significado una mayor presión competitiva para las empresas del sector calzado de Argentina (la que aumenta por la reducción de las barreras arancelarias intrazonales) y de Uruguay, pero no así para las empresas de Brasil. El efecto de esta mayor presión competitiva sobre las decisiones estratégicas de las firmas argentinas y uruguayas no debe sobreestimarse, por tratarse de una tendencia reciente en Argentina o de magnitud comparativamente menor (respecto de las importaciones extrazonales) en Uruguay. En todo caso, las debilidades intrínsecas del sector y la ausencia de condiciones ambientales propicias han hecho que los efectos de la mayor presión competitiva se hayan traducido sobre todo en respuestas defensivas, como la gradual transformación de empresas productoras en empresas importadoras. En los pocos casos en que se observa una estrategia más agresiva de reestructuración (por ejemplo, el de *Alpargatas Calzados S.A.* en Argentina), la suerte de tal estrategia se verá afectada fuertemente por la tendencia de las grandes marcas internacionales a restringir en el futuro el otorgamiento de licencias a las empresas locales.

b) *Ampliación del mercado zonal, aprovechamiento de las economías de escala y alcance, y aprendizaje de la actividad de exportación*

Los efectos de la expansión del mercado subregional en las empresas del Mercosur no parecen ser determinantes; se concentran en las empresas brasileñas y en algunos casos aislados en las de Argentina y Uruguay.

Claramente las empresas de Brasil son las que más han aprovechado el Mercosur para expandir sus exportaciones intrazonales: un 40% de las empresas consultadas afirmó que había incrementado su producción gracias al Mercosur y un tercio de ellas aseveró que había desarrollado nuevos productos que se adecuaban a las preferencias de los consumidores de los restantes países miembros. Con vistas al futuro, un tercio de las firmas planteó que en adelante concen-

trarían sus mayores esfuerzos de venta en los países del Mercosur.

Si bien hacia fines de los años ochenta aumentó notablemente el peso de las exportaciones intrazonales de calzado, la participación de ellas en las exportaciones sectoriales y la producción total de calzado de Brasil siguió siendo muy baja: 8% y 4%, respectivamente, en 1998. Por lo tanto, no hay que sobreestimar los posibles impactos de tales flujos comerciales sobre los costos de producción por efecto de las economías de escala. Por otro lado, tampoco se han observado cambios de envergadura en la dinámica empresarial (como la especialización productiva con empresas de la zona o la fusión o adquisición de firmas).

Es de destacar, sin embargo, que las oportunidades de exportación generadas por el Mercosur han permitido que empresas brasileñas tradicionalmente volcadas al mercado interno (entre ellas las de calzado deportivo) iniciaran operaciones de exportación, con el consecuente efecto de aprendizaje que en el futuro puede ayudarlas a expandir sus operaciones fuera de la zona. Igualmente, algunas empresas tradicionalmente exportadoras de calzado de mujer han utilizado el mercado argentino para incursionar en exportaciones con marca propia.

Las empresas de calzado argentinas todavía no han logrado explorar adecuadamente el amplio mercado brasileño. Sólo tres de las quince firmas argentinas encuestadas afirmaron haber penetrado en él. Una de ellas (*Alpargatas Calzados S.A.*) lo ha logrado fundamentalmente sobre la base de una licencia temporal otorgada por Nike International para comercializar dicha marca en Brasil, lo que pone en duda la sustentabilidad de sus actividades en los próximos años.¹² Las restantes dos firmas que han exportado calzado no deportivo de gamas media y alta han enfrentado un relativo fracaso, ya sea por problemas de rentabilidad o por problemas de falta de pago inducidos en parte por las restricciones al financiamiento de las importaciones impuestas por el gobierno brasileño.

El éxito de las empresas argentinas ha sido mayor en el mercado uruguayo y, en menor medida, en el paraguayo. Sin embargo, es difícil precisar cuánto ha influido la integración zonal en dicho proceso, ya que las mismas firmas que dicen exportar a Uruguay y Paraguay también exportan a otros países latinoame-

¹² Las operaciones de esta firma originarían por sí solas casi todo el incremento de exportaciones de calzado argentino al mercado brasileño a partir de 1995.

ricanos en los que no disfrutaban de preferencia comercial alguna. Por otro lado, los mercados de Uruguay y Paraguay son más pequeños. De esta manera, para las firmas consultadas (salvo Alpargatas Calzados S.A.), la posibilidad de ampliar las economías de escala sobre la base del proceso de integración zonal ha sido prácticamente nula. La escasa dinámica exportadora, sumada a la pérdida de participación en el mercado local y el estancamiento del consumo, también ha limitado la posibilidad de obtener ventajas de una mayor especialización productiva.¹³

Por otro lado, la mayoría de las empresas del Mercosur que han logrado efectuar exportaciones intrazonales de calzado ya tenían una importante experiencia exportadora, por lo que se puede afirmar que el impacto de la integración subregional menor en materia de aprendizaje ha sido poco significativo.

En Uruguay, el proceso de integración subregional ha derivado en un incremento de las exportaciones del sector hacia Argentina pero no hacia Brasil. Aun así, el grueso de las exportaciones de calzado uruguayas siguen concentrándose en mercados extrazonales.

El hecho de que las exportaciones extrazonales de Argentina y de Uruguay hayan caído en términos absolutos a lo largo de los años noventa muestra, por su parte, que la integración subregional tampoco sirvió como plataforma de lanzamiento para conquistar nuevos mercados.

En conclusión, puede deducirse que el Mercosur ha generado algunos beneficios dinámicos relaciona-

dos con la escala de producción, las economías de alcance y el aprendizaje de la actividad de exportación, los que se han concentrado fundamentalmente en Brasil. La incapacidad de la industria del calzado de Uruguay y del segmento de calzado no deportivo de Argentina para penetrar en el mercado brasileño ha limitado tales beneficios para estos dos últimos países.

c) *Incorporación de tecnología, derrame de conocimientos y acceso a mejores materias primas e insumos*

Un área donde parecen haber existido algunos efectos dinámicos positivos es en la difusión de tecnología y conocimientos. Cinco de las quince firmas entrevistadas en Argentina han adquirido bienes de capital producidos en Brasil. Otras tres afirman haber introducido técnicas de organización existentes en empresas brasileñas y, más significativo aún, dos firmas declaran haber contratado ingenieros o capataces brasileños para colaborar en el proceso de reestructuración productiva. Por otro lado, otras ocho afirmaron que la integración zonal mejoró el acceso a materias primas e insumos.

De todas maneras, ninguno de los estudios en el terreno detectó acciones de "integración profunda", como acuerdos de cooperación que fuesen más allá de la mera distribución de productos importados, complementación productiva o radicación de fábricas (aunque sí de empresas distribuidoras) en otros países del Mercosur.

V

A modo de conclusión: ventajas heredadas y ventajas adquiridas

Las industrias del calzado de los distintos países del Mercosur llegaron a los años noventa en situaciones muy diversas. La industria brasileña había consolidado un proceso de construcción de ventajas competi-

vas: su encadenamiento productivo estaba bien constituido (había buenos proveedores de insumos y partes, empresas productoras de bienes de capital para el sector, instituciones de formación y capacitación laboral específicas) y sus exportaciones habían penetrado en los principales mercados internacionales. Facilitó estos avances una alta concentración geográfica de la producción que permitió captar externalidades, y también la acción colectiva de las propias empresas que las llevó a resolver sus problemas competitivos a través del establecimiento de asociaciones industriales,

¹³ A inicios de 1993, en ONUDI (1993) se estimaba que la industria de calzado brasileña ocuparía los mercados internos de calzado de bajo precio, al tiempo que los productores argentinos y uruguayos harían lo mismo con los segmentos superiores. Seis años más tarde se apreciaba que sólo la primera parte de la proyección de la ONUDI se había hecho realidad.

centros de capacitación y organizaciones comerciales. Comparado con países como Italia, sin embargo, Brasil aparece rezagado en el desarrollo de diseños propios, situación que puede limitar su inserción sectorial en el futuro; la interacción con las empresas argentinas en este campo puede contribuir a aumentar las potencialidades brasileñas.

Las industrias de calzado de Argentina y de Uruguay, en cambio, llegaron a la década de 1990 en una situación totalmente distinta. En primer lugar, la inestabilidad macroeconómica y la discontinuidad de los esfuerzos públicos y privados de promoción de exportaciones (que en ambos países tuvieron su apogeo a mediados de los años setenta) les impidieron consolidar su posición exportadora, restringiendo su desarrollo a un mercado interno relativamente reducido y poco dinámico. En segundo lugar, no se dieron factores sistémicos de competitividad ya que, a diferencia de Brasil, la falta de acciones colectivas de las empresas impidió el desarrollo adecuado de las industrias abastecedoras de insumos y maquinaria. Por último, tampoco tuvieron fuerza suficiente los mecanismos institucionales de apoyo a la innovación tecnológica y a la capacitación laboral.

En el caso argentino esta situación del sector del calzado contrastaba notablemente con la de la industria del cuero que, luego de una etapa de gran inversión y modernización (en algunos casos sustentada en importantes incentivos públicos), aparecía competitiva y exportadora.

El gran desafío de la industria del calzado de Argentina y Uruguay era modernizarse y aprovechar la existencia de ventajas comparativas naturales en la industria del cuero para crear ventajas dinámicas en los eslabones siguientes del encadenamiento productivo (calzado y marroquinería). Sin embargo, la apertura comercial unilateral tendió a fortalecer un esquema de intercambio basado en las ventajas naturales que se tradujo en una fuerte expansión de la exportación de cueros y un marcado deterioro en el balance comercial del sector del calzado.

El proceso de integración zonal parece haber actuado en muchos aspectos en el mismo sentido que la apertura comercial unilateral. Ninguno de los beneficios estáticos o dinámicos que podía generar este proceso —y no uno de apertura comercial unilateral— parece haber tenido un influjo decisivo en Argentina y Uruguay (salvo, hasta el momento, la expansión de las exportaciones argentinas de calzado deportivo a Brasil). Sin embargo, del comportamiento de las exportaciones de Argentina y de Uruguay se desprende

que el Mercosur ha terminado siendo el destino de exportaciones que antes se dirigían al resto del mundo y que, por distintas razones, perdieron competitividad ante otras naciones oferentes.

Por otro lado, las grandes diferencias iniciales de madurez y competitividad entre las industrias de la región, sumadas a fuertes asimetrías regulatorias que no han sido todavía sometidas a disciplina comunitaria, han impedido que la integración zonal derive en un esquema de especialización de las industrias que sirva de plataforma para captar nuevos mercados extrazonales. De esta manera, tiende a afirmarse una especialización sectorial en la que Argentina y Uruguay refuerzan su papel de proveedores de cueros, mientras que el calzado brasileño adquiere una participación creciente en la región.

En el Mercosur, la evolución de las coyunturas macroeconómicas, la apertura comercial unilateral al resto del mundo y la tendencia al estancamiento (Argentina) o la fuerte caída en los niveles de consumo aparente (Brasil) llevaron a niveles declinantes de producción y empleo, y a un relativo deterioro del balance comercial sectorial (que, sin embargo, siguió siendo positivo gracias a la sólida posición exportadora que ha mantenido Brasil).

En el futuro, y si se pretende que el proceso de integración subregional se vea justificado por un fortalecimiento dinámico de la industria del calzado de todos los países miembros, tanto los gobiernos nacionales como el Mercosur en su conjunto deberán propender a:

i) generar condiciones de competencia equitativas dentro de la subregión, armonizando las políticas de incentivo a la inversión y a la exportación, y eliminando gradualmente las barreras al comercio explícitas e implícitas;

ii) desarrollar políticas nacionales de carácter horizontal que faciliten la reestructuración productiva y tecnológica de las empresas del sector, asegurándoles el acceso al crédito en condiciones competitivas y la incorporación de nuevas tecnologías, mejorando la capacidad de gestión y la toma de decisiones, y promoviendo la internacionalización de las estrategias empresariales, y

iii) iniciar en el Mercosur un trabajo dirigido a desarrollar políticas comunitarias que alienten la especialización intraindustrial y la complementación productiva, y a establecer estrategias coordinadas entre las empresas para competir con oferentes extrazonales tanto en los mercados locales como en los del resto del mundo.

Bibliografía

- CLAVES (1997): Calzado e indumentaria deportiva. Informe sectorial, Buenos Aires, *mimeo*.
- Correa, P. (1999): Impacto setorial dos processos de integração subregional. O caso de calçados, Río de Janeiro, Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX).
- Da Costa, A.B. (1993): *Competitividade da indústria de calçados. Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, Brasil, Universidad Estadual de Campinas/Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX).
- Humphrey, J. y H. Schmitz (1996): The triple C approach to local industrial policy. *World Development*, vol. 24 N° 12, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (1994): *Censo nacional económico*, Buenos Aires.
- _____ (1997): *Anuario Estadístico*, Buenos Aires.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (1997): *Sistema de estadísticas de comercio de América*, Buenos Aires.
- Laens, S., R. Osimani y A. Failde (1999): Sector calzado. El caso de Uruguay, Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1993): *Escenarios de mediano plazo para la reestructuración industrial. El subsector cuero y calzado*, Viena.
- _____ (1995): *International Yearbook of Industrial Statistics 1995*, Viena.
- _____ (1996): *International Yearbook of Industrial Statistics 1996*, Viena.
- Schmitz H. (1997): *Collective Efficiency and Increasing Returns*, IDS working paper, N° 50, Sussex, Brighton, Reino Unido, University of Sussex, Institute of Development Studies (IDS).
- Schmitz H. y Knorringa P. (1999): *Learning from Global Buyers*, IDS working paper, N° 100, Sussex, Brighton, Reino Unido, University of Sussex, IDS.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Panorama social de América Latina 1999-2000 LC/G.2068-P, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.OO.II.18, CEPAL, Santiago de Chile, agosto del 2000, 312 páginas.

En la edición 1999-2000 del *Panorama social de América Latina* se examinan la creciente vulnerabilidad social que afecta a la población, los principales rasgos del patrón de estratificación ocupacional que surge de las nuevas modalidades de desarrollo, las condiciones de vida de los niños y adolescentes, y de los adultos mayores, dos grupos especialmente vulnerables, y las consecuencias institucionales y sociales de la producción, tráfico y consumo de drogas en la región.

La vulnerabilidad social se manifiesta en la sensación de riesgo, inseguridad e indefensión que actualmente alberga la mayoría de la población de muchos países. En esta publicación se identifican bases objetivas que subyacen a este fenómeno, como la mayor inestabilidad de los ingresos familiares, que se traduce en frecuentes entradas y salidas de la pobreza, y el aumento de la precariedad en el mercado de trabajo, con porcentajes crecientes de empleo no permanente, sin contrato y sin seguridad social.

La CEPAL tradicionalmente ha examinado la estratificación ocupacional latinoamericana y sus cambios, teniendo presente su gran influencia en la estratificación social. En esta edición del *Panorama social* se presentan los resultados de un análisis de las principales características de la estratificación ocupacional en ocho países representativos de la diversidad de situaciones regionales. El análisis de los ingresos laborales de las distintas categorías ocupacionales permitió agruparlas en tres grandes estratos, que reúnen, con diferencias entre países, alrededor de 10%, 15% y 75% de la población ocupada, y establecer vínculos con el nivel educacional y la situación socioeconómica de sus respectivos hogares.

En el capítulo sobre los adultos mayores se estudian aspectos relacionados con su bienestar: los arreglos familiares que surgen como respuesta al envejecimiento de la población; la cobertura de los sistemas previsionales como principal fuente de ingreso de los adultos mayores; su participación laboral y el impacto de estos fac-

tores en la distribución del ingreso, y el nivel de pobreza de los hogares en que viven.

En el capítulo sobre las condiciones de vida de niños y adolescentes se analizan el impacto que tuvo el crecimiento económico de los años noventa en la magnitud de la pobreza que los afecta, los principales factores de riesgo en la primera infancia y los rezagos en materia de educación.

La agenda social se refiere a los problemas relativos a la producción, el tráfico y el consumo de drogas en América Latina y su impacto en la calidad de vida de la gente, la agudización de la exclusión social y cómo las drogas merman la estabilidad institucional e infunden en la población una mayor sensación de inseguridad.

Otras publicaciones

Financial globalization and the emerging economies, LC/G.2097-P, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: E.00.II.G.39, CEPAL, Santiago de Chile, mayo del 2000, 328 páginas.

La globalización financiera ha sido uno de los componentes más dinámicos de la continua globalización que ha experimentado el mundo en años recientes. A estos fuertes incrementos de capital siguieron a menudo crisis financieras que afectaron a varias economías emergentes de Asia y América Latina en esos años.

Hay amplio reconocimiento de que la inestabilidad financiera se encuentra profundamente arraigada en el funcionamiento actual de los mercados. Esto ha generado consenso sobre la necesidad de examinar en profundidad este tema ante la urgencia de encontrar mejores respuestas para la solución y manejo de la crisis. Las reuniones de las instituciones financieras internacionales, del Grupo de los 7 y de diversas agrupaciones de economías en desarrollo han centrado su atención en esta materia.

Esta colección de ensayos es el resultado de una conferencia internacional convocada por la CEPAL y el Instituto Jacques Maritain de Roma (Santiago de Chile, 1999). Esta conferencia reunió a formuladores de políticas, académicos, miembros de instituciones internacionales y actores sociales.

El libro se compone de cuatro partes. En la introducción se presentan los discursos de apertura de la conferencia; en la primera parte se describen los planteamientos y propuestas sobre cómo reformar la estructura financiera internacional; en la segunda parte se analizan las políticas nacionales para enfrentar la inestabilidad financiera y el papel que cumplen en la estabilización de los flujos financieros. Por último, en la tercera parte se dan a conocer los puntos de vista de los diferentes actores sociales sobre la globalización financiera y sus mensajes a quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas.