

EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA

AGENDA SOCIAL

Tomo II



CEPAL

 **Alfaomega**



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
WWW.ECLAC.CL



Transv. 24 No. 40-44
E-mail: alfaomeg@cable.net.co
<http://www.alfaomega.com.mx>

Segunda edición: noviembre de 2000
Copyright primera edición © Naciones Unidas 2000

Número de venta: S.00.II.G.81

Para esta edición en tres volúmenes:

© Naciones Unidas - CEPAL en coedición
con Alfaomega S.A. 2000

ISBN: 958-682-196-X Tomo II

ISBN: 958-682-194-3 Colección

Diseño de cubierta: Juan Carlos Durán

Edición y diagramación: Alfaomega S.A.

Impresión y encuadernación: Quebecor Impreandes

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	xi
RESUMEN	xiii
Los legados y los desafíos	xiv
Equidad, derechos y desarrollo integral	xvi
Política social universal, solidaria y eficiente	xvii
Ciudadanía y sociedad	xx
Capítulo 1.	
PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	1
1. De la segmentación a la cohesión	1
2. Los principios rectores	4
3. Las responsabilidades y la gestión públicas	15
4. El derecho a una vida digna: la prioridad en la lucha contra la pobreza	19
Capítulo 2.	
EDUCACIÓN PARA LA EQUIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y LA CIUDADANÍA	35
1. Avances, rezagos y desafíos	35
2. Ámbitos de la reforma educacional y elementos de una nueva institucionalidad	39
3. El papel de la educación frente a la reproducción intergeneracional de la pobreza	47
4. El desafío de la equidad	51
5. El desafío de la competitividad	60
6. La formación de la ciudadanía y la dimensión cultural de la transformación educativa	69
7. La profesión y condición docentes	70

Capítulo 3.

EMPLEO: EQUIDAD E INSTITUCIONALIDAD	79
1. El empleo como factor de cohesión social	79
2. Mayor concordancia entre la demanda y la oferta de trabajo	83
3. Institución de un marco de relaciones laborales que potencie los intereses comunes	92
4. Institucionalidad laboral que contribuya a la estabilidad y la equidad	96
5. Superación de las segmentaciones del mercado de trabajo y promoción del acceso equitativo al empleo	104

Capítulo 4.

REFORMAS Y EQUIDAD EN LA SEGURIDAD SOCIAL	111
1. la naturaleza de las reformas de la seguridad social	111
2. Los sistema de salud	112
3. Los sistemas de pensiones	117
4. Una evaluación general	127

Capítulo 5.

GASTO SOCIAL Y RETOS DE LA COBERTURA	131
1. El gasto público y su aporte a la equidad	131
2. Lecciones y retos de la descentralización de los servicios sociales	141
3. Desafíos en materia de la cobertura de los servicios sociales	148

Capítulo 6.

CIUDADANÍA, IGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL: LA ECUACIÓN PENDIENTE	167
1. Nuevas formas de ciudadanía	167
2. Equidad, igualdad compleja y ciudadanía	167
3. Ciudadanía y nuevo orden democrático	171
4. Ciudadanía, exigibilidad de derechos y participación	173
5. Cohesión, igualdad social y seguridad ciudadana	175
6. La igualdad y la diferencia: el caso de los grupos étnicos	184
7. Conclusión	188

Índice de recuadros

Recuadro 1.1 Transparencia en la política social	12
Recuadro 1.2 Salud: bienestar, capacidades humanas y encadenamientos económicos	14
Recuadro 1.3 Crecimiento económico y empleo: bases para superar la pobreza	24
Recuadro 1.4 La política de vivienda social	30
Recuadro 2.1 Programas para mejorar la calidad de la educación	45

Recuadro 2.2	Educación bilingüe e intercultural	46
Recuadro 2.3	La informatización en la educación formal: ejemplos nacionales	66
Recuadro 2.4	Fortalecimiento de la labor docente: programas nacionales	71
Recuadro 3.1	Algunos rasgos básicos de los sistemas de seguro de desempleo en países de la OCDE y América Latina	101
Recuadro 5.1	La heterogeneidad del cambio demográfico en América Latina y el Caribe	153
Recuadro 6.1	El reparto social desde la perspectiva de la igualdad compleja y los derechos ciudadanos	176
Recuadro 6.2	Políticas lingüísticas en América Latina	187

Índice de gráficos

Gráfico 1.1	Evolución de indicadores de pobreza en los años noventa	23
Gráfico 2.1	12 años de estudio: un capital educativo mínimo para acceder al bienestar	49
Gráfico 2.2	Las desigualdades educacionales se transmiten de padres a hijos: jóvenes de 20 a 24 años de edad que completaron al menos 9, al menos 12 y al menos 14 años de estudios, según nivel educacional de sus padres	50
Gráfico 3.1	América Latina: estructura del empleo urbano	81
Gráfico 5.1	Gasto social como porcentaje del PIB en función del ingreso por habitante	133
Gráfico 5.2	América Latina y el Caribe: evolución del índice de dependencia total (IDT) e indicadores demográficos básicos, por categorías de transición demográfica y para el total de la región	150
Gráfico 5.3	América Latina y el Caribe: transición demográfica e indicadores de cobertura de servicios sociales por países y grupos, según PIB per cápita, años noventa	156

Índice de cuadros

Cuadro 2.1	Tasas de escolaridad brutas por nivel de enseñanza, 1996	37
Cuadro 2.2	Gasto público en el sector educativo	41
Cuadro 2.3	Años de educación necesarios para tener buenas probabilidades de no caer en la pobreza	53
Cuadro 2.4	Rendimiento promedio según nivel socioeconómico (cuarto año de educación básica)	56
Cuadro 2.5	Distribución porcentual de los alumnos según nivel socio-económico y cuartil de rendimiento total	57
Cuadro 2.6	Valor presente de los programas compensatorios de educación de adultos (equivalentes a educación secundaria) en comparación	

	con el valor de cuatro años de educación secundaria convencional	59
Cuadro 2.7	Tasas de escolarización en educación secundaria y terciaria, 1985 a 1995	61
Cuadro 2.8	Formación de recursos humanos: perfil educativo en 1996	62
Cuadro 2.9	América Latina (ocho países): remuneración promedio efectiva y estandarizada, horas trabajadas y número de años de educación de los profesores, los profesionales y técnicos y la población asalariada total y del sector público	74
Cuadro 2.10	América Latina (nueve países): incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad entre los profesores, los profesionales y técnicos y el total de los asalariados	76
Cuadro 3.1	América Latina: tasa de desempleo, 1990-1997	99
Cuadro 3.2	Ingresos medios a línea de pobreza no profesionales ni técnicos. Sectores formal e informal	105
Cuadro 3.3	Porcentaje de mujeres en edad activa ocupadas según nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas 1990-1997	107
Cuadro 4.1	Modelos y características de las reformas de la seguridad social en materia de salud	113
Cuadro 4.2	Chile: distribución porcentual de la población según sistema de previsión, edad e ingreso, 1996	115
Cuadro 4.3	Principales características de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones	119
Cuadro 4.4	Tasas de cobertura en los pilares de capitalización, 1999	123
Cuadro 4.5	Composición y rentabilidad de la cartera de inversiones de los fondos de pensiones	126
Cuadro 4.6	Comparación internacional de comisiones	127
Cuadro 5.1	América Latina y el Caribe (17 países): evolución de la relación entre el gasto social y el PIB, por sectores	132
Cuadro 5.2	América Latina y el Caribe (13 países): gasto per cápita en servicios sociales básicos (SSB) y recursos adicionales necesarios para lograr la cobertura universal	135
Cuadro 5.3	América Latina (8 países): efecto distributivo del gasto público social	138
Cuadro 5.4	América Latina (8 países): impacto del gasto público social en el ingreso familiar	140
Cuadro 5.5	América Latina y el Caribe (31 países y territorios): cobertura de servicios de educación y salud en el decenio de 1990, por grupos de países según categoría de transición demográfica	149

Cuadro 5.6	América Latina y el Caribe (31 países y territorios): población total (años 2010 y 2025), tasas de crecimiento medio (períodos 2000-2010 y 2010-2025) por grupos de países según categoría de transición demográfica	154
Cuadro 5.7	América Latina y el Caribe (31 países y territorios): tasas de crecimiento medio anual de la población en edad escolar, por grupos de países, según categoría de transición demográfica. Períodos 2000-2010 y 2010-2025	159
Cuadro 6.1	América Latina, 1997: presencia de factores de riesgo de violencia urbana	181
Cuadro 6.2	América Latina y el Caribe, 1984-1994: tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes	182
Bibliografía		191

PRESENTACIÓN

El vigesimooctavo período de sesiones de la CEPAL, realizado en México en abril de 2000, coincide con el inicio de una nueva década y un nuevo siglo. Esta circunstancia llevó a la Secretaría a preparar un documento, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, que presenta en forma integral el pensamiento de la institución sobre los retos del desarrollo de la región en el mundo de hoy. Con el ánimo de facilitar su difusión, la presente edición del documento se ha realizado en tres tomos, en coedición con Alfaomega Grupo Editor.

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

RESUMEN

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

Este proceso ofrece, sin duda, oportunidades. Los países de la región han entendido, con razón, que las estrategias de desarrollo deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y de los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Al mismo tiempo, este proceso representa también riesgos: nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como, especialmente, financiera, y riesgos de exclusión para aquellos países y sectores sociales no adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo de hoy. Muchos de estos riesgos están asociados a dos características preocupantes de la globalización. La primera es la globalización incompleta de los mercados, ya que, junto a la movilidad de los capitales y de los bienes y servicios, existen fuertes restricciones a la libre movilidad de mano de obra. Uno de sus reflejos es el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional que acompaña a la globalización; ésta no incluye, por ejemplo, temas relativos a la movilidad laboral, ni al establecimiento de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, ni acuerdos internacionales para lograr una adecuada tributación de capital, ni acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas que genera la globalización, tanto entre países como al interior de ellos. Estas carencias, a su vez, reflejan un problema aún más inquietante: la ausencia de una gobernabilidad adecuada para el mundo de hoy, no sólo económica –como se ha hecho particularmente evidente en el mundo financiero– sino también en muchos otros terrenos, reflejo del enorme contraste entre los problemas de alcance mundial y

los procesos políticos, que siguen teniendo como marco las naciones e incluso, crecientemente, los espacios locales.

Una de las dimensiones del proceso de globalización –y no la que suele destacarse más cuando se habla del tema– es la gradual generalización de ideas y valores globales, como los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Nadie encarna mejor este aspecto del proceso de globalización que las Naciones Unidas, en cuya carta constitutiva y en cuyas cumbres mundiales, precisamente, han quedado establecidos. Este documento parte del pleno reconocimiento de la trascendencia de estos valores globales y, en especial, presenta los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, como marco ético para diseñar una política de desarrollo para el mundo de hoy. Ellos expresan, en un plano de principios de organización social, la idea más cara a la historia de la CEPAL como institución: la del desarrollo como un proceso **integral**.

LOS LEGADOS Y LOS DESAFÍOS

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

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

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

La CEPAL comparte la idea de que es necesario construir sobre los logros en materia de reducción de los déficit fiscales y de la inflación, inserción en la economía mundial, mayor participación del sector privado y avances en la eficiencia del Estado, pero igualmente considera que no existen soluciones universales en estos campos. No hay en realidad un único modelo de manejo macroeconómico que garantice estos resultados, ni una forma única de integrarse a la economía internacional, ni una sola forma de combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado. En el desarrollo de la región, la diversidad de las respuestas a los temas incluidos en este consenso mínimo comienza a ser muchas veces más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”. Más aún: la CEPAL considera que en algunos casos las reformas de “primera”, e incluso quizás las de “segunda” generación, son la causa de algunos de los problemas que enfrentamos, por lo que en algunos casos puede ser necesario “reformular las reformas”.

Los ajustes a las reformas pueden ser incluso esenciales para que fructifiquen sus objetivos. Estas acciones públicas, estatales y/o privadas —como las orientadas a crear, completar y regular mercados— están lejos de ser contrarias al desarrollo del mercado; más bien permiten potenciar sus posibilidades. Entre ellas se cuentan las destinadas a proporcionar información para que los mercados funcionen, ayudar a crear segmentos que no se desarrollan automáticamente, producir o fomentar la producción de bienes y servicios de valor social o ambiental, y establecer regulaciones adecuadas para el buen funcionamiento de mercados no competitivos. El enfoque de

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

EQUIDAD, DERECHOS Y DESARROLLO INTEGRAL

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

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

el patrimonial y el demográfico— y las barreras de la discriminación por género y etnia, que agravan sus efectos.

Al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y se resaltan, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos. La vigencia de los DESC ha de ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el “pacto fiscal” que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. La equidad, en este sentido, debe entenderse en relación con el establecimiento de metas que la sociedad sea capaz efectivamente de alcanzar en estas áreas, tomando en cuenta su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable. El valor de los DESC estriba entonces en que fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades.

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

POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL, SOLIDARIA Y EFICIENTE

La búsqueda de mayor equidad requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Para ello, la política social debe orientarse con sentido integrador, mediante instituciones que

consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. La aplicación de estos principios en el diseño, financiación, provisión y regulación de los servicios sociales, además de indispensable, no está exenta de importantes dilemas, cuyas soluciones no son únicas, particularmente cuando se considera la participación de agentes privados. Para aplicarlos en forma simultánea se debe, por lo tanto, ponderar su relevancia en el marco de las aspiraciones sociales, del desarrollo alcanzado y de los propósitos de las reformas. Así, la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse sólo en los términos del ámbito microeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos. Independientemente del grado y tipo de participación privada, el Estado mantiene responsabilidades indelegables, que tienen por finalidad garantizar los derechos de la población y evitar que los proveedores concentren la oferta de sus recursos en grupos sociales de mayores ingresos o de menores riesgos.

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

Sin perder de vista el carácter integral de la política social misma ni las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género que tiene la desigualdad, en las actuales condiciones de la región los retos que plantea el desarrollo integral deben tener dos puntales fundamentales, dos “llaves maestras”: educación y empleo. La educación permite incidir simultáneamente en la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Exige, por lo tanto, la máxima prioridad en la política social y en la asignación del gasto público, orientada hacia una mayor continuidad dentro del sistema educacional y hacia mejoras sustanciales en la calidad de la oferta educativa. Las políticas deben desarrollar esquemas diversos, que combinen acciones sobre los ambientes familiares y comunitarios donde se forman los niños antes de llegar a la escuela (entre ellas una mayor cobertura de la educación preescolar), con avances en los contenidos y modelos de aprendizaje dentro del propio sistema y con el mejoramiento de las oportunidades para la inserción laboral una vez terminado el ciclo educativo. Los estudios de la CEPAL indican que se requieren 11 o 12 años de educación, es decir, educación secundaria completa, para alcanzar una alta probabilidad de no caer

en la pobreza. Este debe ser, por lo tanto, el objetivo de cobertura universal al cual deben aproximarse gradual pero aceleradamente, y de acuerdo con su grado de desarrollo, los distintos países de la región. Por otra parte, en una era caracterizada por el constante cambio, el objetivo esencial de la educación debe ser entregar, además de contenido académico tradicional, las capacidades y habilidades para “aprender a aprender”. Junto con ello, debe capacitar para manejar los nuevos instrumentos que ofrecen la comunicación, la información y la industria cultural, y debe promover los valores democráticos, de tolerancia y de convivencia social. También el sistema universitario enfrenta el reto central de integrarse plenamente en los sistemas nacionales de innovación. Las reformas deben abordar todos estos desafíos y, en particular, a medida que continúan enfrentando los cambios organizacionales y financieros del sector, dar énfasis a aquellos relativos a la calidad y la interrelación entre el sistema educativo y el resto de la sociedad.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el “talón de Aquiles” del proceso de reformas. La generación estable de empleos que cuenten con una adecuada protección social debe convertirse, así, en foco fundamental de preocupación del “diálogo social” al más alto nivel, y en una preocupación ineludible de la política macroeconómica. Debe hacerse con un gran pragmatismo, abordando, en el marco del diálogo social, los problemas de demanda laboral y de adecuación de la oferta de mano de obra a la demanda; los marcos de relaciones laborales para potenciar los intereses comunes; los mecanismos para evitar los riesgos propios del ciclo económico, y la superación de las inequidades en el acceso al mercado de trabajo. En la primera de estas materias, no hay soluciones simples. El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo a una mayor demanda de mano de obra, pero no garantiza automáticamente este resultado. Un elemento esencial que debe acompañar este proceso es una política ambiciosa de apoyo a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas, que generan el grueso del empleo en la región. La flexibilización de la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda de trabajo y, ante todo, resulta excesivo esperar que ella pueda revertir los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica que resulta en un crecimiento económico inestable o insuficiente. Los mayores espacios de flexibilidad de contratación que exige un mundo de grandes cambios implican el desarrollo de mecanismos adecuados de protección social. Deben promoverse, además, acuerdos entre empresarios y trabajadores para crear formas alternativas de flexibilidad para propiciar una mayor adaptabilidad de las empresas y de sus trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico.

En general, las reformas de la seguridad social han permitido una mayor presencia del sector privado en su gestión, la libertad de elección de los afiliados y, por

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

Entre los países de la región existe gran disparidad en cuanto a las prioridades que se otorgan al gasto público social, especialmente en capital humano, lo que llama la atención sobre la necesidad de aumentar el esfuerzo de aquéllos relativamente rezagados en este campo. La prioridad otorgada al gasto social debe ser, en cualquier caso, consistente con una sana política fiscal. El esfuerzo debe recaer, en primera instancia, sobre la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, priorizando las áreas de gasto público de mayor efecto redistributivo: educación primaria y secundaria, salud y nutrición. Sin embargo, esto puede ser insuficiente, dados los bajos ingresos públicos, ya que los niveles de tributación de varios países de la región, especialmente de América Latina, se encuentran por debajo de estándares internacionales. Existe, por lo tanto, en estos países la posibilidad de aumentar el gasto público en el largo plazo ampliando la base tributaria. No sólo en razón de este hecho, sino del impacto distributivo global del gasto público, preocupa la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina (no así del Caribe de habla inglesa) en impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiene carácter regresivo.

CIUDADANÍA Y SOCIEDAD

Desde una perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y las personas. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir y promover la participación política y brindar, en forma consistente con el desarrollo económico, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Las segundas deben contribuir con su participación en el ámbito público, haciendo aportes para enriquecerlo. En este sentido, la ciudadanía implica una ampliación del

espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de “bienes públicos” y “bienes de valor social”.

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

Capítulo 1

PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. DE LA SEGMENTACIÓN A LA COHESIÓN

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

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

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

El cambio de orientación de las políticas públicas que conoció la región desde los años ochenta se caracterizó por la crítica a la visión universalista y a la responsabili-

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

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

Con tal fin, la política social debe reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas mejoren sus vidas, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan¹.

El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales ha cambiado el escenario de la política social. Los bienes y servicios sociales tienen una connotación diferente de otros; son también derechos y bienes de valor social (*merit goods*)² su utilidad es individual y social y se expresa en variados horizontes temporales, generan y se ven afectados por externalidades especiales, y no son susceptibles de circular económicamente de manera independiente de las personas (con la excepción de las transferencias en dinero y los activos físicos como la vivienda). En esa medida, y en tanto resultan esenciales para la vida de las personas o de la sociedad, su exposición a mecanismos de mercado requiere de grados elevados de regulación pública.

-
1. En la discusión contemporánea sobre los principios de la política social se destacan las visiones de derecho del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas), de justicia de Rawls (1971 y 1988) y de capacidades, realización y desarrollo como libertad de Sen (1992, 1994 y 1999).
 2. Entre los más interesantes escritos sobre bienes de valor social (*merit goods*), cabe mencionar a Rawls (1971), Sen (1977), Musgrave (1958), Colm (1965), Harsanyi (1955) y OCDE (1985).

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

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

La política social no es el resultado de entusiastas planteamientos voluntaristas. Por el contrario, es la expresión fundamental de los propósitos de la sociedad y de las posibilidades económicas para alcanzarlos, que obviamente son realidades inseparables. Para que la política social sea tanto un asunto de principios como de prioridades y de gestión, es preciso discutir y establecer públicamente los logros deseables y alcanzables. Ciertos temas, como el acceso progresivo a la protección social en determinado período, la definición de los contenidos de la protección universal o selectiva, la relación con los recursos disponibles y la organización institucional (reglas y entidades), deben figurar en la agenda política, con el fin de alcanzar los consensos necesarios en torno de lo que es deseable, necesario y posible.

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

das eficaces para combatir la discriminación en las oportunidades y los resultados tanto a nivel de las relaciones productivas como en las responsabilidades familiares (Naciones Unidas, 1979).

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

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

2. LOS PRINCIPIOS RECTORES

a) La universalidad

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

se ha hecho realidad en procesos políticos de inclusión gradual de la población, tanto en términos de cobertura o umbrales mínimos de prestaciones como de calidad de las mismas.

Con el propósito de generar sistemas sociales integrados y no excluyentes, deben ser explícitas las definiciones y la organización del régimen de garantía universal de la protección social a las personas, a fin de que no haya exclusiones por niveles de ingreso, género, tipo de vinculación laboral o niveles de riesgo (salud, desempleo, etc.). La garantía de universalidad, sin embargo, deja las puertas abiertas para que quienes cuenten con los recursos suficientes y consideren que pueden costearse autónomamente su protección, incluso más allá de lo socialmente establecido, lo puedan hacer, sin perjuicio de las obligaciones de solidaridad que se establezcan.

Si bien el principio de universalidad apunta a asegurar la protección para quien no pueda autónomamente acceder a ella, en forma definitiva, parcial o temporal, por razones involuntarias, ello no necesariamente significa que la protección se deba otorgar siempre de manera enteramente gratuita o automática, sin que medie una contribución específica, el pago de impuestos generales o una prueba de medios. La universalidad está íntimamente vinculada con el principio de solidaridad, que postula la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con la capacidad económica de cada quien. Así, la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad³. Además, ante la escasez de recursos públicos, en particular durante las crisis y los ajustes económicos y en economías poco desarrolladas, se impone la selectividad como forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

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

El objetivo de la universalidad de las políticas sociales y de sus beneficios ha encontrado los mayores obstáculos en la restricción de recursos, en la falta de acuer-

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

dos sociales sobre su prioridad y en dificultades instrumentales para su ejecución. Como la falta de universalidad afecta principalmente a los más pobres, la selectividad debe entenderse como el instrumento, o conjunto de instrumentos, que permiten orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios, para que la población carente pueda acceder a los servicios y garantías sociales. Por ello, la focalización o la selectividad no es una política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales. Que el principio de universalidad se traduzca en priorizar el acceso de los pobres a las protecciones básicas no significa que la selectividad, como instrumento, se convierta y represente “la” política social. Priorizar la asignación de subsidios en la población más pobre, esencial para la equidad, no contradice el principio de universalidad, a menos que éste se conciba como una asignación homogénea de subsidios públicos, independientemente de la capacidad económica de las familias.

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

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

Con la selectividad directa se elige a cada uno de los beneficiarios y, por tanto, se requiere información específica, detallada y actualizada sobre individuos, hogares o grupos, y una evaluación individual de los resultados. Por su parte, la selección indirecta se vale de informaciones generales sobre los potenciales beneficiarios para ob-

tener una identificación grupal de éstos y de sus carencias, según características específicas y diferentes manifestaciones, como la inserción productiva (empleo), el riesgo biomédico, etc.

b) La solidaridad

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

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

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

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

En virtud del principio de la solidaridad se establecen mecanismos para subsidiar el acceso de los más pobres a los servicios y protecciones sociales básicos. La solidaridad se instrumenta, por un lado, a través del gasto público; en particular, el financiamiento que proviene de impuestos (directos e indirectos) asegura la solidaridad con quienes no pueden costear con sus propios recursos el acceso a los servicios y protecciones sociales. Para que se logren los objetivos deseados, es conveniente no sólo que el gasto público sino también que la estructura tributaria sea progresiva (véase, al respecto, el Capítulo 5 de este tomo). Este es el mecanismo más común en los servicios de educación, nutrición, vivienda y redes de protección social durante las crisis económicas, catástrofes naturales y defensoría pública. Por otro lado, en la

protección financiada con contribuciones específicas (seguridad social en el ámbito de la salud, pensiones y desempleo, y acceso a servicios públicos esenciales), la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo. En estos últimos casos, con cierta frecuencia también se encuentran esquemas de financiación total o parcial a partir de impuestos generales.

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

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

c) La eficiencia

La eficiencia, en términos generales, indica el logro de los mejores resultados posibles, en cuanto cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos. Para que la equidad sea mayor y sustantiva, el uso de los recursos públicos debe ser eficiente. El principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la política social resulta también intrínseco a la equidad en la medida que permite potenciar, sin contraponerse, los principios de universalidad y solidaridad. El derroche, desaprovechamiento o uso no prioritario de los recursos, característicos de la ineficiencia, erosionan el propósito de la equidad, ya que impiden que los beneficios sean mayores para la sociedad en su conjunto y para los pobres en particular y, por ende, generan la insatisfacción de los potenciales beneficiarios así como de los contribuyentes.

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

estándares de calidad, y para que globalmente los costos se minimicen y se maximicen los resultados.

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

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

Para el logro de la eficiencia, en una perspectiva integral, debe tenerse en cuenta la posibilidad de incentivos perversos. Por ejemplo, se debe evitar que las garantías universales inciten a los beneficiarios a provocar la eventualidad (enfermedad, desempleo, licencia, retiro anticipado) que los haga acreedores al beneficio de la garantía (riesgo moral). Asimismo, los inadecuados diseños de transferencias de ingreso pueden derivar en bajos niveles de ahorro y aseguramiento, al crear incentivos perversos hacia el trabajo y la cotización. En otros casos, cuando las protecciones mínimas garantizadas no satisfacen las expectativas de quienes contribuyen, se presentan tendencias a evadir o eludir el pago.

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

Como la eficiencia económica (microeconómica), que en principio asegura el mercado, no permite autónomamente el logro de los objetivos de equidad, algunos

países, antes que introducir a ultranza la participación privada, han optado por la transformación de las estructuras públicas de servicios sociales. Para ello, la búsqueda de la eficiencia ha implicado, frente a la organización tradicional, transformar el diseño, la conformación y el funcionamiento de sus organizaciones e instituciones.

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

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

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

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

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

la demanda de los usuarios y la calidad de la prestación, y fijar y difundir estándares éticos sobre probidad funcionaria, acompañados de incentivos y sanciones claras y expeditas, para asegurar que el comportamiento de los funcionarios sea consistente con los principios del bien común.

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

La eficiencia requiere una adecuada transparencia y una evaluación efectiva (véase el recuadro 1.1). Para ello, la contratación de servicios, entre agentes públicos o entre éstos y proveedores privados, debe especificar muy bien los productos, al tiempo que se deben establecer y divulgar las obligaciones y relaciones recíprocas entre los proveedores de servicios y los usuarios. Las evaluaciones deben tener en cuenta comparaciones homogéneas y, por lo tanto, el control de normas de calidad, para que el proveedor no reduzca los costos en desmedro de esta. Finalmente, las evaluaciones deben considerar la satisfacción de los usuarios y estar orientadas a detectar y corregir prácticas inadecuadas. Los resultados de las evaluaciones deben fortalecer la capacidad de elección de los usuarios.

La eficiencia en la prestación de servicios públicos requiere, además, contar con sistemas con una clara diferenciación de responsabilidades entre la nación y las entidades territoriales, y mecanismos de transferencias que coadyuven igualmente a este propósito. Este tema se analiza en el Capítulo 5 de este tomo.

d) El criterio de equivalencia

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

Así, en los sistemas de oferta o garantía públicas, los gastos deben ser genuinamente financiados para la oferta de servicios y, en el caso de los créditos, particularmente para la vivienda o la educación, las deudas deben poder cobrarse de acuerdo

con las posibilidades económicas de los beneficiarios. En la mayor parte de estos casos, cuando los programas están financiados con recursos públicos provenientes de impuestos generales, el grado de solidaridad estará en función, como ya se señaló, de la progresividad del sistema impositivo y del régimen de acceso por parte de la población más pobre.

Recuadro 1.1
TRANSPARENCIA EN LA POLÍTICA SOCIAL

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

- Los objetivos y metas específicos de los programas y de la política social en su conjunto;
- Los medios con los que se alcanzarán los objetivos y metas. Esto entraña crear mecanismos de financiación que aseguren su garantía y estabilidad y delimitar los subsidios necesarios para garantizar el cumplimiento de la solidaridad y la sustentabilidad financiera, precisando su origen y destino, para que sea explícita la relación entre el esfuerzo de financiamiento realizado por los afiliados o contribuyentes y las prestaciones o garantías recibidas;
- Las relaciones entre los diferentes agentes y sus responsabilidades, y contar con “contratos” explícitos;
- Los mecanismos de realización y difusión de evaluaciones, mediante información e indicadores oportunos y regulares sobre recursos, insumos y resultados, y análisis de desempeño de sistemas y organizaciones, en el marco de los objetivos generales o sectoriales, tanto para actividades simples como para resultados complejos, y con una continuidad que permita consolidar los cambios deseados;
- El suministro y la difusión regulares de información que brinde elementos para la rendición de cuentas.

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

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

e) El carácter integral de la política social

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

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

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

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

La segunda dimensión del carácter integral de la política social apunta a destacar las relaciones virtuosas de la conjunción de los diferentes beneficios sociales (educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos), procurando, con escasos recursos y necesidades diversas, una adecuada priorización en términos de énfasis y temporalidad. Frente a diferentes perfiles de la pobreza, de la población y de posibilidades económicas, se requieren definiciones sobre la prioridad temporal y la intensidad con la que se avanza en determinados sectores, considerando la urgencia social, el impacto económico o las realidades sociopolíticas. Estas consideraciones no excluyen el imperativo de reconocer su carácter integral necesario en el mediano plazo. La primera prioridad, en términos de derechos humanos y equidad, es la protección y promoción de la población pobre. El

puesto privilegiado que ha ocupado la educación debe mantenerse, y acompañarse del refuerzo de otras políticas, ya que los esfuerzos y el impacto de la educación han resultado insuficientes, debido al largo tiempo de maduración de los impactos y al incremento simultáneo de las exigencias educativas en la economía globalizada. Los beneficios de la inversión en la promoción de la salud y atención a la enfermedad son innegables, tanto en términos del bienestar de la población como de sus encadenamientos socioeconómicos (véase el recuadro 1.2). Finalmente, el empleo, por su carácter encadenador, por estar en el centro de la integración social y ser la principal fuente de ingresos de las familias y fuente de varias protecciones sociales, debe figurar siempre entre las primeras prioridades de las políticas públicas, tanto en el ámbito social como económico.

Recuadro 1.2
SALUD: BIENESTAR, CAPACIDADES HUMANAS Y ENCADENAMIENTOS
ECONÓMICOS

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

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

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

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

Mejorar la salud de la población, asegurando una atención oportuna y de buena calidad, la prevención de enfermedades y el fomento de la salud, influye positivamente en la productividad laboral y total de los factores, ya que permite disminuir los días perdidos de trabajo y lograr un mejor desempeño.

La atención de salud también contribuye al desarrollo integral y aprovechamiento de los recursos humanos, y potencia la rentabilidad social de la inversión en capital humano, dado que la reducción de la morbilidad y la desnutrición infantiles redundan en un notorio incremento del rendimiento escolar

y evita deficiencias permanentes que atentan contra el aprovechamiento de la educación y la capacidad futura de trabajo.

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

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones de salud en las Américas*, Publicación científica, N° 549, Washington, D.C., 1994; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud (CEPAL/OPS), *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*. Cuaderno técnico N° 46, Washington, D.C., 1997.

3. LAS RESPONSABILIDADES Y LA GESTIÓN PÚBLICAS

a) Las responsabilidades públicas

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

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

En el caso de que algunas de estas responsabilidades estén a cargo de organizaciones privadas, particularmente el manejo de recursos y la prestación de servicios, es preciso contar con la debida supervisión pública. Para ello, debe existir un acuerdo básico explícito respecto de las responsabilidades que debe asumir cada uno de los actores públicos y privados, de las obligaciones que contrae respecto de los usuarios y de la forma en que sus respectivas acciones se complementan e interactúan en torno a los objetivos de cada sector.

b) Regulación y participación privada en los sectores sociales

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

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

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

El espectro de los servicios y protecciones sociales se puede construir combinando de diversas maneras la participación pública y privada, según la naturaleza y orga-

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

Las materias en las cuales se deben desarrollar las normas y actividades reguladoras comprenden, en primer lugar, la protección del acceso de las personas a los servicios sociales, es decir, garantizar la cobertura efectiva de los servicios, en cantidad, calidad y oportunidad, lo que implica prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación, y garantizar la posibilidad de elección dentro de los marcos establecidos. En segundo lugar, la regulación debe establecer las normas de calidad y contenidos de los servicios, tales como el uso de protocolos de atención clínica y los contenidos curriculares de la educación escolar. En tercer lugar, debe promover la eficiencia en la gestión, mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas para fijar tarifas. En cuarto lugar, la regulación debe permitir asegurar, conforme a los diferentes esquemas, las condiciones de competencia y organización del mercado que eviten prácticas indeseables como la competencia desleal o monopólica y el establecimiento de barreras de entrada, tales como formas de integración vertical u horizontal no deseables. En quinto lugar, se debe asegurar y promover la producción, disponibilidad y acceso a información veraz y oportuna sobre los recursos, metas e impacto de los diversos servicios sociales, como coberturas efectivas, costos unitarios, evaluación de logros académicos, índices de morbimortalidad y desnutrición, condiciones de hacinamiento, etc. Finalmente, la organización de la regulación debe permitir que se diriman los conflictos sobre la asignación y distribución de responsabilidades entre los diferentes agentes, sean públicos o privados, y contar con los mecanismos contenciosos y las debidas reparaciones e indemnizaciones, tanto entre instituciones como entre éstas y los usuarios.

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

Además, sin perjuicio de la indispensable autonomía de la función reguladora, su organización debe contemplar instancias de participación y de opinión en las que estén representados los actores (prestadores de los servicios, usuarios, voces

independientes de la academia y de expertos), para conocer y considerar sus opiniones.

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

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

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

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

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

Por lo anterior, con el fin de avanzar simultáneamente en los objetivos de eficiencia, transparencia, libre elección y aseguramiento de la calidad, en muchos casos es

necesaria la asignación de subsidios a la oferta, pública o privada, con criterios de demanda, es decir, asignar el subsidio al ente proveedor del servicio en función de la demanda que se desee efectivamente atraer o atender (Ocampo, 1996). Según esta modalidad, se puede asegurar la prestación de los servicios, concentrados en grupos específicos de población, en escalas adecuadas y con mayor viabilidad para los controles de calidad de los servicios ofrecidos.

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

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

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

4. EL DERECHO A UNA VIDA DIGNA: LA PRIORIDAD EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

a) Naturaleza y medición de la pobreza

La principal responsabilidad de la política social se centra en los sectores pobres de la población. A la luz de las consideraciones anteriores, la superación de la pobreza constituye ante todo un reto ético. La concepción de la pobreza y su medición también expresan un contenido normativo. Por ello, además de los límites y posibilidades derivados de las capacidades económicas, el esfuerzo por reducir y superar la pobreza debe reflejar la voluntad política de lograrlo.

La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas

sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales.

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

En términos monetarios, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico⁴. Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual éstos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. Otras evaluaciones de la pobreza privilegian medidas relativas: el nivel del ingreso en relación con un monto de referencia (por ejemplo, la mitad del ingreso medio), o la relación entre los ingresos de los grupos de población que captan los mayores y los menores montos⁵. Sin embargo, el análisis por nivel de ingresos no da razón directamente del acceso efectivo a los bienes y servicios fundamentales, ni de las elecciones que realiza el consumidor y, por ello, revela sólo parcialmente el impacto de la disponibilidad monetaria sobre el bienestar, aunque se supone que el ingreso permite satisfacer las necesidades fundamentales. Dado que la disponibilidad de ingresos de la mayor parte de la población está directamente relacionada con los activos que posee y, en particular, con el capital humano remunerado, incluso si el ingreso no proviene del pago de salarios en el caso de los empleos por cuenta propia, la ausencia de ingresos suficientes está asociada a la carencia del capital humano necesario para acceder a ciertos empleos, o de capital financiero, tierra y conocimientos gerenciales y tecnológicos para desarrollar una actividad empresarial.

Alternativamente, la pobreza también ha sido evaluada sobre la base de la satisfacción de las necesidades fundamentales, consideradas relativamente universales, enfoque que se origina en una visión de los derechos humanos y la justicia social. Las

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

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

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

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

Por otra parte, la pobreza asume formas muy diferentes según el grado de integración o percepción de los lazos sociales. De allí que también se identifique la pobreza como un fenómeno de exclusión social, cuyo origen radica más bien en el funcionamiento social que en las situaciones individuales. La noción de exclusión remite a dimensiones sociales, económicas, políticas y simbólicas, articuladas, en el marco de cuatro grandes sistemas de integración social: el sistema democrático y jurídico, el mercado de trabajo, el sistema de protección social, y la familia y la comunidad. La exclusión se plasma en trayectorias individuales en las que se acumulan y refuerzan privaciones y rupturas, acompañadas de mecanismos de rechazo, que en muchos casos son comunes a grupos de personas que comparten cierta característica (de género, étnica, religiosa). Esto se expresa, por ejemplo, en barreras para el desempeño de ciertos oficios, en el confinamiento a empleos que no favorecen la movilidad social, o en la discriminación en otros aspectos de la vida cotidiana.

El Informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) ha impulsado la aplicación de enfoques multidimensionales, que miden la pobreza a partir de los recursos colectivos y un conjunto de condiciones de vida y desventajas que identifican las posibilidades fundamentales de las personas

para integrarse y hacer su aporte a la sociedad. El Índice de Pobreza Humana (IPH), se basa en carencias fundamentales que afectan a la vida humana: escasa longevidad y falta de educación básica y de acceso a servicios básicos, evaluadas, respectivamente, por los porcentajes de individuos en riesgo de morir antes de los 40 años, de adultos analfabetos, de personas sin acceso a los servicios de salud y de agua potable y de niños menores de cinco años víctimas de desnutrición⁶. En el mismo Informe se incluyen otros indicadores complementarios, tales como niveles de ingreso y condiciones de acceso al trabajo y a la protección social.

Sin perjuicio de la necesidad teórica y práctica de profundizar en estos enfoques, ellos revelan que la pobreza es un fenómeno con múltiples dimensiones y causas, que se entrelazan en cada situación particular. Es por eso que una imagen completa de la pobreza difícilmente se percibe con un solo indicador. Por lo demás, no existe siempre una correlación sistemática entre los índices de pobreza; así, en términos relativos, puede haber sociedades con altos índices de pobreza monetaria y bajos índices de pobreza humana, además de que es posible que ambos indicadores evolucionen en el mismo sentido o en sentido contrario. Sin embargo, la pobreza tiende a ser un fenómeno integral a nivel tanto de los individuos como de las sociedades, y en este sentido las diversas carencias se refuerzan. Por ello, la evolución de los distintos indicadores debe mostrar tendencias similares, especialmente en el largo plazo. Así ha ocurrido en casi todos los países de la región. En el gráfico 1.1 se comparan las trayectorias del indicador de pobreza según ingresos y del IPH, elaborados por la CEPAL y el PNUD, respectivamente. En cualquier caso, este gráfico revela que países individuales tienen mayores avances (o rezagos) relativos en uno u otro indicador.

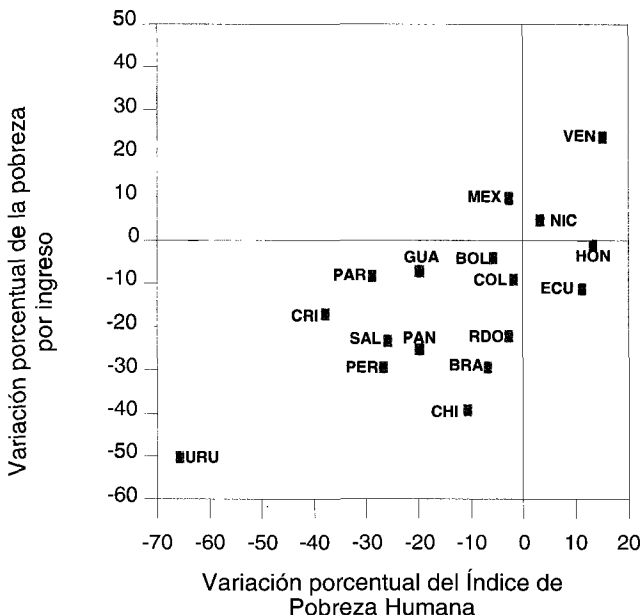
Por otra parte, los diversos indicadores de la pobreza muestran diferentes grados de sensibilidad a los cambios de corto plazo en la situación económica. Así, los que evalúan variables de flujo, como los ingresos, son más sensibles a las condiciones coyunturales y al ciclo económico, mientras que los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

La medición de la pobreza basada en diversos criterios, umbrales e indicadores, permite formarse una idea de la magnitud y la naturaleza de las políticas y esfuerzos

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

que es necesario realizar. Por otra parte, la disponibilidad y seguimiento de los indicadores hace posible evaluar los costos e impactos de los diversos programas. Las distintas características de la pobreza en cada país, en cuanto a magnitud, profundidad y dispersión, dan lugar a diferentes políticas y programas, así como a impactos diferenciados por su aplicación⁷.

Gráfico 1.1
EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE POBREZA EN LOS AÑOS NOVENTA



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

La amplia discusión teórica que suscitan las concepciones y mediciones de la pobreza, y las diferencias que revelan los análisis empíricos, llevan a reconocer que la magnitud de la pobreza se encuentra indisolublemente vinculada a los niveles y la estructura del crecimiento de las economías nacionales y a la orientación del gasto

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

público, al tiempo que individual y colectivamente refleja factores educativos, ocupacionales, patrimoniales, demográficos y adscriptivos. Así, tienen mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza las personas que cuentan con menores e insuficientes activos educativos, niveles precarios de empleo y remuneración, o desempleo, patrimonio más reducido, familias más numerosas, y acceso limitado a los sistemas de protección y servicios sociales. Además, la probabilidad de ser pobre es más alta entre los jóvenes y los mayores de 60 años, las mujeres, quienes pertenecen a hogares monoparentales y a minorías étnicas, y los residentes en zonas rurales o en sitios alejados de los centros económicos y urbanos.

Por otra parte, a pesar de las transformaciones sociales y económicas que han tenido lugar en la región, la estructura y la amplitud de la pobreza han tendido a reproducirse entre generaciones. Así, por ejemplo, los pobres provienen mayoritariamente de hogares cuyos padres tienen escasa o nula instrucción, con familias más numerosas y un patrimonio incipiente o nulo. La combinación de políticas debe expresar los énfasis relativos en los objetivos tanto de mejorar la situación presente como de generar condiciones más favorables a las generaciones futuras. Asimismo, en el diseño de políticas para superar la pobreza se tiene que considerar que sus características varían entre grupos afectados por condiciones estructurales o permanentes de pobreza y grupos que enfrentan situaciones de pobreza más bien temporales o coyunturales, fruto de situaciones económicas o naturales transitorias.

Tomando en cuenta lo anterior, la superación de la pobreza exige un conjunto integral de intervenciones públicas, que comprende políticas y programas sociales orientados a mejorar y potenciar la capacidad productiva de los pobres y a protegerlos en épocas de crisis, así como a proteger a quienes no pueden trabajar; también tiene que incluir los ámbitos más generales de las políticas macroeconómicas y mesoeconómicas que favorezcan la generación de empleo (véase el recuadro 1.3).

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

Recuadro 1.3

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO: BASES PARA SUPERAR LA POBREZA

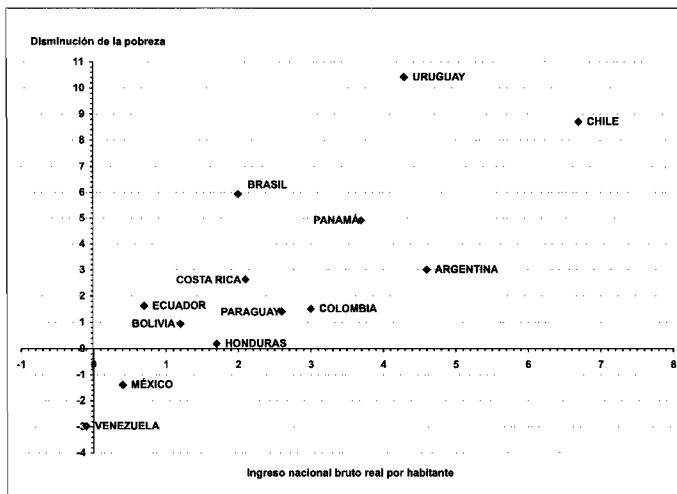
La superación de las condiciones estructurales de la pobreza exige políticas permanentes que se centren, en primer lugar, en el crecimiento económico como forma privilegiada de generar mayor riqueza distribuíble. El crecimiento resulta necesario por sus efectos en la generación de empleo, la productividad y los ingresos; su efectividad para disminuir la pobreza depende, por una parte, de su amplitud, continuidad y estructura y, por la otra, de la magnitud, composición e intensidad de la pobre-

za. Sin embargo, si la distribución del ingreso no experimentara variaciones importantes, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aun en condiciones de crecimiento sostenido;^a es más, si la distribución del ingreso se deteriora, como ha sucedido en la región durante las últimas décadas, se reduce el potencial del crecimiento para disminuir la pobreza.

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

En los análisis económicos se han abordado las relaciones y causalidades entre crecimiento, desigualdades y carencias (Birdsall y Londoño, 1998; Londoño y Székely, 1998; Bourguignon, 1998; Morley, 1995 y 1998). Si bien se han encontrado relaciones positivas entre crecimiento y disminución de la pobreza, generalmente no ocurre lo mismo entre crecimiento y distribución del ingreso. El gráfico ilustra la relación entre crecimiento económico per cápita y nivel de pobreza por ingresos en la región durante los años 90. No obstante, aun la relación entre crecimiento y pobreza dista de ser unívoca, ya que refleja la influencia de otras variables que inciden en ella, tales como la cantidad y calidad de los empleos que se generan para los sectores de menores recursos o la naturaleza de las transferencias públicas hacia los grupos más pobres. Ahora bien, es claro que, para generar simultáneamente dinámicas positivas de crecimiento y reducción de la pobreza se precisan determinados

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



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

* Los periodos exactos para cada país corresponden a la información disponible más próxima a los años 1990 y 1997, véase CEPAL, *Panorama social 1998*, Cuadro 2.

comportamientos de la estructura y las políticas económicas. Así, se debe reconocer que lograr sociedades en que se superen las condiciones de pobreza y extrema desigualdad es un objetivo que, además de ético, puede tener implicaciones positivas para el desarrollo económico, por lo que se justifica en sí mismo, más allá de sus causas o repercusiones en el crecimiento económico.

La capacidad de trabajar es el activo esencial que posee la mayoría de las personas; por ello, la obtención de un empleo y un ingreso constituye el principal medio para acceder a la alimentación y a otros satisfactores. Esto es aún más cierto cuando no existe un sistema de seguridad social que pueda proteger o sustituir esta capacidad, sobre todo en el caso de los grupos más vulnerables. Desafortunadamente, en la mayor parte de los países de la región el crecimiento económico no ha favorecido la generación de empleo, particularmente para los trabajadores menos calificados, ya que las reformas recientes y las políticas macroeconómicas conexas aceleraron las transformaciones tecnológicas, modificaron adversamente estructuras y cadenas de producción con uso intensivo de trabajo directo, se aplicaron con un sesgo de sobrevaluación cambiaria que redujo la competitividad internacional de la producción de bienes y servicios transables intensivos en trabajo, abarataron el precio relativo de los bienes de capital e impulsaron la demanda de trabajadores calificados (véase el capítulo 2 del tomo I). Dada la estrecha relación entre empleo y pobreza, para acelerar la reducción de esta última el crecimiento económico debe promover el uso extendido e intensivo del trabajo. Por ello, la superación de la pobreza pasa por la creciente generación de empleo y el desarrollo de los mecanismos de protección social.

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

b) Algunos criterios para formular programas contra la pobreza

Las distintas manifestaciones de la pobreza exigen que las políticas y los programas públicos se complementen entre sí. El énfasis relativo que se otorgue a alguna de las formas y perspectivas de la pobreza conducirá a diferentes diseños de políticas y a evaluaciones alternativas de su impacto en el tiempo (Bourguignon y Fields, 1990). Así, en el corto plazo, los programas de generación de ingresos o de transferencias directas son los que inciden más positivamente sobre la reducción de la pobreza medida en términos de ingresos o de su distribución; por su parte, la inversión en infraestructura habitacional (vivienda –véase el recuadro 1.4–, agua potable, energía) y en servicios sociales (educación, salud) generan mayor impacto sobre la pobreza evaluada según necesidades básicas y mejoramiento de las capacidades.

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

En primer lugar, dada la naturaleza integral y multidimensional de la pobreza (en general, no se es pobre sólo por una característica, en una única forma o aisladamente del grupo al que se pertenece), las políticas tendientes a superar la pobreza deben

asumir igualmente un carácter integral, lo que significa complementar diferentes acciones de acuerdo con las distintas causas, proveer los servicios o protecciones a grupos con características comunes, y potenciar las externalidades. Así, por ejemplo, serán mejores los programas centrados en un barrio o en la población escolar (lo que influye en el clima familiar), los que beneficien a la familia en su conjunto, y los que integren y condicionen transferencias que alivien la restricción de recursos corrientes y, a la vez, induzcan a mantener a los hijos en la escuela o a acudir a los controles básicos de salud.

Buscar efectos combinados y condicionados, que los hogares que sufren la situación de pobreza aprecien altamente en forma inmediata, es un criterio que ha permitido potenciar el impacto de los programas encaminados a mitigar y superar condiciones de pobreza. Uno de los programas más característicos, por sus efectos combinados y positivamente redundantes, es el de apoyo nutricional en el ámbito escolar, que permite simultáneamente mejorar las condiciones de aprendizaje, incentivar la retención escolar y compensar deficiencias nutricionales en los hogares. Otro caso son los programas para el cuidado de menores que, por una parte, mejoran sus condiciones de salud, nutrición y aprestamiento escolar y, de otra, favorecen la participación laboral de las madres y la continuidad educativa de los hijos mayores. Otro diseño exitoso es el de los programas que se insertan en estrategias generales de desarrollo social y que, a la vez, ayudan a generar o sostener la recuperación económica, como los de apoyo alimentario focalizados en la población en extrema pobreza o riesgo, que hacen posible paliar la falta de ingresos, evitar deterioros severos de la salud, incentivar la producción agropecuaria y orientar la actividad de los hogares hacia tareas productivas. En el mismo sentido, los programas de vivienda social y autoconstrucción favorecen simultáneamente el empleo, la generación de ingresos y la calidad de vida de los más pobres, además de dar lugar a encadenamientos virtuosos con otros sectores económicos; al igual que la construcción y el mejoramiento de redes de acueducto y alcantarillado, que mejoran la calidad de vida y la salud del hogar, alivian las tareas domésticas y generan empleo poco calificado. A su vez, los programas que proveen transferencias monetarias directas a los pobres tienden a tener dos ventajas: un impacto más efectivo y oportuno en la desigualdad de ingresos y menores costos de administración, pero también son ampliamente criticados porque no se asegura el destino de los recursos y pueden generar dependencia por parte de los hogares.

Otra de las condiciones esenciales es que las acciones públicas en este campo se realicen con oportunidad. La pobreza, además de sus causas estructurales, puede responder a condiciones singulares e imprevisibles por las personas o las sociedades, y requiere una acción pública prácticamente inmediata. Así, en el caso de crisis económicas o sociales, generales o particulares, resulta fundamental la oportunidad de acciones compensatorias que permitan preservar las capacidades existentes para no

reproducir la pobreza o caer en ella. En el caso de catástrofes naturales, desplazamientos por conflictos armados o circunstancias familiares críticas, las personas afectadas necesitan apoyos humanitarios y económicos relativamente inmediatos, de modo que no resulten afectadas las posibilidades individuales y familiares de acceder a servicios o consumos esenciales para mantener su capacidad de generar ingresos presentes y futuros.

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

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

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

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

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

El empleo y sus condiciones definen en gran medida los vínculos sociales y económicos de las personas, por lo cual ocupan el centro del análisis de la pobreza y la exclusión. De allí que la primera y privilegiada área de intervención sea la inversión pública destinada a mejorar la inserción productiva de los pobres, mediante el mejoramiento de su capacidad productiva (capital humano) y sus condiciones de vida (necesidades básicas y protección social). Aumentar la capacidad productiva implica, en primer término, mejorar la calificación de los trabajadores, lo que plantea la imperiosa necesidad de ampliar las posibilidades de formación básica y profesional. Este tema se aborda en profundidad en los capítulos 2 y 3 de este tomo. Por otra parte, mejorar la productividad de los trabajadores pobres requiere generar acceso oportuno y de calidad a las protecciones sociales, particularmente en materia de salud, tema que es objeto del capítulo 4 de este tomo.

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

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

servicios domiciliarios a bajo costo, así como una mayor participación masculina en dichas labores, ayudarían a aumentar la participación laboral y los ingresos generados por las mujeres.

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

Aunque en conjunto estas políticas no constituyen un seguro individual contra la pobreza, sí disminuyen su probabilidad y promueven la generación de rumbos virtuosos en las trayectorias ocupacionales y sociales.

Recuadro 1.4 **LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL**

En América Latina y el Caribe el déficit cuantitativo de viviendas asciende a 25%. Además, el déficit cualitativo hace que muchas viviendas no ofrezcan suficiente protección a sus habitantes por el mal estado de los materiales de construcción, la falta de servicios básicos y problemas de hacinamiento. La vivienda juega un decisivo papel en la calidad de vida de las personas y en la vida familiar. Para ello debe estar acompañada por el acceso a servicios básicos (agua potable, electricidad, gas y alcantarillado), algunos de los cuales son esenciales para la salud física. Al mismo tiempo, en su calidad de activo económico, y dado que es un bien muy costoso en relación con el ingreso y con la capacidad de pago de las familias, representa un factor y símbolo del progreso social de las familias. En los países de la región, en general la demanda efectiva de vivienda de las familias de menores ingresos es insuficiente, debido tanto a su alto costo, como a la inexistencia generalizada de mecanismos de financiamiento a largo plazo, adecuados a las necesidades de la población pobre. En el pasado, el Estado ha desempeñado distintas funciones en la política de vivienda, como participar directamente en la construcción y el financiamiento de las viviendas, otorgar subsidios —muchas veces en forma poco selectiva— y diseñar una estricta regulación sobre los agentes, generalmente incumplida. Con el ánimo de superar las fallas de mercado y de gobierno, en la última década se ha modificado esta política. Con el fin de aumentar la demanda efectiva, se han incrementado —aunque levemente— los recursos públicos, que se asignan preferencialmente mediante subsidios a la demanda; además, se han diseñado sistemas de crédito más acordes con las posibilidades económicas de los hogares, incluido el requisito de contar con ahorro previo. Sin embargo, los resultados no han sido definitivamente favorables, debido a los altos niveles de pobreza, a la inestabilidad del empleo y los ingresos de estos grupos, y los problemas de acceso al crédito por falta de garantías. Los bajos niveles de ingreso afectan tanto a la capacidad de ahorro como al acceso al crédito, haciendo inviable resolver el problema para grupos en situación de pobreza extrema. Además, los mecanismos de asignación de subsidios siguen presentando problemas de equidad y transparencia. El acceso al crédito hipotecario requiere de una activa intervención del Estado mediante la protección de los fondos contra la inflación y el desarrollo de los mercados financieros, con el objeto de ampliar la disponibilidad de fondos de mediano y largo plazos. También se debe vincular la garantía de propiedad de las viviendas subsidiadas al comportamiento y el pago de los créditos. El éxito de estas políticas exige que tanto los subsidios, el ahorro y el crédito hipotecario sean sostenibles en el tiempo y formen parte de condiciones de financiamiento equilibradas.

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

El impulso a programas de autoconstrucción, donde los hogares avanzan progresiva, y a veces autónomamente, en la construcción, reparación y mejoramiento de sus viviendas, sigue siendo una alternativa importante y definitiva de superación del déficit cualitativo, tan importante como el cuantitativo. Por otra parte, a pesar de la importancia de comprometer a los hogares en la solución del problema habitacional mediante un aporte propio, el costo de la vivienda muchas veces amerita subsidios que cubran prácticamente la totalidad de la infraestructura básica de la vivienda.

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

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

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

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

cadena por una ruptura inicial como las mencionadas, que se refuerza cuando la persona está afectada por alguna de las condiciones más decisivas de la pobreza (escasa educación, empleo precario, alta dependencia, falta de patrimonio).

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

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

Para mitigar los efectos de las crisis económicas, a menudo los países reaccionan en forma improvisada, porque con anterioridad no contaban con políticas de compensación que moderaran el deterioro de los ingresos de los pobres. De allí que, para evitar el enorme agravamiento de la pobreza que provocan las crisis, sea de vital importancia que los gobiernos dispongan de redes de protección diseñadas previamente y en condiciones de operar ante estas situaciones. Los recursos para estas redes de protección deben generarse durante los periodos de auge, como parte de una política contracíclica del gasto público (véase el capítulo 1 del tomo III).

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

La presión demográfica que afecta a los países más atrasados en el proceso de transición demográfica tiende a estar especialmente concentrada en las áreas rurales e implica desafíos especiales. De hecho, los países cuya población rural continuará creciendo tienden a ser aquellos en que se registran grandes diferencias del desarrollo productivo entre zonas rurales y urbanas, medidas por la disparidad en las productividades medias del trabajo. A su vez, la emigración hacia las ciudades tiende a extraer de las zonas rurales a las generaciones más jóvenes (entre 40% y 60%), que cuentan con mayor capital humano. En la mayoría de los países, la población en edad de trabajar que permanece en el campo experimentará en las próximas décadas un proceso de envejecimiento acelerado, lo que indica que sus diferencias educativas con respecto a los residentes en zonas urbanas tenderán a aumentar y, por ende, también continuará siendo muy importante la pobreza extrema, característica de muchas zonas rurales (Ocampo, 2000). En estas condiciones, puede ser esencial contar con políticas sociales compensatorias, como programas de pensiones para ancianos indigentes y otras transferencias de ingresos. En Brasil, por ejemplo, estos programas han cumplido un papel importante en la reducción de la pobreza (CEPAL, 1999c; David 1999, y Delgado, 1999).

Los fondos sociales de emergencia, establecidos en la región desde los años ochenta con el fin de paliar los efectos adversos de las crisis, se transformaron en fondos de inversión social que buscaban la superación de condiciones de pobreza. Estos últimos presentan resultados positivos derivados de la introducción de innovaciones, como el desarrollo de criterios de selectividad y flexibilidad de la inversión, y participación de la comunidad y de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, también son controvertidos, por el desplazamiento de recursos desde programas permanentes, por la superposición de actividades e instituciones, por su inestabilidad, y porque sus impactos sobre la pobreza han sido reducidos, en parte debido a que comenzaron a operar con posterioridad a las crisis.

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

Capítulo 2

EDUCACIÓN PARA LA EQUIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y LA CIUDADANÍA

1. AVANCES, REZAGOS Y DESAFÍOS

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

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

Durante la década de 1980, la reducción del gasto social, provocada por la crisis de la deuda y los posteriores ajustes, impactó negativamente las inversiones en el sector educativo. Esta restricción no afectó las tasas de matrícula, cuya evolución expansiva se mantuvo, aunque, como se verá, tendió a rezagarse con respecto a los patrones exhibidos por países con igual o mayor nivel de desarrollo que los de la región. Sus repercusiones más marcadas fueron el deterioro de los salarios docentes y la infraestructura escolar, así como la falta de actualización curricular. Coincidió la crisis, además, con una década de cambios importantes en las formas de adquisición de conocimientos en los países industrializados, lo cual agravó el rezago en cuanto a estilos y recursos pedagógicos de la educación pública en la región.

En la década de 1990 volvió a aumentar el gasto social dedicado a educación, y en algunos países de la región este incremento fue sostenido e intenso. Esto permitió una recuperación parcial de los salarios docentes y de las inversiones en infraestruc-

tura educacional. Al mismo tiempo, los años noventa han sido ya considerados como la década en que se impulsaron las reformas educativas. En efecto, en casi todos los países de la región se reconoció la urgencia de actualizar los sistemas educativos, lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos y elevar la calidad de la educación. Por lo mismo, las reformas de los sistemas educacionales han introducido profundos cambios administrativos, institucionales, pedagógicos y financieros. Pero mientras se han impulsado cambios importantes respecto del financiamiento, la gestión y administración de los sistemas educacionales, los avances en calidad de la educación son todavía incipientes, y más embrionarios aún aquellos avances con impacto visible y positivo en la equidad en las condiciones de oferta y demanda educativa.

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

A esto se agrega el deterioro de la calidad de la educación pública y la marcada falta de equidad en cuanto al acceso y los logros educativos, que quedan en evidencia cuando se comparan los logros por niveles de ingreso y población urbana y rural. Además, existe una altísima tasa de repetición promedio en la región, que se concentra en los primeros grados y tiene como expresión más dramática el hecho de que el 40% de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria. Todo ello hace que el sistema educativo sea simultáneamente un mecanismo de integración y de segmentación. Si se comparan las tasas de escolarización bruta¹ por grados de enseñanza de la región con las del conjunto mundial de países en

1. Las tasas brutas del cuadro 2.1 deben tomarse con cautela; esto obedece a que no son un reflejo exacto de la situación, pues se basan en la relación entre las cifras de matrícula que habitualmente proveen los ministerios de educación, y las cifras de población en edad correspondiente al grado o ciclo que proveen los censos de población. De allí que en algunos casos se supere el 100%.

desarrollo y de países desarrollados, América Latina y el Caribe se ubican en una situación intermedia (véase el cuadro 2.1), cuya característica más importante es la persistencia de un gran déficit en la educación secundaria y superior (véase también, sobre este tema, el capítulo 5 de este tomo). En la educación primaria, la región ostenta tasas de cobertura elevadas, comparables con las de otros países. Por el contrario, mientras en la enseñanza secundaria los países desarrollados tienen una cobertura casi total y cercana a la mitad en la terciaria, los de la región, aunque superan los promedios del conjunto de los países en desarrollo, están lejos de alcanzar esos niveles². Cabe destacar también, tal como se observa igualmente en el cuadro 2.1, que América Latina y el Caribe exhiben un nivel bastante alto, y por lo tanto aceptable, de igualdad entre géneros, muy superior al promedio del conjunto de los países en desarrollo, y más cercano al que registran los países desarrollados.

Cuadro 2.1
TASAS DE ESCOLARIDAD BRUTAS POR NIVEL DE ENSEÑANZA, 1996

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

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

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

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

educación, y amplía las brechas de ingreso por nivel de educación alcanzado (véase el capítulo 2 del tomo I). Actualmente, los años de instrucción formal requeridos para contar con grandes probabilidades de evitar la pobreza oscilan entre 10 y 12, según el perfil educacional de cada país (véase el cuadro 2.3). Por lo mismo, a medida que se avanza en la enseñanza media, también aumentan las exigencias del mercado de trabajo en cuanto a años de escolaridad de quienes ingresan a él.

Estas consideraciones muestran que todavía es necesario avanzar sustancialmente en materia de logros educativos en la región, concretamente en la escolaridad correspondiente a la enseñanza secundaria y terciaria, si se pretende lograr un notable progreso en los niveles de competitividad de los recursos humanos, y que la mayor parte de la población cuente con suficientes años de escolaridad como para poder aspirar a mejores opciones de movilidad ocupacional y bienestar social en el futuro. Muestran igualmente que es necesario ampliar en forma simultánea las oportunidades ocupacionales (véase el capítulo 3 de este tomo).

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

- a) **Continuidad educativa.** Dado que en la región se cuenta ya con una matrícula universal en primaria, aunque no en todos los países, el reto que se enfrenta actualmente es lograr avances importantes en materia de continuidad educativa dentro del sistema educacional, con vistas a llegar dentro de los plazos más cortos posibles a una cobertura universal en la educación secundaria.
- b) **Aumento decidido en la calidad de la educación.** Implica seguir avanzando en herramientas de diagnóstico como son las pruebas de medición de la calidad para darle mayor pertinencia a intervenciones futuras; tomar acciones más resueltas para actualizar estilos de aprendizaje y de enseñanza; dotar a las escuelas con un soporte informático y de tecnología audiovisual que permita transmitir a los educandos nuevas destrezas de adquisición de información y conocimientos; imprimirle mayor fuerza y dinamismo al mejoramiento curricular y la capacitación docente; extender jornadas escolares y dotar de mayor infraestructura escolar a las escuelas
- c) **Mayor equidad de oportunidades educativas.** Pese a la expansión del sistema educativo, se observa que el acceso a una buena educación sigue estando muy segmentado por estratos socioeconómicos; por lo tanto, falta una segunda ola democratizadora que vaya más allá de la ampliación de la cobertura, es decir, que permita reducir las actuales brechas en las condiciones de acceso. La diversifica-

ción institucional de la educación, y la consiguiente distancia entre escuelas de élite y la educación pública, junto con la diversificación de los medios de acceso al conocimiento, obligan a promover una reforma educativa que permita igualar las oportunidades de acceso a una educación de calidad y la trayectoria de los alumnos en el sistema educacional. Esto implicaría garantizar a los sectores más desposeídos una oferta educativa que les ayude a permanecer más tiempo en el sistema, adquirir formación oportuna y contar, por lo tanto, con mayores opciones de movilidad socio-ocupacional en el futuro.

- d) Adecuación de los sistemas educativos a las exigencias productivas y a la competitividad global basada en la incorporación de progreso técnico.** Para los países de la región esto implica impartir formación para un desarrollo productivo que debe tomar en consideración las destrezas propias de la sociedad de la información y el conocimiento. Este desafío está lejos de recibir una respuesta adecuada de nuestros sistemas educacionales, en los que el cambio de orientación y estilos pedagógicos todavía es incipiente.
- e) Educación para el ejercicio de la ciudadanía moderna.** La consolidación de la democracia como sistema político en casi la totalidad de los países de la región, y el duro aprendizaje acumulado en largas décadas de sistemas autoritarios o clientelistas, obliga a construir una cultura ciudadana moderna y de vocación democrática. No hay que olvidar que el ejercicio de la ciudadanía –caracterizado esencialmente por el intercambio mediático, el diálogo público, el procesamiento informado de las demandas de distintos grupos sociales, y la autoafirmación cultural– pasará a ser fundamental en los espacios emergentes de la vida social.

2. ÁMBITOS DE LA REFORMA EDUCACIONAL Y ELEMENTOS DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

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

En relación con los aspectos organizativos, se ha buscado:

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

- Revalorizar económica y culturalmente la profesión docente mediante sistemas más meritocráticos.

En cuanto a los aspectos financieros, se ha pretendido:

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

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

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

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

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

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

Existe también un consenso a escala regional relativo a las prioridades en educación, acordado en la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998. Dicha Cumbre reconoció como principios que guían la acción educativa a la

equidad, la calidad y la pertinencia, fijando como prioridades educativas continentales la creación de programas compensatorios para la atención de grupos vulnerables, la formación y capacitación docente, la conformación de sistemas de evaluación, el intercambio continental en materia de experiencias innovadoras, la utilización de nuevas tecnologías y la educación en valores para la democracia y la ciudadanía, entre otras.

El contenido y el ritmo de las reformas también han dependido considerablemente del perfil educativo de cada país, lo que no se limita sólo a los niveles de analfabetismo, las tasas de escolaridad y los logros en cuanto a continuidad educativa, que en la región pueden variar mucho entre países. También han influido la infraestructura física y tecnológica de las escuelas, la capacidad y compromiso docentes, la valoración de la educación formal por parte de la comunidad, las estructuras institucionales que rigen los sistemas educativos, y la pertinencia de los contenidos y métodos pedagógicos utilizados. Como parte de este proceso, en la vasta mayoría de los países de la región el gasto social y, en particular, el gasto en educación, han aumentado entre 1990 y 1997 en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público total como del producto interno bruto (véase el cuadro 2.2).

Cuadro 2.2
GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR EDUCATIVO

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

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

Sin embargo, estos procesos han enfrentado diversos obstáculos, tanto técnicos como políticos, que han limitado sus resultados. Los primeros derivan de la dificultad para capitalizar más eficazmente los mayores recursos movilizados en las reformas educativas. Los segundos se relacionan, entre otros aspectos, con la resistencia de los profesores a cambios que perciben como externos, no inherentes a su situación laboral y salarial; la oposición al aumento de la carga tributaria; la redistribución del gasto en educación; y los procesos de descentralización administrativa y financiera. Otros rasgos observados en los procesos de reforma son la dificultad para lograr que éstos incidan positiva y directamente en la equidad social; la excesiva uniformidad de la secuencia de las reformas ante realidades nacionales heterogéneas, lo que lleva a algunos actores a perder de vista el sentido de estos procesos, y a soslayar el campo pedagógico y la profesionalización docente; y la necesidad de definir estrategias de acción específicas que sirvan de nexo entre la escuela, la familia, los medios de comunicación y la empresa (Tedesco, 1998).

Algunos de estos cambios merecen comentarios particulares. En materia institucional y administrativa, las modificaciones deben ajustarse a las posibilidades nacionales. Esto es evidente cuando se considera el tema de la descentralización administrativa, y a veces sustantiva, del sistema educacional. Se argumenta, en este marco, que los gobiernos nacionales deben dejar de controlar directamente el manejo de las escuelas, para concentrarse en generar fondos, establecer estándares, promover la equidad, supervisar los progresos y evaluar resultados. Al mismo tiempo tienen que permitir que las escuelas vayan logrando un mayor control de sus propias actividades, que las comunidades participen más efectivamente en la administración de las escuelas, y que las autoridades estatales (departamentales) o municipales puedan ir manejando aspectos de financiamiento de los que tradicionalmente se ha encargado el nivel central. Sin embargo, en algunos países este proceso ha sido lento, debido tanto al interés de las autoridades nacionales en mantener el control del sistema educativo como a que, en el caso de los países más pequeños, las virtudes de la descentralización son menos evidentes. Por otra parte, no pocos analistas han argumentado que, en ausencia de mecanismos adecuados que compensen las diferencias interregionales, la descentralización puede profundizarlas (véase el capítulo 5 de este tomo). No menos importante es el hecho de que la descentralización, entendida como la transferencia de recursos y mayores capacidades de decisión a los entes territoriales, puede no traducirse en una más amplia autonomía de las escuelas, lo que de acuerdo con muchos defensores de las ideas de descentralización, debe ser el objetivo real de este proceso (Di Gropello y Cominetti, 1998).

Otro instrumento de política que ha sido objeto de amplio debate es el de los subsidios a la demanda y subsidios a la oferta con criterio de demanda (véase el capítulo 1 de este tomo). La idea subyacente tras este esquema, en el caso en cuestión, es que “los fondos siguen al niño”. Para ello, los gobiernos subsidian las “escue-

las de elección” en proporción al número de alumnos matriculados, mediante un sistema de bonos (vouchers). Este sistema ha funcionado, con diferente peso relativo, en Chile, Colombia, Guatemala, Puerto Rico, y en países industrializados, como Suecia, Polonia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Existen, claro está, variantes nacionales: bonos selectivos según los ingresos familiares o bonos universales; cheques que reciben los padres para pagar los colegios que eligen, o subvenciones directas a los colegios según matrículas vigentes; bonos sólo para acceder a escuelas privadas, o también a escuelas públicas, o a una instancia intermedia, como es el caso de las escuelas subvencionadas en Chile.

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

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

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

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

ductiva, el sistema educacional debe ir ampliando las oportunidades de mayor capacitación ofrecidas a los educandos. Anticipándose a esta situación, es necesario impedir opciones terminales que hagan necesario elegir de manera temprana y definitiva entre el mundo del trabajo y la continuación en la educación superior. Por el contrario, hoy se precisan muchas interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre sistema productivo y sistema educacional. Se trataría entonces de “ofrecer un núcleo educacional mínimo centrado en torno al desarrollo de las competencias esenciales adquiridas durante el ciclo de la educación general y una experiencia de preparación para la vida de trabajo, junto con ofrecer diversidad de opciones intercomunicadas entre sí –que permitan al alumno elegir entre cursos de diverso tipo y orientación manteniendo abiertas las posibilidades de cambio de programas y sobre todo de poder en el futuro seguir estudiando en el nivel superior o incorporarse al mundo laboral” (Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, 1994, p. 93). A partir de lo anterior, la gestión educativa deberá traducir esa flexibilidad en proyectos con exigencias comunes y énfasis en orientaciones múltiples. La diversidad que debe generar esta flexibilidad supone, al mismo tiempo, un esfuerzo público por asegurar un núcleo de calidad común con vistas a evitar la actual segmentación.

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

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

Recuadro 2.1

PROGRAMAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En Brasil, la puesta en marcha de programas regionales de apoyo pedagógico ha tenido resultados positivos para reducir la repitencia. Entre las iniciativas en curso, cabe destacar el proyecto "Reorganización de la Trayectoria Escolar. Clases de Aceleración", desarrollado por la Secretaría de Estado de Educación y Deportes (SEED) de São Paulo, destinado a estudiantes que presenten 2 o más años de desfase entre la edad y el grado que cursan, y que en 1998 constituían el 65% de los alumnos de enseñanza básica del país. Aplicado en municipios y escuelas a partir de 1995, ha beneficiado hasta hoy a 200 mil estudiantes en 8 mil cursos, y a más de 8 mil profesores. Por otra parte, la Secretaría de Estado de Educación y Deportes (SEED) del Estado de Minas Gerais ha impulsado desde 1995 el "Proyecto de Mejoría de la Calidad de la Educación Fundamental en Minas Gerais" (PROQUALIDADE), buscando aumentar los niveles de aprendizaje de los alumnos del ciclo básico promoviendo: mayor autonomía en la comunidad escolar, la descentralización en la adquisición de bienes y servicios educativos, la capacitación continua de profesores y programas de aceleración de los flujos de aprendizaje. De acuerdo a los informes elaborados por el Banco Mundial, se destaca la reducción de la repitencia de un 32% de alumnos que llegaban a 5° año básico.

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

En Colombia, la política educativa contempla mejorar la calidad de la educación básica mediante la ampliación de la jornada real escolar de 3.5 a 6 horas diarias, la provisión de textos a estudiantes de establecimientos públicos, y la creación de 2 100 bibliotecas y centros de material didáctico.

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

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

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

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

Un aspecto que es también muy importante para avanzar en calidad educativa es el apoyo al aprendizaje de los alumnos, lo que incluye, entre otros componentes, las reformas en los estilos de enseñanza, la provisión de infraestructura complementaria, la extensión de la jornada escolar y el refuerzo a los alumnos y escuelas de bajo rendimiento. En algunos países también se han comenzado a impulsar programas de creación de infraestructura y enseñanza en informática (Recuadro 2.1).

Otro aspecto de la reforma —que no tiene la misma importancia en todos los países de la región— es la adaptación del sistema a las especificidades culturales de grupos étnicos, sean éstos mayoritarios o minoritarios. Esta adaptación tiene en su centro el tema del bilingüismo, sobre todo en aquellos países donde un porcentaje importante de la población estudiantil no tiene la misma lengua materna. El bilingüismo es importante para los logros de lectoescritura y comprensión en países con alto índice de multiculturalidad, por cuanto el aprendizaje de la lengua materna en el nivel primario conlleva a un mejor aprendizaje de un segundo idioma. En esta materia se han realizado avances en diferentes países de la región (Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2 **EDUCACIÓN BILINGÜE E INTERCULTURAL**

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

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

En México, el “Programa de Atención Educativa a Población Indígena” (PAEPI), desarrollado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), tiene por objeto la construcción gradual de un modelo de educación inicial y básica intercultural y bilingüe para alumnos indígenas. Busca atender adecuadamente a las casi 8.500 escuelas primarias indígenas del país y a un número semejante de establecimientos preescolares, adecuando el currículo nacional de la enseñanza inicial y básica, sus características académicas y operativas particulares. Iniciado durante 1994 en 14 Estados, se imparte tanto en español como en 52 lenguas y variantes dialectales, buscando consolidar el manejo bilingüe. En el período 97/98 se adecuaron textos para primero y segundo grados de primaria, beneficiando a más de 740 mil niños. Y se adecuaron 18 títulos para tercero y cuarto, habiéndose distribuido más de un millón de textos de estudio gratuitos en 52 dialectos de 33 lenguas indígenas para alumnos de 1° a 4° grados.

3. EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN FRENTE A LA REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA

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

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

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

Lo anterior pone en evidencia el papel crucial de la educación en la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza. El efecto de la educación en este ámbito es triple: mejora el ambiente educacional de los hogares futuros y, con ello, el rendimiento educativo de las próximas generaciones; incide positivamente en la salud reproductiva e infantil y, por último, permite una mayor movilidad socio-ocupacional ascendente de quienes egresan del sistema educativo. A mayor nivel de educación formal, menor es la probabilidad de ser pobre o caer en la pobreza. Por otra parte, la educación es el principal expediente para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

Al examinar el número promedio de años de estudio tanto de los jefes como del conjunto de los miembros del hogar ocupados, se advierte un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación: a mayor nivel de educación, mayor nivel de ingresos percibidos. Lamentablemente, el 80% de los jóvenes urbanos proviene de hogares cuyos padres cuentan con un capital educativo insuficiente (menos de 10 años de estudio), y entre un 60% y un 80% de ellos no

alcanza el umbral educativo básico para acceder al bienestar que actualmente exige, dependiendo de los países, alrededor de 12 años de estudio (CEPAL, 1997b, p. 59).

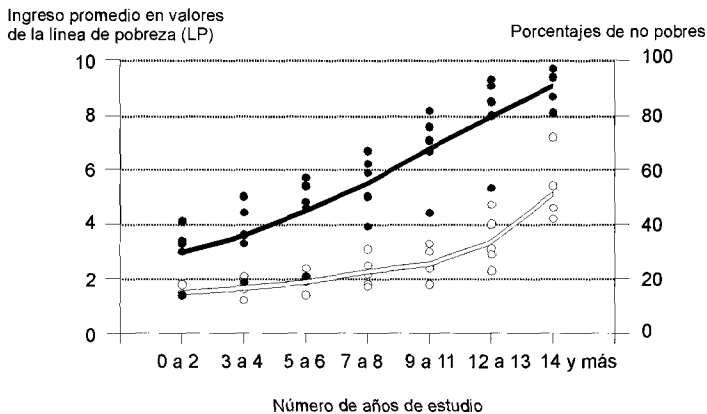
Esto significa que aproximadamente entre un 48% y un 64% de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus oportunidades futuras ya en su hogar de origen, y la situación de los jóvenes que viven en áreas rurales es aún más crítica. Esta elevada proporción de jóvenes que heredan una educación insuficiente, se traducirá a lo largo de su vida en empleos mal remunerados, lo que prefigura desde ya limitaciones a sus oportunidades de bienestar propias y de los hogares que formen (CEPAL, 1997b, p. 143). Así, dependiendo del país, entre un 72% y un 96% de las familias en situación de pobreza o indigencia tienen padres con menos de nueve años de instrucción, en promedio. Por lo tanto, las personas que provienen de hogares con escasos recursos suelen cursar ocho o menos años de estudio y, en general, no superan la condición de obrero u operario, con un ingreso mensual promedio cercano a 2.5 líneas de pobreza, lo que es insuficiente para asegurar el bienestar familiar. Por el contrario, quienes crecen en hogares con más recursos por lo general cursan 12 o más años de estudio, lo que les permite desempeñarse como profesionales, técnicos o en cargos directivos, o bien en ocupaciones de categoría no inferior a empleado administrativo o vendedor, con un ingreso promedio mensual superior a 4 líneas de pobreza (CEPAL, 1997b, p. 74) (véase el gráfico 2.1).

La persistente desigualdad en el acceso a la educación, asociada al estrato social de origen, indica que en gran medida las oportunidades quedan determinadas por el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior. En efecto, pese a la importante expansión educacional registrada en la región, en los últimos 15 años se mantuvieron las acentuadas desigualdades entre las posibilidades de los jóvenes de diferentes estratos sociales de completar el ciclo secundario. Actualmente, sólo alrededor de 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar dicho ciclo; en cambio, ese porcentaje supera el 60% entre los hijos de padres que cursaron al menos 10 años de estudio (véase el gráfico 2.2). Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, debido a que el escaso nivel de educación alcanzado por muchos jóvenes bloquea su principal canal de movilidad. Más aún, esta desigualdad limita seriamente las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo, debido a que el capital educacional (número de años de estudio y calidad de la educación) constituye para la mayoría de la población el principal recurso para su inserción laboral y movilidad social futuras (CEPAL, 1997c, p. 65). Dado que esta relación no mejora a lo largo del tiempo, se convierte en un mecanismo reproductor tanto de la pobreza como de la inequidad.

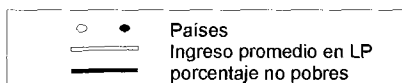
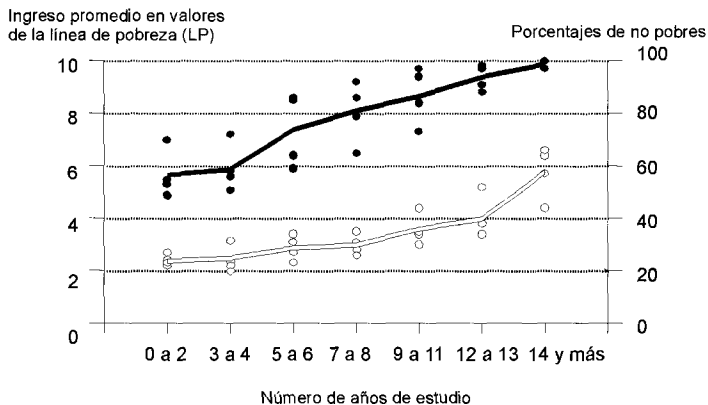
Además, el incremento del promedio de años de escolaridad de los jóvenes durante las recientes décadas, en comparación con el de sus padres, ha sido insuficiente para mejorar las oportunidades relativas de los jóvenes de estratos sociales pobres. Más aún, los jóvenes que provienen de familias de ingresos bajos perciben ingresos

Gráfico 2.1
12 AÑOS DE ESTUDIO: UN CAPITAL EDUCATIVO MÍNIMO PARA ACCEDER
AL BIENESTAR
(Áreas urbanas)

Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay, Venezuela



Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay

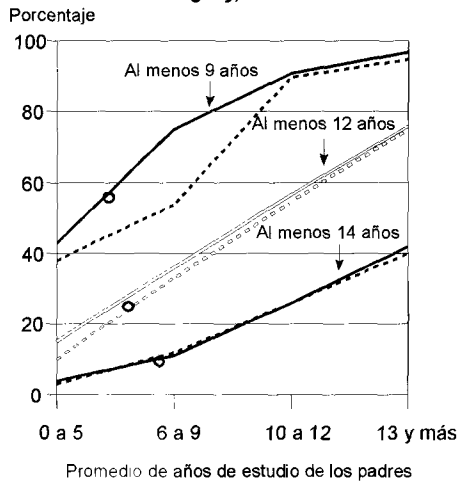


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

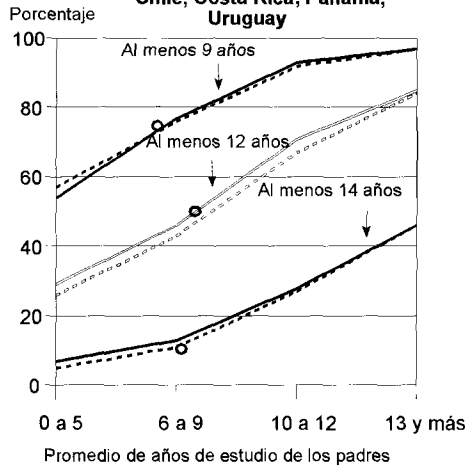
Gráfico 2.2
LAS DESIGUALDADES EDUCACIONALES SE TRANSMITEN DE PADRES A HIJOS:
JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD QUE COMPLETARON AL MENOS 9, AL MENOS
12 Y AL MENOS 14 AÑOS DE ESTUDIOS, SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL DE SUS
PADRES

(Áreas urbanas, 1980-1994)

Brasil, Colombia, Honduras,
Paraguay, Venezuela



Chile, Costa Rica, Panamá,
Uruguay



— Año inicial - - - Año final
 ○ Promedio

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

que son inferiores en un 30% a 40% a los de los jóvenes del mismo nivel educativo, pero provenientes de hogares cuyos padres tienen ingresos mayores. En consecuencia, el aumento del nivel educativo es una condición necesaria, pero no suficiente, de la mayor igualdad de oportunidades.

4. EL DESAFÍO DE LA EQUIDAD

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

Visto desde esta perspectiva, uno de los desafíos de todas las reformas educacionales es su efecto potencial en la equidad de la oferta educativa, en el rendimiento escolar y en las posibilidades de inserción productiva en el futuro. Es imprescindible que estas reformas tengan un mayor impacto en términos de los logros educativos de los sectores pobres, lo que exige medidas que influyan en las condiciones tanto de la oferta educativa como de la demanda. Por una parte, es necesario intervenir en el sistema educativo formal para reducir la segmentación de la calidad de la educación que se ofrece a los distintos estratos sociales. Y, por otra parte, se deben mejorar las condiciones de la demanda de los sectores más desfavorecidos, vale decir, las condiciones de acceso al sistema educativo de los estratos más rezagados y sus posibilidades de capitalizarse a través del sistema.

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

a) Continuidad educativa y compromiso de la comunidad

La adopción de medidas que permitan mejorar los logros educativos de los sectores pobres es prioritaria desde el punto de vista de la equidad social, y los resultados se miden, sobre todo, en términos de continuidad educativa de aquellos grupos que muestran una mayor tendencia a tener un rendimiento más bajo. Dicha continuidad

se expresa en tres aspectos: la asistencia efectiva a clases, la progresión efectiva a lo largo del proceso (minimización de la repetición) y la permanencia en el sistema (minimización de la deserción). Hay abundante evidencia que demuestra la interdependencia negativa en el caso de deficiencias en alguno de estos tres aspectos; entre otras cosas, la baja asistencia genera repetición y la repetición reiterativa genera deserción.

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

Esta discontinuidad tiene directa relación con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Cabe recordar que existe una dinámica de devaluación educativa debido a la cual, a medida que aumentan los logros educativos promedio de una sociedad y se acrecientan las exigencias productivas y culturales, se requieren más años de educación formal para contar con opciones de mejor inserción productiva y mayor movilidad social. Por este motivo, la discontinuidad afecta con mayor dureza a quienes abandonan tempranamente el sistema escolar. Según estimaciones de la CEPAL, actualmente se requiere, como promedio regional, un mínimo de 10 a 11 años de educación formal y, en muchos casos, completar el ciclo medio (12 años de educación), para contar con 90% o más de probabilidades de no caer, o no seguir, en la pobreza (véase el cuadro 2.3) (CEPAL, 1996c). Asimismo, sólo dos años menos de estudio implican un pérdida de ingresos de alrededor de un 20% durante toda la vida activa.

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

Hay muy diversas formas de fomentar la continuidad en el ámbito educativo, y la experiencia internacional ofrece una amplia gama de intervenciones posibles. Si los contenidos de la educación son pertinentes –vale decir, percibidos por sus usuarios como relevantes, motivadores y útiles–, los alumnos y las familias de bajos ingresos evalúan de distinta manera los costos de oportunidad que implica la permanencia en el sistema escolar, y se sienten más motivados para asistir a clases. Si la educación es

de calidad, eleva los logros y la motivación de los propios educandos, fomentando la permanencia en el sistema con rendimientos progresivos. Esto es especialmente notorio en los sectores pobres, que acceden a una oferta desfasada tanto con respecto a su situación sociocultural como a las exigencias que impone el mundo laboral.

Cuadro 2.3
AÑOS DE EDUCACIÓN NECESARIOS PARA TENER BUENAS PROBABILIDADES
DE NO CAER EN LA POBREZA
 (Áreas urbanas)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El refuerzo de la comunidad reviste especial importancia en las zonas rurales. Las estadísticas son concluyentes en la región y muestran diferencias importantes entre logros educativos por corte rural-urbano, que revelan la desfavorable situación de las

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

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

El mejoramiento de la continuidad educativa es económicamente viable en términos de la extensión de la escolaridad a lo largo del ciclo de educación secundaria. Según estimaciones de la CEPAL, los gastos en que habría que incurrir para expandir la proporción de población que completa la educación media están al alcance de los países. Se requiere aumentar el gasto anual en educación secundaria entre medio punto y un punto del PIB para alcanzar metas significativas. En el caso de los países con tasas más bajas de escolarización secundaria, se necesitan mayores recursos para lograr un cambio profundo dentro del mismo plazo (en torno de dos puntos del PIB)³.

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

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

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

En segundo lugar puede hablarse de equidad intra-sistema, expresión que alude a la homogeneidad en la calidad (aunque no necesariamente en los contenidos) de la oferta educativa que debería existir entre establecimientos educacionales que atienden a niños de distintos estratos socioeconómicos y en diversos contextos espaciales. La trayectoria de los alumnos dentro de los ciclos educacionales responde a una combinación de equidad pre-sistema e intra-sistema, y es posible comprobar la diferencia en cuanto al rendimiento pedagógico según el nivel socioeconómico de los alumnos (véanse los cuadros 2.4 y 2.5).

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

Cuadro 2.4
RENDIMIENTO PROMEDIO SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO
(CUARTO AÑO DE EDUCACIÓN BÁSICA)^a
(En porcentajes)

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

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

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

Desde esta perspectiva, las acciones en curso apuntan básicamente a mejorar la equidad intrasistema, nivel que es más susceptible de ser abordado por las políticas pertinentes. Si bien se están invirtiendo esfuerzos con el objeto de elevar la calidad de la educación, debe reconocerse que también se han logrado avances en cuanto a la equidad pre-sistema, fundamentalmente a través de los programas de alimentación

complementaria, de educación bilingüe para poblaciones indígenas cuya lengua materna no es el castellano ni el portugués, de mayor acceso al sistema para la población de zonas rurales y de participación de la comunidad, todo lo cual reduce los obstáculos que dificultan la inserción en el sistema. En cuanto a la equidad post-sistema, corresponde destacar los esfuerzos que se están desplegando en algunos programas en curso destinados a brindar alternativas, tanto en la escuela básica como en la media, de salida no terminal y de continuación de los estudios en variantes de educación técnica.

Cuadro 2.5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ALUMNOS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO Y CUARTIL DE RENDIMIENTO TOTAL^a

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

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

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

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

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

El aumento tanto de la equidad como de la calidad de la educación requieren hoy esfuerzos sistémicos y sostenidos en el tiempo. Pero mientras menor es la calidad o mayor es el número de variables de la calidad sobre las que se debe actuar, más sistémico y constante debe ser el esfuerzo, si en realidad se aspira a lograr incrementos sostenidos y prolongados. Además, es precisamente en los niveles más rezagados en los que un mayor número de variables incide negativamente en la calidad educativa. De esto se infiere que una política educativa en pro de la equidad tiene que establecer una relación inversamente proporcional entre las capacidades educativas preexistentes de un grupo determinado, y la integralidad, duración e intensidad de la política cuyo objetivo es realizarlas⁴.

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

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

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

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, resulta más oportuno invertir en recursos humanos dentro del ciclo medio de educación formal que hacerlo más tarde en programas compensatorios de capacitación. Los beneficios de una inversión oportuna en la educación media obedecen a que los programas compensatorios de educación de adultos no sólo reducen el ámbito de la formación, sino que también tienen costos que superan ampliamente los de los cursos regulares equivalentes a cuatro años de educación secundaria. Baste mencionar que los programas de educación de adultos destinados a suplir cuatro años de educación secundaria, incluso reduciendo el ámbito de formación, entrañan costos que en general duplican, triplican, e incluso quintuplican los de los cursos regulares de la enseñanza media (véase el cuadro 2.6).

Cuadro 2.6

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

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

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

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

Extender la proporción de egresos de la educación media reporta grandes utilidades a los educandos y sus futuras familias, así como también a la sociedad en su conjunto. Tanto más eficiente y oportuna es la inversión cuanto mayores son los logros educacionales obtenidos.

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

De lo anterior se deduce que la inversión educacional oportuna, es decir, realizada en el período de edad correspondiente, es económicamente más conveniente y produce, a su vez, mayores externalidades positivas. En cuanto a estas últimas, cabe reiterar que esta inversión realza el desarrollo cultural y social de los jóvenes y complementa actividades realizadas en otros ámbitos, como la educación en salud y la educación sexual, contribuye a mejorar el clima educacional de los hogares y su capacidad de socialización, y proporciona, además, una preparación intelectual más adecuada a quienes aspiren a niveles superiores de educación. Por otra parte, como ya se señaló, la notable utilidad que genera la inversión en educación se refleja también en el mejoramiento del ambiente educacional futuro de los hogares, lo que a su vez constituye una variable de suma incidencia en el rendimiento educativo de los niños y jóvenes de la próxima generación.

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

5. EL DESAFÍO DE LA COMPETITIVIDAD

a) Recursos humanos: la región en el contexto global

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

La principal limitación de la región ha sido, en este sentido, la restringida disponibilidad de jóvenes que cuenten con una educación y capacitación adecuadas al incorporarse a la población económicamente activa. Este factor es especialmente crítico cuando consideramos las bajas tasas de egreso al final de la educación secundaria en

casi todos los países de la región. Por otra parte, es necesario mejorar la calidad y la pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria, adecuando la oferta a las características de los sistemas productivos y del mercado laboral de cada país. Por último, para que América Latina y el Caribe compitan en la economía global, sobre todo en los nichos donde se requiere innovación tecnológica intensiva, sus sistemas universitarios deben ser capaces de formar un número mayor de ingenieros y científicos debidamente capacitados.

Como puede verse en el cuadro 2.7, los países de la región muestran un claro rezago respecto de sus principales competidores industrializados en lo que se refiere a la disponibilidad de fuerza de trabajo semicalificada y altamente calificada, requisito indispensable para aumentar la productividad y mantener un mayor ímpetu competitivo en el mercado global. además, durante las últimas dos décadas las economías asiáticas recientemente industrializadas –Hong Kong, Singapur, República de Corea, China, Malasia y Tailandia– han aventajado a América Latina y el Caribe tanto en educación secundaria como terciaria. al mismo tiempo, se ha ampliado la brecha entre los países de la organización de cooperación y desarrollo económicos (OCDE) y los de la región. el problema no estriba sólo en que los países latinoamericanos y caribeños estén por debajo de sus competidores en términos de tasas de escolaridad en los niveles secundario y terciario; más grave es el hecho de que estas tasas crecen en la región a un ritmo mucho más lento.

Cuadro 2.7**TASAS DE ESCOLARIZACIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA Y TERCIARIA, 1985 A 1995**

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

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

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

En los países de la OCDE casi todos los jóvenes cursan estudios secundarios y la mayor parte de ellos (85%) los completa. En América Latina y el Caribe el porcentaje sólo asciende al 50% y menos de un tercio egresa al final de dicho ciclo. En los

economías asiáticas recientemente industrializadas cerca de un 75% cursa estudios secundarios. La duración de la educación secundaria también es muy inferior en la región. Además, la tasa de escolaridad en educación técnica, como proporción de la tasa total correspondiente a la secundaria, es muy inferior en la región comparada con otras, como lo es también la proporción de alumnos graduados de la educación superior en campos estratégicos como las ingenierías, las ciencias naturales y la agricultura (véase el cuadro 2.8).

Cuadro 2.8
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS: PERFIL EDUCATIVO EN 1996

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

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

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

De lo anterior se deduce claramente que la región debe realizar grandes esfuerzos para elevar las tasas de egreso de la educación secundaria y, al mismo tiempo, ofrecer

oportunidades de capacitación técnica vinculada a la educación secundaria; paralelamente, debe mejorar la calidad y realzar la relevancia de la educación superior, otorgando especial atención a los programas universitarios de las ramas de ingeniería y ciencias naturales.

Evidentemente, no basta con dar formación a las cohortes futuras del mercado laboral; también hay que preocuparse de la productividad de los trabajadores actuales que todavía tienen años de vida activa por delante. Este sector se encuentra en una situación más crítica, dado que no está considerado en ningún sistema de actualización de conocimientos y, junto con eso, se enfrenta a la más inmediata amenaza de desempleo debido al desarrollo tecnológico. A la vez, los cambios demográficos registrados en la región, que se traducen en una prolongación de la vida activa y un aumento de la edad promedio de la población, hacen que este sector incluya un número cada vez mayor de personas.

b) Educación y mercado de trabajo

La merma de la capacidad de los sistemas productivos para generar suficiente empleo es un fenómeno de carácter global y tema de una literatura cada vez más amplia⁵ al cual no ha sido ajena la región (véase el capítulo 1 del tomo I). Entre sus características más destacadas, se debe resaltar, en primer término, la relativa concentración del desempleo en los deciles de menores ingresos, lo que refuerza el círculo vicioso creado por la pobreza y el desempleo. Por otra parte, el sector informal, que comprende mayoritariamente actividades de baja productividad y con escasa protección de los trabajadores, representa una proporción creciente de la población ocupada y absorbe a gran parte de los jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, se ensanchan las brechas salariales entre trabajadores con bajos y altos niveles de educación, especialmente entre aquéllos con educación superior y el resto, así como la diferencia de ingresos entre los trabajadores de los grandes y las pequeñas empresas (Morley, 2000; Weller, 2000)⁶. De esta manera, se agudiza la heterogeneidad estructural que subyace tras el patrón histórico de modernización en América Latina, lo que significa que la inserción de la población trabajadora en el sistema productivo trae aparejada una profundización de las brechas en materia de recursos humanos, incorporación de progreso técnico y remuneraciones. Mientras un sector de la economía se ubica más cerca de la frontera tecnológica y las nuevas formas de organización del trabajo, otro sector, muchas veces mayoritario, trabaja en condicio-

5. Ver, por ejemplo, Rifkin (1995).

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

nes que presentan décadas de rezago tecnológico y organizativo, y escasa articulación con los mercados ampliados (véanse los capítulos 3 de este tomo y 3 del tomo III).

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

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

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

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

Para esto se precisan activos que las personas tendrán que adquirir de distintas fuentes de producción y difusión de conocimientos. La oferta difusión de destrezas o

“códigos de la modernidad” debe consistir en diversas combinaciones de educación e industria cultural⁷. Además de destrezas operativas, estos códigos incluyen la disposición al cambio y la capacidad de adaptación a nuevos desafíos, el manejo de racionalidades múltiples, el espíritu crítico en la selección y el procesamiento de mensajes, la capacidad interactiva y de gestión, la capacidad de traducir información en aprendizaje, la capacidad para emitir mensajes a distintos interlocutores, la capacidad para trabajar en grupos, y otras. Todo esto apunta al protagonismo, la interacción y el espíritu crítico. La misma redefinición del aprendizaje en la transmisión de estos códigos de la modernidad supone un cambio cultural: de la memorización a la comprensión; de la incorporación de información a la discriminación de mensajes; de la adquisición enciclopédica a la adquisición selectiva; del aprender al aprender a aprender.

En la actual sociedad del conocimiento, gran parte de la adquisición de información y comunicación transcurre fuera de toda estructura organizada o institucional y, por ende, de la escuela. El sistema educativo debe recrearse y fortalecerse a partir de esta realidad para que aumente su relevancia y pertinencia. De lo contrario, los interesados en adquirir habilidades y conocimientos los buscarán fuera del sistema formal, probablemente en forma desordenada y aleatoria. La difusión de los nuevos lenguajes, que familiaricen con las nuevas formas de producción, selección y uso de información, resultan capitales en este sentido (sobre el tema informático véase el recuadro 2.3).

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

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

Recuadro 2.3**LA INFORMATIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN FORMAL: EJEMPLOS NACIONALES**

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

En Costa Rica, el Programa de Informática Educativa (PIE MEP-FOD) desarrollado desde 1988 por el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo en todo el país, busca mejorar la calidad de la educación mediante el uso de computadoras en las escuelas primarias públicas costarricenses. Está dirigido a estudiantes de preescolar, primero y segundo ciclos de la educación básica. Después de 10 años de funcionamiento, atiende anualmente a casi la mitad de los estudiantes de enseñanza primaria del país y a más de 7 000 maestros y autoridades educacionales.

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

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

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

Frente a las tensiones y las complementariedades entre el mundo de la industria cultural y el de la escuela, se plantea como campo decisivo el cruce de los procesos de educación con los de la comunicación. Se hace cada vez más necesario hablar de alfabetizaciones múltiples y formas diversas de "leer el mundo". En estas lecturas se cruzan la escuela, la televisión, los nuevos medios interactivos y la recomposición de la ciudad como un espacio radicalmente heterogéneo. Una pedagogía actualizada debe

infundir habilidades que permitan a los estudiantes expresarse en un entorno multimedia, y entienda la alfabetización como un proceso permanente que se liga a los distintos alfabetos de un mundo mediático, multicultural y de aceleración del cambio.

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

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

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

d) Educación superior y desarrollo científico y tecnológico

La educación superior cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que en este nivel se generan, incorporan y difunden avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Por lo mismo, el Estado debe desempeñar una función importante, no sólo porque es

el agente que puede promover mayores articulaciones entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación y la participación de las empresas, sino también porque las inversiones en investigación y desarrollo exigen cuantiosos recursos, parte sustancial de los cuales debe provenir del sector público.

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

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

En cuanto a las universidades privadas, es necesario promover su desarrollo por varias razones: primero, permiten canalizar una masa considerable de recursos privados hacia la educación superior; segundo, la diversidad de la oferta garantiza la variedad de enfoques, y tercero, la competencia por captar alumnos puede ser instrumental para elevar la calidad de la oferta educativa. El Estado debe asegurar que existan mecanismos apropiados de certificación de la calidad de la educación superior, que proporcionen una información adecuada a los estudiantes; también tiene que poder regular los requisitos mínimos aceptables de la educación superior, sea pública o privada, que deberían incluir niveles mínimos de calidad y preparación de los docentes, de investigación y de infraestructura de acceso a conocimientos.

Por otra parte, para lograr una mayor competitividad sistémica se requieren drásticas intervenciones en los eslabones más cercanos a la frontera tecnológica. Por lo mismo, también se hace necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia de ciencia y tecnología. En este terreno el objetivo es crear estrechos vínculos entre las actividades de investigación y productiva, con vistas a adquirir, adaptar y usar eficientemente tecnología extranjera y a utilizar y difundir la tecnología en forma eficaz para reducir la brecha entre las mejores prácticas locales e internacionales, reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas de

distintos sectores y tamaños, contribuir a la creación de nuevo conocimiento científico y tecnológico, y formar recursos humanos capaces de llevar a cabo todo lo anterior (véase el capítulo 3 del tomo III).

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

6. LA FORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

Las propuestas centrales de la CEPAL buscan impulsar la materialización de escenarios en los que la centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo incidan significativamente en la dinámica de un orden democrático. Esto, debido a que la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, y como ya se ha señalado, la difusión de los códigos de la modernidad permite incrementar la capacidad de adaptación a nuevos escenarios productivos, una mayor participación en el intercambio comunicativo de la sociedad, y un acceso más igualitario a la vida pública. De allí, pues, la estrecha relación entre la educación y la promoción de la ciudadanía moderna (Hopenhayn y Ottone, 2000).

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

La necesidad de transmitir códigos de modernidad que permitan participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna es compatible con el rescate de la identidad cultural, la promoción de la ciudadanía y una ética universalista. Lo instrumental, lo local y lo universal deben convivir en el espacio de la educación. Poner el énfasis en la modernidad o en la ciudadanía (o en la razón instrumental frente a la identidad cultural), deben dejar de ser opciones alternativas, por lo que se hace necesario buscar las formas en que ambas caras de la moneda puedan potenciarse mutuamente.

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

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

7. LA PROFESIÓN Y CONDICIÓN DOCENTES

Finalmente, es necesario recalcar que las reformas educativas, por más que impliquen mejor equipamiento y cambios curriculares para adecuar las escuelas a los desafíos productivos del futuro, serán infructuosas si no se acompañan, además, de cambios importantes en la profesión docente. En toda la región los profesores perciben bajos salarios, tienen pocos incentivos y escaso entrenamiento. La profesión docente se ha deteriorado, asimismo, porque el aumento sostenido de las plazas para maestros, correlato de la expansión de la matrícula en todos los niveles educativos, no ha ido aparejado a un mejoramiento de la profesión docente. Debe recordarse al respecto que las metas tradicionales del sector educacional se referían a la cobertura y, por lo tanto, los esfuerzos se concentraron en expandir la matrícula, sin considerar la necesidad de mejorar la formación y actualización de los docentes para cubrir dicha expansión y traducirla en una mayor calidad de la propia profesión.

Por lo mismo, es de vital importancia fortalecer la profesión docente para acompañar el proceso de reforma en todos sus eslabones. Sin profesores capacitados en la sala de clases, es improbable que se obtengan mejoras sustanciales en los logros de los alumnos, y muy difícil que se incorporen efectivamente los cambios deseados en el currículo y los sistemas de enseñanza. En consecuencia, los gobiernos deben ofrecer a los docentes más y mejor entrenamiento, disponer incentivos por mejor desempeño o mayor capacitación, e invertir en las carreras universitarias pedagógicas –carreras que se han visto erosionadas por carencia de recursos, pérdida de prestigio social y falta crónica de actualización. Elevar la calidad de la labor docente es un imperativo, y los gobiernos de la región están aplicando programas con tal objeto (véase el recuadro 2.4).

Recuadro 2.4

FORTALECIMIENTO DE LA LABOR DOCENTE: PROGRAMAS NACIONALES

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

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

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

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

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

En Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, por intermedio de su Secretaría de Capacitación Docente, ha impulsado recientemente el proyecto Centros Regionales de Formación de

Profesores, cuyo objeto es superar la escasez de docentes debidamente calificados a nivel de la enseñanza media, que afecta en especial a las zonas del interior. Para mejorar su formación curricular se han creado tres centros de formación, más otro adicional proyectado para 1999, e implementado diversos beneficios económicos y laborales para los egresados de los centros.

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

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

Debe considerarse que, en promedio, el ingreso anual de los maestros de la enseñanza pública en la región alcanza sólo a una quinta parte del que obtienen los profesores en los países desarrollados con igual número de años de experiencia y de horas trabajadas. Si bien esta diferencia se correlaciona con la brecha entre los PIB de ambos grupos de países, la relación entre el ingreso de los docentes y el de otros grupos de profesionales es menor en los países industrializados que en la región. Como puede verse en el cuadro 2.9, en la mayoría de los casos la remuneración que perciben los docentes en América Latina es entre 25% y 50% inferior a la de los demás profesionales y técnicos asalariados, y se sitúa incluso por debajo del promedio de los asalariados⁸. Más aún (cómo se observa en el cuadro 2.10), en aquellos países de la región donde la incidencia de la pobreza es mayor, una alta proporción de los profesores vive en hogares pobres o en situación de alta vulnerabilidad económica. Este estado de cosas no sólo es crítico desde el punto de vista material, sino también en el plano simbólico, porque los profesores cuentan con un número de años de formación equivalente al de técnicos y profesionales, y por lo tanto sus niveles de vida, cuando son cercanos a la condición de pobreza o caen en ella, acusan un desfase muy marcado entre su aporte a la sociedad y lo que de ella reciben. Por lo tanto, no es de extrañar que los maestros se sientan desvalorizados por la sociedad. Y esta carga simbólica negativa también gravita pesadamente cuando se trata de llegar a consensos respecto de reformas educacionales de largo aliento.

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

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

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

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

En la medida en que se viven diversas experiencias de reforma educativa, el tema de los docentes y su receptividad a las transformaciones que ellas conllevan adquiere una importancia creciente. No pocas veces la actitud de los profesores, o de los sindicatos de maestros, es vista por los gobiernos como uno de los obstáculos mayores en los procesos de transformación educativa. Los profesores son percibidos como parte de una estructura burocrática ineficiente, corporativamente protegida, que sobrevive en un pacto de mediocridad (“ganan poco, pero no se evalúan sus resultados”); y quienes ingresan a la carrera docente, salvo unos pocos “extremistas vocacionales”, son considerados como incapaces de haber optado por profesiones más prestigiosas, sea por sus antecedentes académicos, sus escasos recursos, o ambas cosas a la vez. Desde otra perspectiva, los docentes integran la “dimensión micropolítica” de la institución pedagógica, y la resistencia al cambio viene determinada por “tradiciones pedagógicas diversas cristalizadas en determinadas formas ideológicas; intereses y valores consolidados por grupos institucionales; modalidades organizativas y estilos de gestión generados idiosincrásicamente; relaciones y conflictos de poder entablados por y entre los distintos grupos que interactúan en los centros formadores, etc.” (Suárez, 1998, p. 103).

Si bien esta percepción contiene elementos verdaderos, también es cierto lo que señala Fernando Savater: “Quienes asumen que los maestros son algo así como ‘fracasados’ deberían concluir entonces que la sociedad democrática en que vivimos es

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

Cuadro 2.9
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): REMUNERACIÓN PROMEDIO EFECTIVA^a
Y ESTANDARIZADA,^b HORAS TRABAJADAS^c Y NÚMERO DE AÑOS DE EDUCACIÓN^d
DE LOS PROFESORES, LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS Y LA POBLACIÓN
ASALARIADA TOTAL Y DEL SECTOR PÚBLICO

País	Año		Total profesores		Profesores				Total profesio- nales y técnicos		Total población asalariada	
					De primaria ^a		De secundaria					
			Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos
Bolivia	1997	Remuneración promedio efectiva	2.4	2.4	2.4	2.3	2.6	2.5	7.1	6.2	3.3	3.5
		Remuneración promedio estandarizada	4.8	4.7	4.4	4.3	5.5	5.5	8.1	7.6	3.6	4.9
		Horas semanales trabajadas	25	25	26	26	22	22	42	40	46	37
		Años de educación	14.6	14.6	14.5	14.4	15.0	14.9	14.3	15.1	10.1	13.3
Brasil	1996	Remuneración promedio efectiva	4.2	4.2	3.3	3.4	5.6	5.4	8.1	9.4	4.2	6.2
		Remuneración promedio estandarizada	6.7	6.5	5.3	5.4	9.0	8.3	9.5	11.7	4.7	7.8
		Horas semanales trabajadas	29	30	29	29	31	32	41	37	43	37
		Años de educación	12.2	12.3	11.3	11.3	13.8	13.8	12.1	12.6	6.8	9.8
Chile	1995	Remuneración promedio efectiva	6.7	6.3	6.6	6.3	7.2	6.1	15.4	10.1	5.3	6.7
		Remuneración promedio estandarizada	8.0	7.7	7.8	7.8	8.4	7.4	14.9	10.4	5.0	7.0
		Horas semanales trabajadas	39	37	39	37	39	38	46	44	48	44
		Años de educación	15.8	15.5	15.6	15.2	16.5	16.3	15.6	14.8	10.1	12.8
Costa Rica	1997	Remuneración promedio efectiva	7.9	8.2	8.0	8.3	7.7	8.1	9.2	10.4	5.2	7.9
		Remuneración promedio estandarizada	10.1	9.8	10.4	10.2	9.6	9.1	9.5	10.5	5.1	8.0
		Horas semanales trabajadas	38	39	38	39	38	40	46	46	48	46
		Años de educación	14.5	14.6	14.2	14.3	15.0	15.1	13.3	14.0	8.3	11.9
Ecuador (urbano)	1997	Remuneración promedio efectiva	3.3	3.3	3.4	3.6	3.2	3.0	5.6	4.7	3.1	3.9
		Remuneración promedio estandarizada	3.7	3.6	3.9	3.9	3.4	3.2	5.6	4.7	3.1	4.0

País	Año		Total profesores		Profesores				Total profesio- nales y técnicos		Total población asalariada	
					De primaria ^a		De secundaria					
			Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos
		Horas semanales trabajadas	41	42	40	41	43	43	46	45	47	44
		Años de educación	15.3	15.3	14.7	14.7	16.2	16.2	15.1	15.6	10.6	13.5
México	1996	Remuneración promedio efectiva	3.6	...	3.4	...	4.0	...	4.5	...	3.2	...
		Remuneración promedio estandarizada	5.3	...	5.1	...	5.7	...	4.6	...	3.2	...
		Horas semanales trabajadas	32	...	31	...	34	...	45	...	48	...
		Años de educación	14.4	...	14.1	...	15.3	...	13.6	...	8.8	...
Panamá	1997	Remuneración promedio efectiva	6.6	7.1	5.7	6.1	8.2	8.8	9.8	10.2	5.1	7.3
		Remuneración promedio estandarizada	8.1	8.5	6.9	7.2	10.1	10.8	10.1	10.6	5.3	7.8
		Horas semanales trabajadas	38	38	37	38	39	39	45	43	45	43
		Años de educación	15.3	15.2	14.2	14.0	17.4	17.4	14.7	15.1	10.6	12.7
Paraguay (urbano)	1996	Remuneración promedio efectiva	3.9	4.0	3.3	3.4	4.7	4.9	6.2	6.0	3.1	4.3
		Remuneración promedio estandarizada	5.0	4.8	4.1	3.9	6.2	6.1	6.6	7.1	3.2	5.1
		Horas semanales trabajadas	35	37	36	39	33	34	47	42	49	42
		Años de educación	14.8	14.6	14.0	14.1	16.0	15.5	14.5	15.1	9.3	12.6
Uruguay (urbano)	1997	Remuneración promedio efectiva	4.5	4.2	4.4	4.3	4.5	4.1	8.4	7.4	4.5	5.4
		Remuneración promedio estandarizada	6.8	6.6	6.8	6.7	6.7	6.4	8.9	8.2	4.9	6.0
		Horas semanales trabajadas	32	32	31	31	33	32	44	43	44	43
		Años de educación	13.6	13.5	13.3	13.8	13.8	13.1	13.3	13.4	9.2	10.3

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

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

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

^c Se refiere al promedio de horas semanales trabajadas.

^d Corresponde al promedio de años de estudio.

^e Incluye a los profesores de la enseñanza preescolar.

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

Cuadro 2.10
AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA^a
Y LA VULNERABILIDAD^b ENTRE LOS PROFESORES,
LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS Y EL TOTAL DE LOS ASALARIADOS^c
 (En porcentajes)

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

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

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

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

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

^d Incluye a los profesores de la enseñanza preescolar.

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

también un fracaso. Porque todos los demás que intentamos formar a los ciudadanos e ilustrarlos, cuantos apelamos al desarrollo de la investigación científica, la creación artística o al debate racional de las cuestiones públicas dependemos necesariamente del trabajo previo de los maestros” (Savater, 1999, p. 9).

Incorporar a los educadores al cambio educacional es un elemento fundamental del consenso educativo, y obliga a fortalecer la profesión docente por la vía de aumentar sus responsabilidades, generar nuevos incentivos, proveer formación perma-

nente y recompensar el mérito. Como en toda reforma impulsada desde el Estado, el cambio educativo y, sobre todo, el curricular, debe buscar los mecanismos que propicien la aceptación de sus operadores, los docentes. Tales mecanismos pueden incluir “desde recompensas materiales que se adicionan a los salarios, como por ejemplo las ‘horas para la definición y puesta en marcha de proyectos institucionales’ o los ‘incentivos a la productividad’, hasta sanciones simbólicas que refuerzan la conveniencia de participar o aceptar la propuesta, tales como invocaciones cargadas de valor acerca de la ‘misión’ a la que fueron convocados o la promesa de ‘profesionalizar’ la docencia” (Suárez, 1998, p. 97).

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

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

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

Capítulo 3

EMPLEO: EQUIDAD E INSTITUCIONALIDAD

1. EL EMPLEO COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL

El acceso al empleo constituye uno de los principales mecanismos de inserción social. En primer lugar, es la principal fuente de ingresos de los hogares, porque permite la adquisición de bienes y servicios que hacen posible a sus miembros aspirar a un nivel de vida acorde con sus patrones culturales. En segundo lugar, cuando éste se desempeña en el ámbito formal, permite participar en sistemas de previsión social (de salud y pensiones), orientados a que el trabajador y su familia hagan frente a imprevistos y tengan una vida digna una vez que se jubilan. En tercer lugar, como espacio de trabajo, ofrece posibilidades de expresión y desarrollo de capacidades individuales. Por último, el acceso a un empleo representa para el individuo su canal de inserción en el esfuerzo colectivo de creación de riqueza económica y cultural, haciéndolo participe e integrante de un proyecto colectivo, factores que refuerzan su identidad y comunión con los valores que la sociedad propugna.

La insuficiencia del nivel de empleo se traduce, por consiguiente, en un dramático menoscabo de la integración y protección social y de la realización de capacidades humanas, así como en un marcado deterioro de la autoestima individual y colectiva. Más aún, cuando se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático para ciertos grupos, debilita seriamente la cohesión social en torno al proyecto colectivo y mina los canales democráticos de participación, a lo cual se suma la desprotección de los hogares ante imprevistos (pérdida de beneficios de salud), además de agravar situaciones de pobreza. Es por ello que la generación de empleo debe recibir una alta prioridad en toda estrategia de desarrollo orientada a integrar como ciudadanos a amplios grupos de población.

Se estima que el producto interno bruto de América Latina se expandirá a un ritmo promedio de 3.2% anual entre 1990 y 2000 (véase el capítulo 1 del tomo I). Según estimaciones previas (CEPAL, 1996b), para reducir el problema del desempleo y subempleo se requerían tasas de crecimiento promedio cercanas al 6%. Lamentablemente, desde 1991 las tasas de desempleo han mostrado una tendencia al alza, que se tradujo en un aumento del desempleo urbano del 5.8% a inicios de la

década al 8.7% en 1999, lo que refleja la insuficiencia del crecimiento registrado en este período. Además, y salvo algunas excepciones, las remuneraciones reales han aumentado lentamente y, en ciertos casos, incluso se han reducido en años recientes.

El crecimiento económico de la región en los últimos años, bajo e inestable, se ha centrado en muchos países en sectores dinámicos intensivos en capital o en recursos naturales, lo que ha conducido a la exclusión de trabajadores cuyas calificaciones específicas han quedado desvalorizadas. Ello se ha sumado al aún importante incremento de la población en edad de trabajar y de la participación laboral, y a las brechas estructurales entre las calidades de trabajo disponibles y las calificaciones requeridas por las transformaciones tecnológicas y de la estructura productiva.

Los cambios tecnológicos y organizativos que se han dado tanto en las empresas como en el conjunto de la economía durante la última década han contribuido a acentuar la inequidad social. Por una parte, la expansión del empleo y los ingresos se ha concentrado en un grupo reducido, lo que se refleja en particular en la ampliación de la brecha salarial entre trabajadores con distintos niveles de educación. La ampliación de la brecha salarial se encuentra estrechamente vinculada a, y refuerza, la segmentación estructural del mercado de trabajo, entre núcleos formales o modernos, con buenas condiciones de trabajo, y otros de baja productividad, con condiciones precarias. Estos segmentos se diferencian, entre otras cosas, por la estabilidad en el empleo, los niveles de remuneración y productividad, las posibilidades de capacitación y actualización, la duración de los períodos de desempleo, la rotación de oficios y empleadores, la cobertura de la seguridad social, el ambiente de trabajo y la existencia de contratos de trabajo.

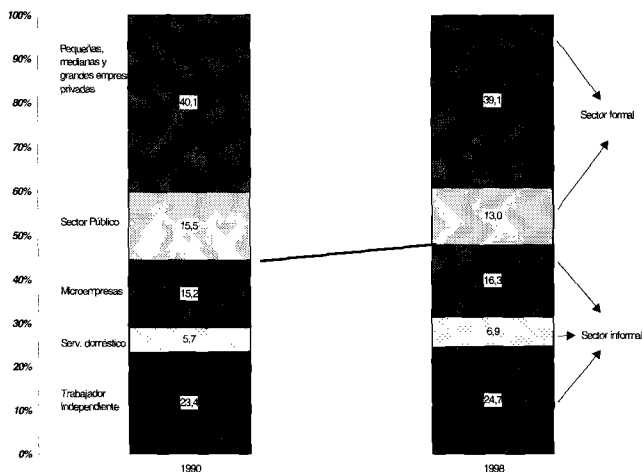
En efecto, el lento y desigual crecimiento del empleo ha ido acompañado de un aumento de su informalidad. Tal como se ilustra en el gráfico 3.1, el sector informal representa una proporción progresivamente mayor del empleo, a expensas de la participación de empresas privadas formales y del sector público. Como consecuencia de esto, las condiciones de protección social se han deteriorado, incluso entre los asalariados, que por estar sujetos a una relación contractual, suelen caracterizarse por una mayor afiliación a los sistemas de seguridad social. En efecto, como lo señalan estimaciones recientes de la OIT, el porcentaje de asalariados urbanos formalmente afiliados a algún sistema de seguridad social declinó en toda América Latina de un 67% a un 62% entre 1990 y 1998¹ (OIT, 1999b). Aún más, el número de cotizantes efectivos en los sistemas de previsión ha disminuido en forma pronunciada, lo que augura un deterioro futuro de los beneficios y pondrá en duda la capacidad

1. Téngase presente que estas cifras representan una sobreestimación de la cobertura efectiva, por basarse en datos sobre afiliación en lugar de referirse a cotizantes activos. En segundo lugar, se refieren a los asalariados urbanos, lo que excluye a los trabajadores independientes y rurales, categorías generalmente desprotegidas.

de los nuevos sistemas previsionales para cumplir con sus objetivos (Uthoff, 1999 y Arenas de Mesa, 1999a)².

A su vez, como ha sido ampliamente documentado por la CEPAL, el nivel de desempleo de los jóvenes suele duplicar los promedios nacionales y es más grave entre las mujeres. Además, aunque la participación de éstas en el mercado de trabajo se ha incrementado en una proporción importante, sigue siendo inferior a la de los hombres, sobre todo en los estratos de menores ingresos, hecho que evidencia una notable desventaja en términos de acceso al mercado de trabajo (CEPAL, 1999c y Jiménez y Ruedi, 1997).

Gráfico 3.1
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos provenientes del panorama laboral, 1998, Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima, 1998.

En suma, la situación del empleo en la región se caracteriza por una importante insuficiencia en cuanto a su nivel, marcadas inequidades de acceso a ocupaciones productivas y un deterioro de las condiciones de protección social. Estas tendencias tendieron a agravarse hacia el final de la década como resultado del impacto de la crisis de algunos países de la región asiática, y representan importantes desafíos para una estrategia de crecimiento y equidad.

2. Véase Arenas de Mesa (1999a), en el que se analiza el caso de Chile.

La región requerirá la creación de un mínimo de 6 millones de empleos anuales durante la próxima década, para evitar alzas en el desempleo y subempleo. Tomando en consideración el cambio esperado en la estructura etaria, entre los años 2000 y 2010 la población en edad de trabajar se incrementará en unos 53 millones de personas, a un ritmo de crecimiento que será 1.2 veces superior al de la población total. Tomando en cuenta el alza previsible de las tasas de participación³ la población económicamente activa (PEA) también aumentará, hasta llegar a los 270 millones de trabajadores a fines del primer decenio del siglo. Esta dinámica de la PEA implicará una incorporación anual de 5.3 millones de personas al mercado laboral⁴.

El reto de generación de empleo es mayor en los países de más elevado crecimiento de la población. Por lo tanto, los que se encuentran en una transición demográfica moderada e incipiente registrarán las mayores tasas medias anuales de crecimiento de la PEA (4.2% y 2.8% respectivamente), por lo que la necesidad de crear empleos en dichos casos es más urgente. No obstante, incluso en países en etapa de transición demográfica plena y avanzada, con las consiguientes menores presiones sobre el mercado laboral, la PEA continuará aumentando en términos absolutos.

Coexisten tanto factores cíclicos como estructurales de insuficiencia del empleo. Más aún, ciertos grupos de población quedan sistemáticamente excluidos del acceso a empleos productivos o se ven afectados por recurrentes períodos de desempleo. Frente a estos fenómenos la sociedad debe proponerse la creación de mecanismos para confrontarlos, incluidas políticas que a largo plazo permitan elevar los niveles de empleo productivo y el establecimiento de un marco laboral favorable al crecimiento de la productividad y la competitividad, la creación de condiciones que conduzcan a una adecuada inserción en el mercado de trabajo de los sectores que se encuentren en situación desventajosa o discriminada y la adopción de sistemas orientados a paliar los efectos de los ciclos económicos.

Hay múltiples facetas del mercado de trabajo que le otorgan un carácter clave a la política pública en esta área. En primer lugar, es responsabilidad de la autoridad crear un entorno macroeconómico estable y dinámico, conducente a niveles de inversión y crecimiento adecuados que estimulen la demanda de trabajo (véanse los capítulos 1 y 2 del tomo III). El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo a la demanda de trabajo, por lo que es exagerado esperar que la política laboral sea

3. Según proyecciones realizadas por el CELADE, la tasa global de participación aumentará de 54.3% a un 56,7% en el período 2000–2010 (CELADE, 1999b).

4. La identificación de los componentes del crecimiento de la PEA en la región pone en evidencia que, conforme los países avanzan en la transición demográfica, la gravitación en dicho crecimiento de los factores socioeconómicos tiende a aumentar, en tanto se reduce la influencia de los factores estrictamente demográficos (crecimiento de la población en edad de trabajar y cambios en la estructura de edades). No obstante, dado que muchos países aún no han avanzado suficientemente en dicha transición, el crecimiento de la población en edad de trabajar dará cuenta del 80% del incremento de la PEA regional entre el 2000 y 2010.

capaz de revertir los efectos sobre el empleo de políticas macroeconómicas que se traducen en un crecimiento inestable o insuficiente. Es más eficaz establecer un marco macroeconómico, con objetivos explícitos de generación de empleo productivo y estabilidad, readecuando los mercados financieros y cambiarios a una dinámica de crecimiento elevado, en el contexto de una política fiscal sostenible en el tiempo, el estímulo del ahorro y la inversión productiva, que aspirar a que la política laboral resuelva problemas derivados de la política macroeconómica.

En segundo lugar, los incentivos proporcionados por las políticas de fomento productivo (véase el capítulo 3 del tomo III) deben favorecer una mayor coincidencia entre la estructura de la demanda de trabajo y la oferta, especialmente en vista de sus efectos positivos en términos de equidad. En tercer lugar, el Estado se encuentra en una posición única para instituir un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente. En cuarto lugar, éste debe establecer mecanismos que contrarresten la desprotección resultante de episodios de desempleo y, por último, debe procurar que toda la población tenga un acceso equitativo al mercado de trabajo, mediante la superación de las segmentaciones e inequidades que impiden a ciertos grupos incorporarse a la actividad económica y mejorar su productividad una vez insertos en ella. En suma, el ámbito de acción de las políticas públicas abarca tanto el fortalecimiento de la demanda de trabajo como la adecuación de la oferta de recursos humanos, la creación de un marco de relaciones laborales que potencie los intereses comunes, la institución de mecanismos encaminados a confrontar los riesgos que conlleva el ciclo económico y la superación de las inequidades en el acceso al mercado de trabajo.

2. MAYOR CONCORDANCIA ENTRE LA DEMANDA Y LA OFERTA DE TRABAJO

a) Cambios en la estructura de la demanda laboral

Las características del crecimiento y la evolución de la productividad sectorial demuestran –tanto en la región como globalmente– que los sectores productivos primario y secundario han registrado una progresiva reducción de la generación de empleos, pero tienen un gran potencial de aumento sostenido de la productividad. En cambio, la generación de nuevos puestos de trabajo ha tendido a concentrarse en actividades terciarias, que en promedio registran un estancamiento o sólo una leve alza de la productividad laboral, si bien algunos subsectores han mostrado un gran dinamismo.

A su vez, la composición del empleo en el sector terciario depende en gran parte del crecimiento económico, ya que en el contexto de un dinamismo económico más elevado se registra una mayor expansión de puestos de trabajo calificados, mientras que un menor crecimiento incide en una mayor concentración de los nuevos empleos

en actividades informales⁵. Lo ocurrido en América Latina en los años noventa dejó en evidencia que, pese a la elevada generación de empleo en actividades terciarias formales, la demanda laboral fue insuficiente para incorporar a la totalidad de la fuerza laboral en actividades productivas, sobre todo en lo que respecta a grupos específicos. El lento crecimiento económico y el sesgo de la demanda, consecuencia de su concentración en actividades terciarias en las que se emplea mano de obra de calificación media y alta y de la modernización de muchas de ellas, dificultó la incorporación productiva de la fuerza laboral menos calificada (Weller, 2000).

El trabajo de menor calificación es el activo principal, y en ocasiones el único, de los grupos de menores ingresos. No obstante, los niveles de ocupación alcanzados por las personas de hogares más pobres son sistemáticamente inferiores a los logrados por segmentos de mayores ingresos y calificación (CEPAL, 1998e). Por otra parte, los principales demandantes de este tipo de trabajo son empresas de menor tamaño, que se enfrentan a importantes barreras para su expansión, y los sectores agropecuario, del comercio y de la construcción. Sin embargo, lo ocurrido en el plano internacional demuestra que progresivamente se irá reduciendo la participación del sector agropecuario en el empleo⁶, lo que también ha sucedido en la región. En consecuencia, una estrategia orientada a elevar los niveles de empleo a largo plazo necesariamente debe contemplar, entre otras, medidas encaminadas a superar los escollos que dificultan el crecimiento de las empresas urbanas de menor tamaño. A su vez, la política pública debe prevenir sesgos que desalienten la demanda de trabajo, en particular evitando distorsiones en los precios relativos claves (tasa de interés, tipo de cambio). Finalmente, en una orientación prospectiva, la acción pública debería orientarse a crear las condiciones necesarias para el continuo perfeccionamiento de la fuerza de trabajo, fomentando la capacitación con vistas a satisfacer las demandas futuras de recursos humanos, según se desprenda de los cambios tecnológicos y productivos.

b) El apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas como mecanismo de promoción de la demanda de trabajo

Tres son los principales obstáculos que entranan el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y debilitan la demanda de trabajo: la carencia de financiamiento

-
5. Específicamente, un crecimiento económico más alto y estable tiende, en primer lugar, a dinamizar la demanda laboral de servicios para empresas, que suelen ser de carácter formal. En segundo lugar, un crecimiento económico elevado permite alcanzar niveles de ingreso que estimulan actividades cuya demanda es elástica respecto de éste, muchas de las cuales también son formales (turismo, comercio, servicios de esparcimiento, financieros y de salud, entre otras).
 6. En efecto, durante la década de 1990 se redujo en términos absolutos el nivel de empleo del sector agropecuario en la región.

apropiado, las dificultades de acceso a conocimientos tecnológicos y gerenciales, y los canales inadecuados para la comercialización de sus productos. En el capítulo 3 del tomo III de este documento se enumeran las principales orientaciones de una política orientada a prestar apoyo a este segmento de empresas. Basta aquí señalar que éstas son importantes demandantes de trabajo y, por lo tanto, su fomento es parte esencial de una estrategia destinada a elevar los niveles de empleo productivo. El caso especial de la microempresa requiere, sin embargo, consideraciones especiales, dada su particular importancia en materia de generación de empleo.

Generalmente se incluyen dentro de las microempresas (las que tienen un máximo de cinco trabajadores) a los artesanos, los trabajadores independientes de bajos ingresos y los campesinos, y suman alrededor del 50% del empleo total en la región y más del 60% de los nuevos empleos generados durante la última década. En vista de su importancia como fuentes de empleo, y de su elevada incidencia en la generación de ingresos para los hogares más pobres, deben desplegarse formas muy activas de políticas públicas en favor de este segmento de actividades y empresas, con miras a fomentar la producción, el empleo y el desarrollo social.

Los trabajadores independientes o por cuenta propia, que se desempeñan en oficios y labores de baja productividad, constituyen un grupo que merece particular de atención. Este grupo está compuesto por trabajadores que realizan oficios de manera estable en sitios definidos, en forma ambulante o a domicilio, con distintos niveles de experiencia y capital (artesanos, taxistas, reparadores, servicio doméstico, vendedores, servicios personales, campesinos, etc.) y por otros que desarrollan actividades en forma temporal para enfrentar periodos de desempleo o de insuficiente demanda.

Una política permanente de mejoramiento del empleo, no de características coyunturales, debe orientarse al primero de estos grupos. En este caso, se requerirían acciones orientadas a mejorar las condiciones de productividad y de protección social. Los incrementos en la productividad y, por lo tanto, de los ingresos de estos trabajadores se pueden lograr mediante programas de capacitación en oficios y gestión de recursos, que pueden ir acompañados de iniciativas de asociación para mejoramiento de escala y acceso grupal a servicios y apoyos. La protección social debe avanzar en la dirección de vincular a estos trabajadores a la seguridad social en salud y pensiones. En cualquier caso, es necesario reconocer que los trabajadores informales independientes constituyen una fracción importante del empleo regional, superior a un cuarto del empleo total, y que, si bien la existencia de condiciones favorables de crecimiento económico deben permitir el mejoramiento de sus ingresos y, parcialmente, su reabsorción por sectores formales de la economía, se debe contar con estrategias permanentes para contribuir a su desarrollo productivo y su mejor inserción social.

Por otra parte, y en contraste con las empresas pequeñas y medianas, las microempresas se caracterizan por una gran inestabilidad en cuanto a su presencia de mer-

cado, situación que se origina en varios factores. Por una parte, la prevalencia de relaciones informales, tanto respecto de sus canales de comercialización como de sus proveedores, así como aspectos legales, limitan el horizonte de planificación de la producción a corto plazo. Ello se traduce en una lenta adquisición de progreso tecnológico, la ausencia de procedimientos estables de control de calidad y una alta vulnerabilidad a las fluctuaciones en la demanda. Por otra parte, algunas microempresas realizan actividades que son más bien un refugio frente a crisis económicas o de empleo. Por ello, la estructuración de una política de desarrollo y de servicios para este sector exige la identificación de actividades y empresas que tengan un carácter más permanente y estable, y aquellas en las que sea posible incrementar la productividad, que deben ser objeto de atención prioritaria.

Así, el principal objetivo de la política, y de los servicios que se provean en apoyo a las microempresas, es establecer condiciones más estables de producción y empleo, que favorezcan la acumulación de saberes productivos e incrementos de productividad, y que permitan también mejorar progresivamente las condiciones laborales (estabilidad, protección).

Consecuentemente, una de las áreas de acción privilegiada y prioritaria es el apoyo al posicionamiento de los microempresarios en las cadenas productivas, fortaleciendo su interrelación con los proveedores de materias primas, equipos, financiación y servicios a las empresas, por una parte, y los comercializadores, por otra. El objetivo es identificar los principales cuellos de botella estructurales, cuya superación permitiría mejorar la productividad de todos y cada uno de los actores comprometidos. Esta estrategia se orienta a consolidar los empleos en estas cadenas de producción.

Otra consecuencia de la inestabilidad de las microempresas es la relativa ausencia de instancias asociativas que permitan aprovechar las economías de escala en la negociación con canales de comercialización y proveedores de insumos. Por ello, una segunda área de acción, relacionada con la integración de cadenas productivas, es la promoción de mecanismos formales o informales de asociación, que permitan absorber tecnología, negociar la provisión de insumos en mejores condiciones y realizar procesos de comercialización colectivos.

Una tercera área prioritaria es el establecimiento de una red de apoyo que permita a estas empresas incorporarse a los procesos de modernización, lo que implica capacitación de trabajadores, información tecnológica (equipos, operaciones y diseños), instrumentos de gestión y evaluación y procedimientos de control de calidad. Debe tenerse presente que en estas empresas la escasa división del trabajo y la altísima dependencia de la dedicación exclusiva de sus trabajadores a la producción exigen, por una parte, que esta formación se haga en forma continua, sin sacrificar notablemente el tiempo dedicado a labores productivas y, por otra, que las ofertas de capacitación y asesoría sean lo bastante flexibles como para atender demandas precisas

de empresarios y trabajadores; es decir, se debe contar con un banco de ofertas amplio.

Una cuarta área es la correspondiente al acceso a la financiación, particularmente al crédito, tanto para capital de trabajo como para inversión. La oferta de crédito debe ser oportuna y competitiva y contar con apoyo público para el ofrecimiento de garantías, además de adaptarse a las distintas etapas del proceso productivo (períodos de venta, períodos de maduración).

Una de las modalidades de financiamiento que se adapta a las características y limitaciones de este segmento de empresas es la basada en los “grupos de crédito” y el aval solidario. En efecto, el grupo de crédito, conformado por microempresarios con cierto grado de conocimiento mutuo y ámbitos de acción local común, desempeña la triple función de mecanismo para el intercambio de conocimientos, de supervisión colectiva y de garantía solidaria. Esto permite paliar carencias en materia de escasez de formación gerencial y de información del mercado, promueve la autorregulación con miras a una gestión apropiada y el cumplimiento de los compromisos, y contribuye a superar la falta de garantías reales que restringe el acceso al crédito.

Por otra parte, las condiciones de trabajo en estos sectores son bastante precarias, no sólo por su carácter frecuentemente informal, sino también por la casi generalizada ausencia de sistemas de protección laboral más amplios, independientes de las empresas individuales. La obligatoriedad legal no es ni ha sido suficiente para asegurar la debida protección. En este caso, resulta conveniente contemplar la posibilidad de crear un régimen diferenciado en lo que respecta a algunas de las cargas laborales no esenciales para la protección, a fin de dar prioridad a la afiliación de los trabajadores a los sistemas de salud y de pensiones.

Esta flexibilidad también debería extenderse hacia otras áreas en las cuales las microempresas exhiben dificultades para cumplir con los requisitos asociados al establecimiento de una actividad productiva formal. Promover su formalización exige ser realistas, simplificando los requisitos y evitando imponer costos que estas empresas no pueden solventar, dado su reducido nivel de producción. En este sentido, es preciso eliminar ciertas barreras que obstaculizan la inserción estable de las microempresas en las cadenas productivas, cuando dicha situación se origina en disposiciones legales demasiado estrictas en comparación con la capacidad de estas empresas. En efecto, las microempresas generalmente no están en condiciones legales de celebrar contratos formales, dada su predominante naturaleza informal. Cabe, en consecuencia, teniendo en consideración el carácter social de estas unidades productivas como importantes fuentes de ingreso para los estratos más pobres, considerar la creación de regímenes especiales que les permitan existir y operar legalmente, otorgándoles tratamientos tributarios y permisos de instalación y producción apropiados. Estos regímenes, además de posibilitar una inserción más estable de las

microempresas en la actividad productiva, constituirían un primer paso en favor de su mayor formalización, lo que posteriormente permitiría el acceso y la absorción más expeditos de insumos formales claves, en particular el crédito y la asistencia técnica.

Si bien las microempresas enfrentan problemas similares a las empresas de menor tamaño relativo, el rasgo distintivo de las primeras otorga un mayor énfasis y prioridad a las políticas encaminadas a fortalecer su estabilidad en materia de producción y empleo. En segundo lugar, en la ejecución de las políticas se debe tener en cuenta el alto grado de especificidad de las demandas de apoyo. En efecto, en la inmensa mayoría de los casos, las actividades de este tipo de empresas y ocupaciones tienen una clara orientación local, expresada en la atención de demandas específicas de una localidad y en la dependencia respecto de la provisión local de insumos. Las políticas generales deben, en consecuencia, reconocer estas especificidades, y ser diseñadas y ejecutadas preferentemente a través de actores locales (asociaciones de productores, cooperativas y municipios). A su vez, los componentes de la política de apoyo a la microempresa abarcan los múltiples campos institucionales mencionados en las páginas anteriores (crédito, capacitación, tecnología, seguridad social, agremiación, promoción social, autoridades locales), por lo que el éxito de la política depende en gran medida de que todos ellos estén presentes de un modo articulado. Ello otorga una importancia clave a instancias coordinadoras de los gobiernos locales (y de éstos con las instancias centrales) que, sobre la base de las orientaciones generales, contribuyen a que los diversos componentes de la política operen conjuntamente.

La flexibilidad del apoyo público a la microempresa también debe expresarse en la modalidad escogida. En ciertos casos resultará más efectiva la participación directa de las instituciones públicas locales en la ejecución de las acciones correspondientes, en tanto que en otros será preferible la prestación de apoyo mediante subsidios u otro tipo de incentivos, y de asistencia a la acción de agentes privados, mixtos, cooperativos y otros. Dada la diversidad de las actividades que emprende este segmento de empresas, es recomendable que la modalidad adoptada se ajuste al tipo de actividad que se desee fomentar y a las características de las instituciones participantes.

El establecimiento de prioridades en la asignación de los recursos disponibles para el apoyo a las microempresas se enfrenta a una disyuntiva importante. Una parte mayoritaria de éstas se orienta hacia los servicios y el comercio, en tanto que un segmento menor se dedica a la producción de bienes. Estas actividades de transformación generalmente exigen esfuerzos especiales y más costosos que los requeridos por los otros sectores de ocupación en este sector, pero encierran un importante potencial de crecimiento de la productividad. En consecuencia, en la asignación de recursos destinados a dar apoyo a las microempresas se debe lograr un equilibrio adecuado entre los objetivos de creación de empleo y de crecimiento de la producción, evitando la concentración de estos en un solo tipo de actividades.

Finalmente, de la experiencia adquirida por los países de la región con programas de apoyo a la microempresa se desprende que, para que estos sean una efectiva herramienta de fomento de la producción y el empleo, con resultados significativos a nivel nacional, deberían contar con un importante apoyo financiero, mayor al que hasta ahora han recibido.

c) Evitar sesgos contra el empleo

En algunos casos, la acción pública en favor del empleo puede verse dificultada por medidas que, aunque hayan sido adoptadas con el fin de favorecer ciertas actividades productivas o el bienestar de ciertos grupos, desestimulan la demanda de trabajo, alejando los precios relativos de la escasez de factores. Las principales distorsiones que deberían evitarse son los niveles inadecuados o artificialmente bajos de la tasa de interés, el tipo de cambio y el costo de la energía, así como ciertas disposiciones tributarias en favor de la inversión en maquinarias y equipos. Por lo general, estas distorsiones se traducen en una intensidad de capital superior a la aconsejable por la abundancia relativa en el país, un uso excesivo de insumos importados y de energía exportable, y un bajo crecimiento del empleo.

La experiencia señala que en las micro, pequeñas y medianas empresas, el estímulo a la inversión es más eficiente cuando consiste en la prestación de apoyo a su acceso al crédito, evitando subsidios a la tasa de interés⁷. Lo mismo ocurre con el acceso a divisas destinadas a importar insumos necesarios para la producción, caso en el cual conviene evitar sistemas cambiarios que redundan en subsidios a la importación. En ambos casos se evitarían el desincentivo a la demanda de trabajo e importantes desvíos de recursos hacia fines no productivos.

d) Adoptar un enfoque dinámico para el desarrollo de capacidades y oportunidades laborales

El continuo cambio tecnológico, así como la evolución de los patrones productivos que otorga cada vez más importancia a la producción basada en el conocimiento y a los servicios modernos, provocan desplazamientos de la demanda de trabajo a los

7. Existe una diferencia clave, aunque aparentemente sutil, entre el subsidio al acceso al crédito y el subsidio a las tasas de interés. El subsidio al acceso por lo general se otorga en una sola oportunidad, por cuanto una vez establecida una relación continua con una institución financiera, las principales barreras ya han sido superadas. No obstante, en ciertos casos el apoyo puede ser necesario en más de una ocasión, en particular para la cobertura de riesgos de crédito. Se trata, en suma, de transformar en sujetos de crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas, de modo tal que no sea necesario un apoyo constante. En contraste, la provisión de subsidios a las tasas de interés suele ser de carácter recurrente, lo que explica las desviaciones de recursos y la alteración de precios relativos que tiende a ocasionar.

que debe adaptarse proactivamente una política de recursos humanos. A esto se suma el hecho de que el mercado de capacitación suele ser incompleto y está afecto a externalidades que inducen a un “equilibrio” inferior al socialmente deseable, lo que redundaría en una falta de correspondencia entre la composición de la oferta y la demanda, y en una menor inversión en capacitación laboral que lo recomendable por su rentabilidad social. El mejoramiento de los sistemas de educación y capacitación, y la facilitación de su acceso a jóvenes de todos los orígenes socioeconómicos, son elementos claves de una estrategia mediante la cual se procure integrar el desarrollo productivo y la equidad (véanse CEPAL, 1992b y el capítulo 2 del tomo II).

En efecto, la aceleración del ritmo de progreso tecnológico se ha traducido en un importante y continuo cambio en los requerimientos de habilidades laborales, que, según cabe prever, se convertirá en un proceso permanente. En contraste, la oferta de capacitación ha tendido en muchos casos a descansar en las disponibilidades actuales de habilidades y recursos. La incongruencia resultante entre los requerimientos y las ofertas de capacitación surge, en parte, de una visión tradicional que desvincula las instancias de formación de las productivas. Además, la incertidumbre que conlleva el cambio continuo dificulta aún más el flujo de información entre éstas.

Por otra parte, toda formación laboral abarca elementos de carácter general (o comunes a varias empresas y ramas productivas) y otros de carácter más específico. Todos ellos son necesarios para la actividad productiva, pero la posibilidad de que el trabajador migre hacia otra actividad o empresa una vez adquirida su formación, induce una contracción de la inversión en capacitación por parte de los empresarios. En efecto, éstos corren el riesgo de no internalizar los beneficios de su inversión, dado que ésta presenta externalidades para otras actividades.

Para superar estos obstáculos se requieren acciones públicas al menos en dos frentes. Desde el punto de vista de la oferta, el sector público debe alimentar a los centros de capacitación y formación con información sobre las necesidades de recursos humanos por sectores, regiones y categorías de empresa. También debe contribuir, a través de las instituciones públicas y privadas de capacitación, formación profesional e institutos de educación superior, a una mayor integración con las instancias productivas. Los objetivos son una mayor coherencia entre los contenidos de los programas y los requerimientos de las empresas, por una parte, y un mayor énfasis en la formación práctica. Desde el punto de vista de la demanda, la compensación de las externalidades mencionadas exige un apoyo público que se exprese en múltiples acciones, incluida la provisión de subsidios en ciertos casos, que estimulen a la inversión en capacitación laboral.

La modalidad a través de la cual se instrumenten estos estímulos depende de las características de la formación que se desee ofrecer. En los casos de la formación de carácter más general (capacitación en gestión, entre otras) o de la aplicable a un rango amplio de actividades productivas y empresas, resultaría más efectivo apoyar-

la mediante incentivos a la demanda (v.gr., el Estado cubriría parte de los costos de inscripción individual en un determinado programa). Lo anterior presupone la existencia de un número amplio de agentes (privados y públicos) que provean este tipo de capacitación, dado que de lo contrario el apoyo público puede terminar conformando o consolidando situaciones monopólicas, que también redundarían en una inversión en recursos humanos inferior a la socialmente deseable. En un ambiente de múltiples oferentes públicos y privados, el apoyo a la demanda permitiría que el interesado seleccionara la alternativa más adecuada a sus intereses y los costos no excederían los socialmente eficientes.

En contraste, la prestación de apoyo a la formación más específica, que frecuentemente sólo se adquiere en estrecho contacto con la actividad productiva directa, podría consistir en subsidios a su oferta, sobre todo a la contratación de trabajadores para ser capacitados o su permanencia en el empleo. Esta modalidad reviste especial importancia en el caso de los jóvenes, que enfrentan obstáculos para incorporarse al empleo⁸. En algunos países más desarrollados, el apoyo público a los sistemas de aprendices ha resultado ser una de las modalidades más exitosas para facilitar la inserción y capacitación laboral de los jóvenes. También resulta apropiada para actualizar las habilidades de la fuerza de trabajo ante cambios tecnológicos.

Los programas de capacitación, y los estímulos a ésta, no deben ser considerados sólo como episodios de formación de recursos humanos que posteriormente se incorporarán a la población activa. Por el contrario, deben ser diseñados como parte de un proceso continuo de readiestramiento de los trabajadores, con el fin de adecuar la oferta laboral al avance tecnológico y los cambios productivos. Ello contribuiría además a la reinserción laboral, en la medida en que estos programas se vinculen a mecanismos de compensación por desempleo.

La renovación y actualización de los programas de capacitación también debe expresarse en las instituciones privadas y públicas responsables, que cuentan con una importante experiencia, pero también suelen mostrar cierta resistencia ante la innovación y prefieren operar sobre la base de habilidades y capacidades existentes. La autoridad pública pertinente debería velar entonces por la permanente vigencia de los programas de estudio, estableciendo mecanismos de certificación que aseguren a los participantes en estos programas que los recursos invertidos en su formación les permitirán adquirir habilidades actualizadas y vigentes; en suma, que la calidad de su formación técnico-profesional posibilite una adecuada inserción en un mundo laboral protagonista de un permanente avance tecnológico.

8. Se trata de habilidades aplicables específicamente a un determinado oficio, que pueden ser comunes a varias empresas. Se excluyen las exclusivas de una sola empresa, cuyos beneficios sólo pueden ser internalizados por ésta. En tal caso, no se configuran las condiciones necesarias para una falla de mercado.

Por otra parte, también es necesario apoyar el mercado laboral mediante acciones orientadas a superar las dificultades de información que entran su operación. En efecto, el costo de búsqueda de alternativas de empleo, para los oferentes, y de calificaciones disponibles, para los demandantes, afecta negativamente el nivel de empleo y el aprovechamiento productivo de las capacidades disponibles. Para los oferentes, el principal obstáculo reside en identificar a los potenciales demandantes. A su vez, para estos últimos resulta crucial asegurar que los candidatos a ser empleados ofrezcan las calificaciones y experiencia apropiadas.

Los organismos públicos y privados de capacitación pueden desempeñar un importante papel en apoyo a esta búsqueda de oportunidades de empleo y calificaciones. Dos condiciones críticas para la efectividad de este apoyo son la oportunidad de la información y la certificación de las calidades de empleo ofrecidas. Los medios tecnológicos modernos han permitido importantes avances en esta área, lo que, junto a una mayor cercanía de los organismos de capacitación con las empresas, permitiría ofrecer una información actualizada de las demandas. Sin embargo, incluso quienes no disponen de estos medios deben tener acceso a la información que ofrecen. Para tal efecto, los organismos de intermediación laboral deben operar en conjunto con las instancias locales; por ejemplo, las municipalidades y agremiaciones de productores y trabajadores.

A su vez, para que las empresas efectivamente recurran a estas fuentes de información, ellas deben ofrecer confiabilidad respecto de las calificaciones. Nuevamente aquí resultan necesarios los mecanismos de certificación de las calificaciones que ofrecen los organismos de capacitación y formación técnico-profesional, así como adecuados procedimientos de verificación por parte de las instituciones de apoyo al empleo.

Por último, los organismos de intermediación laboral también pueden realizar una contribución para superar las consecuencias de episodios recesivos, mediante una coordinación con los sistemas de compensación por desempleo, que se discuten más adelante.

3. INSTITUCIÓN DE UN MARCO DE RELACIONES LABORALES QUE POTENCIE LOS INTERESES COMUNES

a) **Promoción del diálogo social y fortalecimiento de los agentes sociales**

La creación de un ambiente propicio al crecimiento y el empleo se ve favorecida por el establecimiento de un marco de relaciones laborales que se base en un amplio diálogo social, orientado a la búsqueda de soluciones concordadas a la pobreza, la insuficiencia del nivel de empleo y de remuneraciones, y las rigideces del mercado de trabajo que dificultan el crecimiento y la productividad (OIT, 1999b). La amplia-

ción del diálogo tripartito –entre sindicatos, empresas y gobierno–, con el fin de incorporar a sectores tradicionalmente excluidos, como los trabajadores independientes, del sector informal y de la agricultura, es el principal medio para potenciar los intereses comunes de empresarios y trabajadores. En efecto, ningún agente actuando en forma individual puede responder con éxito al desafío de alcanzar mayores niveles de competitividad en el contexto de economías crecientemente integradas a los mercados externos, dado que dicha competitividad es un resultado sistémico, producto de la acción consensuada de todos los agentes de una economía.

Este diálogo social abarca tanto las discusiones de alto nivel como las actividades de negociación y concertación realizadas a nivel de empresas y ramas de actividad. Aún más, progresivamente irá trascendiendo las fronteras nacionales, sobre todo en la medida en que los procesos de integración regional y subregional exijan la consideración de un conjunto de temas laborales, proceso que debiera tomar en cuenta en forma flexible las condiciones de trabajo e intereses de los actores sociales de cada país (Tokman, Martínez y Wurgaft, 1995).

Para que este diálogo sea posible, los agentes participantes deben estar en igualdad de condiciones. Para tal fin, es menester adoptar un marco legal favorable a la negociación colectiva, que permita la expresión legítima de los conflictos y su solución justa y transparente, junto con fomentar la autorregulación. En tal sentido, resulta clave la adopción de medidas que faciliten la sindicalización y establezcan mecanismos apropiados de negociación.

También es preciso realizar actividades destinadas a fortalecer la capacidad de análisis y negociación de los dirigentes sindicales. En otras palabras, la capacitación laboral y el apoyo a las instancias de discusión y análisis de las organizaciones laborales son necesarios para que los trabajadores accedan a este diálogo en condiciones similares a los demás participantes.

Asimismo, es necesario fortalecer los ministerios del trabajo, dotándolos de una mayor capacidad de estudio y diagnóstico, reorientarlos con el fin de equilibrar su tradicional concentración en las agrupaciones formales de trabajadores y otorgarles un mayor protagonismo en las negociaciones tripartitas.

La orientación del diálogo, si bien debe cubrir los temas más urgentes, debe ser preferentemente proactiva. Con frecuencia las discusiones se centran en negociaciones salariales y en las condiciones de trabajo, enmarcadas en las posibilidades que ofrecen las condiciones económicas más inmediatas. Es decir, se adopta un enfoque estático que da prioridad a los conflictos actuales y se ignora que, tanto para los empresarios como para los trabajadores, la expansión sostenible y duradera del empleo, la rentabilidad del capital y la productividad, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo sólo son posibles en la medida en que se cree un ambiente propicio a la competitividad, que responda a las cambiantes condiciones tecnológicas y productivas. En este ámbito existen importantes intereses comunes que deben ser aprovechados.

b) Flexibilidad, estabilidad y productividad

Alcanzar y mantener una competitividad adecuada en una economía crecientemente integrada exige, entre otras cosas, estructuras productivas e institucionales flexibles, capaces de absorber fenómenos adversos y adaptarse al cambio continuo. En el plano productivo, ello se expresa en organizaciones dúctiles, capaces de redefinir los roles de sus componentes, reasignar los recursos internos y reformular las relaciones con el resto de los agentes (proveedores y canales de distribución, entre otros) que participan en las diferentes etapas del ciclo de producción. Por el contrario, estructuras rígidas y asignaciones de recursos, incluida la mano de obra, estáticas o insensibles a los cambios en el ambiente productivo, no conducen a organizaciones competitivas. La flexibilización o adaptabilidad de las estructuras productivas surge entonces como un imperativo en la perspectiva de una inserción eficiente en los mercados mundiales.

Un elemento de dicha adaptabilidad a las transformaciones tecnológicas y económicas es una mayor flexibilidad en la contratación laboral (Banco Mundial, 1995, OIT 1999b). No obstante, frecuentemente bajo este rótulo se expresa una tendencia al deterioro de las condiciones de trabajo y de seguridad laboral, y de reducción del pago de obligaciones previsionales, con el propósito de reducir los costos laborales. Este tipo de medidas no da lugar a ganancias sostenibles de productividad y empleo, e incluso sus efectos sobre la rentabilidad pueden ser sólo temporales. Aún más, en la medida en que el establecimiento y la mantención de condiciones laborales básicas adquiera progresivamente más importancia como criterio de acceso a importantes mercados externos, quedará cada vez más en evidencia el carácter espurio de las supuestas ganancias en términos de costos.

La flexibilidad de contratación laboral debe ir, por lo tanto, de la mano de niveles mínimos de protección social que resguarden los derechos laborales, como el previsional, un sistema de compensación por desempleo u otras redes de protección social, y el acceso a sistemas de capacitación que fortalezcan la empleabilidad y favorezcan la reinserción laboral (Tokman y Martínez, 1999). Sin esos niveles mínimos de protección, la flexibilidad de contratación tiene un impacto negativo en la equidad, que se refleja, en particular, en fuertes descensos del nivel de empleo durante las crisis.

Existe, por otra parte, una flexibilización que podría denominarse adaptabilidad laboral, que responde a intereses comunes de empresarios y trabajadores, potencia la productividad y la competitividad, y mejora la asignación de recursos (Amadeo y Camargo, 1993). Esta flexibilización se expresa tanto en las empresas y los procesos productivos como en el mercado.

A nivel de las empresas y los procesos productivos, esto significa que para preservar la competitividad y los niveles de empleo los trabajadores deben ser polivalentes, capaces de desempeñarse en diferentes funciones y de adecuarse a los cambios tec-

nológicos. Un entorno caracterizado por fluctuaciones externas y continuos cambios tecnológicos trae aparejada una cambiante demanda laboral. La mayor o menor ductibilidad de la respuesta de la oferta laboral ante estos cambios determinará en gran medida los efectos sobre el bienestar de los trabajadores. Por ello, la formación orientada a capacitar para la adquisición continua de nuevas habilidades, en contraste con la trasmisión de los conocimientos disponibles, debe caracterizar los programas de educación técnico-profesional y de capacitación. De este modo, quienes se enfrentan a la realidad de una demanda cambiante podrán adaptarse más rápidamente, en parte por sí mismos y en parte con el apoyo de las instancias de recalificación, evitando períodos de desempleo prolongado. Ello, no obstante, puede generar importantes tensiones, en especial cuando los trabajadores perciben que las modernizaciones tecnológicas se orientan principalmente a sustituirlos, en lugar de a incorporarlos. Sin embargo, si ése fuera el caso, las empresas estarían perdiendo la inversión en capital humano específico que sus trabajadores han acumulado en el trabajo.

La forma de resolver este conflicto, enfatizando los intereses comunes, consiste en acentuar los incentivos que inducen a colaborar con el progreso y a evitar el desperdicio de recursos humanos específicos. Para ello se requiere el establecimiento de sistemas de participación en los beneficios, bonos de productividad y programas de readiestramiento (Marinakís, 1999). Estos últimos pueden ponerse en marcha tanto en cada empresa como en un ámbito más amplio, cuando se trata de ramas productivas completas o de importantes centros productivos. No cabe duda que esta labor puede ser facilitada por el diálogo en instancias de negociación, lo que permitiría ahorrar los costos que suponen los conflictos causados por medidas impuestas unilateralmente. En síntesis, el progreso tecnológico puede legitimarse socialmente cuando es asumido en un contexto de diálogo social, haciendo a todos partícipes de sus beneficios y compensando a quienes salen perjudicados.

Este enfoque permite además conciliar los conflictos entre la necesidad de estabilidad en el empleo y de adquirir competitividad. En efecto, tanto trabajadores como empleadores están interesados en la continuidad en el empleo. Los primeros, porque les permite aspirar a ciertos niveles de vida, y los segundos, porque posibilita la acumulación de capital humano específico y, por lo tanto, incrementa la productividad global de la empresa. En lugar de pretender establecer un mayor grado de estabilidad a través de rigideces legales, dicha meta se alcanza por la vía de una mayor adaptabilidad al cambio tecnológico por parte tanto de las empresas, como de quienes trabajan en ellas, preservando y aumentando su competitividad, y evitando la pérdida de capital humano específico que conlleva el despido de trabajadores. Como se indica en la sección 4a), este objetivo también se puede alcanzar mediante mecanismos de adaptación al ciclo económico.

En un plano más general, el propósito de la flexibilización debe ser la asignación de recursos hacia los fines más rentables desde el punto de vista económico y social,

favoreciendo su libre reasignación entre diversos usos. Uno de los principales obstáculos que aún dificultan la movilidad laboral en varios países de la región son los sistemas diferenciados de previsión social (pensiones y salud). Si bien algunos de ellos han reformado sus sistemas de pensiones, e incluso los sistemas de financiamiento de servicios de salud, unificando los beneficios y haciéndolos transferibles entre los sectores en que se trabaje, persisten importantes casos de regímenes diferenciados de previsión, tanto por ramas como por empresas y oficios. Indudablemente esto reduce la movilidad laboral y dificulta la adaptabilidad de la economía al cambio en los patrones productivos. Los más perjudicados son los trabajadores que han aportado a estos regímenes, quienes corren el riesgo de perder los beneficios si las inevitables modificaciones productivas los dejan sin empleo y deben migrar hacia otras actividades o empresas con distintos regímenes de beneficio.

4. INSTITUCIONALIDAD LABORAL QUE CONTRIBUYA A LA ESTABILIDAD Y LA EQUIDAD

Es evidente que los países de la región se verán más afectados por las perturbaciones externas que en el pasado, debido a la evolución de la economía mundial, la mayor integración de los países a ésta y los continuos y acelerados cambios tecnológicos característicos de la presente época. La institucionalidad laboral (leyes, sistemas de administración legal, mecanismos de negociación y redes de protección) debe ajustarse a esta realidad, fortaleciendo los intereses comunes que subyacen en la conducta de los agentes, superando las fallas de mercado, compensando a los más afectados y protegiendo a los más débiles.

a) Superación de las fallas de coordinación en el mercado de trabajo

Las reducciones del empleo resultantes de fluctuaciones negativas en la demanda no sólo son inequitativas, por cuanto se concentran en los grupos de menores ingresos, sino que además son ineficientes y tienen un costo excesivo, ya que suponen una importante pérdida de capital humano y costosos conflictos laborales. Se desprende de lo anterior que resultaría de interés para todos la búsqueda de mecanismos que permitieran reducir estas inequidades y costos.

Para los trabajadores de una empresa en su conjunto resultaría preferible aceptar ajustes salariales a corto plazo y minimizar la pérdida de empleos, siempre que se les reconociera explícitamente el derecho a beneficiarse de las ganancias que se desprendieran de su sacrificio inmediato. Por su parte, los empresarios estarían interesados en una solución que les permitiera retener a sus trabajadores a un costo menor, preservando de este modo el acervo de habilidades humanas de su empresa y evitando los costos de conflictos laborales. No obstante, si no se toman medidas conjuntas

no existen incentivos a escala individual que lleven a unos y otros a adoptar este camino. Efectivamente, cuando no hay mecanismos e instituciones para la expresión de los incentivos en favor de una solución coordinada ante coyunturas adversas, la conducta individual de los agentes (empresarios y trabajadores) se traduce en una falla de coordinación del mercado, que redundará en pérdidas netas para ambos.

Es aquí en donde se requiere una participación pública que complemente la acción del mercado, no sustituyéndolo sino contribuyendo a superar sus fallas. En efecto, más que una intervención directa de corte tradicional se requiere un desarrollo institucional orientado a establecer un marco propicio a la negociación, caracterizado por la transparencia de la información relativa a la empresa que reciban ambas partes, el equilibrio en las condiciones de negociación, el establecimiento de compromisos formales y mecanismos para su verificación, así como la adopción de vías expeditas de solución de controversias.

La propuesta de salarios participativos presentada por la CEPAL (CEPAL, 1992a) se orienta en tal dirección. A través de la incorporación de un componente variable de las remuneraciones, que depende del nivel de utilidades, se vincula una parte de las obligaciones salariales al resultado económico de la operación de la empresa, lo que ofrece dos ventajas. En primer lugar, establece un vínculo entre el incremento de la productividad de la empresa y las remuneraciones, creando un círculo virtuoso. Esta interrelación positiva se basa, por una parte, en el interés que trabajadores y empresarios tendrán en aumentar la productividad, dado que mejora los salarios y la rentabilidad y, por otra, en que por contribuir a evitar pérdidas de habilidades, mantiene el acervo de capital de la empresa, incluido el humano, y, por ende, su productividad a largo plazo.

En segundo lugar, frente a fluctuaciones adversas, establece un mecanismo de ajuste automático que contribuye a evitar despidos y a recuperar con mayor rapidez la rentabilidad de la empresa. A cambio de esto, los empresarios se comprometen a mantener el nivel de empleo ante fluctuaciones de la demanda y a proveer la información necesaria sobre la situación de la empresa, a fin de permitir el monitoreo de los acuerdos. La solución de controversias estaría a cargo de tribunales del trabajo o de instancias previamente acordadas. El establecimiento de modalidades extrajudiciales de solución de controversias también debe ser contemplado, dada la considerable demora que los mecanismos públicos han mostrado hasta el momento.

La creación de estas instancias de solución de disputas laborales y la transparencia de la información relativa a la empresa es crucial, por cuanto, pese a sus ventajas, los salarios participativos no permiten hacer frente a ciertas situaciones, tales como la desaparición de la demanda de un determinado producto como resultado del progreso tecnológico, shocks muy pronunciados (maxidevaluaciones o recesiones muy profundas) u otros fenómenos que deterioren severamente la solvencia de la empresa. En dichos casos, se debe apoyar la liquidación ordenada y transparente de las

obligaciones, y la reubicación y el readiestramiento de los desempleados, es decir, poner en funcionamiento los mecanismos de una red de protección laboral.

b) Establecimiento de una red de protección laboral: ahorro y seguro de desempleo

Aun cuando existan mecanismos adecuados de coordinación, es previsible que algunas fluctuaciones económicas se traduzcan en desempleo. Lamentablemente, son escasos los sistemas existentes en la región para apoyar a quienes se ven afectados por esta situación. Aún más, la experiencia regional señala que el desempleo tiene una incidencia mucho mayor en los hogares de menores ingresos (véase el cuadro 3.1).

En este cuadro, que contiene información sobre los primeros y últimos años del período 1990-1997, se presentan las tasas de desempleo totales, las que afectan a integrantes del primer decil de hogares y el decil superior y la razón entre estas últimas, como un indicador de desigualdad. Como se aprecia, entre los grupos de menores ingresos las tasas de desempleo son significativamente más elevadas; como mínimo, cinco veces superiores a las del decil más rico y por lo general considerablemente más altas. Por ello, los períodos de contracción económica suelen ir acompañados de un aumento de los índices de pobreza y de la concentración del ingreso, que debilita la legitimidad de las políticas de ajuste.

Los mecanismos orientados a compensar la pérdida de ingresos que conlleva el desempleo debieran constituir un componente clave de una red de protección laboral, contribuyendo a evitar incrementos de la pobreza asociados a episodios de contracción. Más aún, según se desprende del cuadro anterior, su operación tendría en principio un contenido progresivo, dada la mayor incidencia del desempleo en los grupos de menores ingresos.

Estos mecanismos básicamente han consistido en sistemas de subsidios, pero se ha sugerido, cada vez con mayor frecuencia, la creación de sistemas basados en seguros y ahorro forzoso. Los primeros son de carácter público, por lo general no contributivos y otorgan un beneficio básico que no guarda necesariamente relación con el salario previo. Los sistemas basados en el seguro y el ahorro forzoso pueden ser manejados por instituciones públicas o privadas y son de carácter contributivo. En ambos casos, es poco probable que los mecanismos de compensación sean capaces de contrarrestar totalmente la pérdida de ingreso por desempleo, sobre todo durante episodios de recesión prolongados, pero pueden desempeñar una valiosa función de apoyo a los grupos de menores ingresos. Por lo general estos sistemas se han orientado en la región a proveer un nivel de ingreso que prevenga la pobreza. En los últimos años se ha otorgado una importancia creciente a la continuidad del acceso a los servicios de salud y a cubrir las cotizaciones previsionales de los desempleados, así como a formas de asegurar la permanencia de sus hijos en el sistema escolar y el

pago de la vivienda, con el propósito de evitar una profundización de su situación de pobreza.

Cuadro 3.1
AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO, 1990-1997

	Años	Total	Decil 1	Decil 10	D1 / D10
Argentina (Buenos Aires)	1990	25.4	47.5	8.0	5.9
	1997	14.3	41.3	2.9	14.2
Brasil	1990	3.7	8.6	1.2	7.2
	1996	6.9	13.3	2.9	4.6
Chile	1990	8.3	28.8	1.9	15.2
	1996	5.7	19.7	0.9	21.9
Colombia	1990 ^a	10.3	22.5	2.2	10.2
	1997	9.9	21.3	3.5	6.1
Costa Rica	1990	4.6	18.0	1.2	15.0
	1997	5.7	23.6	1.1	21.5
Ecuador (urbana)	1990	6.1	17.5	1.2	14.6
	1997	9.2	23.5	2.8	8.4
El Salvador	1995	7.6	17.1	1.8	9.5
	1997	8.0	15.0	2.2	6.8
Honduras	1990	4.2	3.3	1.9	1.7
	1997	3.2	9.0	1.3	6.9
México	1989	2.7	3.5	1.1	3.2
	1996	4.4	5.2	1.5	3.5
Nicaragua (urbana)	1997	12.9	39.5	4.1	9.6
Panamá	1991	16.1	32.3	4.4	7.3
	1997	13.4	29.5	3.5	8.4
Paraguay (urbana)	1990 ^b	6.5	25.6	2.0	12.8
	1996	8.2	20.1	1.9	10.6
República Dominicana	1997	16.7	41.1	6.6	6.2
Uruguay (urbana)	1990	9.0	21.1	2.7	7.8
	1997	11.4	24.2	3.4	7.1
Venezuela	1990	9.2	38.3	1.3	29.5
	1997	11.1	29.6	3.3	9.0

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

^a Sólo ocho ciudades principales.

^b Área metropolitana de Asunción.

En algunos países de la región se ha establecido un sistema basado en el ahorro; entre otros, en Colombia, donde ha estado vigente por varias décadas⁹. Desde 1990 opera sobre la base de cuentas individuales independientes, en las que se depositan contribuciones equivalentes a un sueldo por año. El monto y los intereses acumulados se entregan al beneficiario cuando se retira de la empresa, ya sea voluntariamente o no¹⁰. Puede también ser destinado a comprar una vivienda y a gastos en educación.

Por otra parte, varios países de la región han empleado mecanismos de subsidio para enfrentar la pérdida de ingresos derivada del desempleo. Por ahora, en la mayoría de los casos se trata de sistemas no contributivos y, por lo tanto, financiados a partir de la recaudación tributaria. Por lo general su ámbito de acción se restringe a los asalariados del sector formal y en algunos casos sus beneficios se han visto deteriorados junto con las reducciones reales del salario mínimo, parámetro en función del cual suele establecerse el monto del subsidio (véase el recuadro 3.1)

En cuanto a sistemas privados de seguro de desempleo, la experiencia en esta área es prácticamente inexistente, pero dada la relevancia que esta propuesta ha adquirido recientemente en algunos países, es apropiado extraer lecciones de otras aplicaciones del sistema de seguros¹¹.

En primer lugar, en este caso la afiliación y contribución al seguro debe ser permanente y obligatoria para todos, con el fin de evitar fenómenos de selección adversa, es decir que sólo se afilien los más susceptibles de quedar desempleados. Ello no sólo elevaría considerablemente las primas del seguro, sino que probablemente impediría que fuera financieramente viable, o bien reduciría mucho los beneficios.

En segundo lugar, en la definición de beneficios y su financiamiento se debe evitar el serio problema de “descreme del mercado” que han presentado algunos sistemas de seguros privados aplicados a la seguridad social. Si no se evita dicho “descreme” de los riesgos, los mecanismos privados pueden traducirse en una discriminación contra quienes son más susceptibles de ser afectados por períodos de pérdida de empleo que, como ya se ha señalado, son grupos de menores ingresos.

Para enfrentar estas inequidades de los sistemas de seguro aplicados a la protección social, es necesario resolver ciertos interrogantes que tienen soluciones mixtas. En primer lugar, habría que ofrecer incentivos a la participación competitiva de agentes privados en el área, evitando que esto conduzca a una discriminación de los más vulnerables ante fluctuaciones en el nivel de actividad. Para lograrlo, es imprescindible la creación de un fondo público que, mediante transferencias compensatorias a

9. Se trata de un derecho que acumula el trabajador por cada año de trabajo en la empresa y que se hace efectivo cuando éste se retira.

10. En Chile se ha propuesto establecer un sistema similar, pero con tasas de cotización menores. En Colombia la tasa implícita de cotización es de 8.33% del salario.

11. Véase, por ejemplo, la aplicación del sistema de seguros de riesgo al financiamiento de la salud, en D. Titelman, 1999.

los administradores privados, desvincule su rentabilidad y el grado de protección de sus afiliados del nivel de riesgo que ellos representan. Esto plantea nuevos interrogantes respecto de la modalidad de financiamiento del fondo público, los criterios para establecer las transferencias compensatorias y el marco regulatorio y de supervisión necesario para garantizar la solvencia de los agentes privados y del fondo público. En suma, si bien el sistema de seguros ofrece posibilidades de aplicación al campo del desempleo que no deben ignorarse, subsisten aún importantes interrogantes sobre su uso eficiente y equitativo.

Recuadro 3.1

ALGUNOS RASGOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO EN PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA

A pesar del creciente interés por establecer mecanismos de compensación por desempleo, no existe una evaluación completa de la experiencia regional en cuanto a fortalezas, debilidades y efectos de estos sistemas sobre el mercado de trabajo. No obstante, una comparación de los principales parámetros de estos sistemas con los prevalecientes en los países de la OCDE ofrece cierta perspectiva respecto del avance relativo de nuestros países en esta materia.

Muchos de los regímenes de seguro de desempleo vigentes en los países de la OCDE son contributivos, aun cuando el período de contribuciones exigido en Europa y Canadá suele ser relativamente corto (seis meses o menos). Para acceder a los beneficios, se suele exigir que el desempleo sea involuntario; sólo bajo ciertas condiciones son elegibles quienes hayan renunciado voluntariamente a su trabajo. La duración del beneficio es de un máximo de 15 meses en seis países, y de 15 meses a tres años en otros seis países europeos. En Gran Bretaña y Estados Unidos, la duración es inferior a un año.

En Europa la relación entre prestación y salario es, según la fórmula legal, de 60%, aún cuando en la práctica es inferior, en tanto que en Estados Unidos alcanza a un 36%.

La cobertura efectiva del desempleo también presenta ciertas diferencias. En tanto en los países europeos y Canadá es superior al 60%, en los Estados Unidos asciende a sólo un tercio de los desempleados.

Los países de la región que cuentan con algún sistema de compensación por desempleo son Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay; en algunos de ellos este sistema complementa aquellos de indemnización por despido. En contraste con los mecanismos establecidos en los países más avanzados, los pocos sistemas existentes en la región tienen un desarrollo limitado y en general una cobertura mínima, que se estima en alrededor del 15% de los desempleados. La relación beneficio/salario y la duración de la prestación son menores en América Latina. Si bien formalmente estos sistemas no se diferencian mayormente de los europeos, en la práctica la mayor prevalencia de relaciones laborales informales limita su cobertura efectiva y las posibilidades de recaudar recursos por la vía contributiva. En efecto, en tanto en Europa y América del Norte los regímenes cuentan con recursos aportados tanto por los trabajadores como por los empresarios, en los pocos sistemas vigentes en la región prevalece el financiamiento estatal y empresarial, lo que condiciona la ampliación de los sistemas de compensación por desempleo en gran medida al fortalecimiento de la capacidad fiscal para allegar recursos y al incremento en las relaciones formales de trabajo.

Fuente: Alfredo H. Conte-Grand, «Seguro de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica», Documento de trabajo, N° 57, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1997.

De este breve análisis de alternativas de compensación por desempleo se desprende que, si el objetivo es proporcionar transitoriamente cierto nivel de ingreso que evite situaciones de pobreza ante la eventualidad de pérdida del empleo, el financiamiento de los beneficios debe ser colectivo y solidario, para lo cual se debe recurrir ya sea a impuestos que financien un subsidio o al pago de primas para adquirir un seguro colectivo. Si, por el contrario, se adopta el criterio de vincular los beneficios al monto de los aportes o a pagos individuales, sin incluir un componente de solidaridad en el financiamiento, los beneficios serán bajos y el sistema no cumplirá sus objetivos. La participación en el sistema debe ser obligatoria y, lo que sin duda representa el mayor desafío, en su diseño se debe evitar que los más susceptibles de verse afectados temporalmente por el desempleo, es decir los más pobres, sean discriminados y dejados sin protección o con una protección inadecuada e inequitativa.

Como lo demuestra la experiencia adquirida en la aplicación de seguros administrados por agentes privados en otras áreas de la protección social, la selección de riesgos es fuente de graves problemas de incentivos, que discriminan a los grupos de menores ingresos. En razón de ello, y de la necesidad de asegurar que los recursos sean suficientes con el fin de garantizar un nivel mínimo de beneficios, una de las alternativas más factibles para la región es la amplia participación del sector público, mediante un fondo de solidaridad que realice transferencias compensatorias entre aseguradores privados, o bien mediante un seguro público colectivo universal financiado mediante primas obligatorias, cuya administración podría ser tripartita. Ambos sistemas pueden ser complementados con recursos tributarios.

La experiencia acumulada en los países industrializados en el empleo de este tipo de mecanismos permite esbozar ciertas condiciones para su operación apropiada. En primer lugar, para evitar que el sistema desaliente la búsqueda de empleo y fomente conductas de “riesgo moral” en la relación laboral, los subsidios no debieran corresponder a la totalidad del salario previo, y deberían ser transitorios y decrecientes. En segundo lugar, como parte de las condiciones de acceso a los beneficios se debería limitar el uso reiterado y establecer la causal de despido involuntario, debidamente acreditada ante tribunales laborales, como principal criterio de elegibilidad. Una alternativa para evitar el abuso del sistema consiste en limitar su elegibilidad a quienes se inscriban en programas de empleo de emergencia, o de readiestramiento, que, por ofrecer una remuneración básica, no conducen a la sustitución permanente de la búsqueda de empleo.

Las posibilidades de que en el futuro estos mecanismos ofrezcan adecuados beneficios compensatorios dependen en gran medida de la adopción de medidas preventivas durante las etapas de auge, destinadas a acumular un fondo que desvincule la disponibilidad de recursos de las vicisitudes del ciclo económico. De este modo se evitarían las restricciones del gasto público social, que suelen acompañar a períodos de ajuste. Por último, no debería descartarse la posibilidad de exigir una contribución

previa a este fondo por parte de los potenciales beneficiarios, en especial si los beneficios otorgados superan el ingreso proporcionado con el objetivo fundamental de evitar situaciones de pobreza.

c) Redes de protección laboral: programas de empleo y readiestramiento

Los sistemas de compensación por desempleo pueden resultar insuficientes en períodos prolongados de recesión, además de que no tienen la capacidad de apoyar en tales casos a la creciente población que trabaja en el sector informal. Una red de protección laboral equitativa también debiera dar cobertura a estos trabajadores.

Una de las modalidades que ha permitido hacer frente en forma más efectiva al desempleo de los trabajadores menos calificados han sido los programas de empleo ejecutados por municipios. Debido a la cercanía geográfica, su ejecución descentralizada permite un significativo ahorro de recursos en la obtención de información sobre alternativas laborales. Se superan así importantes barreras que dificultan la reducción del desempleo a corto plazo. Aún más, dado que por lo general estos programas no son de carácter contributivo, también son aplicables a trabajadores del sector informal que han perdido su empleo.

Estos programas, desde luego, no tienen por objeto sustituir la búsqueda de alternativas de empleo, por lo cual la remuneración ofrecida persigue evitar el agravamiento de la pobreza, en lugar de reemplazar completamente el salario previo. En ciertos casos, además, se ha limitado la permanencia en estos programas, lo que no es necesariamente recomendable, como se señala más adelante.

Tal como ocurre con los subsidios de desempleo, uno de los aspectos críticos en este caso es la disponibilidad de recursos financieros y la oportunidad en que se proporcionan. Por lo tanto, convendría actuar con espíritu previsor, constituyendo fondos que luego, sobre la base de criterios preestablecidos, se distribuyen para hacer frente a episodios de recesión.

Los programas analizados tienen carácter de solución transitoria o de emergencia. No obstante, una red de protección laboral también debería cubrir a los trabajadores crónicamente desempleados (núcleo duro de la pobreza), ofreciendo un empleo a cambio de una remuneración que al menos les proporcione un ingreso básico y les permita liberarse de la pobreza. Se trata en este caso de programas de carácter más permanente ejecutados localmente, pero con financiamiento del gobierno central.

Esta red también debería proteger a quienes se enfrentan al desempleo como resultado de los cambios tecnológicos o bien de reestructuraciones de los servicios y organismos públicos (desempleo estructural). Típicamente se trata de personas con cierto grado de calificación, pero cuyas habilidades han quedado desvalorizadas por el progreso tecnológico y los cambios estructurales; previsible que esta situación se acentúe en el futuro. La reincorporación al empleo demanda en este caso un esfuerzo

de readiestramiento, por lo que los sistemas de seguro de desempleo deben vincularse a la facilitación del acceso a los sistemas de capacitación examinados anteriormente.

5. SUPERACIÓN DE LAS SEGMENTACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL ACCESO EQUITATIVO AL EMPLEO

Como se ha señalado, el sector informal de la economía representa una proporción creciente del empleo en la región, en detrimento del sector formal. Entre ambos segmentos del mercado de trabajo existen importantes diferencias en cuanto a las condiciones laborales, en particular en lo que se refiere a afiliación a los sistemas de seguridad social y las condiciones de trabajo (existencia de contratos, duración de las jornadas, y seguridad e higiene, entre otras). Con frecuencia estas diferencias expresan intenciones de eludir disposiciones legales y tributarias con el fin de abaratar costos. En otros casos, el desarrollo de una actividad informal es más bien una estrategia de supervivencia de sectores excluidos. Por otra parte, ciertos grupos de personas se enfrentan a dificultades incluso para participar en el mercado de trabajo, del cual quedan excluidas. Esta exclusión es profundamente inequitativa y constituye un importante obstáculo para superar la actual situación de pobreza de estos grupos y mejorar la distribución del ingreso.

a) Compensación de inequidades de la segmentación a través de políticas de salario mínimo

Las segmentaciones del mercado de trabajo se traducen, en ciertos casos, en importantes inequidades en el trato laboral, según el segmento en que se inserta el trabajador. Algunas de estas segmentaciones son consecuencia del propio desarrollo económico y del avance tecnológico, en tanto otras son producto de conductas de evasión de disposiciones legales y tributarias. Si bien los orígenes de algunas segmentaciones del mercado no se sitúan en el ámbito de la política laboral, a esta le cabe la responsabilidad de establecer mecanismos paliativos que contribuyan a contrarrestar consecuencias no deseables en lo que respecta a la equidad.

Las políticas de salario mínimo se orientan principalmente a compensar asimetrías en la capacidad de negociación salarial, en especial de grupos menos organizados. Como se ilustra en el cuadro 3.2, los trabajadores menos calificados que se desempeñan en el sector informal perciben un salario considerablemente inferior al de aquellos que se insertan en el sector formal. En efecto, como se observa en la última columna, el salario de los trabajadores menos calificados del sector formal (no profesionales ni técnicos) excede al del sector informal en un porcentaje que fluctúa entre un 30% y un 90%, lo que obedece al menor grado de organización y la frecuente

ausencia de contratos en este segmento, factores que debilitan la capacidad de negociación.

Cuadro 3.2
INGRESOS MEDIOS A LÍNEA DE POBREZA NO PROFESIONALES NI TÉCNICOS.
SECTORES FORMAL E INFORMAL

Países	Año	Sector formal	Sector informal	Razón ingreso medio
Bolivia	1997	3.2	2.2	1.5
Brasil	1996	3.8	2.4	1.6
Chile	1996	4.3	2.6	1.7
Costa Rica	1997	4.8	3.2	1.5
Ecuador	1997	2.9	1.8	1.6
El Salvador	1997	3.3	2.3	1.4
Honduras	1997	1.8	1.1	1.6
México	1996	2.8	1.7	1.6
Nicaragua	1997	3.0	1.6	1.9
Panamá	1997	4.1	2.6	1.6
Paraguay	1996	3.1	2.3	1.3
República Dominicana	1997	3.5	2.4	1.5
Uruguay	1997	4.6	3.0	1.5
Venezuela	1997	2.4	1.7	1.4

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

Las políticas de salario mínimo enfrentan un dilema entre su efecto positivo en términos de reducción de la pobreza, derivado de aumentos reales en dicho salario, y los efectos negativos que tiene sobre la demanda laboral y como incentivo a la informalidad (Lustig y McLeod, 1996). El espacio para una política de salario mínimo depende de los avances en el control de la inflación, del nivel real del salario mínimo en comparación con la productividad de la microempresa y del aumento de la productividad laboral¹².

En efecto, una vez lograda cierta estabilidad, es factible que una política de salario mínimo permita aumentos reales de este, que no influyan negativamente en el empleo, siempre que sea establecido en forma consensual por medio de negociaciones tripartitas (empresas, trabajadores y gobierno) y se apliquen ciertos lineamientos básicos. En primer lugar, los aumentos deben ser graduales, lo que permite una absorción no inflacionaria. En segundo término, si su nivel real ha sufrido un gran

12. En la mayoría de los países, los salarios mínimos reales sufrieron una fuerte caída durante los años ochenta. Esta reducción fue más fuerte que la de los salarios medios reales de las empresas formales y, en muchos casos, sólo una proporción cada vez menor de los ocupados percibió el salario mínimo. En los años noventa, la mayoría de los países prosiguió con una política salarial conservadora, pero los avances en el control de la inflación permitieron leves aumentos reales de los salarios.

deterioro en los períodos precedentes, pueden otorgarse transitoriamente incrementos superiores a los de la productividad media de la economía. No obstante, a mediano plazo el salario mínimo no debe crecer a tasas que superen las de la productividad laboral media de las microempresas, situación en que probablemente el cumplimiento de esta medida se verá reducido y es posible que el empleo se vea afectado¹³.

b) Superación de las barreras que dificultan el acceso al mercado de trabajo

Como ha sido demostrado por diversos estudios de la CEPAL, las mujeres de bajos ingresos se caracterizan en general por una menor incorporación al ámbito laboral. En el cuadro 3.3 se observa que el porcentaje de mujeres ocupadas (en relación con el total de mujeres en edad activa) es considerablemente inferior en los sectores de menores ingresos en todos los países¹⁴. De hecho, en 7 de los 12 países incluidos en el cuadro la magnitud del aumento de la tasa de ocupación de las mujeres pertenecientes al estrato socioeconómico más alto supera al crecimiento de esta tasa en el caso de las mujeres de menores ingresos. Lo anterior significa que, si bien en prácticamente todos los casos se incrementa el empleo de las mujeres de todos los estratos socioeconómicos, persisten importantes diferencias relativas en el acceso al empleo, en detrimento de los estratos más pobres, y en varios casos las mujeres de estratos más acomodados son las que presentan un mayor grado de incorporación al mundo del trabajo.

Algunos de los factores más importantes que explican este fenómeno se relacionan con las mayores tasas de inactividad entre las mujeres de estratos socioeconómicos bajos¹⁵. Además de factores de índole cultural, esto podría atribuirse al mayor costo de oportunidad, y a los menores beneficios, que supone para ellas la integración al ámbito del empleo. En efecto, la carga que representa el cuidado de los niños en los hogares pobres duplica con creces la de los hogares más acomodados. A su vez, los menores niveles educacionales y de calificación se reflejan en remuneraciones que no compensan el posible costo de dejar a los menores a cuidado de terceros. Por último, las probabilidades de encontrar empleo de las mujeres son inferiores, lo que

13. Se estima que la eficiencia del mercado se ve afectada negativamente, lo que se ha expresado en un mayor desempleo y elevados niveles de incumplimiento, cuando el salario mínimo sobrepasa los dos tercios de los salarios medios de la microempresa (OIT, 1997, pp. 40-44).

14. El método convencional de cálculo de las tasas de desocupación, que consiste en determinar el total de desocupados como porcentaje de la población económicamente activa, subestima las diferencias de acceso al empleo que afectan a las mujeres de bajos ingresos. Ello se debe a que, debido a sus menores tasas de participación, la población económicamente activa es comparativamente menor que en los estratos socioeconómicos más acomodados. Por este motivo, en el cuadro 3.3 y en el texto se compara el número de mujeres ocupadas con las mujeres en edad de trabajar, activas e inactivas, para ilustrar las diferencias de acceso, lo que significa que en lugar de tasas de desocupación se consideran las de ocupación.

15. Las mujeres de estos estratos también tienen menores tasas de participación. (CEPAL, 1998e).

desalienta su participación en el mercado de trabajo. Todo esto configura un cuadro que limita las posibilidades e incentivos de las mujeres más pobres para incorporarse al mercado de trabajo.

Cuadro 3.3
PORCENTAJE DE MUJERES EN EDAD ACTIVA OCUPADAS
SEGÚN NIVEL DE INGRESO DEL HOGAR,
ZONAS URBANAS 1990-1997

	Argentina			Bolivia			Brasil			Chile			Colombia			Costa Rica		
	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción
Total	35.5	36.6	1.1	40.6	46.0	5.4	42.5	44.5	2.1	28.0	35.2	7.2	37.7	41.2	3.5	36.4	38.5	2.1
Cuartil 1	17.8	19.6	1.8	24.2	35.1	10.8	32.9	35.6	2.7	16.7	19.2	2.4	25.6	26.5	0.9	21.6	25.7	4.1
Cuartil 2	27.3	29.1	1.8	40.3	45.7	5.4	41.1	44.1	3.0	27.2	32.4	5.2	35.0	38.7	3.6	31.9	32.4	0.5
Cuartil 3	42.7	43.1	0.4	46.9	49.7	2.8	46.5	47.9	1.4	36.2	40.6	4.3	41.1	46.3	5.3	43.8	43.4	-0.4
Cuartil4	57.8	58.3	0.6	51.4	54.3	2.8	50.1	51.6	1.4	44.1	50.5	6.4	50.1	55.6	5.5	49.3	54.8	5.5
C4 / C1	3.24	2.98	0.3	2.12	1.55	0.3	1.52	1.45	0.5	2.63	2.63	2.6	1.96	2.10	6.1	2.28	2.13	1.3

	Ecuador			Honduras			México			Panamá			Uruguay			Venezuela		
	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción	1990	1997	Varia- ción
Total	38.1	41.6	3.5	40.8	46.9	6.1	34.7	39.0	4.3	31.8	37.6	5.8	38.4	39.5	1.1	31.4	39.6	8.2
Cuartil 1	24.0	28.6	4.6	31.1	37.9	6.8	25.1	30.5	5.4	16.0	20.7	4.7	30.1	32.7	2.5	15.2	23.3	8.1
Cuartil 2	33.9	37.2	3.3	37.1	44.0	6.9	33.2	34.9	1.7	25.3	32.2	6.9	38.0	38.8	0.8	24.9	36.8	11.9
Cuartil 3	42.6	45.1	2.6	38.8	49.5	10.7	40.9	44.4	3.4	39.8	44.3	4.4	43.0	42.1	-0.9	37.0	45.7	8.6
Cuartil4	53.8	59.2	5.4	55.5	56.9	1.3	40.8	49.3	8.5	49.4	55.7	6.3	44.0	46.8	2.7	51.9	54.3	2.4
C4 / C1	2.24	2.07	1.2	1.78	1.50	0.2	1.63	1.62	1.6	3.09	2.69	1.3	1.46	1.43	1.1	3.41	2.33	0.3

Fuente: CEPAL.

Junto con la adopción de políticas que refuercen la demanda de mano de obra de menor calificación, la superación de las barreras que enfrentan las mujeres de menores ingresos para acceder al empleo exige la formulación de políticas de armonización de las tareas familiares con el mundo del trabajo, que fomenten una mayor participación de los varones en las tareas reproductivas y ofrezcan más y mejores servicios institucionales de cuidado, tanto públicos como privados y subvencionados. También, y en conjunto con lo anterior, se necesitan programas de capacitación que se adecúen a las características y necesidades de las mujeres. Es previsible que ambas medidas tengan un alto potencial de redistribución, por cuanto incrementan la capacidad de generación de ingresos en los hogares más pobres.

Un segundo grupo que se enfrenta a considerables dificultades para acceder al mercado de trabajo son los jóvenes. En efecto, en todos los países de la región sus tasas de desocupación son bastante más elevadas que las del total de la población, y en varios de ellos las duplican con creces (CEPAL, 1999c, Cuadro III.4). Sin duda, la primera opción de política consiste en evitar su prematura inserción en el mercado de trabajo, dado que esto redundaría en la adquisición de escasas habilidades y calificaciones que puedan ofrecer posteriormente en este. Algunas alternativas de política en este campo son los programas de alimentación escolar destinados a evitar la deserción, así como la provisión de incentivos para prolongar la permanencia en la escuela hasta el fin de la educación secundaria y de becas para capacitación profesional.

Otro de los propósitos de los incentivos para que los jóvenes prolonguen su permanencia en las instituciones de educación y capacitación es evitar el surgimiento de condiciones que contribuyen a la delincuencia juvenil. En muchos casos, su baja calificación y, como consecuencia de esta, sus menores probabilidades de encontrar empleo, desalientan a los jóvenes en la búsqueda de una inserción laboral productiva y los inducen a optar por alternativas más riesgosas para escapar de la pobreza. Es bien sabido es que en muchos casos esta situación es una de las causas de la delincuencia juvenil.

Por otra parte, la prolongación de la permanencia en el sistema educativo juega un importante papel en la ruptura de ciertos mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza. De hecho, como ha sido documentado ampliamente, la escolaridad y la salud de las madres influyen en un importante grado en la escolaridad y la salud futuras de los hijos (CEPAL/ CELADE/BID, 1996b). En tal sentido, las medidas de apoyo a la permanencia de las mujeres en el sistema escolar hasta la educación secundaria, al menos, y de fomento de su afiliación a sistemas de atención prenatal y postnatal, contribuirían a elevar los niveles educacionales y de salud de sus hijos.

Como complemento de los programas orientados a elevar la calificación de los más jóvenes y a evitar su ingreso prematuro al mercado de trabajo, se requieren incentivos que favorezcan su inserción exitosa en el mundo laboral. La experiencia demuestra que las tasas de rotación y la frecuencia de los períodos de desempleo son mayores en el caso de los jóvenes. Estos fenómenos se explican en parte por la menor acumulación de capital humano, específico a la empresa, que muestran los jóvenes, por lo que son más susceptibles de ser reemplazados, conformándose así un círculo vicioso que refuerza lo anterior. La adopción de medidas que faciliten una mayor retención de los jóvenes por parte de las empresas, como el subsidio transitorio de parte del costo laboral con el fin de permitir la adquisición de habilidades, reforzarían además la productividad global y reducirían los costos de contratación. En todo caso, habría que evitar toda medida que deteriore las condiciones laborales de estos trabajadores y fomentar su afiliación a los sistemas de previsión social (salud, protección frente al desempleo y pensiones).

En suma, las políticas orientadas a superar distintas formas de exclusión exigen en primer término enfrentar los obstáculos específicos que dificultan el empleo productivo y estable de determinados grupos. Estos obstáculos sólo pueden superarse mediante una acción pública deliberada, ya que en general la acción espontánea del mercado tiende a perpetuarlos, reproduciendo continuamente el ciclo de exclusión y pobreza. Sin embargo, el éxito de estas políticas depende en gran medida de que la estrategia de crecimiento adoptada provea una demanda adecuada de trabajo y que los incentivos micro y macroeconómicos no se traduzcan en sesgos en contra de la utilización de mano de obra, que es el principal activo de los hogares de menores ingresos.

Capítulo 4

REFORMAS Y EQUIDAD EN LA SEGURIDAD SOCIAL

1. LA NATURALEZA DE LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los sistemas de seguridad social de salud y pensiones en la región se han caracterizado por su baja cobertura, las ineficiencias en su gestión, un nivel de cotizaciones obligatorias ligadas a la remuneración del trabajo que no financian adecuadamente las prestaciones, y la existencia de sistemas de atención segmentados que limitan la movilidad laboral.

Durante los años noventa, en un número importante de países de la región se iniciaron reformas de los sistemas de seguridad social, primero de los de pensiones y, más lentamente, de los de salud. El motivo y el sentido de las reformas han sido establecer mecanismos para mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y, en algunos casos, incorporar y mejorar los esquemas de solidaridad para superar los problemas de falta de acceso y cobertura de una parte importante de la población; se ha buscado asimismo adaptar los sistemas a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica de la población, y a las exigencias de la competitividad y la equidad, así como a la necesidad de aumentar la transparencia y obtener equilibrios financieros.

En mayor o menor grado, estas reformas han modificado las reglas de contribución a la seguridad social, los sistemas de prestación de servicios y beneficios, y la estructura de agentes públicos y privados participantes. Con estos cambios se ha buscado permitir una mayor participación del sector privado en el financiamiento y gestión de la seguridad social, con el objetivo de incrementar significativamente la eficiencia y la capacidad para expandir la cobertura poblacional y mejorar la calidad de los servicios. Asimismo, las reformas han procurado separar las funciones de regulación, financiamiento y provisión del sistema, para así distinguir los papeles que en ellas pueden desempeñar los sectores público y privado en beneficio de los afiliados.

Las experiencias muestran que no hay un modelo universal. En los países se han adoptado diferentes diseños de la combinación público-privado en la instrumentación de las reformas. Se observan, en particular, importantes diferencias entre los

mecanismos utilizados para introducir la competencia, estructurar los esquemas de solidaridad y adaptarse a las características específicas que presentan sus mercados de salud y pensiones.

En el caso de la salud, las transformaciones se han orientado a incorporar actores privados y competencia en el aseguramiento o en la administración de seguros obligatorios, y se introduce la competencia entre proveedores públicos, privados y formas de cuasimercado en la provisión pública de servicios (Titelman y Uthoff, 2000). En algunos casos se han modificado las reglas de contribución mediante la incorporación de mecanismos de seguros de riesgo que vinculan las cotizaciones a indicadores de riesgo individuales o grupales.

En los sistemas de pensiones, la reforma fundamental se ha plasmado en la introducción de sistemas de capitalización individual, aunada al cambio de los parámetros básicos –tasas de cotización, tasas de reemplazo y edad de retiro–, con la finalidad de mejorar el balance financiero del sistema. Asimismo, las modificaciones se han orientado a establecer una vinculación clara entre los aportes y los beneficios (criterio de equivalencia), lo que se ha traducido, en algunos casos, en la creación de cuentas de ahorro individuales que alimentan fondos de pensiones que se invierten en los mercados financieros y son administrados por empresas privadas (sistemas de capitalización individual).

2. LOS SISTEMAS DE SALUD

En buena parte de los países de la región se han iniciado reformas de los sistemas de seguridad social de salud. Estos procesos, y los nuevos esquemas, tienen algunos rasgos comunes y también disparidades. Los sistemas mantienen las contribuciones obligatorias, que se determinan en función de los ingresos de los afiliados. Otra característica común es la búsqueda de estructuras más universales, lo que supone la configuración de sistemas menos fragmentados y con coberturas familiares. En la mayoría de las reformas se han introducido, además, esquemas de competencia y participación de agentes privados en la provisión de servicios.

Por otra parte, las reformas presentan diferencias fundamentales, que se pueden tipificar según tres modelos, con distintas combinaciones de seguros públicos solidarios y seguros privados, y por consiguiente, diferencias en cuanto a las estructuras de financiamiento, acceso y beneficios (véase el cuadro 4.1).

El primer modelo se caracteriza por introducir la equivalencia a nivel individual en los seguros privados, la competencia en el aseguramiento y la segmentación de la estructura. El segundo, por la equivalencia a nivel colectivo, el seguro universal, la competencia en la administración del seguro y la integración progresiva de estructuras segmentadas. El tercero presenta equivalencia a nivel colectivo y seguro universal, con administración y estructura financiera únicas.

Cuadro 4.1
MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE SALUD

	Características	Modelos				
		Tradicional	Dual	Estratificado	Integrado	
RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	Aseguradores/ Fondos	Públicos, múltiples, predefinidos según empleador	Privados y públicos, múltiples, a elección del afiliado	Único, público	Único, público	
	Administradoras de seguros	No	No	Múltiples, privados y públicos, a elección del usuario	No	
	Protección	Casi total, con restricción por espera de turno y calidad	Seguro privado: Múltiples planes según monto cotizado y riesgos del afiliado Seguro público: Casi total, con restricción por espera de turno y calidad	Casi total, predefinido por autoridad reguladora y con parámetros de calidad	Casi total, predefinido	
	Solidaridad	Entre afiliados a cada asegurador	Sólo en seguro público	Entre todos los afiliados, más transferencia a sector subsidiado	Entre todos los afiliados	
	Prestadores	Proveedores predefinidos: dependientes del asegurador, públicos o privados contratados por el asegurador	Proveedores públicos o privados, con libre elección total o entre proveedores predefinidos	Múltiples, públicos o privados, predefinidos. Independientes del administrador	Predefinidos, casi todos públicos, del asegurador y del sistema nacional de salud	
	Cobertura familiar	En ocasiones	Sí	Sí	Sí	
	Aportes	Bipartito	Del trabajador	Bipartito	Tripartito	
	Copagos	No, si se utiliza el prestador asignado	Sí	Sí		
	RÉGIMEN SUBSIDIADO	Solidaridad	Vía presupuesto público	Vía presupuesto público y cotizaciones	Vía presupuesto público y cotizaciones	Vía presupuesto público
		Sector público	Atiende a los no asegurados según demanda	Financia y atiende a quienes no pueden cotizar	Cofinancia seguro parcial para los pobres y atiende a los pobres no asegurados	Financia a los pobres su incorporación al sistema único

La reforma realizada en Chile en 1981 ejemplifica el primer modelo, que introduce explícitamente la modalidad de seguros de riesgo, en la que mecanismos de mercado determinan reglas de protección similares a las que rigen en los mercados de seguros. A partir de una contribución establecida (7% del ingreso del afiliado), que representa un monto diferente en cada caso individual, las protecciones a las que se accede varían según el monto de la contribución y los riesgos médicos existentes, que generalmente se determinan en función de la edad y sexo del cotizante y del grupo familiar (beneficiarios). Así, dos personas con igual nivel de cotización, pero con distintos riesgos médicos, adquieren coberturas y beneficios diferentes.

En este caso, el esquema contributivo privado no contempla los componentes de solidaridad presentes en los sistemas de seguro único o de fondo público único: desaparece la solidaridad basada en los ingresos al interior del sistema –subsidios cruzados–, y la solidaridad con respecto a los riesgos queda restringida a las diversas agrupaciones de afiliados. En el caso chileno, la solidaridad entre afiliados según ingresos sólo existe entre quienes se acogen al seguro que ofrece el sector público (Fonasa), o como resultado de las asignaciones de presupuesto público (extrasistema) que el Estado destina a este segmento de la estructura de la seguridad social, en el que se atiende, además de los afiliados mediante contribución que no acceden a los seguros privados por falta de recursos para costearlos, a quienes no cuentan con los ingresos suficientes para afiliarse, así como a aquellos que no están en los circuitos de la economía formal. Así, los mecanismos de solidaridad se concentran en el subsistema de seguro público.

Uno de los efectos de esta estructura de aseguramiento es la selección de riesgos o “descreme del mercado¹ que efectúan los aseguradores privados, lo que desplaza hacia el seguro público a la población de menores recursos y a la que presenta mayores riesgos de salud (véase el cuadro 4.2), con efectos negativos sobre la equidad. Además, este fenómeno se ha vuelto permanente, ya que los planes de seguros tienden a ser de corto plazo (normalmente sobre una base anual), lo que permite a las aseguradoras ajustarlos de acuerdo con los riesgos a medida que el afiliado envejece y se reducen los grados de protección efectiva a lo largo de la vida de las personas (Titelman, 1999).

Por otra parte, la estructura dual del sistema no ha conllevado una reducción de la demanda efectiva de recursos que enfrenta el sector público, ya que éste ha tenido que acoger a la población en mayor riesgo, sin transferencias o subsidios cruzados entre los grandes segmentos del sistema (CEPAL, 1998d).

1. Se refiere a la selección que puede hacer el asegurador con el fin de asumir los riesgos con menores probabilidades de ocurrir o de menor costo. La selección adversa de riesgos es la que efectúa el asegurado, cuando se acoge al sistema ante un inminente siniestro. Véase al respecto Arrow (1963), Akerlof (1970), Rothschild y Stiglitz (1976), Laffont (1989) y Barr (1993).

Cuadro 4.2
CHILE: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN
SEGÚN SISTEMA DE PREVISIÓN, EDAD E INGRESO, 1996

Edad	Quintil 1			Quintil 2			Quintil 3			Quintil 4			Quintil 5		
	Sist. público	Isa-pres	Resto ^a	Sist. público	Isa-pres	Resto ^a	Sist. público	Isa-pres	Resto ^a	Sist. público	Isa-pres	Resto ^a	Sist. público	Isa-pres	Resto ^a
00-20	85.4	5.5	9.1	69.9	16.6	13.5	54.4	28.0	17.6	36.6	42.7	20.7	19.1	66.1	14.8
21-50	81.8	6.1	12.1	67.6	16.4	16.1	54.4	26.6	19.1	37.9	40.4	21.7	21.8	60.1	18.1
51-64	87.3	2.9	9.8	81.8	6.0	12.3	72.4	12.1	15.5	59.6	20.3	20.1	37.1	39.8	23.2
65 y más	89.5	0.8	9.7	91.1	1.1	7.8	89.4	1.6	9.0	79.4	5.9	14.8	55.5	21.8	22.7
Total	84.2	5.4	10.4	71.2	14.6	14.2	59.5	23.3	17.3	44.3	35.2	20.5	26.5	55.2	18.3

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1996.

^a Resto = Particulares, Fuerzas Armadas, otros sistemas y no sabe.

El segundo modelo, que introduce el criterio de equivalencia entre aportes y beneficios a nivel agregado, es característico de la reforma realizada en Colombia (1993). Allí se estableció un seguro único (beneficios homogéneos) para quienes contribuyen con un porcentaje de sus ingresos (11%). El seguro refleja, así, una estructura de riesgos colectiva. Con el fin de impulsar el principio de eficiencia, los afiliados pueden optar entre diferentes operadores o administradoras del seguro (Entidades promotoras de salud, EPS), que recibirán de un recaudador único un monto absoluto establecido (Unidad de pago por capitación, UPC). Esta UPC varía según una estructura de riesgos diferenciada por edad, sexo y lugar de residencia, y única a nivel nacional, con el fin de compensar las diferencias entre riesgos individuales. El reconocimiento de esta prima (UPC) al administrador resulta, así, independiente del monto efectivamente pagado por cada cotizante. Además, se establecen proporciones mínimas de afiliados de alto riesgo que cada administrador debe tener inscritos, para promover una distribución de riesgos entre ellos. Así, el fondo nacional único y la UPC permiten estructurar la solidaridad, mientras que el reconocimiento de primas diferenciadas al administrador refleja diferentes estructuras de riesgo individuales.

En Colombia, la reforma ha permitido ampliar significativamente la afiliación al sistema contributivo al establecer la cobertura familiar e integrar múltiples esquemas de protección, particularmente dispersos en el caso de los trabajadores del sector público. Por otra parte, para los grupos pobres e informales se instauró un sistema de seguro único (subsidiado), que habrá de integrarse progresivamente al sistema contributivo, con grados de protección crecientes a partir del 50% de los beneficios contemplados en el régimen contributivo, hasta alcanzar en el futuro un nivel idéntico de protección. Este seguro subsidiado se financia con recursos del presupuesto público y la contribución de un 1% adicional de los ingresos de los afiliados al sistema contributivo.

El tercer modelo, ilustrado por la reforma llevada a cabo en Costa Rica (1996), conserva y consolida la responsabilidad social y pública en el sistema de seguridad social de salud, sin modificar la estructura y las fuentes de financiamiento, y mantiene la equivalencia colectiva con un seguro universal, un fondo único y sin competencia en el régimen de aseguramiento. A través de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) se brindan los servicios de salud a prácticamente toda la población, bajo un régimen de cotizaciones tripartitas obligatorias, con prestaciones universales. La provisión privada de servicios opera en pocos casos, contratada directamente por la CCSS (Sojo, 1998).

La CCSS ha promovido la constitución de cuasimercados al separar internamente las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión de servicios. La reforma ha puesto el énfasis en la mejor asignación de recursos, lo que ha implicado modificaciones organizativas e institucionales. Mediante compromisos de gestión, se especifican metas y objetivos de salud, conjuntamente con acuerdos de producción con cada centro en los tres niveles de atención, que se acompañan con la medición del desempeño. Así se pretende controlar la escalada de costos y aumentar la eficiencia y la calidad. Se ha buscado lograr una distribución adecuada y equitativa de los recursos entre la atención primaria y la hospitalaria, consolidar un sistema de referencia que asegure que las prestaciones se efectúen al nivel de complejidad adecuado, mejorar la calidad de la atención y elevar el grado de satisfacción del usuario.

Si bien la mayoría de las reformas son relativamente recientes, es posible extraer lecciones relevantes. En primer lugar, la coexistencia de seguros privados de riesgo con seguros públicos solidarios, incentiva el “descreme del mercado”, lo que afecta a la eficiencia y restringe la equidad (Reinhardt, 1998). Además, la introducción de la participación privada no ha eximido al sector público de seguir manteniendo una estructura de aseguramiento y de prestación de servicios.

En segundo lugar, aunque los requerimientos fiscales varían según los niveles y estructuras de financiación y solidaridad, los niveles de ingreso y la estructura de riesgos, las reformas no han disminuido las presiones sobre el gasto público. En parte, ello se debe a que las necesidades de protección son todavía crecientes en cantidad y grado; a que la separación de estructuras, públicas y privadas, limita la solidaridad económica de los sectores con mayores niveles de ingreso; al alza de los costos asociada a la mayor complejidad de la atención médica; al progresivo envejecimiento de la población, y a que los seguros privados hacen que el sector público asuma los riesgos más costosos.

En tercer lugar, las reformas son promisorias en lo que respecta a la eficiencia en la prestación de servicios. Se ha logrado fomentar una mejor gestión de los recursos en los ámbitos tanto público como privado al vincular la asignación de recursos con criterios de competencia y desempeño e incorporar, en el caso del sector privado, la competencia entre distintos pagadores, los pagos per cápita o por diagnósticos nor-

malizados y, en el caso del sector público, la creación de cuasimercados mediante instancias competitivas en su interior, así como criterios y estándares de uso para asignar los recursos con criterios prospectivos en lugar de históricos (González y Pérez, 1997).

Finalmente, la regulación, relacionada con prácticas de competencia y acceso, niveles y grados de protección, regímenes de preexistencia, aseguramiento de la calidad, prácticas comerciales y médicas, información pública y resolución de conflictos, es un campo de desarrollo incipiente, en el que se requieren enormes avances institucionales y el fortalecimiento de la capacidad real e institucional para que apoye verdaderamente la protección de los derechos y el logro de los objetivos.

3. LOS SISTEMAS DE PENSIONES

a) Orientación de las reformas

En los tradicionales sistemas públicos de pensiones, el nivel de cotización se había vuelto variable, incremental e incierto en el tiempo, debido a la maduración del sistema, al envejecimiento de la población y a las altas prestaciones, con el consiguiente problema de la sostenibilidad de su financiamiento. En la práctica, muchos regímenes financieros pasaron a ser de reparto, porque desaparecieron o disminuyeron excesivamente las reservas técnicas, y el ingreso corriente se utilizaba para sufragar las prestaciones (obligaciones) del mismo período en que se percibía. Sólo en pocos casos quedaban asomos de una capitalización parcial colectiva, cuando la reserva técnica permitía mantener el equilibrio financiero, pero no durante un tiempo muy prolongado.

Frente a las limitaciones del sistema de pensiones tradicional, todas las reformas han propiciado, con diferencias de grado y composición, la introducción del régimen de capitalización individual, que pretende mantener la estabilidad financiera del sistema de pensiones, disminuir —o incluso anular— los riesgos políticos, y desplazar los riesgos desde el sector público hacia los asegurados y, parcialmente, hacia las administradoras de fondos de pensiones. En el sistema tradicional, el Estado asumía enteramente los riesgos financieros, tanto los déficit generados por tasas de cotización insuficientes como el equilibrio financiero intertemporal; la magnitud de tales riesgos dependía del número de los cotizantes, la razonabilidad de los beneficios y el buen uso de los recursos por parte de las entidades públicas responsables. Dado que el régimen nunca fue de capitalización plena, resultaba evidente que los riesgos financieros siempre recaían en las generaciones futuras de trabajadores o contribuyentes generales del fisco. En el régimen de capitalización plena individual, los riesgos respecto de la rentabilidad son asumidos por los asegurados (y muy parcialmente por las administradoras de fondos), mientras que el Estado asume el riesgo de que los

asegurados, tras haber cumplido con los requisitos de la prestación, no alcancen a completar el capital necesario para asegurar una pensión mínima.

La transición de sistemas de reparto o capitalización incompleta a sistemas de capitalización individual exigió que se reconociera la “deuda personal” adquirida por el Estado. En sentido estricto, este paso debe interpretarse, sin embargo, como un cambio en la naturaleza del “contrato intergeneracional” que caracteriza los sistemas de seguridad social. En los sistemas puros de reparto, dicho contrato establece que las generaciones futuras pagarán las pensiones de los trabajadores actuales, al igual que estas últimas están pagando las pensiones de las generaciones retiradas. De esta manera, puede decirse que no hay una deuda propiamente tal, excepto en un sentido “implícito” (o nocional), es decir no hay pasivo específico, con rendimiento propio, que por eso mismo pueda ser objeto de negociación (es decir, de nuevos contratos, tales como el paso de un administrador de pensiones a otro). Más que el monto de la “deuda”, lo que importa en este sistema es su sostenibilidad en el tiempo, es decir que las obligaciones impuestas a los trabajadores futuros no sean excesivas, dados los beneficios que se prometen a las generaciones presentes. Desde otro punto de vista, tal “deuda” se rota o refinancia automáticamente, a través de los nuevos pasivos que se van adquiriendo a través de los trabajadores actuales². En los sistemas de capitalización individual existe, por el contrario, un activo específico, con rendimiento propio y, por todo lo anterior, negociable. La deuda implícita previa debe, por lo tanto, hacerse explícita, para que los dos sistemas puedan ser compatibles.

b) Tres modelos de reforma

La heterogeneidad de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones ya realizadas se puede tipificar según tres grandes estrategias, que difieren en la forma de conciliar eficiencia y equidad (véase el cuadro 4.3), y reflejan distintas opciones con respecto a la medida en que se sustituye el régimen de reparto por la capitalización en cuentas individuales y a la definición de beneficios, así como en cuanto a los grados de traspaso de la administración desde el sector público al sector privado y de libertad que los nuevos sistemas permiten a los afiliados para elegir entre diferentes alternativas. Los tres modelos son: el de capitalización individual que sustituye el sistema de reparto y que aquí se denominará modelo sustitutivo; el paralelo o dual, en el que coexisten el nuevo modelo y el anterior reformado; y el mixto, en el que coexisten ambos modelos en forma complementaria y no alternativa.

2. De hecho en el caso de la reforma de pensiones sueca, y en una etapa de transición, se considera que para comenzar a dimensionar dicha deuda se la puede reconocer en cuentas individuales “nocionales” de contribución. Las contribuciones realizadas al sistema de reparto se acreditan anualmente a una cuenta individual. Al final del año el valor de la cuenta es igual al valor capitalizado del año anterior (indexado a una tasa “nacional”) más el monto acreditado ese año por el contribuyente.

Cuadro 4.3
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES
DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Modelo/País	De carácter obligatorio	
	Administrado por el sector público (Beneficios definidos)	Administrado por el sector privado (Contribuciones definidas y prestación indefinida)
Modelo sustitutivo		
Bolivia (1997)	Se cierra y con impuestos generales y recursos de privatización, se financia pensión mínima, pensionados antiguos y bono anual a mayores de 65 años.	Mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFPs.
Chile (1981)	Cotizaciones en el sistema antiguo e impuestos generales financian beneficios definidos a pensionados antiguos, quienes permanecen en el público, fuerzas armadas, pensiones asistenciales, garantizan pensión mínima y bonos de reconocimiento.	Mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFPs.
El Salvador (1998)	Cotizaciones en el sistema antiguo e impuestos generales financian beneficios definidos a pensionados antiguos, quienes permanecen en el público, fuerzas armadas, y garantizan pensión mínima y bonos de reconocimiento.	Mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFPs.
México (1997)	Impuestos generales financian beneficios definidos a pensionados antiguos, fuerzas armadas, y garantizan pensión mínima. Junto con fondo capitalizado financian pensión de quienes optan por régimen antiguo al momento de retiro.	Mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFORES.
Modelo paralelo		
Colombia (1994)	Impuestos generales financian pensión mínima para contribuyentes, trabajadores públicos y pensiones asistenciales. Reconocimiento al que se traslada. A antiguos y a quienes optan por público financia pensiones definidas con contribuciones.	A quien opta por capitalización, mediante contribuciones definidas se financia pensión por SAFP.
Perú (1993)	Reconocimiento al que se traslada. A antiguos y a quienes optan por público financia pensiones definidas. Mínima en discusión.	A quien opta por capitalización, mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFP.
Modelo mixto		
Argentina (1994)	Mediante impuestos generales y cotizaciones financia pensión básica uniforme en el sistema reformado y en el componente público del mixto. También pensión complementaria a quienes optan por componente público del mixto. Pensión compensatoria a antiguos. Pensión asistencial a desposeídos.	A quien opta por capitalización, mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFJP.
Uruguay (1996)	Mediante impuestos generales y cotizaciones financia pensión básica uniforme en el sistema reformado y en el componente público del mixto. También pensión complementaria a quienes optan por componente público del mixto. Pensión asistencial a desposeídos.	A quien opta por capitalización, mediante contribuciones definidas se financia pensión por AFAP.

Fuente: Carmelo Mesa-Lagos, "Estudio comparativo de los costos fiscales de las ocho reformas previsionales en América Latina", documento presentado en el Seminario Conjunto CEPAL/Ministerio de Hacienda Chile "Responsabilidades fiscales en sistemas de previsión", Santiago de Chile, 2 y 3 de septiembre de 1999; y "La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas", Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1998.

Cuando se opta por el modelo sustitutivo, el antiguo sistema público de pensiones es abolido (no se permiten nuevas afiliaciones) y reemplazado por uno nuevo, con un régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI). En éste se establece una cotización fija (prima de equilibrio de largo plazo), que alimenta una cuenta individual del asegurado, cuyos recursos se invierten y se capitalizan sus rendimientos.

El monto de la prestación resulta ahora variable, por cuanto, cumplidos los requisitos (edad de retiro y tiempo de cotización), el asegurado recibirá una pensión que dependerá del monto acumulado en su cuenta individual, su rendimiento a lo largo del tiempo y la esperanza de vida del afiliado. Así, en la determinación de la renta incide ahora el rendimiento financiero. Este modelo privilegia el criterio de equivalencia a nivel individual, de modo que los beneficios guardan relación con las contribuciones y sus rendimientos financieros. La libertad de elección de los afiliados entre las entidades que administran sus fondos debe garantizar la competencia.

En este modelo, los riesgos vinculados a la rentabilidad recaen en los asegurados, mientras que el Estado asume el riesgo de que los asegurados que hayan cumplido con los requisitos de la prestación no alcancen a completar el capital necesario para asegurar una pensión mínima.

Chile (1981) fue pionero en la implantación de este modelo, que se ha seguido, con modificaciones, en Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998). En México y El Salvador se le otorga al asegurado, al momento de su retiro, la opción de calcular su pensión de acuerdo con el sistema público preexistente o sobre la base del monto acumulado en su cuenta individual; en el caso de que elija la primera alternativa, el fondo acumulado en el sistema CPI se traspasa al Estado, y éste debe cancelar los beneficios, sin que se hayan establecido límites para tales traspasos, lo que puede generar importantes costos fiscales.

En la versión más pura del modelo sustitutivo, el Estado, con cargo al presupuesto público, se responsabiliza del pago de las pensiones de los jubilados con anterioridad a la reforma y de quienes permanecen en el sistema de reparto. A la vez, garantiza un complemento de capital para financiar, cuando corresponda, a los asegurados en el sistema de capitalización que no acumulen fondos suficientes para la pensión mínima, emite bonos para reconocer las contribuciones realizadas al sistema de reparto, garantiza rendimientos mínimos de los fondos en caso de quiebra y financia pensiones asistenciales para indigentes. El Estado se responsabiliza también de la regulación y supervisión del sistema privado.

En el modelo paralelo o dual, no se elimina el sistema público de reparto, pero se termina con su monopolio y es convertido en la alternativa a un nuevo sistema de CPI, con el cual compite. Este modelo comenzó a funcionar en Perú (1993) y en Colombia (1993), con diferencias importantes entre ambos. En Perú, el sistema público basado en el reparto sólo fue reformado posteriormente, de manera parcial y

por etapas (1995-1997), para promover la afiliación al privado. En Colombia, el sistema para los empleados de los gobiernos nacional y regionales fue cerrado y sus obligaciones pasaron a un fondo a cargo del Estado; el sistema para los empleados del sector privado, ahora abierto a todos los trabajadores (administrado por el Instituto de Seguros Sociales, ISS) se reformó con el fin de reforzar sus finanzas y aplica el régimen de capitalización colectiva parcial (CPC). El régimen de CPI, homólogo del modelo sustitutivo, es igual en ambos países, pero no así las garantías que provee el Estado, que difieren en montos y condiciones de elegibilidad.

En este modelo, el asegurado tiene libertad de elección entre ambos regímenes y los afiliados al de capitalización pueden cambiarse libremente de administradora hasta una vez al año como máximo. La decisión del afiliado de vincularse a uno u otro es fundamentalmente determinada por la mayor o menor aversión a los riesgos políticos y financieros y al manejo público de los recursos; en el sistema público habría mayores riesgos políticos (entre ellos el de mal manejo de las reservas) y menores riesgos financieros. Así la diferente y variable percepción de los riesgos, el comportamiento de los mercados financieros y el diseño de los incentivos para afiliarse y permanecer en uno u otro sistema determinarán la estructura de afiliación y la movilidad entre ambos.

Debido a que el sistema privado es opcional y compite con el público, los mecanismos de regulación y supervisión pueden estar a cargo de una superintendencia financiada por las propias administradoras, en un contexto de autorregulación, o de autoridades e instituciones públicas existentes, como la Superintendencia de Bancos.

En el modelo mixto, el sistema público es reformado y pasa a ser un componente del esquema, que se combina con la nueva modalidad de CPI. El sistema público reconoce una pensión básica (prestación definida) y el de CPI una pensión complementaria (prestación no definida). Este modelo fue adoptado en Argentina (1994) y en Uruguay (1996), aunque con diferencias. En ambos países el componente público, administrado por el Estado, otorga una prestación definida y tiene un régimen de reparto, mientras que el componente de CPI es similar al del modelo sustitutivo, sea con administración privada o pública. En este modelo, una parte de la cotización va al componente público de reparto, que se ha uniformado y perfeccionado para solventar el pago de una pensión básica y universal a los contribuyentes; la otra parte se asigna al componente de capitalización individual para generar una pensión complementaria que se suma a la básica. En Argentina, la cotización para la pensión complementaria puede ser administrada alternativamente por un sistema público de reparto, en forma similar a como opera el modelo paralelo; así, el afiliado tiene libertad para elegir entre un sistema exclusivamente público (integrado) o uno mixto. El Estado, además de administrar el componente público, paga una pensión asistencial en casos de indigencia y se encarga de la regulación y supervisión del sistema privado.

c) Evaluación y desafíos

La implantación de las reformas es demasiado reciente y compleja como para anticipar evaluaciones y conclusiones definitivas. En efecto, aun la reforma previsional chilena, vigente desde hace 18 años, no abarca una generación completa que haya financiado la totalidad de sus beneficios bajo la modalidad del nuevo régimen, lo que impide una evaluación exhaustiva. No obstante, desde ya surgen algunas inquietudes que justifican la realización de análisis más detenidos con miras a mejorar y encaminar el funcionamiento de las reformas por sendas más favorables en términos de equidad: la cobertura de los sistemas no ha aumentado, el Estado mantiene un papel importante como agente subsidiario del sistema, los costos fiscales de la transición son altos, no desaparece la influencia política sobre la estructura de beneficios, el desarrollo de los mercados de capitales no ha avanzado como se esperaba, los costos de administración del sistema están resultando onerosos, y se ha ampliado la brecha entre las expectativas y las realidades respecto del monto de las pensiones.

La cobertura efectiva de los sistemas de pensiones no ha aumentado. La definición de una estructura de beneficios más estrechamente asociada a las contribuciones no ha sido garantía suficiente para superar la miopía de los trabajadores; así, tanto los independientes como la gran mayoría de los del sector informal, que tienen la opción de participar, han preferido no hacerlo, ya sea por la incertidumbre sobre el acceso a los beneficios o porque, ante ingresos muy limitados, la congelación de sus ahorros a lo largo de su vida activa compite en desigualdad de condiciones con otras opciones de ahorro (como la vivienda), que pueden ser utilizadas para enfrentar riesgos económicos o personales. El problema de la cobertura sigue siendo importante en todos los sistemas reformados (véase el cuadro 4.4). Si bien los registros de afiliación (quienes alguna vez han estado acogidos al componente de capitalización del sistema) han llegado a representar el 100% de la PEA en Chile, aquéllos que efectivamente contribuyen a él en forma regular apenas superan la mitad de los primeros (Arenas de Mesa, 1999b). Esta baja relación entre contribuyentes y afiliados, y su efecto sobre la cobertura efectiva del sistema, se presentan también en el resto de los países que han implementado reformas.

Durante la década se ha observado una tendencia a excluir del sistema los trabajadores de bajos ingresos, por dos causas. Primero, para las administradoras su afiliación resulta poco atractiva, ya que sus bajas remuneraciones hacen que la comisión resulte inferior al costo marginal de administrar la cuenta. Segundo, en los regímenes de capitalización que garantizan una pensión básica, estos trabajadores pueden verse tentados a cotizar por el ingreso y el período mínimos de modo de hacerse acreedores a los subsidios estatales. Los sistemas continúan encontrando dificultades para generar incentivos que atraigan a estos trabajadores: si se exige una comisión fija para obviar el problema, ésta resultará mucho más onerosa para quienes perciben bajos

ingresos y el sistema se tornaría altamente regresivo. Si permiten su exclusión y el Estado garantiza una pensión mínima, no habrá incentivos para mejorar la eficiencia, predominará la exclusión y aumentará el costo fiscal de las garantías. En la medida en que esto se traduzca en bajas densidades de cotización, lo más probable es que una gran mayoría de los afiliados no alcance a ahorrar lo suficiente para autofinanciarse la pensión mínima garantizada por el Estado.

Cuadro 4.4
TASAS DE COBERTURA EN LOS PILARES DE CAPITALIZACIÓN, 1999

País	Afiliados/PEA	Contribuyentes/PEA
Argentina	52.8	23.8
Bolivia	14.6	n.d.
Chile	100.0	53.3
Colombia	20.0	10.4
El Salvador	28.8	n.d.
México	35.9	30.7
Perú	19.5	8.3
Uruguay	35.1	n.d.

Fuente: CEPAL sobre la base de datos proporcionados por Primamérica Consultores, "Informe estadístico sistemas privados de pensiones en Latinoamérica", N° 9, agosto de 1999; y División de Población-Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "América Latina: población económicamente activa, 1980-2025", *Boletín demográfico*, N° 57 (LC/DEM/G.158), Santiago de Chile, enero de 1996.

A pesar de los pocos estudios que documentan los efectos que las reformas de los sistemas de pensiones han tenido para las mujeres (CEPAL, 1997b), se puede adelantar que la introducción de régimen de capitalización individual resulta inequitativo para ellas, ya que el cálculo de la pensión toma en cuenta la esperanza de vida al momento de pensionarse y el monto acumulado de las cotizaciones aportadas. Esto resulta en montos menores, dado que la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los hombres y a que las mujeres, en general, acumulan un capital menor debido a las menores remuneraciones y a la menor densidad de cotizaciones por inestabilidad en el mercado laboral, en parte debida a las exigencias de la maternidad y el cuidado del hogar.

La combinación de recursos públicos y privados para promover la solidaridad continúa siendo un motivo fundamental de preocupación. Se observan dos modalidades de financiamiento del costo fiscal de las garantías estatales. En la primera, los afiliados contribuyen de acuerdo con su ingreso, pero cuando sus fondos acumulados no alcanzan para financiar una pensión básica, los complementos para pensiones mínimas o asistenciales son solventados con presupuesto público. Alternativamente, los modelos paralelos y mixtos continúan sustentándose en un pilar público de reparto, en el que hay subsidios cruzados. Estas alternativas para financiar la solidaridad

son todavía muy incipientes como para definir sus ventajas. En todo caso, los modelos mixto y paralelo limitan el espacio para la capitalización, pero alivian la presión fiscal. En todas estas situaciones, un mal diseño de los incentivos y garantías puede contribuir a acentuar los problemas de riesgo moral que caracterizan a estos mercados.

En el centro de este debate está el papel que corresponde al Estado como responsable último de los resultados del sistema. La combinación público-privado con que se diseña el modelo responde tanto a la necesidad de incorporar componentes de solidaridad en el sistema, como a la intención de distribuir los riesgos entre el sector público, el afiliado y los responsables de la administración de los fondos. La capitalización en cuentas individuales, administradas por empresas privadas y con libertad de elección, favorece al afiliado en la medida en que evita el riesgo del uso político de su ahorro, pero traslada, como contrapartida, la totalidad del riesgo financiero. Las reformas que han optado por modelos paralelos, en los que el sistema público compite con el privado, la diferencia de incentivos condiciona los beneficios que pudieran derivar de la libertad de elección al sesgar las decisiones en favor de alguna de las alternativas, lo que maximiza el riesgo fiscal cuando no existe límite a la movilidad. En los modelos mixtos está explícita la decisión de combinar ambos riesgos.

Las reformas de la seguridad social han pasado a constituir un importante componente del pacto fiscal que acompaña los esfuerzos de cambio en la región (CEPAL, 1998d, cap. VII). Uno de los principales efectos de la capitalización ha sido el desplazamiento hacia el mercado financiero de parte de los recursos de la seguridad social, sin que se reduzcan las obligaciones del sistema público antiguo que se reemplaza. Obviamente, esto ha significado que el Estado reconozca una parte importante de la deuda oculta con que tradicionalmente operaba el sistema antiguo e incide en la eficiencia y la equidad como resultado de su impacto en el presupuesto fiscal. Al hacer cada vez más líquidas las obligaciones, el Estado debe incurrir en altos costos fiscales para realizar la transición y sustituir la fuente de financiamiento que representaban las reservas previsionales. Ello ha demandado importantes esfuerzos de ahorro público no previsional para garantizar los equilibrios macroeconómicos necesarios para la operación del régimen de capitalización individual.

En el caso chileno, cálculos recientes indican que las responsabilidades fiscales por los déficit previsionales pueden llegar a representar porcentajes significativos del PIB: 3.3% anual, y 6% si se incluye a las fuerzas armadas. En reformas más recientes y durante el período de transición, los compromisos anuales, en términos del PIB, ascienden a 2% en Colombia, 2.7% en Bolivia y Argentina, y 3.3% en Uruguay (Mesa-Lago, 1999). Estos montos comprenden los compromisos que deben financiarse durante la transición y que, en general, van en incremento hasta que el sistema madura, y las obligaciones del Estado para solventar las garantías del sistema.

Los costos fiscales de las reformas no son enteramente atribuibles al nuevo modelo. En gran medida ya han sido generados en el pasado, por niveles insuficientes de cotización, beneficios muy superiores a las posibilidades financieras y, en algunos casos, por ineficiencia —e incluso corrupción— en el manejo de las reservas. Sin embargo, la transición hacia regímenes de capitalización plena individual, además de hacer evidentes las deudas antes implícitas y volver cada vez más exigibles las reservas, hace que el Estado tenga que anticipar este pago. Ante la escasez de recursos públicos para atender otras necesidades sociales más apremiantes (educación, protección social), la adopción más o menos extendida de la capitalización individual implica una asignación prioritaria de recursos al sistema previsional y, dado que la protección favorece esencialmente a los trabajadores formales y mejor remunerados, es posible que esto resulte muy costoso en términos de equidad durante las tres décadas que puede demandar la maduración de los nuevos sistemas (López y otros, 1993).

Con el régimen de capitalización individual y rendimientos financieros de mercado también se ha pretendido evitar las influencias de la negociación política de los beneficios del sistema. Sin embargo, una vez éste vaya madurando, tal efecto podría resurgir según los niveles de beneficio resultantes y, en cualquier caso, la base de la pensión mínima será un elemento de negociación permanente en el sistema e involucrará a los pensionados en las negociaciones sobre los niveles del salario mínimo, cuando exista una correspondencia legal entre una y otro.

Por otra parte, el traspaso del manejo de los recursos de la seguridad social al mercado financiero no ha garantizado, por sí sólo, que se estimule el desarrollo de los mercados de capitales ni el aumento del ahorro nacional. El mercado de capitales no se expandirá sin un esfuerzo más amplio por lograr avances institucionales encaminados a limitar la participación del Estado en el mercado financiero, así como a establecer un marco regulatorio e institucional para el sector bancario y los mercados de valores y de seguros (véase el capítulo 2 del tomo III). Sin estas condiciones, no es posible garantizar una asignación eficiente de los fondos de pensiones y se limita su contribución al financiamiento de la inversión real y la consecuente creación de riqueza y empleo. Por otra parte, tanto las propias administradoras de fondos como las autoridades regulatorias encaran siempre un conflicto entre el objetivo de mantener la seguridad de las inversiones y la rentabilidad mínima para proteger a los cotizantes del sistema, lo que inclina la balanza hacia los títulos de rentabilidad fija, muchos de ellos emitidos por entidades públicas, y la meta de lograr el desarrollo financiero, que la inclina en la dirección de un mayor margen para los instrumentos de renta variable, emitidos por entidades privadas. La composición de las inversiones de los fondos de pensiones en las diferentes reformas llevadas a cabo en la región ilustra la alta participación de los instrumentos estatales y de los depósitos a plazo en la mayoría de los países (véase el cuadro 6.5). Sólo en los casos de las reformas que datan de más tiempo y cuyos mercados de valores tienen un mayor desarrollo (Argentina, Chile y

Perú) se observa una exposición más amplia –en cualquier caso, limitada– a instrumentos de renta variable, pero también son los que durante la crisis financiera reciente mostraron una rentabilidad de las inversiones más baja y mayores variaciones.

Cuadro 4.5
COMPOSICIÓN Y RENTABILIDAD DE LA CARTERA DE INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES
(En porcentajes)

Indicador	Argentina	Chile	Perú	Bolivia	Colombia	El Salvador	México	Uruguay	Total
Composición de las inversiones									
Estatal	53.2	37.3	6.5	66.7	23.4	33.7	97.2	63.9	47.9
Depósitos a plazo	18.1	15.2	22.5	29.7	25.9	31.3	0.2	29.1	14.8
Instrumentos hipotecarios	0.3	16.0	10.3	0.0	12.2	35.0	0.0	0.2	9.7
Bonos	2.3	3.6	22.5	0.0	31.6	0.0	0.0	0.0	4.5
Acciones	17.3	15.4	36.8	0.0	3.2	0.0	0.0	0.0	13.7
Otros	8.7	12.4	1.4	3.6	3.7	0.0	2.4	6.8	9.4
Rentabilidad real anual									
Últimos 12 meses	4.5	12.3	4.5	11.8	n.d.	14.4	10.8	8.3	9.5
Últimos 36 meses	8.9	5.4	5.3		8.7				9.4

Fuente: Primamérica Consultores, «Informe estadístico sistemas privados de pensiones en Latinoamérica», N° 9, Santiago de Chile, agosto de 1999.

La experiencia también demuestra que la existencia de importantes economías de escala en la administración de fondos de pensiones induce a comportamientos concentradores, que se traducen en altos costos de comercialización cuando se pretende capturar una mayor proporción del mercado. Esto se refuerza por la falta de información de los afiliados sobre la forma de interpretar los resultados de su cuenta individual y por la poca diferenciación entre los fondos debido a la excesiva regulación respecto de la composición de las carteras de inversión. En presencia de estas distorsiones, las administradoras de fondos de pensiones compiten por los afiliados mediante agresivos ejercicios de ventas, lo que redundará en un alza de los costos y torna ineficiente el sistema. En la mayoría de los casos de reforma, con la excepción de aquellos en que se tomaron precauciones especiales (México y Bolivia), estos costos son muy altos y superan a los registrados por los fondos de pensiones que operan en ambientes más competitivos (véase el cuadro 4.6). En este ámbito habría que implementar nuevas reformas para promover la competencia.

Los sistemas reformados también enfrentan mayores costos cuando los asegurados optan por el beneficio de rentas vitalicias. A medida que más afiliados llegan a la edad de retiro, es normal que tales costos aumenten. Esta tendencia ha sido especialmente notoria en Chile, caso en que las primas brutas se incrementaron de 1.5% en

1988 a 5% en 1998 (Queisser, 1998), evolución justificada por el hecho de que quienes compran tales rentas son quienes más sobreviven después de retirados. Se han explorado diversas alternativas para reducir estos costos, tales como la prohibición de otorgar beneficios diferentes a los de las rentas vitalicias (Uruguay), la contratación de rentas por grupos y la subcontratación de rentas con aseguradoras por períodos más cortos.

Cuadro 4.6
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE COMISIONES

Países	Comisión	Comisión anual	Salario anual	Tasa
	Dólares PPA ^a	Dólares corrientes	Dólares corrientes	Porcentaje del salario
Colombia	357	120	4 284	2.8
Argentina	285	275	10 332	2.7
Chile	259	144	6 828	2.1
Uruguay	246	192	9 312	2.1
Perú	234	143	4 560	3.1
Gran Bretaña	229	222	28 056	0.8
El Salvador	204	126	4 800	2.6
México	115	69	4 542	1.5
Australia	78	77	27 600	0.3
Bolivia	60	19	3 600	0.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de Salvador Valdés. El tamaño de las comisiones de las AFPs: comparación internacional», *Administración y economía UC*, N° 36, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1999, cuadros 1 y 2.

^a Paridad de poder adquisitivo.

4. UNA EVALUACIÓN GENERAL

Los sistemas de seguridad social deben evaluarse por su capacidad para promover la protección universal a través de incrementos de la cobertura y la superación de las exclusiones, y por el fortalecimiento de la solidaridad en el financiamiento de los beneficios.

En este sentido, el conjunto de reformas ha permitido transformaciones importantes que se deben resaltar y ponderar. Se han logrado significativos aumentos del gasto público destinado a la protección social, se ha elevado la eficiencia en su utilización y se han mejorado la estructura institucional y la transparencia del gasto público. Sin embargo, los avances en materia de cobertura y calidad de las prestaciones son todavía incipientes; los niveles de integralidad e integración de las protecciones, y la estructura y los grados de solidaridad se han configurado y evolucionan de manera diferente en los distintos países, no siempre en sentido positivo; y las mejoras en la gestión y asignación han encontrado importantes limitaciones derivadas de las carac-

terísticas de los mercados donde se opera. En este sentido persisten importantes desafíos para las autoridades de los países que han reformado sus sistemas, o que están considerando hacerlo o ajustar lo ya realizado.

El criterio de equivalencia entre contribuciones y beneficios en la administración de la seguridad social, ya sea mediante las cuentas de ahorro o los seguros de riesgo, ha permitido una presencia mayor del sector privado en su gestión. Además, se ha promovido la libertad de los afiliados para elegir entre administradoras de fondos de pensiones y aseguradoras de riesgos de salud, con el propósito de generar competencia entre ellas y lograr mayor eficiencia. Sin embargo, el excesivo énfasis en el criterio de equivalencia aplicado al nivel individual, mediante cuentas de ahorro personales en las reformas de pensión y seguros de riesgo individuales en las reformas de salud, erosionan la solidaridad entre los cotizantes que tradicionalmente guía la organización de los sistemas de contribución y beneficios de la seguridad social, y desplaza la función solidaria de estos sistemas hacia el presupuesto público, lo cual genera mayor presión fiscal y reduce las posibilidades de ampliación de la cobertura.

Las maneras en que las reformas de la seguridad social han buscado conciliar eficiencia y solidaridad son objeto de una intensa controversia, en gran medida porque en este tipo de mercados no es fácil materializar los beneficios de la competencia. En el sector de la salud, las asimetrías en materia de información imponen importantes limitaciones al funcionamiento de los mercados, lo que ha llevado a que, contrariamente a lo esperado, no se observen mejoras significativas en la utilización de los recursos ni tampoco en las condiciones de acceso de la población. En el caso de las pensiones, las economías de escala, unidas a un producto homogéneo, resultado de las regulaciones prudenciales necesarias para reducir la exposición de los fondos de pensiones a altos riesgos financieros, han conducido a costosas prácticas de comercialización y al “efecto rebaño” entre administradoras, lo que restringe las opciones de selección de los afiliados. A su vez, la “miopía” de los trabajadores independientes ha limitado la cobertura de amplios segmentos del mercado de trabajo.

La asignación y gestión de los recursos requerirá, por lo tanto, de nuevos cambios institucionales, que fortalezcan los mecanismos de solidaridad, eviten incentivos inapropiados y promuevan aumentos de productividad entre los proveedores de los servicios de la seguridad social. Por otra parte, las reformas no se puede descuidar el fortalecimiento de la capacidad pública de regulación y supervisión del sistema, que cautelen la calidad de las prestaciones, la solvencia financiera de las instituciones públicas y privadas, y eviten situaciones monopólicas en la provisión de los servicios de protección.

La estructura demográfica y la evolución del mercado laboral también condicionan la viabilidad de las reformas de la seguridad social. Por una parte se cuenta con dos elementos positivos: continúa creciendo la población económicamente activa, de la cual se obtienen las cotizaciones, y de ella dependen cada vez menos personas; se

espera que esta situación se mantenga en las próximas décadas. Sin embargo, simultáneamente, se observa una tendencia al envejecimiento de la población dependiente, que hace prever aumentos significativos de los costos y la demanda de servicios de salud y pensiones. También preocupa la creciente participación del sector informal como fuente de empleo, ya que dificulta la captación de cotizaciones, así como la cada vez más intensa movilidad laboral entre empresas y actividades que genera “lagunas” de cotización que impedirán generar pensiones suficientes cuando el sistema madure.

Capítulo 5

GASTO SOCIAL Y RETOS DE LA COBERTURA

1. EL GASTO PÚBLICO Y SU APORTE A LA EQUIDAD

El gasto público social es, sin duda, el instrumento más importante por medio del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso, particularmente en su distribución secundaria, a la vez que, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en algunos de los factores estructurales que influyen en su distribución primaria. El impacto distributivo del gasto social dependerá de su magnitud, su distribución y su financiamiento, así como de su estabilidad y de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes. En las páginas que siguen analizamos estos temas, para así complementar las consideraciones expuestas en los capítulos anteriores. Este análisis sirve de puente entre estos aspectos y el examen de los desafíos que enfrenta la región en materia de cobertura de los servicios sociales.

a) Tendencias y magnitudes del gasto social

El gasto público social sufrió una reducción notoria durante la “década perdida”, pero ha registrado una notable recuperación en los años noventa en América Latina, aunque no en el Caribe de habla inglesa; en esta última subregión, los niveles de gasto público social eran, en todo caso, relativamente más elevados que en los países latinoamericanos. Para estos últimos, en su conjunto, se estima que el gasto público social se incrementó del 10.1% al 12.4% del PIB. El aumento fue más significativo en aquellos cuyos niveles de gasto social per cápita eran más reducidos al iniciarse la década. Por otra parte, abarcó todos los componentes del gasto público social, aunque con predominio relativo de los destinados a capital humano (educación y salud) en los países con niveles iniciales más bajos de gasto público social, y con un mayor peso relativo de la seguridad social en otros en los que el gasto con este destino era ya elevado anteriormente (véase el cuadro 5.1, así como el capítulo 1; CEPAL, 1999c y 1998d)¹.

1. De acuerdo con el análisis presentado en CEPAL (1999c), los aumentos del gasto social por habitante en los distintos países a lo largo de la década de 1990 estuvieron asociados al mayor crecimiento económico (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), al incremento del gasto público (Costa Rica, Paraguay y República Dominicana), a la mayor prioridad asignada al gasto social dentro del gasto público (Bolivia, Guatemala, México y Perú), o a efectos combinados de dichos factores (Colombia, El Salvador y Panamá).

Dada la evolución relativa de los distintos tipos de gasto social a lo largo de los años noventa (véase el cuadro 5.1), se estima que el 44% del aumento del gasto por habitante correspondió a educación y salud, cuyas asignaciones se incrementaron en 25% y 19%, respectivamente. El crecimiento de los recursos canalizados hacia la seguridad social, principalmente pensiones y jubilaciones, da cuenta de un 41% del aumento total, en tanto que el 15% restante corresponde a otros gastos, como vivienda y asistencia social. De ello se desprende que la expansión del gasto se orientó a los sectores sociales tanto de menor como de mayor progresividad. Sin embargo, en los países con un ingreso por habitante más reducido, el incremento del gasto en capital humano fue relativamente más importante, en tanto que, en promedio, los aumentos en la seguridad social fueron más elevados en los países con mayor ingreso per cápita, aunque con grandes diferencias entre estos últimos.

Cuadro 5.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN
ENTRE EL GASTO SOCIAL Y EL PIB, POR SECTORES

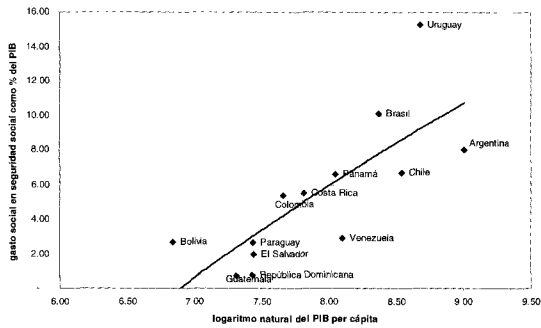
	Gasto social / PIB		Gasto social / PIB							
	Gasto social / PIB		Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda y asistencia social	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Argentina	17.7	17.9	3.3	3.8	4	4.1	8.3	8.0	2.1	1.9
Bolivia	6.0	12.0	3.1	5.9	1.2	1.4	1.0	2.7	0.7	2.0
Brasil	19	19.8	3.7	3.4	3.6	2.9	8.1	10.1	3.5	3.4
Chile	13.0	14.1	2.6	3.3	2.1	2.5	7.0	6.7	1.4	1.7
Colombia	8.1	15.3	3.1	4.4	1.2	3.7	3	5.4	0.8	1.8
Costa Rica	18.2	20.8	4.7	5.8	7.1	7.3	4.4	5.5	2	2.2
El Salvador	5.4	7.7	2.1	2.6	1.8	2.8	1.4	2	0.2	0.2
Guatemala	3.3	4.2	1.6	1.7	0.9	0.9	0.7	0.7	0.1	0.9
Honduras	7.8	7.2								
México ^a	6.5	8.5	2.6	3.7			3.1	3.6	0.8	1.2
Nicaragua	10.3	10.7	4.9	4.3	4.2	4.4			1.2	1.9
Panamá	18.6	21.9	4.7	5.5	6.1	6.8	5.8	6.6	2	3.1
Paraguay	3	7.9	1.2	3.9	0.3	1.2	1.1	2.6	0.4	0.2
Perú	2.3	5.8								
Rep. Dominicana	4.5	6	1.2	2.3	1	1.4	0.4	0.7	2	1.7
Uruguay	18.7	22.5	2.7	3	3.2	3.7	12.4	15.3	0.3	0.5
Venezuela	9	8.4	3.4	3.1	1.5	1.1	2.4	2.9	1.6	1.2
Promedio simple	10.1	12.4	3.0	3.8	2.7	3.2	4.2	5.2	1.3	1.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del gasto social.

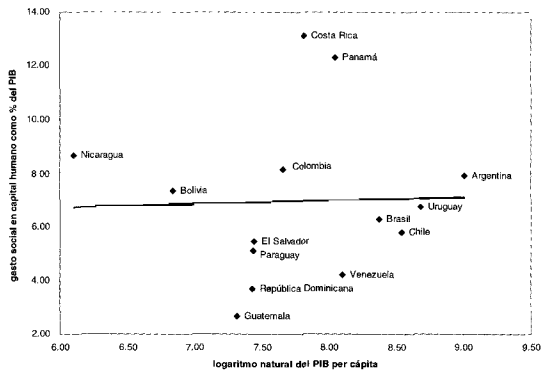
^a El dato de seguridad social incluye salud.

Gráfico 5.1 GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN FUNCIÓN DEL INGRESO POR HABITANTE

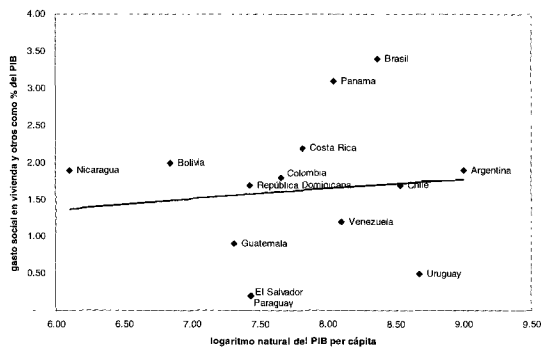
A. Seguridad social



B. Capital humano (salud y educación)



C. Vivienda y asistencia social



Fuente: CEPAL, base de datos de gasto social.

Los patrones actuales de distribución del gasto público social (véase el gráfico 5.1) permite apreciar que existen dos modelos diferentes. En primer lugar, los gastos asociados a la seguridad social tienden a aumentar notoriamente de acuerdo con el nivel de ingreso por habitante de los países, lo que indica que la seguridad social es un “bien superior”. Las diferencias entre niveles de ingreso contribuyen, por lo tanto, a explicar las diferencias de la participación del gasto público social en el PIB y, en particular, la mayor proporción destinada al gasto social en países con más altos niveles de ingreso. En todo caso, existen diferencias importantes con respecto al patrón regional, la más importante de las cuales es el elevado gasto en seguridad social en Uruguay.

En el caso del gasto en capital humano (educación y salud), no existe una clara relación entre el esfuerzo fiscal correspondiente y el ingreso por habitante. Las diferencias entre países obedecen, así, a las prioridades que se le otorgan a este tipo de gasto, que difieren en forma significativa. Se destaca, en particular, la alta prioridad que se le asigna en Costa Rica y Panamá (13.1% y 12.3% del PIB, respectivamente); otro conjunto de países destina a estos renglones proporciones bastante más bajas, entre 3% y 5% del PIB, muy inferiores, por lo tanto, al promedio regional, que fue de 7% en el bienio 1996-1997. Esto significa que los países que se encuentran rezagados en este campo disponen de una amplia capacidad para aumentar los esfuerzos en favor del gasto en capital humano. En una situación intermedia se sitúa el gasto en vivienda social y otros rubros, cuya asociación con el nivel de ingreso por habitante es sólo levemente ascendente y exhibe disparidades notables con respecto al promedio regional.

Visto como un todo, el gasto público social tiene también las características de un “bien superior”, debido al peso relativo creciente que adquiere la seguridad social a medida que aumenta el ingreso por habitante (véase el gráfico 1.6 del capítulo 1 del tomo I). Existen, en cualquier caso, grandes diferencias entre el gasto social de los distintos países y el patrón medio regional. Dados sus niveles de ingreso, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay cuentan con niveles de gasto social alto, expresado como proporción del PIB. Por el contrario, hay un grupo importante de países cuyo gasto social por habitante resulta inferior –y, en algunos casos, significativamente inferior– al patrón regional. Considerando las condiciones de pobreza y desigualdad social en la región, resulta indudable que se debe otorgar prioridad al aumento del gasto social, especialmente en aquellos países donde éste es bajo o insuficiente.

Las magnitudes del gasto adicional necesario son, en algunos casos, elevadas (véase el cuadro 5.2). Así, según los resultados de una evaluación correspondiente a 13 países de la región, los recursos que demandaría el cumplimiento de la Iniciativa de 20/20, que propuso alcanzar la cobertura universal de los servicios sociales básico²

2. Iniciativa emanada de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, que tuvo lugar en Copenhague, que plantea la universalización de los servicios de educación básica (primaria), salud básica, agua potable y saneamiento. Para lograr estos propósitos se ha planteado que los países en desarrollo deberían destinar a esos servi-

como meta esencial para combatir las manifestaciones más extremas de la pobreza, ninguno de ellos había logrado el acceso universal a dichos servicios. Pese a los aumentos que venía experimentando el gasto social en la región, se les destinaba en promedio, a mediados de la década de 1990, el 12.4% del gasto público (equivalente a 3.4% del PIB), es decir, una proporción por debajo de la meta señalada. El esfuerzo adicional estimado para alcanzar la cobertura universal de dichos servicios, con los actuales niveles de eficiencia en el gasto, implicaba que, en efecto, se requeriría, en promedio, cerca del 20% del gasto público para lograrlo, lo cual exigía asignaciones adicionales equivalentes al 2.5% del PIB. Las diferencias que se debían cubrir eran relativamente pequeñas en algunos países (Brasil, Chile y Costa Rica), pero elevadas en otros.

Cuadro 5.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (13 PAÍSES): GASTO PER CÁPITA EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS (SSB) Y RECURSOS ADICIONALES NECESARIOS PARA LOGRAR LA COBERTURA UNIVERSAL

	Gasto en SSB en 1994-1996			Gasto adicional en SSB para cobertura universal		
	Per cápita (dólares de 1996)	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto público	Per cápita (dólares de 1996)	Como porcentaje del PIB ^b	Como porcentaje del gasto público ^c
Promedio^a	73	3.4	12.4	36	2.5	8.0
Belice	189	8.2	24.1	67	2.9	8.8
Bolivia	40	4.3	16.3	28	3.1	11.8
Brasil ^a	132	2.7	8.9	26	0.5	1.7
Chile	98	2.2	9.3	10	0.2	1.0
Colombia	101	4.7	14.0	32	1.5	4.6
Costa Rica	103	3.9	12.2	6	0.3	0.8
Ecuador	53	3.5	14.3	39	2.6	10.6
El Salvador	30	1.8	11.8	21	1.3	8.4
Guatemala	19	1.2	11.8	n.d.	n.d.	n.d.
Jamaica	103	4.8	13.0	99	4.6	8.0
Nicaragua	18	3.9	8.7	49	10.7	23.8
Perú	39	1.4	8.2	30	1.1	6.3
Rep.Dominicana	19	1.2	8.4	22	1.4	9.7

Fuente: Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (comps.), Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20 (LC/R.1933), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), octubre, 1999.

a Las cifras sobre Brasil corresponden a 1995.

b Calculado con respecto a los promedios del período 1994-1996.

c Promedio simple.

cios el 20% de los recursos del presupuesto público y el 20% de las asignaciones de asistencia oficial para el desarrollo de los países más avanzados. En Ganuza, León y Sauma (1999) se resumen los resultados de un proyecto de evaluación conjunto del PNUD, la CEPAL y el UNICEF.

El análisis que se presenta en la tercera sección de este capítulo, muestra, por su parte, que la conjunción de las demandas que genera la transición demográfica con los niveles actuales y necesarios de cobertura de los servicios –aspectos ambos altamente correlacionados, a su vez, con el nivel de ingreso per cápita de los países–, implica que en los próximos años se presentarán en la región tendencias dispares entre dos grupos de países. Los de menores ingresos enfrentarán los habituales problemas de ampliación de la cobertura de los servicios básicos tradicionales, debido tanto a las menores proporciones de población con acceso a ellos actualmente como a las demandas que generará el rápido crecimiento demográfico, con un peso todavía alto de los grupos infantiles y jóvenes. Los países de la región con mayor ingreso por habitante pueden aspirar, con menores esfuerzos, a la cobertura universal en varios servicios, aunque en algunos de ellos (seguridad social) con problemas marginales crecientes, al tiempo que enfrentarán retos mucho más serios asociados al envejecimiento de la población, tanto en términos de ingresos para la población de edad avanzada como de los cambios correlativos en los patrones de demanda de servicios de salud. Los países en el tramo de ingreso medio se verán ante una situación intermedia. Al igual que se señala en el análisis de la Iniciativa de 20/20, será muy difícil responder a las demandas más tradicionales o a las nuevas, asociadas al envejecimiento de la población, si no se destinan al gasto social recursos públicos adicionales en magnitudes importantes, especialmente en los países que se encuentran relativamente rezagados en este ámbito.

Toda política de aumento del gasto social debe obedecer, de todos modos, a los principios de una sana política fiscal. Esto significa que tal incremento tiene que estar adecuadamente financiado y que debe privilegiarse la reasignación de recursos públicos al gasto social, dar prioridad a los renglones con mayor impacto distributivo (véase más adelante) y mejorar la calidad y eficiencia de dicho gasto. Estos dos últimos objetivos se relacionan, a su vez, con el de aumentar su transparencia, lo que exige que la asignación presupuestaria vaya acompañada de la especificación de metas físicas, estimaciones de beneficiarios y costos unitarios, y que el impacto distributivo de las opciones presupuestarias seleccionadas sea objeto de evaluaciones *ex ante* y *ex post*, que se sometan al análisis regular de los parlamentos, como es ya práctica corriente en varios países en el caso de los impactos macroeconómicos del presupuesto público (CEPAL, 1998d).

Un elemento esencial para aumentar la eficiencia es la clara delimitación de las distintas funciones públicas y privadas relativas al gasto social –planeación, regulación, financiamiento y prestación de servicios–, lo que permite generar una dinámica de competencia de intereses, así como de evaluación recíproca entre los distintos agentes participantes (véase el capítulo 1 de este tomo). Por otra parte, dos instrumentos utilizados durante las últimas décadas para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios sociales son la introducción de “cuasi mercados” y la descentrali-

zación. El primero implica establecer sistemas de contratación de servicios con las entidades públicas correspondientes e implantar esquemas que permitan a los usuarios escoger entre oferentes públicos (y, si fuera el caso, entre oferentes públicos y privados), lo que permite introducir elementos de competencia en la prestación de dichos servicios, así como sistemas de evaluación y presupuestación prospectiva basadas en el desempeño (véanse los capítulos 1 y 4 de este tomo). El tema de la descentralización se aborda en la sección 2 de este capítulo.

En muchos países, los esfuerzos por otorgar una mayor prioridad al gasto social y mejorar su eficiencia serán, sin embargo, insuficientes, dada la limitada base de ingresos públicos con la que cuentan. A este respecto, cabe recordar que hay claras evidencias de que la carga tributaria en varios países de la región, especialmente de América Latina, se encuentra por debajo de los estándares internacionales, e incluso de aquellos correspondientes al Caribe de habla inglesa. En efecto, el nivel promedio de la recaudación tributaria en América Latina alcanza a 14% del PIB, inferior al 27% del Caribe, proporción cercana al 29% que se registra en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (CEPAL, 1998d, pp. 13-16). Esta apreciación, basada en estimaciones de la CEPAL, coincide con la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según la cual los ingresos tributarios de la región, como proporción del PIB, se sitúan seis puntos porcentuales por debajo de lo que correspondería de acuerdo con el patrón de desarrollo (BID, 1998, cap. 8). Por lo tanto, en varios países existe la posibilidad de aumentar el gasto público social en el largo plazo mediante la ampliación de la base tributaria.

Además de las consideraciones asociadas a la magnitud del gasto social, resulta relevante atemperar su comportamiento procíclico, que ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de las políticas sociales durante los periodos de crisis, lo que resulta incluso contradictorio, dadas las mayores necesidades sociales que tales situaciones generan. Por lo tanto, conviene diseñar políticas fiscales anticíclicas, en las que se combinen fondos de estabilización de ingresos, alimentados por recursos públicos transitorios ahorrados durante las épocas de auge económico, con un financiamiento adecuado de las redes de protección social de los sectores vulnerables durante las crisis (véase el capítulo 1 del tomo III). Se observan, al respecto, algunas tendencias favorables, en especial la importancia creciente que los organismos multilaterales de financiamiento han venido otorgando al desarrollo de dichas redes.

b) El impacto redistributivo del presupuesto público

Los distintos renglones del gasto público difieren mucho en su incidencia distributiva. En el cuadro 5.3 se presentan estimaciones recientes de la CEPAL sobre dicha incidencia en ocho países latinoamericanos. Se calcula, en particular, la proporción de diferentes rubros del gasto social que se destina al 20% o 40% más pobre de la pobla-

Cuadro 5.3
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): EFECTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

	Argen- tina	Bolivia	Brasil	Chile	Colom- bia	Costa Rica	Ecu- dor	Uru- guay	Pro- medio no ponde- rado
Recibido por el 20% más pobre									
Educación	32.5	32.0		34.0	21.4	15.7	26.5	33.2	27.9
Primaria	42.7	36.6	30.1	38.2	35.9	30.0	37.5	51.6	37.8
Secundaria	28.7			26.5	24.9	17.8	26.7	30.3	25.8
Universitaria	8.3	12.4		6.3	3.4	1.7	22.3	5.4	8.5
Salud y nutrición	38.7	15.2	31.5	30.9	17.5	27.7	18.8	34.9	26.9
Vivienda y otros	20.5	7.8	30.8	37.3				14.1	22.1
Seguridad social	11.0	13.5	42.0	4.0		7.1		12.4	15.0
Gasto social sin seguridad social	33.1	25.8		33.3	27.0	22.1	24.5	31.8	28.2
Gasto social con seguridad social	21.1	23.5	33.8	16.0	23.0	17.6		19.6	22.1
Ingreso primario	5.3	3.4	4.5	3.9	3.9	5.1	5.0	7.3	4.8
Recibido por el 40% más pobre									
Educación	51.2	56.3		60.1	42.6	34.1	58.3	54.5	51.0
Primaria	63.7	62.9	57.4	64.5	64.6	57.0	63.1	73.8	63.4
Secundaria	47.7			51.2	51.7	39.2	61.3	59.2	51.7
Universitaria	19.4	27.9		22.6	11.4	10.8	55.1	12.6	22.8
Salud y nutrición	55.3	29.9	58.0	54.1	37.3	51.3	60.7	54.8	50.2
Vivienda y otros	38.5	18.9	57.7	64.9				31.3	42.3
Seguridad social	28.2	33.4	52.1	13.0		20.3		28.6	29.3
Gasto social sin seguridad social	51.0	46.3		58.3	52.0	43.3	54.8	51.9	51.1
Gasto social con seguridad social	38.6	43.9	55.9	32.0	46.0	36.4		37.2	41.4
Ingreso primario	13.9	12.1	13.3	11.9	12.6	16.7	15.6	18.0	14.3
Índice de progresividad A (Recibido por el 40% más pobre / participación del 40% más pobre en el ingreso)									
Educación	3.68	4.65		5.05	3.38	2.04	3.74	3.03	3.65
Primaria	4.58	5.20	4.32	5.42	5.13	3.41	4.04	4.10	4.53
Secundaria	3.43			4.30	4.10	2.35	3.93	3.29	3.57
Universitaria	1.40	2.31		1.90	0.90	0.65	3.53	0.70	1.63
Salud y nutrición	3.98	2.47	4.36	4.55	2.96	3.07	3.89	3.04	3.54
Vivienda y otros	2.77	1.56	4.34	5.45				1.74	3.17
Seguridad social	2.03	2.76	3.92	1.09		1.22		1.59	2.10
Gasto social sin seguridad social	3.67	3.83		4.90	4.13	2.59	3.51	2.88	3.64
Gasto social con seguridad social	2.78	3.63	4.20	2.69	3.65	2.18		2.07	3.03
Índice de progresividad B (Gini general/Gini sectorial)									
Educación	0.58	0.67	0.45	0.74	0.49	0.27	0.58	0.53	0.54
Primaria	0.75	0.75	0.69	0.79	0.78	0.58	0.68	0.78	0.73
Secundaria	0.57	0.45	0.45	0.64	0.63	0.36	0.62	0.58	0.54
Universitaria	0.11	0.32	0.45	0.35	0.06	-0.05	0.53	-0.01	0.22
Salud y nutrición	0.69	0.36	0.68	0.69	0.43	0.52	0.58	0.58	0.57
Vivienda y otros	0.44	0.11	0.69	0.80	0.45	0.35	0.38	0.19	0.43
Seguridad social	0.25	0.36	0.61	0.06	0.45	0.01	0.38	0.19	0.29
Gasto social sin seguridad social	0.60	0.53		0.72	0.62	0.41	0.54	0.51	0.56
Gasto social con seguridad social	0.41	0.50	0.66	0.34	0.52	0.29		0.31	0.43

Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios de los países, publicado en Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (comps.), Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20 (LC/R.1933), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), octubre 1999.

ción, además de dos índices de progresividad. El primero de ellos compara el gasto asignado al 40% más pobre de la población con la participación de los hogares de ese segmento en la distribución del ingreso primario; el segundo estima la diferencia entre el índice de Gini de concentración del ingreso de los hogares con el de la distribución del gasto público correspondiente.

En su conjunto, las asignaciones más progresivas —es decir, aquellas cuyos beneficios se concentran en mayor proporción en los hogares de más bajos ingresos— son las destinadas a educación primaria y secundaria, y a salud y nutrición. Con respecto a estudios similares realizados en los años setenta y comienzos de los ochenta, la principal diferencia es el alto grado de progresividad que registra actualmente el gasto en educación secundaria, lo que demuestra, por lo demás, la considerable progresividad marginal de todos los tipos de gasto a medida que se amplían las coberturas de los servicios correspondientes. Por su parte, al igual que se indica en otros estudios, los gastos en seguridad social y en educación universitaria son los menos progresivos, hecho que refleja la limitada cobertura de estos servicios en la región. Los programas de vivienda social se encuentran en una situación intermedia. En su conjunto, el gasto social es altamente redistributivo en todos los países, particularmente si se excluye la seguridad social. En promedio, la participación del 40% de los hogares más pobres en el gasto público, sin considerar la seguridad social, es de 51%, cifra que equivale a 3.6 veces su participación en la distribución primaria del ingreso.

Los promedios regionales encubren, sin embargo, importantes diferencias entre países. En términos generales, Chile sobresale por la magnitud del impacto distributivo relativo del gasto en su conjunto y de todos sus componentes específicos, con excepción de la seguridad social. En renglones particulares es importante resaltar también las grandes diferencias en cuanto al efectos distributivo de los gastos correspondientes en los distintos países, situación que resalta la importancia de contar con mecanismos más progresivos para la asignación de los respectivos gastos. Este es, por ejemplo, el caso del gasto en vivienda social en Brasil y Chile, seguridad social en Brasil y educación universitaria en Ecuador.

El impacto redistributivo global del gasto público, evaluado mediante la asignación sectorial de subsidios con la magnitud del gasto público, para determinar el ingreso adicional, estimado como proporción de sus rentas primarias, que perciben por esta vía los distintos hogares³ permite afirmar que, en promedio, el quintil más pobre de la población recibe un 76% de ingreso adicional como resultado del gasto público social, y el siguiente quintil, un 37%. Esta proporción se reduce rápidamente

3. Debido a la diversidad de las fuentes de información sobre impacto distributivo (encuestas de hogares) y gasto público (estadísticas fiscales), estas son estimaciones aproximadas. Además, no incluyen los efectos distributivos de los recaudos tributarios; de hacerlo, el impacto distributivo neto sería negativo por lo menos en el caso del quintil más rico de la población.

Cuadro 5.4
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
EN EL INGRESO FAMILIAR

		Incluye el gasto público en seguridad social					Excluye el gasto público en seguridad social				
		Quintil 1 (más pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Quintil 1 (más pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
		(porcentajes)					(porcentajes)				
Argentina (1991)	Como proporción del ingreso primario	90	46	35	21	9	73	31	15	9	2
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	48	32	26	17	2	42	24	13	8	2
Bolivia (1990)	Como proporción del ingreso primario	49	15	10	6	2	42	13	8	5	2
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	31	13	9	5	2	29	11	8	4	2
Brasil (1994)	Como proporción del ingreso primario	170	56	35	17	5	...	...	...	...	...
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	63	36	26	15	4	...	...	...	...	...
Chile (1994)	Como proporción del ingreso primario	72	35	25	19	9	68	25	14	6	1
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	42	26	20	16	8	40	20	12	6	1
Colombia (1997)	Como proporción del ingreso primario	99	45	26	15	5	72	30	17	9	2
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	50	31	21	13	4	42	23	15	8	2
Costa Rica (1986)	Como proporción del ingreso primario	70	33	23	16	12	66	28	20	11	6
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	41	25	19	14	11	40	22	17	10	6
Ecuador (1994)	Como proporción del ingreso primario	...	...	...	...	...	39	23	9	5	2
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	...	...	...	...	...	28	19	8	5	2
Uruguay (1993)	Como proporción del ingreso primario	71	43	40	20	14	39	17	13	6	3
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	41	30	28	17	13	28	14	11	5	3
Promedio simple	Como proporción del ingreso primario	76	37	25	15	7	57	24	14	7	3
	Como proporción del ingreso total, incluido el gasto social	43	26	20	13	7	36	19	12	7	2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales e información oficial de los países.

a medida que se asciende en la estructura de la distribución del ingreso, hasta llegar a 7% en el quintil superior (véase el cuadro 5.4). Cuando no se considera el gasto público en seguridad social, particularmente importante para las pensiones, esta proporción es de 57% para el primer quintil, 24% para el segundo y 3% para el último que, aunque menor, exhibe un perfil más progresivo.

El impacto distributivo neto del gasto social depende también de la forma en que se financie el gasto público. En efecto, de acuerdo con un trabajo previo de la CEPAL (1998d, cap. VI), la modalidad de financiamiento del gasto social no tiene efectos distributivos neutrales: cuando se financia con impuestos directos tiende a ser más progresivo que si se hace con impuestos indirectos al consumo; cuando ocurre que, debido a la modalidad de financiamiento o a restricciones en la oferta agregada, el mayor gasto se traduce en una aceleración de la inflación, pueden anularse los impactos distributivos favorables. En este contexto, resulta preocupante la acentuada pérdida de importancia relativa de la tributación directa en América Latina —donde, sin duda, este proceso ha avanzado más de lo deseable—, aunque no así en el Caribe de habla inglesa. En efecto, mientras en los países de la OCDE el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (y cuatro quintas partes de esa proporción a impuestos sobre la renta personal), en América Latina los tributos directos sólo representan el 25% de la recaudación (en su mayor parte por renta de las empresas)⁴. En la mayoría de los países de la región sólo entre 20% y 30% de los ingresos tributarios se recauda a través de impuestos directos. Sólo Colombia, México y Panamá muestran una estructura más balanceada, con impuestos directos que representan entre 40% y 50% de los ingresos tributarios totales. En el Caribe, la estructura impositiva se asemeja más a la de los países integrantes de la OCDE, ya que allí los gravámenes directos representan, en promedio, 40% de la recaudación tributaria. Cabe agregar que en análisis del BID⁵ se corrobora esta conclusión, planteada en estudios previos de la CEPAL, y se demuestra la importancia de fortalecer la tributación directa, especialmente con respecto a las personas naturales.

2. LECCIONES Y RETOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

a) Los objetivos de la descentralización

La última década ha sido particularmente rica en experiencias que han buscado profundizar la descentralización y la desconcentración de la gestión pública en sus dife-

4. Si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, la carga tributaria directa en los países de la OCDE es de 18.8% con respecto al PIB, en comparación con sólo 3.4% en América Latina.

5. De acuerdo con BID (1998, cap. 8), los ingresos provenientes del impuesto a la renta se sitúan cuatro puntos porcentuales por debajo de los niveles esperados de acuerdo con los patrones internacionales.

rentes ámbitos. En el campo de la política social, al delegar el gobierno central, por la vía de la descentralización, responsabilidades antes ejercidas por él hacia los gobiernos subnacionales (estados o provincias y municipios), y transferir recursos y las facultades para tomar decisiones sobre su asignación, ha pretendido lograr diversos objetivos, de gestión, financieros y políticos. Entre ellos vale resaltar, en primer término, la adecuación de los programas sociales a las demandas y singularidades locales, así como aumentar el impacto y la eficiencia de la política y el gasto público sociales; entre otros factores, las acciones intersectoriales e integrales tendrían que resultar mucho más viables a nivel local, dadas las menores escalas. En segundo lugar, se pretende potenciar los recursos propios de las localidades. Finalmente, se busca profundizar la democracia al acercar el gobierno a los ciudadanos y propiciar una mayor participación ciudadana; esta vinculación más estrecha entre autoridades y población debe generar un movimiento integrador y dinámico de participación y control en la prestación de los servicios y favorecer la comunicación y el flujo de información más expeditos entre decisores, administradores y destinatarios.

En forma complementaria, y a veces como fase preliminar o parcial de la descentralización, también se han establecido múltiples procesos de desconcentración, delegación de competencias y transferencia de recursos a entes gubernamentales o entre ellos, que actúan con cierta independencia de la autoridad nacional, pero cuyas autoridades son designadas por ésta.

La forma específica, los objetivos y el impacto que tiene la descentralización de los servicios sociales en cada país, así como su relevancia y prioridad en las agendas de reformas sectoriales, están condicionadas por diversos factores, entre los que resaltan la cobertura efectiva y la calidad de la prestación de servicios, su grado de segmentación, la organización institucional del financiamiento, el aseguramiento, la regulación, la prestación de servicios y la combinación pública-privada, propios de cada experiencia nacional, al igual que las orientaciones de la política fiscal, la consolidación de acuerdos políticos entre los actores favorecidos o afectados por la descentralización y las dimensiones del país y de las municipalidades. Se trata, pues, de un proceso complejo, en el que entran en juego intereses políticos, económicos, sociales y sectoriales (Sojo, 1997).

Salvo en algunos países de régimen federal, la tendencia del proceso descentralizador ha sido marcadamente municipalista, con un reciente interés en los niveles intermedios, el replanteamiento de cuyas funciones es una premisa básica para asegurar una visión más integral del desarrollo en el territorio y una adecuada articulación de las políticas nacionales.

Con respecto al objetivo de garantizar los derechos sociales, la descentralización y la organización institucional deben permitir, simultáneamente, otorgar autonomía y asegurar la orientación, la coherencia, la evaluación y el cumplimiento de los objetivos de las políticas y los programas sociales. Dado que la delegación de responsabi-

lidades no significa transferir al nivel local la responsabilidad última de garantizar los derechos sociales, el gobierno nacional tiene que reforzar su papel orientador y normativo, y los instrumentos de evaluación del proceso, mientras que los gobiernos subnacionales, con el apoyo central, deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para hacerse cargo con mayor eficacia de la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad.

Las principales lecciones y retos de la descentralización en el ámbito de la política social se relacionan con la organización institucional y la eficiencia, los balances fiscales, la equidad y la participación social. Estos temas se entrecruzan, como es obvio, con aspectos más generales asociados al proceso de descentralización en su conjunto⁶. En los casos más recientes se observan algunos cambios positivos, como los esfuerzos por alcanzar un consenso respecto de la adecuada secuencia para la puesta en marcha de estas reformas y el rediseño de los sistemas de transferencias, en forma más acorde con los objetivos de eficiencia y equidad regional. El gran reto de la descentralización es conjugar la formulación de un buen sistema de financiamiento, que prevenga problemas fiscales, con la promoción de la equidad interregional y la delegación efectiva de la gestión de los servicios sociales a los gobiernos subnacionales. La experiencia regional indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y los proveedores directos de servicios (centros de salud, escuelas y otros) no cuenten con márgenes suficientes de autonomía en la administración de recursos y en el ámbito laboral, no permite generar las ganancias de eficiencia que se asocian a una provisión descentralizada de servicios y más cercana a las necesidades de las personas, e impide que las autoridades y los agentes delegados puedan responder por sus resultados.

b) Organización institucional y eficiencia

En gran parte de los países, se está traspasando la administración de los servicios sociales a los gobiernos subnacionales, mientras que los aspectos de financiación, regulación, supervisión y conducción del sistema continúan siendo fundamentalmente de responsabilidad del gobierno central. Las experiencias enseñan que la descentralización de las responsabilidades políticas, financieras y administrativas de la gestión pública en política social exige una clara definición de las funciones de coordinación, gestión del financiamiento, provisión de las prestaciones sociales y diseño y aplicación de normas reguladoras, teniendo en cuenta las capacidades presentes y potenciales de las regiones, con el fin de impulsar y garantizar la equidad, eficiencia, la transparencia y el orden fiscal.

6. Véase al respecto CEPAL (1998d), capítulo VIII; CEPAL/GTZ (1996 y 1997) y Burki, Perry y Dillinger (1999).

También de acuerdo con la experiencia, la forma en que se instrumenta la descentralización debe estar asociada al ordenamiento y a las reformas sectoriales, lo que demanda una aproximación comprensiva, que identifique sus relaciones, con el fin de contribuir tanto a la coherencia e integralidad de las reformas sectoriales como al éxito del esfuerzo descentralizador. En este sentido, y especialmente cuando la descentralización se fundamenta en una estrecha relación entre lo sectorial y lo territorial, es de suma importancia que se logre compatibilizar ambas dimensiones en una estructura descentralizada. Para ello hay que delimitar claramente las responsabilidades y autonomías sectorial y territorial (nacional y local), al igual que los mecanismos y aspectos de coordinación, para lograr efectos sinérgicos y evitar duplicidad y competencia por atribuciones. Así, las reformas sectoriales que contemplan la separación de las funciones de financiamiento, provisión y supervisión, deben armonizarse con las reformas descentralizadoras. En el mismo sentido, los montos de las transferencias territoriales tienen que ser compatibles con los requerimientos de los sectores sociales.

Uno de los principales objetivos del proceso de descentralización en la región ha sido elevar la eficiencia del gasto social y de la provisión de servicios, lo que se ha visto limitado esencialmente por dos factores: generalmente el modelo de financiamiento ha seguido siendo muy centralizado, al igual que las decisiones sobre recursos humanos, aspectos interrelacionados que reducen los márgenes de gestión y responsabilidad local. La suma de ambos restringe la libertad de acción de las autoridades locales para administrar los servicios y, por ende, para responder por su gestión, así como las posibilidades de aprovechar todo el potencial de la participación de la comunidad. Estas limitaciones se derivan de las modalidades de la relación principal-agente, que se caracteriza por el difícil equilibrio entre autonomía y responsabilidad en la interacción entre los actores del gobierno central y los de las instancias territoriales, especialmente cuando los servicios sociales corresponden a derechos cuya garantía está encabezado por el Estado nacional. De allí que la descentralización vinculada al objetivo de garantizar derechos sociales plantee dilemas importantes cuando se transfieren recursos y responsabilidades y, a la vez, se otorga mayor autonomía.

Por otra parte, la integralidad y la continuidad de las protecciones se pueden debilitar cuando las responsabilidades respecto de la financiación son fragmentadas (por tipo de insumos o por niveles de atención), o cuando se superponen ámbitos de regulación y supervisión local y nacional. En particular, debe evitarse una excesiva complejidad del financiamiento, tanto en la diversidad de las fuentes de recursos como en la rigidez del destino y los objetivos que se les fijan. El complejo sistema de fuentes de financiamiento nacionales, locales, fiscales y cuasi-fiscales, aunado a la combinación de responsabilidades nacionales y locales sobre fragmentos de una misma protección y a políticas sectoriales, como la transición de oferta pública a subsidios a la

demanda, hace que el logro de los objetivos mayores (cobertura, equidad, eficiencia) encuentre demasiados obstáculos y tiendan a desvirtuarse, a la vez que surgen múltiples detractores (Vargas y Sarmiento, 1998).

Otro aspecto complejo de la búsqueda de la compatibilidad entre los niveles de descentralización sectorial y política es el hecho de que las mejores escalas económicas y técnicas para la prestación de servicios sociales no necesariamente coinciden con las reparticiones administrativas. Esta realidad exige diseños complementarios, como la agrupación de entidades territoriales de menor tamaño o de prestadores para la financiación y la gestión asociada, que puedan rebasar el nivel político y geográfico de la descentralización, atendiendo a los requerimientos de escalas económicas y técnicas, particularmente en los servicios más complejos, como hospitales y educación media.

A pesar de que estas reformas son relativamente recientes y de que la información es poco detallada a nivel territorial, algunas evaluaciones de la eficiencia en la provisión descentralizada de servicios sociales muestran resultados heterogéneos, puesto que hay casos en que los incrementos del gasto real han conducido a una ampliación, por lo menos equivalente, de la cobertura de los servicios, mientras que en otros este mejoramiento se ha dado con una evolución negativa de la relación entre costo y calidad (Di Gropello y Cominetti, 1998). Además, como la descentralización supone también dotar de mayor autonomía de gestión a las unidades que prestan directamente los servicios, las reformas deben abarcar este ámbito. Esto requiere implantar procesos a nivel local que permitan aplicar estándares de desempeño, vincular el financiamiento a los resultados y dar flexibilidad para la gestión de los recursos humanos, aspectos tratados en el capítulo 1 de este tomo.

Por otra parte, para mejorar la eficiencia, la organización institucional y la equidad hay que apoyar a los órganos subnacionales para que puedan asumir sus nuevas atribuciones por la vía de fortalecer su competencia técnica mediante la capacitación de los funcionarios públicos de distintas categorías y el establecimiento de un adecuado sistema de información, que permita dar seguimiento y evaluar las transferencias intergubernamentales y, en general, el avance hacia las metas fijadas.

c) Aspectos fiscales

El gasto efectuado por los niveles subnacionales en buena parte de la región ha sido una proporción creciente del gasto público y representa un promedio cercano al 20%, con grandes diferencias entre países. Así, Argentina, Brasil y Colombia registran indicadores superiores al promedio de los países de la OCDE (35%); Bolivia, México y Venezuela están moderadamente por encima del promedio regional, mientras que Perú y Chile se sitúan por debajo del promedio regional, pero en más del 10% (CEPAL/GTZ, 1997). En los países en que una parte importante del gasto público

total es ejecutada por las regiones, éstas cuentan con un mayor nivel de autonomía en su gestión. Así, Argentina, Brasil y Colombia exhiben una mayor proporción de transferencias no condicionadas (70%, 60% y 25%, respectivamente).

Algunas de las principales dificultades del proceso de descentralización están relacionadas con efectos fiscales adversos, derivados del diseño de los sistemas de transferencias y la inexistencia de facultades o incentivos adecuados para la generación de recursos propios a nivel local. Los problemas fiscales del sistema de transferencias pueden surgir ya sea porque se establecen mecanismos de participación en las rentas nacionales que reducen los grados de libertad de la política tributaria, dado que los aumentos de los recaudos tributarios se traducen automáticamente en mayores gastos por la vía del incremento de las transferencias, o porque se descentralizan en mayor medida los recursos que las responsabilidades conexas (CEPAL, 1998d, capítulo VIII). Por ello, los mecanismos de financiamiento deben garantizar tanto la adecuada prestación de servicios, como la consistencia del gasto descentralizado con una política fiscal sana. De allí que para evitar los efectos macroeconómicos perversos de la descentralización, la experiencia regional indique que, además de una clara definición de las competencias nacionales, regionales y locales, y de una presupuestación rigurosa de las responsabilidades transferidas, es mejor que las transferencias estén desligadas de los ingresos tributarios y que se prefieran criterios que concilien equidad y redistribución interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. El mejoramiento de la gestión pública mediante una administración descentralizada de los servicios debe comprender una solución a estos dilemas macroeconómicos para no frustrar el proceso de descentralización. Igualmente, es preciso reconocer que la transición hacia sistemas de gestión descentralizada provoca un incremento temporal del gasto.

Por otra parte, resulta esencial establecer combinaciones convenientes y estables de recursos nacionales y locales, en que se determinen las fuentes de recursos propios en ambos niveles, y crear incentivos (financieros, de asistencia técnica u otros), para que los entes territoriales y sectoriales coadyuven a la efectiva financiación y descentralización de competencias y servicios (Bird, 1999). En los municipios de la región el uso de la tributación local es reducido, lo que se traduce en la fragilidad de las finanzas locales. Estas limitaciones se vinculan a la dificultad para asignar mayores y mejores bases imponibles a escala territorial y a la existencia de un marco legal restrictivo, que deja un escaso margen de acción a los distintos niveles de gobierno. El fortalecimiento fiscal a escala territorial es uno de los principales retos que encaran los países de la región en sus esfuerzos por dar mayor sostenibilidad al proceso de descentralización. Así, cuando los gobiernos locales deben contribuir al gasto social, generalmente es necesario incrementar sus ingresos fiscales y robustecer la capacidad de recaudación local, así como su competencia técnica de gestión administrativa y financiera.

d) Equidad y participación social

Para que el proceso de descentralización favorezca la equidad entre regiones y sus habitantes, y así contribuya a romper la cadena de desigualdades, el esquema de transferencia de recursos debe conciliar, en función de las condiciones nacionales, criterios de equidad interregional, eficiencia, eficacia y esfuerzo fiscal (CEPAL, 1998d). Esto exige estimar rigurosamente los costos necesarios para ejecutar las tareas asignadas al nivel regional, garantizar un nivel básico de recursos a todos los estamentos subnacionales, y apoyar a los territorios de menor desarrollo relativo mediante mecanismos redistributivos que consideren las diferencias entre las condiciones socioeconómicas de partida, los costos locales de producción y la meta de cobertura de la población. La finalidad de este conjunto de elementos es asegurar que se avance con criterios de equidad, e impedir que la descentralización pueda ampliar las desigualdades regionales (Di Gropello y Cominetti, 1998). Las transferencias también debieran vincularse al desempeño, sobre la base de indicadores de rendimiento que muestren los logros respecto de eficiencia y eficacia, cobertura, continuidad y calidad de las protecciones sociales.

Las experiencias no siempre han sido positivas en términos de equidad. En particular, la existencia de estructuras inequitativas de asignación de recursos entre regiones consolida las brechas de cobertura y calidad, asociadas, en ocasiones, a una mayor dispersión en aspectos como sueldos y formación docente; así ha ocurrido en el caso del sector educativo en países como Argentina y Brasil, o cuando las transferencias están definidas según patrones históricos, como la distribución previa de la plantilla del personal docente o de salud, que tienden a reproducir la inequidad territorial (Chiappe, 1999).

Con la descentralización se establecieron mecanismos para promover una mayor participación ciudadana en los asuntos locales, por medio de la elección directa de alcaldes, cabildos, referendos o consultas populares, que privilegian una gestión orientada a la rendición de cuentas, el control social y el ejercicio de la función de planificación, lo que contribuye a fortalecer el capital social, la confianza de los actores participantes y la construcción de la gobernabilidad. Esto entraña un cambio en la cultura política, que asume diversas expresiones de acuerdo con la matriz política preexistente, según se trate de estados unitarios o federales.

Existen, por otra parte, casos destacados de ampliación de los canales de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en la prestación o control de servicios locales, pero estos ejemplos pueden considerarse todavía incipientes en el conjunto de la región. Lo mismo sucede con iniciativas en torno de canales de participación más efectivos, con el propósito de que se asuma mayor responsabilidad por los resultados.

3. DESAFÍOS EN MATERIA DE LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Las demandas respecto del gasto social están fuertemente asociadas a las estructuras económicas y sociales, así como a la dinámica de la población. Como podremos observar, esta última también se relaciona con el nivel de desarrollo económico evaluado según el PIB por habitante.

La estructura etaria de la población, en tanto dimensión básica de su dinámica, conlleva profundas repercusiones económicas y sociales, ya que incide tanto en la oferta de fuerza de trabajo como en la demanda de bienes y servicios y en la composición de la demanda de servicios sociales, al tiempo que las necesidades y potencialidades de las personas varían según la etapa de su ciclo de vida. Así, en una población con alta participación de los estratos jóvenes los requerimientos en cuanto a salud infantil y educación son mayores que en una población envejecida, cuyas demandas más acentuadas corresponden a servicios de seguridad social y de atención de salud de los adultos (CEPAL/ CELADE/BID, 1996). Es decir, el tipo y la magnitud de los requerimientos en materia de servicios sociales dependerá del perfil de la estructura por edad de la población, y éste, a su vez, de la fase de su transición demográfica⁷ (véase el cuadro 5.5).

a) Una población que crece más lentamente y se envejece

De acuerdo con las proyecciones vigentes, en los decenios venideros la población de América Latina y el Caribe crecerá a un ritmo cada vez menos acelerado y su estructura etaria acusará un progresivo envejecimiento. Ambos rasgos son propios de un estadio relativamente avanzado de la transición demográfica y denotan el efecto conjunto del descenso sostenido de la fecundidad y de la creciente longevidad (véase el gráfico 5.2). El promedio de hijos por mujer, que ha llegado a 2.7 a fines del siglo XX, se reducirá a 2.4 en el quinquenio 2005-2010, y a 2.2 entre 2010 y 2025; en este último lapso, la mayoría de los países registrará niveles reproductivos equivalentes al mínimo necesario para asegurar el reemplazo de las generaciones (2.1 hijos por mujer). A raíz de estos comportamientos, el número medio anual de nacimientos se estabilizará en unos 11.5 millones entre 2000 y 2010 y disminuirá a 11.2 millones en 2025. Paralelamente, la esperanza de vida al nacer ascenderá gradualmente, de 69 a 71 años en el primer decenio del siglo XXI, para llegar a casi 75 en 2025 (Naciones Unidas, 1999c; CEPAL/CELADE, 1998a).

7. La transición demográfica es un proceso de larga duración que transcurre entre un régimen inicial de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de fecundidad y mortalidad, y otro, final, con bajas tasas de fecundidad y mortalidad, que se traducen en un crecimiento también bajo. Entre ambos regímenes extremos se identifica un momento en el que el crecimiento demográfico se acelera a raíz del descenso de la mortalidad y la persistencia de la alta fecundidad; tal etapa de "crecimiento transicional" se acerca a su fin cuando la fecundidad comienza a disminuir.

Cuadro 5.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES Y TERRITORIOS): COBERTURA DE
SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD EN EL DECENIO DE 1990, POR GRUPOS DE
PAÍSES SEGÚN CATEGORÍA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Categoría de transición/ países	Educación				Salud (4)			
	Nivel preescolar (1) (%)	Primer nivel (2) (%)	Segundo nivel (3) (%)	Tercer nivel (3) (%)	Camas por 1000 hab. ^a	Atención prenatal (%)	Atención en el parto (%)	Médicos por 10.000 hab. ^c
Transición incipiente	36.5	65.8	28.8	11.3	1.1	60.5	37.0	4.8
Bolivia	32.0	95.0	37.0	21.0	1.5	53.0	28.0	8.8
Haití	41.0	36.5	20.5	1.5	0.8	68.0	46.0	0.8
Transición moderada	30.0	85.3	40.0	11.6	1.5	74.2	59.0	7.8
Belice	27.0	...	...	...	2.2	95.0	80.0	5.9
El Salvador	34.0	87.5	37.0	18.0	1.7	56.0	62.0	9.6
Guatemala	33.0	82.0	26.0	8.0	1.3	54.0	35.0	8.6
Honduras	13.0	91.0	33.0	10.0	1.1	84.0	54.0	7.6
Nicaragua	20.0	76.5	57.0	11.5	1.4	87.0	87.0	6.5
Paraguay	53.0	89.5	47.0	10.5	1.3	69.0	36.0	8.7
Plena transición	54.2	88.8	57.5	23.0	2.1	85.0	84.0	12.9
Brasil	48.0	87.0	62.0	15.0	3.3	86.0	92.0	13.1
Colombia	35.0	65.0	66.5	16.5	1.5	83.0	96.0	11.3
Costa Rica	72.0	88.0	49.5	30.5	2.1	92.0	97.0	13.4
Ecuador	49.0	95.0	50.0	20.0	1.6	75.0	59.0	15.6
Guyana	84.0	...	...	...	2.7	95.0	95.0	1.8
México	72.0	99.0	64.0	16.0	1.0	93.0	74.0	17.4
Panamá	69.0	97.5	62.5	32.0	2.5	89.0	86.0	16.6
Perú	15.0	94.0	69.5	26.0	1.5	67.0	56.0	10.0
Rep. Dominicana	...	82.0	54.0	23.0	1.7	96.0	90.0	18.2
Venezuela	44.0	92.0	39.5	28.0	2.1	74.0	95.0	19.9
Transición avanzada	60.7	94.2	75.6	21.0	4.2	95.1	97.6	19.8
Argentina	54.0	94.0	77.0	36.0	3.9	96.0	95.0	26.8
Bahamas	10.0	...	...	...	4.0	...	...	14.7
Barbados	...	...	...	...	7.9	100.0	100.0	11.9
Chile	92.0	90.5	75.0	31.5	3.0	100.0	100.0	11.0
Cuba	88.0	99.0	80.5	12.5	5.6	100.0	100.0	48.2
Jamaica	84.0	98.5	65.0	8.0	2.2	73.0	90.0	9.9
Puerto Rico	...	...	...	...	4.4	96.0	...	...
Trinidad y Tabago	...	88.0	73.5	8.0	4.2	98.0	99.0	7.5
Uruguay	36.0	95.0	82.5	30.0	4.4	98.0	99.0	36.9

(1) Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Anuario Estadístico - UNESCO, 1998, París, 1999. Corresponde a tasas brutas de escolarización en distintos años entre 1990 y 1996. (2) Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Anuario estadístico - UNESCO, 1998, París, 1999. Corresponde al promedio de tasas netas de escolarización entre hombres y mujeres para el período 1996-97. (3) Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) Anuario estadístico - UNESCO, 1998, París 1999. Corresponde al promedio de tasas brutas de escolarización entre hombres y mujeres para el período 1996-97. (4) Fuente: OPS (Organización Panamericana de la Salud), La salud en las Américas. Edición 1998, vol.1, Washington, D.C., 1999.

^a Promedio de los años 1991 y 1996.

^b Valores del año 1995.

^c Promedio de los años 1992 y 1997.

Gráfico 5.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DEPENDENCIA TOTAL (IDT) E INDICADORES DEMOGRÁFICOS BÁSICOS, POR CATEGORÍAS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y PARA EL TOTAL DE LA REGIÓN

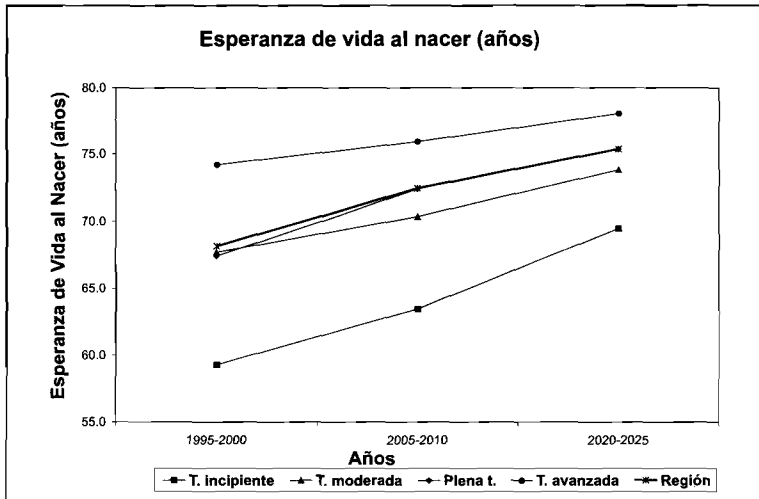
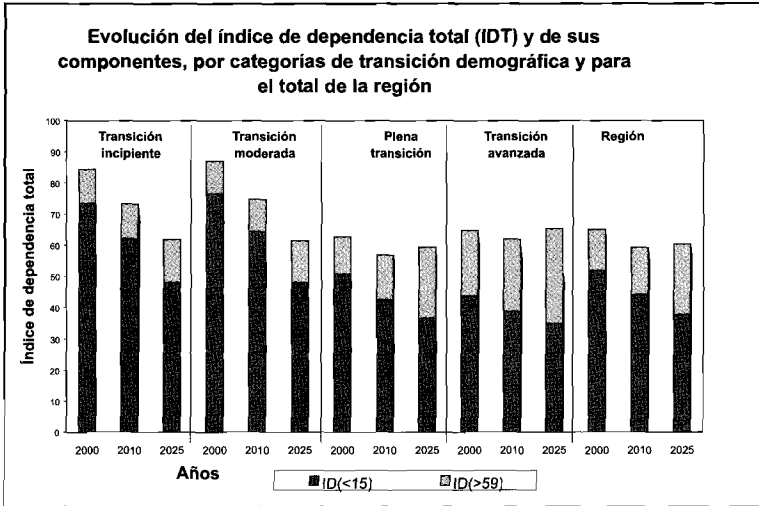
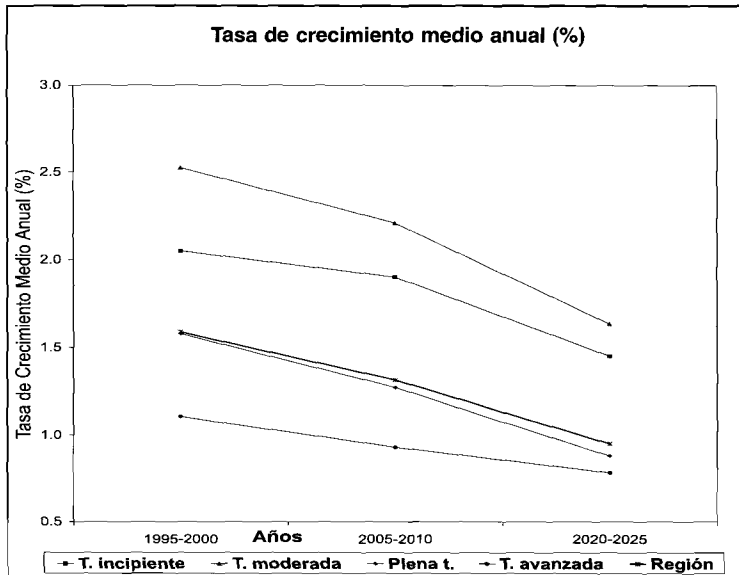
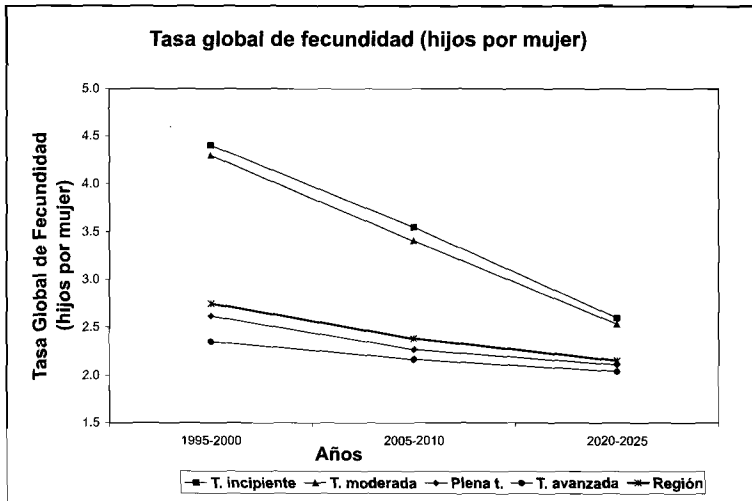


Gráfico 5.2 (Continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DEPENDENCIA TOTAL (IDT) E INDICADORES DEMOGRÁFICOS BÁSICOS, POR CATEGORÍAS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y PARA EL TOTAL DE LA REGIÓN



Fuente: Cálculos CELADE:

Las tendencias descritas redundarán en una retracción de la tasa media anual de crecimiento demográfico: entre los quinquenios 1995-2000 y 2005-2010 disminuirá de 1.6% a 1.3%, y a 0.9% en el período 2020-2025. No obstante el descenso de su ritmo de incremento, la población seguirá aumentando en términos absolutos: 77 millones de personas se agregarán entre 2000 y 2010, año en que el total de habitantes de la región alcanzará a 595 millones; entre 2010 y 2025 se sumarán otros 103 millones, lo que llevará el total a 698 millones. La atenuación del ritmo de crecimiento demográfico irá acompañada del aumento de la edad mediana de la población, que pasará de 25 a 28 años entre 2000 y 2010 y a 32 en 2025. Este cambio en la composición etaria refleja un proceso progresivo de envejecimiento, que se manifiesta en la creciente participación de las personas de 60 y más años de edad en la población total, que pasará de 8% en 2000, a 9% y 14% en los años 2010 y 2025, respectivamente, y en el descenso de la proporción de menores de 15 años, de 32% en 2000 a 28% en 2010 y a 24% en 2025. Entre ambos grupos extremos, el conjunto de personas en edad de trabajar (15-59 años) aumentará en los primeros años del siglo XXI de 60% en 2000 a 63% en 2010, para luego tender a reducirse a 62% en 2025.

Como consecuencia de las modificaciones de la estructura demográfica por edad, en el primer decenio del siglo XXI disminuirá el número de personas a cargo de la población en edad de trabajar: entre los años 2000 y 2010, el índice de dependencia demográfica total bajará de 65 a 59 dependientes por cada cien potenciales activos. Sin embargo, y en virtud del progresivo envejecimiento de la población, dicho índice tenderá a aumentar a partir del segundo decenio del siglo XXI, hasta llegar a 60% el año 2025 (véase el gráfico 5.2). Por tanto, en la mayoría de los países de la región se tendrá en los próximos años una oportunidad histórica de aprovechar la disponibilidad de un amplio potencial laboral para aumentar la capacidad de producción y mejorar las condiciones de vida de la población. No obstante, este “bono demográfico” no rinde beneficios por sí solo y, de hecho, la región ha venido desaprovechando las oportunidades que éste ha ofrecido durante las dos últimas décadas (véase el capítulo I del tomo I). El logro de estos objetivos exige, por lo tanto, que se adopten políticas públicas orientadas a elevar la calificación de los recursos humanos y a propiciar su efectiva incorporación al mercado laboral.

Si bien las observaciones anteriores son válidas para la región en su conjunto, la heterogeneidad que distingue el proceso de transición demográfica cuyo curso se define en función de la trayectoria y profundidad de las transformaciones económicas, sociales y culturales condiciona dinámicas que difieren entre los países y dentro de ellos (CEPAL/CELADE, 1993). Esta diferenciación que se origina en las especificidades de la composición etaria al inicio de la transición y en la velocidad de los cambios de la fecundidad y la mortalidad persistirá en los próximos decenios y se manifestará en los distintos ritmos del crecimiento demográfico y de la evolución de las estructuras por edad de las poblaciones nacionales (véase el recuadro 5.1).

Recuadro 5.1

LA HETEROGENEIDAD DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

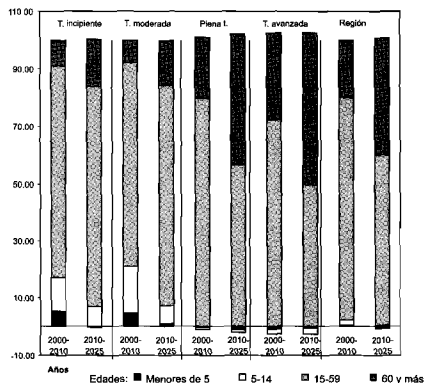
Como se puede observar en el cuadro siguiente, el ritmo de incremento demográfico regional irá declinando gradualmente a lo largo del siglo XXI, pero la trayectoria del cambio diferirá entre los grupos de edad y entre los países, según el grado de avance del proceso de transición demográfica. Entre los años 2000 y 2010, la población menor de 5 años seguirá creciendo en la región como un todo, aunque disminuirá en los países en plena transición y en transición avanzada; entre 2010 y 2025, también se reducirá en los países en transición moderada y en el conjunto regional. El grupo de 5 a 14 años de edad evolucionará de manera similar, pero continuará aumentando levemente en los países en transición incipiente y moderada hasta el año 2025. A su vez, el grupo de 15 a 59 años crecerá en todas las categorías de transición demográfica, si bien cada vez más pausadamente. El ritmo de aumento del grupo de 60 y más años será mayor que el de los otros estratos etarios y su dinamismo se acentuará después del año 2010, especialmente en los países en transición moderada e incipiente.

De este comportamiento se desprende que los niños y jóvenes perderán participación en la población regional, en tanto que los adultos mayores adquirirán una creciente relevancia en términos absolutos y relativos. La progresiva generalización de la tendencia al envejecimiento no impedirá que persistan diferencias en la composición del cambio de la población entre las categorías de avance de la transición demográfica.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LOS GRANDES GRUPOS DE EDAD, POR CATEGORÍAS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, PERÍODOS 2000-2010 Y 2010-2025

Categoría de transición	2000-2010					2010-2025				
	Menores de 5 años	Población 5 a 14	Población 15 a 59	Población 60 y más	Población total	Menores de 5 años	Población 5 a 14	Población 15 a 59	Población 60 y más	Población total
Incipiente	0.77	0.92	2.54	2.77	1.92	-0.05	0.51	2.04	3.48	1.58
Moderada	0.78	1.51	2.99	3.10	2.32	0.15	0.53	2.36	4.01	1.82
Plena	-0.04	-0.05	1.72	3.49	1.35	-0.15	-0.06	0.91	4.01	1.01
Avanzada	-0.10	-0.10	1.12	2.12	0.94	-0.07	-0.10	0.61	2.42	0.75
Región	0.07	0.12	1.74	3.15	1.38	-0.10	0.02	1.01	3.69	1.06

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN DEL CAMBIO DE LA POBLACIÓN SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD, POR CATEGORÍAS DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, PERÍODOS 2000-2010 Y 2010-2025



Cuadro 5.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES Y TERRITORIOS): POBLACIÓN TOTAL
(AÑOS 2010 Y 2025), TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO
(PERÍODOS 2000-2010 Y 2010-2025) POR GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN CATEGORÍA
DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Categoría de transición/países	Población total		Tasas de crecimiento, período 2000-2010/población total grupos de edad, año 2010					Tasas de crecimiento, período 2010-2025/población total grupos de edad, año 2025				
	2010	2025	Población total	Meno-	Pobla-	Pobla-	Pobla-	Población total	Meno-	Pobla-	Pobla-	Pobla-
				res de 5 años	ción de 5 a 14	ción de 15 a 59	ción de 60 y más		res de 5 años	ción de 5 a 14	ción de 15 a 59	ción de 60 y más
Transición incipiente	20 223	25 650	1.9	0.8	0.9	2.5	2.8	1.6	-0.1	0.5	2.0	3.5
Bolivia	10 229	13 131	2.1	0.6	1.4	2.6	3.0	1.7	0.0	0.4	2.2	3.5
Haití	9 994	12 519	1.8	1.0	0.4	2.5	2.5	1.5	-0.1	0.6	1.9	3.5
Población total				2 560	4 702	11 660	1 301		2 540	5 076	15 8422	192
Transición moderada	44 078	57 955	2.3	0.8	1.5	3.0	3.1	1.8	0.2	0.5	2.4	4.0
Belice	294	370	2.0	-0.6	0.8	3.1	1.3	1.5	0.2	-1.0	2.1	4.8
El Salvador	7 441	9 062	1.7	-0.1	1.0	2.2	2.9	1.3	-0.1	-0.1	1.7	3.1
Guatemala	14 631	19 816	2.5	1.1	1.9	3.2	2.7	2.0	0.2	0.8	2.8	3.6
Honduras	8 203	10 656	2.4	0.4	1.2	3.2	3.6	1.7	0.0	0.2	2.3	4.3
Nicaragua	6 529	8 696	2.5	0.6	1.9	3.2	3.5	1.9	0.0	0.4	2.6	4.6
Paraguay	6 980	9 355	2.4	1.4	1.3	3.0	3.4	2.0	0.6	1.1	2.1	5.0
Población total				5 661	10 582	25 198	2 637		5 790	11 461	35 8904	814
Plena transición	447 502	520 995	1.3	0.0	-0.1	1.7	3.5	1.0	-0.1	-0.1	0.9	4.0
Brasil	192 240	220 509	1.2	0.2	-0.3	1.5	3.3	0.9	-0.1	0.1	0.6	4.0
Colombia	49 665	59 758	1.6	0.0	0.5	2.0	3.7	1.2	0.1	0.1	1.2	4.4
Costa Rica	4 857	5 929	1.9	0.8	0.6	2.2	4.0	1.3	0.1	0.4	1.2	4.4
Ecuador	14 899	17 796	1.6	-0.1	0.3	2.2	3.3	1.2	-0.3	-0.2	1.3	4.0
Guyana	923	1 045	0.7	-1.0	-1.1	1.2	2.7	0.8	0.0	0.0	0.4	5.0
México	112 891	130 196	1.3	-0.5	0.0	1.8	3.6	1.0	-0.4	-0.4	1.0	3.9
Panamá	3 266	3 779	1.3	-0.4	-0.2	1.7	3.6	1.0	-0.1	-0.3	0.9	3.8
Perú	29 885	35 518	1.5	-0.1	0.0	2.1	3.3	1.2	-0.2	-0.1	1.3	3.7
Rep. Dominicana	9 708	11 165	1.3	-0.3	-0.2	1.8	3.7	0.9	-0.4	-0.3	0.8	4.3
Suriname	452	525	0.8	-0.8	-1.2	1.6	0.8	1.0	0.0	0.1	0.9	3.9
Venezuela	28 716	34 775	1.7	0.2	0.3	2.2	4.2	1.3	-0.2	0.1	1.3	4.2
Población total				40 757	80 800	285 295	40 650		39 852	80 120	326 86774	156
Transición avanzada	83 718	93 617	0.9	-0.1	-0.1	1.1	2.1	0.7	-0.1	-0.1	0.6	2.4
Antillas Neerlandesas	237	257	0.9	-0.6	-0.3	0.8	3.6	0.5	-0.4	-0.4	0.0	3.4
Argentina	41 474	47 160	1.1	0.2	0.4	1.3	1.7	0.9	-0.1	-0.1	1.0	2.0
Bahamas	354	415	1.4	-0.6	0.6	1.7	3.8	1.1	0.2	-0.5	0.9	4.4
Barbados	282	297	0.4	-0.6	-1.7	0.8	1.0	0.3	0.0	-0.2	-0.5	3.8
Chile	17 010	19 548	1.1	-0.3	-0.2	1.3	3.2	0.9	0.2	0.1	0.6	3.4
Cuba	11 516	11 798	0.3	-1.2	-2.1	0.3	2.7	0.2	-0.1	-0.4	-0.5	2.6
Guadalupe	510	569	1.1	-0.3	0.1	1.2	2.7	0.7	-0.2	-0.1	0.3	3.3
Jamaica	2 816	3 245	0.9	-1.0	-0.5	1.5	1.4	0.9	0.0	-0.4	0.9	3.7
Martinica	421	450	0.6	-0.7	-1.4	0.9	2.0	0.4	0.3	-0.2	-0.1	2.6
Puerto Rico	4 158	4 478	0.7	-0.2	0.3	0.6	2.2	0.5	-0.6	-0.5	0.4	1.9
Trinidad y Tabago	1 374	1 493	0.6	1.0	-2.9	1.0	2.9	0.6	-0.7	0.5	-0.1	3.7
Uruguay	3 566	3 907	0.7	-0.2	0.3	0.8	0.9	0.6	0.0	-0.2	0.6	1.4
Población total				6 681	13 391	51 658	11 988		6 616	13 192	56 58717	222
Región	595 521	698 217	1.4	0.1	0.1	1.7	3.1	1.1	-0.1	0.0	1.0	3.7
Población total				55 659	109 475	373 811	56 576		54 798	109 849	435 18698	384

Fuente: Naciones Unidas, *World population projections. The 1998 Revision*, vol.1 (ST/ESA/SER.A/177), Nueva York, 1999; CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", *Boletín demográfico*, año 31, N° 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile, julio, 1998.

Durante el primer decenio del siglo XXI, los países que se encuentran en las etapas incipiente y moderada de la transición demográfica registrarán niveles de fecundidad, mortalidad y crecimiento demográfico relativamente elevados. Por ende, en ellos el grado de envejecimiento de la población seguirá siendo reducido y la alta gravitación de los grupos de edad juveniles se traducirá en índices de dependencia más altos que en el promedio de la región, los que, sin embargo, tenderán a descender con rapidez durante la primera mitad del siglo XXI (véase el cuadro 5.6). En los países en plena transición o donde este proceso está más avanzado, el menor crecimiento demográfico y el progresivo envejecimiento de las estructuras etarias redundarán en índices de dependencia inferiores al promedio, aunque tenderán a elevarse a medida que aumente la proporción de adultos mayores.

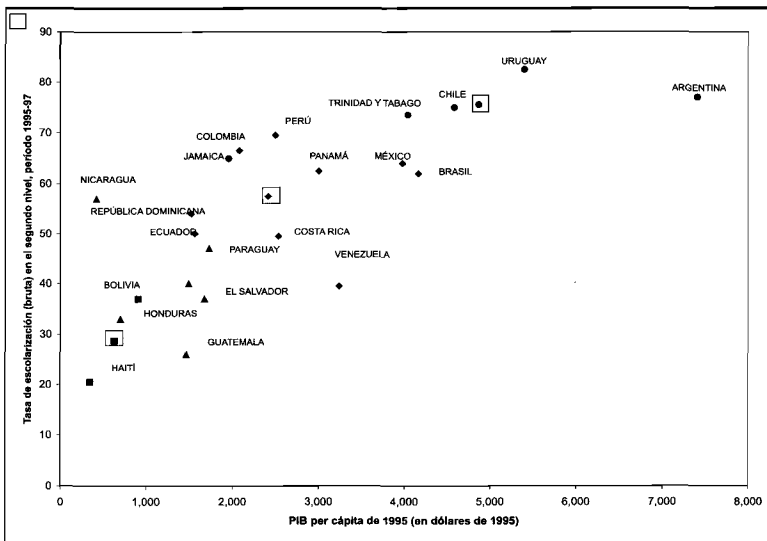
Como la transición demográfica es un proceso de reciente data y gran dinamismo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las modificaciones que experimentará la estructura por edad en los próximos decenios redundarán en la coexistencia de requerimientos inherentes a una población todavía relativamente juvenil con los que irá originando el envejecimiento. Tal coexistencia impone el gran desafío de adaptar los mecanismos institucionales para que la asignación de recursos físicos y humanos se ajuste a una demanda variable. Es decir, además de continuar esforzándose por superar los rezagos en materia de atención todavía pendientes, se debe actuar con criterios flexibles para responder al cambio de los requerimientos de la población, a la vez que se previene el riesgo de generar capacidades ociosas.

b) El cambio de la demanda potencial de educación: retos y posibilidades

En general, los indicadores nacionales de cobertura de la educación tienden a variar de acuerdo con el PIB por habitante y el proceso de transición demográfica. Si bien en la mayoría de los países (17 de 22), las tasas de escolarización del primer nivel de enseñanza exceden el 85% de la población objetivo, las correspondientes al segundo nivel superan el 60% en sólo la mitad de ellos (11). En consecuencia, la cobertura de la enseñanza primaria está cerca de la universalidad (salvo en Haití), pero la de la secundaria todavía está relativamente lejos de lograr tal condición. Se advierte, además, que las tasas de escolarización del nivel secundario son sistemáticamente más bajas en los países en etapas de transición demográfica incipiente y moderada y con menores niveles de PIB por habitante (véase el gráfico 5.3.a). Aun cuando esta relación también se verifica con respecto a los niveles de educación terciaria y preescolar, los valores nacionales presentan una gran dispersión. Los países en estadios de transición avanzada tienden a alejarse de las condiciones de origen, y presentan mayores coberturas y montos de PIB per cápita; una situación opuesta se aprecia entre los países integrantes de los grupos en transición demográfica incipiente y moderada. El rezago de los dos últimos grupos se debe, en parte, a que el grueso de los esfuerzos

Gráfico 5.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA E INDICADORES DE COBERTURA DE SERVICIOS SOCIALES POR PAÍSES Y GRUPOS, SEGÚN PIB PER CÁPITA, AÑOS NOVENTA

A. Educación



B. Salud: disponibilidad de médicos

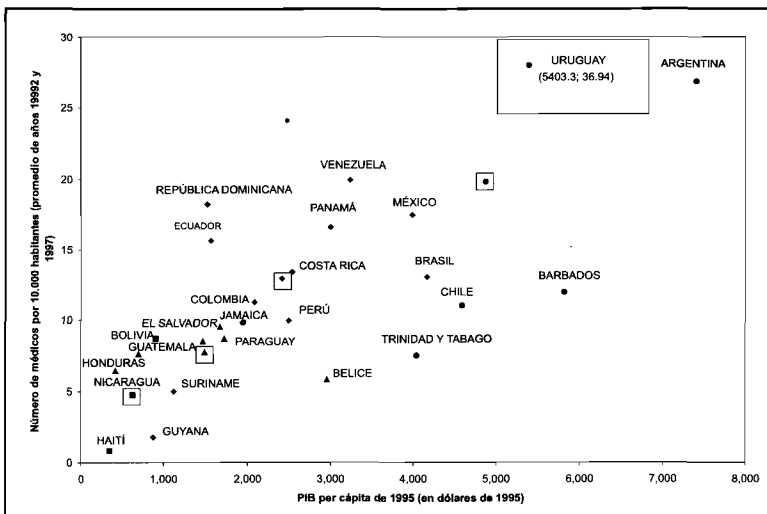
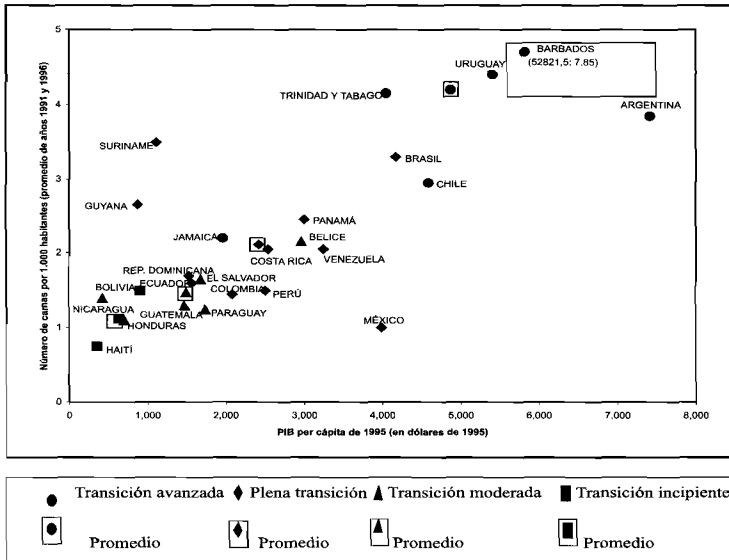


Gráfico 5.3 (Continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA E INDICADORES DE COBERTURA DE SERVICIOS SOCIALES POR PAÍSES Y GRUPOS, SEGÚN PIB PER CÁPITA, AÑOS NOVENTA

C. Salud: disponibilidad de camas de hospital



Fuente: Cuadro 5.5.

se ha dirigido a ampliar la cobertura del primer nivel, en procura de atender la demanda que genera la alta proporción de niños en sus respectivas poblaciones. Además, como en general el costo de la enseñanza media es más elevado que el de la primaria, su financiamiento exigirá comprometer una importante fracción de los recursos asignados al sector educacional. En los países en plena transición, el rezago es menor, ya que en casi todos ellos las tasas de escolarización del segundo nivel alcanzan a más de la mitad de la población objetivo.

Dada su enorme importancia para las estrategias de desarrollo, la educación debe concitar la preocupación prioritaria de todos los actores sociales; sin omitir la consideración de los actuales rezagos y deficiencias cualitativas, cabe prestar especial atención al papel de la dinámica demográfica en la determinación de la magnitud y el crecimiento futuros de la población potencialmente demandante.

Durante el primer decenio del siglo XXI, el descenso sostenido de la fecundidad llevará a que el segmento de la población regional de menos de cinco años de edad se incremente a una tasa media anual de 0.1%, lo que equivale a un aumento neto de

sólo 36 000 niños por año (véase el cuadro 5.7). No obstante, a lo largo de ese decenio se registrarán disminuciones del número absoluto de niños en la mayoría de los países (19 de 31), lo que implicará una menor presión sobre los recursos necesarios para ampliar la cobertura de la educación preescolar. Los demás países (12), que en su mayor parte iniciaron más recientemente su proceso de transición demográfica, deberán continuar esforzándose por satisfacer las demandas del grupo infantil, pues a las actuales deficiencias de cobertura se añadirá una nueva demanda potencial anual de 112 000 niños. A más largo plazo, entre 2010 y 2025, la población infantil disminuirá o se estabilizará en casi todos los países, situación que determinará un decrecimiento de 861 000 efectivos durante ese período para el conjunto de la región. Este panorama permite sugerir que el objetivo de brindar atención preescolar a todos los niños se hará más factible en los próximos años en la gran mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe.

En el período 2000-2010 la población de 5 a 12 años de edad que demanda educación primaria aumentará, en promedio, a razón de 130 000 personas por año. No obstante, como en el caso del grupo de menos edad, el número absoluto de efectivos disminuirá o se estabilizará en la mayoría de los países (15 de 23) en plena transición o en transición avanzada; tal evolución permitirá que los esfuerzos de política se concentren en atender la demanda preexistente no satisfecha de los sectores pobres urbanos y rurales, y abrirá la posibilidad de asignar una mayor proporción de recursos al mejoramiento de la calidad de la educación. Distinta será la situación de los países que iniciaron más tarde su transición demográfica, pues en todos ellos, en el primer decenio del siglo XXI el aporte de las cohortes de más alta fecundidad redundará en un crecimiento del segmento de 5 a 12 años a un ritmo superior al de la población de menos de 5 años, de lo que resultará un aumento neto anual de 175 000 personas. Como esta demanda adicional coincide con una insuficiente cobertura del sistema educativo, los países enfrentan el riesgo de que una parte importante de su población siga reproduciéndose con bajos niveles de calificación. Durante el período 2010-2025, la tasa de crecimiento del grupo de 5 a 12 años será virtualmente nula en la región en su conjunto, en tanto que en los países en transición incipiente y moderada el aumento medio anual se reducirá a menos de 90 000 personas.

La matrícula de educación media, aunque sin haber alcanzado una cobertura tan amplia como la primaria, también registró una gran expansión en los últimos años, lo que hace verosímil que la universalización de este nivel de enseñanza sea una meta no lejana para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Tal meta es consonante con los beneficios que se derivan de la inversión oportuna en más y mejor educación e incidiría sobre los altos costos individuales y sociales asociados a los escasos logros educacionales de los niños y jóvenes que dejan de estudiar para insertarse en el mundo laboral a edades tempranas. Tal como en el caso de los más jóvenes, la población regional de 13 a 17 años de edad, demandante de enseñanza media,

Cuadro 5.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES Y TERRITORIOS):
TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR,
POR GRUPOS DE PAÍSES, SEGÚN CATEGORÍA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA.
PERÍODOS 2000-2010 Y 2010-2025

Categoría de transición/ países	Tasas de cambio medio período 2000-2010					Tasas de cambio medio período 2010-2025				
	Población en edad escolar					Población en edad escolar				
	Menores de 5 años	Pobla- ción de 5 - 12	Pobla- ción de 13 - 17	Pobla- ción de 18 - 24	Pobla- ción de 5 - 24	Menores de 5 años	Pobla- ción de 5 - 12	Pobla- ción de 13 - 17	Pobla- ción de 18 - 24	Pobla- ción de 5 - 24
Transición incipiente	0.77	0.95	1.02	2.30	1.38	-0.05	0.44	0.93	1.01	0.75
Bolivia	0.55	1.25	2.20	2.17	1.76	-0.01	0.34	0.73	1.47	0.81
Haití	0.98	0.64	-0.10	2.43	1.01	-0.10	0.53	1.13	0.57	0.69
Transición moderada	0.78	1.80	1.27	2.14	1.77	0.15	0.47	0.89	1.54	0.92
Belice	-0.61	0.77	1.64	1.58	1.25	0.21	-0.79	-0.64	0.77	-0.21
El Salvador	-0.08	0.84	1.37	0.07	0.72	-0.14	-0.16	0.16	0.97	0.30
Guatemala	1.14	2.99	0.29	2.63	2.14	0.18	0.68	1.29	1.93	1.23
Honduras	0.39	1.04	2.04	2.59	1.76	0.03	0.20	0.48	1.14	0.58
Nicaragua	0.64	1.71	2.29	2.15	1.99	-0.01	0.31	0.79	1.88	0.93
Paraguay	1.41	1.28	1.56	2.93	1.85	0.60	1.07	1.32	1.38	1.23
Plena transición	-0.04	-0.06	0.00	0.35	0.10	-0.15	-0.06	-0.03	-0.03	-0.04
Brasil	0.24	-0.20	-0.86	-0.10	-0.33	-0.06	0.12	0.18	-0.23	0.01
Colombia	0.03	0.33	1.20	1.00	0.77	0.12	0.13	0.05	0.50	0.24
Costa Rica	0.76	0.62	0.47	1.60	0.91	0.06	0.34	0.58	0.35	0.40
Ecuador	-0.11	0.24	0.57	0.91	0.55	-0.26	-0.21	-0.05	0.26	0.00
Guyana	-0.99	-1.31	-0.36	0.46	-0.46	0.00	0.16	-0.68	-0.69	-0.35
México	-0.53	-0.13	0.44	0.20	0.12	-0.37	-0.43	-0.42	-0.06	-0.30
Panamá	-0.37	-0.23	0.42	1.00	0.34	-0.12	-0.28	-0.35	-0.17	-0.26
Perú	-0.11	-0.02	0.31	0.81	0.34	-0.17	-0.10	-0.05	0.03	-0.05
Rep. Dominicana	-0.35	-0.31	0.48	1.16	0.37	-0.38	-0.28	-0.34	-0.28	-0.30
Suriname	-0.78	-0.92	-2.23	0.33	-0.82	0.00	0.00	-0.52	-0.94	-0.47
Venezuela	0.22	0.27	0.76	1.55	0.82	-0.21	0.03	0.21	0.33	0.18
Transición avanzada	-0.10	-0.12	0.26	0.45	0.17	-0.07	-0.10	-0.09	-0.05	-0.08
Antillas Neerlandesas	-0.57	-0.71	1.11	0.83	0.29	-0.40	0.00	-0.74	-0.56	-0.39
Argentina	0.23	0.43	0.49	0.08	0.32	-0.10	-0.13	0.18	0.35	0.11
Bahamas	-0.63	0.59	1.64	1.30	1.09	0.21	-0.53	-0.42	0.62	-0.11
Barbados	-0.61	-2.08	-1.00	-0.35	-1.16	0.00	0.00	-1.15	-1.31	-0.77
Chile	-0.26	-0.33	0.76	1.58	0.58	0.18	0.19	-0.17	-0.11	0.00
Cuba	-1.18	-2.16	-0.89	1.18	-0.64	-0.15	-0.30	-1.07	-1.83	-1.06
Guadalupe	-0.27	0.00	0.82	0.00	0.20	-0.19	-0.12	-0.36	-0.26	-0.23
Jamaica	-1.02	-0.70	0.12	0.00	-0.26	-0.03	-0.34	-0.57	-0.04	-0.29
Martinica	-0.74	-0.87	-0.34	0.48	-0.26	0.25	-0.15	-0.73	-1.00	-0.60
Puerto Rico	-0.19	0.28	0.38	-0.99	-0.14	-0.60	-0.60	-0.21	0.37	-0.16
Trinidad y Tabago	0.97	-1.09	-5.66	-0.46	-2.14	-0.73	0.51	0.14	-2.09	-0.57
Uruguay	-0.18	0.18	0.79	-0.11	0.23	0.02	-0.15	-0.05	0.33	0.04
Región	0.07	0.14	0.18	0.57	0.30	-0.10	0.01	0.09	0.15	0.08

Fuente: Naciones Unidas, *World Population Projections. The 1998 Revision*, vol. 1 (ST/ESA/SER.A/177), Nueva York, 1999; CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", *Boletín demográfico*, año 31, No. 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile, julio, 1998.

crecerá a un ritmo cada vez menor en los próximos decenios: el aumento neto anual será de casi 100 000 personas entre 2000 y 2010 y bajará a 77 000 entre 2010 y 2025.

En la categoría en transición avanzada, durante el decenio 2000-2010 el número absoluto de jóvenes de 13 a 17 años disminuirá, se mantendrá estable o aumentará, según el efecto de las tendencias demográficas del pasado en cada país, con un incremento neto anual de 17 000 personas para todo el grupo. Como las tasas de escolarización del nivel medio alcanzan sus mayores valores en este grupo de países, tal aumento parece reducido; sin embargo, la demanda debe considerar los déficit preexistentes, así como la necesidad de mejorar la calidad de la educación y adecuar los contenidos de la enseñanza a las exigencias contemporáneas, para así brindar oportunidades efectivas a los jóvenes que no podrán llegar a cursar la enseñanza superior. Si bien en el grupo de países en plena transición el cambio de la población demandante dará por resultado un saldo neto virtualmente nulo en el primer decenio del siglo XXI, este comportamiento se deberá casi exclusivamente a la importante disminución que se registrará en Brasil, pues en la mayoría de los países habrá incrementos. El aumento de la demanda de la población de 13 a 17 años se convierte en un reto de envergadura, pues la oferta actual de enseñanza secundaria todavía exhibe rezagos significativos. Entre 2010 y 2025 las tasas de crecimiento de este segmento de población serán negativas en los países en plena transición y en transición avanzada. Mayores serán los desafíos de los países en transición moderada e incipiente, ya que su población demandante de educación media se acrecentará a razón de 80 000 personas por año entre 2000 y 2010, y de casi 90 000 en el período 2010-2025. Estas cifras pueden traducirse en un problema crítico, pues deben agregarse al de la insuficiencia de las actuales tasas de escolarización en ese nivel educativo.

En las edades en que se accede a la educación superior (18 a 24 años), los factores demográficos pierden importancia en la estimación de la demanda potencial, pues la mayor parte de los jóvenes se incorpora al mercado laboral. Sin embargo, en los últimos años sus tasas de participación en la actividad económica han disminuido, en consonancia con la ampliación de la matrícula en los centros de educación superior, cuya oferta se ha diversificado, y con el aumento de la retención de los estudiantes hasta el último grado del nivel medio. En el conjunto de América Latina y el Caribe, el número de eventuales aspirantes a la enseñanza superior aumentará en poco más de 4 millones a lo largo del período 2000-2010, y en 1.7 millones entre 2010 y 2025. El peso relativo de este grupo etario será menor cuanto más avanzada sea la etapa de transición demográfica; en cambio, en los países de transición más tardía, que registrarán las mayores tasas de crecimiento, esa proporción tenderá a mantenerse. Así, la demanda potencial de educación superior crecerá más vigorosamente en las naciones con tasas de escolarización más bajas.

c) Modificaciones cuantitativas y cualitativas de la demanda de salud

En cuanto a la salud, los valores medios de los indicadores que reflejan la capacidad de atención varían según el PIB per cápita y el estadio de transición demográfica, al igual que lo hacen las medidas de cobertura de la educación (véanse el cuadro 5.6 y los gráficos 5.3.b y 5.3.c).

La población y la salud son ámbitos estrechamente vinculados. Por una parte, las condiciones de salud (de las personas y del ambiente) y de nutrición son determinantes en el comportamiento de las variables demográficas fundamentales (mortalidad, fecundidad y migración). Así, los avances en salud e higiene ambiental logrados en la región durante los últimos decenios llevaron a la eliminación o la atenuación de algunas causas de muerte y contribuyeron a prolongar la longevidad de las personas, así como al proceso de envejecimiento de la población. Si bien en un primer momento el mejoramiento de las condiciones de salud, especialmente entre las mujeres, propició un incremento de la fecundidad en varios países, uno de los factores determinantes de su descenso posterior ha sido la disminución de la mortalidad infantil. La expansión de los servicios de salud reproductiva ha contribuido a difundir normas relacionadas con la procreación que favorecen la salud de las personas y ha propiciado conductas sexuales responsables, un mayor espaciamiento entre los nacimientos, la lactancia materna y el conocimiento y uso de métodos de planificación familiar (CEPAL/CELADE/BID, 1996b).

Por otra parte, los indicadores de la dinámica de la población constituyen insumos básicos para la programación de los recursos del sector de la salud, por la relación interactiva entre las etapas de la transición demográfica y los perfiles epidemiológicos. Así, un aspecto importante de los cambios ocurridos en los últimos años, y cuyos efectos se harán sentir con fuerza en los venideros, es la “transición epidemiológica”, que alude a la radical disminución de la prevalencia de las enfermedades transmisibles (infecciosas y parasitarias) y al aumento de las de tipo crónico y degenerativo. Estos cambios, propios de una situación de más baja mortalidad, especialmente en los primeros años de vida, se vinculan al incremento de la proporción de personas de edad avanzada.

Los cambios en la estructura de las causas de muerte asociadas al descenso de la mortalidad y la fecundidad se producen conjuntamente con modificaciones de la estructura por edades, lo que contribuye aún más a variar el perfil de la demanda de servicios de salud. La conjunción de un grado de desarrollo socioeconómico relativamente bajo, una elevada incidencia de la pobreza y una escasa cobertura de la atención de salud es responsable de la alta prevalencia de las enfermedades transmisibles en los países que iniciaron más tarde sus procesos de transición demográfica, lo que es particularmente importante en los grupos menores de 15 años, que representan allí casi el 40% de la población; en estos países las enfermedades transmisibles son la

causa de más de la mitad de las muertes (OPS, 1998 y 1990). Por el contrario, en los países con menores tasas de mortalidad y fecundidad, que integran la categoría en transición avanzada, aquellas enfermedades ocasionan sólo una quinta parte de las muertes de los menores de 15 años. Los tumores y enfermedades del aparato respiratorio son enfermedades que afectan a las personas en edades más avanzadas y van adquiriendo mayor importancia relativa a medida que disminuye el nivel de mortalidad; por ello se registran porcentajes muy elevados de muertes atribuibles a estas causas en los países en transición avanzada y en algunos de los que están en plena transición.

Los países que se ubican en una etapa avanzada de la transición demográfica enfrentan una demanda creciente de atención de salud por parte de la población adulta y de edad avanzada. Se trata de países en los que ya existe un grado moderadamente alto de envejecimiento, que se acentuará en los próximos años y obligará a los sistemas y servicios de salud a enfrentar retos como la atención de enfermedades crónicas, cuyo tratamiento requiere de técnicas complejas y costosas. En general, en estos países se han establecido servicios de salud de amplia cobertura para la población adulta mayor, como lo revelan los indicadores básicos sobre la disponibilidad de médicos y camas de hospital. Sin embargo, es necesario que estos servicios se consoliden y amplíen. Por otra parte, si bien la disminución del peso relativo de la población infantil reducirá en el futuro cercano la presión por servicios de salud para los niños, la posibilidad de reasignar algunos recursos para responder a los cambios cualitativos de la demanda futura de las personas de edad se verá contrarrestada por la necesidad de utilizar buena parte de esos recursos para combatir las enfermedades congénitas y del período perinatal, que también exigen tratamientos costosos. Un factor que complica la determinación de la demanda efectiva futura es que la actual población adulta mayor de estos países está seriamente afectada por una gran desigualdad socioeconómica, lo que implica falta de equidad en el acceso a los servicios básicos y a las transferencias que proporciona la seguridad social. En todo caso, se debe tener presente que el aumento neto anual del número de personas de 60 y más años de edad en los países en transición avanzada entre los años 2000 y 2010 será de unos 230 000 efectivos, incremento superior al de cualquier otro grupo etario; entre 2010 y 2025 alcanzará un promedio superior a medio millón de personas por año, equivalente al 52% del aumento total de la población.

Los países que están en plena transición demográfica se encuentran en una situación intermedia, de típica coexistencia de demandas. Si bien la distribución de las muertes por edad todavía muestra la importancia de los grupos más jóvenes, también se observa que la representación relativa de la población de 60 y más años se está volviendo rápidamente significativa, cercana a la de los jóvenes. Esta situación implica que, junto con fortalecer las estrategias de salud orientadas a la población materna e infantil lo que exige un perfeccionamiento sustancial de los servicios de salud

reproductiva y a la prevención de las enfermedades transmisibles, los servicios y profesionales de la salud de los países de este grupo tendrán que enfrentar un conjunto más variado de demandas que en el pasado. Si bien en estos países las proporciones de población de 60 y más años edad no tienen todavía la importancia que muestran en los de la categoría en transición avanzada, dicho grupo crece con mayor rapidez, lo que se explica por la celeridad del descenso de la fecundidad y la mortalidad. Así, entre 2000 y 2010, cada año se añadirán más de 1.2 millones de adultos mayores; entre 2010 y 2025, el aumento neto anual se triplicará, pues ascenderá a casi 3.4 millones de personas. Es decir, el avance de la transición hará patentes, a corto y mediano plazos, los retos propios de un acelerado cambio demográfico y epidemiológico. Aun así, estos países tienen pendiente la tarea de ampliar sus logros en la lucha contra las enfermedades infecciosas y parasitarias. Además, y pese a que la demanda de atención materno-infantil tenderá a estabilizarse, debido a la disminución del número de nacimientos, será necesario incrementar la oferta de servicios de salud reproductiva para responder a la demanda insatisfecha proveniente de los grupos de menores ingresos, que se manifiesta en grandes disparidades sociogeográficas en los niveles tanto de fecundidad como de mortalidad infantil.

En los países que integran los grupos en transición incipiente y moderada, la desnutrición, la prevalencia de enfermedades infectocontagiosas y la baja cobertura de atención básica de salud son una realidad palpable, y la salud de los niños es todavía uno de los problemas más críticos, especialmente si se considera que cerca del 50% de las muertes corresponde a menores de 15 años, también afectados por algunas enfermedades relativamente fáciles de prevenir (como las diarreicas y las respiratorias agudas). Sin embargo, el hecho de que las enfermedades transmisibles se propaguen también en otros grupos de edad, indica que si bien las acciones de salud deberán concentrarse en el binomio madre/niño, también tienen que contemplar la prevención de las enfermedades infecciosas y parasitarias en otras edades. La lucha contra estas enfermedades exigirá aplicar enfoques integrados, que combinen mejoras en nutrición y en salubridad ambiental con educación para la salud. A raíz del carácter juvenil de la estructura por edad de los países, su potencial reproductivo seguirá siendo elevado, por lo que habrá que dar prioridad a los servicios de salud reproductiva, que incluyan componentes específicos para los grupos jóvenes (CEPAL/CELADE, 1999a; CEPAL/CELADE, 1998b). Será necesario considerar los cambios que sobrevendrán como consecuencia de la disminución de la fecundidad y el consiguiente envejecimiento de la población; en efecto, y al igual que en el conjunto de la región, el grupo de 60 y más años de edad será el de más rápido crecimiento a partir del año 2000, con algo más de 100 000 personas por año, y durante los tres quinquenios siguientes se incrementará anualmente en casi 300 000 personas.

d) Una inédita expansión de la demanda de pensiones

A medida que envejece la población de los países, como resultado de su transición demográfica, aumenta la demanda de servicios de seguridad social. Sin embargo, en muchos países la cobertura de estos sistemas es reducida y, aun en los casos en que es relativamente alta, una importante proporción de las personas adscritas a ellos no logran financiar todos sus gastos con los ingresos previsionales. Pese a los esfuerzos de reforma realizados en los decenios de 1960 y 1970, poco se avanzó en la ampliación de la cobertura y en la uniformación de los heterogéneos regímenes nacionales, persistiendo los problemas de inequidad social y generacional. La crisis de los años ochenta agravó tales deficiencias, haciendo manifiestas las fallas de gestión que inducían una alta vulnerabilidad financiera en los fondos de la seguridad social. En el último decenio se introdujeron reformas más profundas con el fin de modificar la estructura y el funcionamiento de los regímenes vigentes y se optó por modelos que integran, en diversas formas, sistemas públicos reformados y mecanismos de capitalización individual con administración privada (véase el capítulo 4 de este tomo); sin embargo, la cobertura de los sistemas todavía es insuficiente.

Las coberturas de los sistemas pensionales también presentan una relación positiva con el PIB per cápita y, especialmente, con el avance de la transición demográfica. Sin embargo, la heterogeneidad de sistemas de protección y los menores desarrollos sobre información en este campo impiden una comparación adecuada para toda la región⁸.

Todo sistema de seguridad social es altamente sensible al envejecimiento de la población, que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es un proceso relativamente nuevo, pero tiende a generalizarse inexorablemente a medida que avanza la transición demográfica y mejoran las condiciones económicas. Si entre 1950 y 2000 la proporción de personas de 60 y más años de edad apenas aumentó de un 6% a un 8% de la población total, en los próximos decenios se incrementará sustancialmente, hasta llegar a más del 9% en 2010 y al 14% en 2025, lo que significa que durante el primer decenio del siglo XXI crecerá a razón de 42% (12 millones de personas), y de casi 80% (42 millones de personas) entre 2010 y 2025, un ritmo de expansión que superará en varias veces la tasa de crecimiento de la población total. Más allá de la heterogeneidad de las situaciones nacionales, la generalización progresiva de la transición imprimirá una notable velocidad al envejecimiento, mucho mayor que en el caso de la experiencia histórica de las naciones actualmente desarrolladas, fenómeno que es un rasgo evidente en todos los países de la región.

8. La cobertura es superior al 70% de los asalariados en Uruguay, Chile y Costa Rica; entre 50% y 70% en Colombia, Brasil, Argentina y México (OIT, 1999b). En igual forma se ordenan las magnitudes de la relación entre cotizantes efectivos y afiliados (Mesa Lago, 2000). Para otros países la información es incompleta y rezagada.

Si se considera en condiciones de jubilar a la población de 60 y más años de edad, la demanda potencial de pensiones es mayor en las naciones en transición demográfica avanzada, en las que ya en el año 2000 el 13% de la población ha alcanzado esta edad, y aumentará a casi 15% en 2010 y a más de 18% en 2025; esto representa un incremento de unas 230 000 personas por año entre 2000 y 2010, y de 520 000 entre 2010 y 2025. En torno de estos valores medios se registran grandes diferencias entre los indicadores nacionales, las que se explican principalmente por las distintas trayectorias del descenso de la fecundidad. No obstante el hecho de que la cobertura de la seguridad social comprende a más de las tres cuartas partes de la población económicamente activa de estos países, es indudable que el crecimiento de la demanda potencial exigirá grandes esfuerzos tanto para asegurar una vida digna a la población que vivirá un número cada vez mayor de años después de su jubilación como para obviar el riesgo de un aumento de la inequidad entre generaciones.

La tasa de crecimiento del grupo adulto mayor será todavía más elevada en los países que están en plena transición demográfica, y el número de mayores de 60 años aumentará a razón de 1.2 millones por año en el decenio 2000-2010 y de 3.4 millones en el período 2010-2025. Por lo tanto, en menos de treinta años estos países alcanzarán un grado de envejecimiento de la población similar al que actualmente presentan los que se encuentran en transición avanzada. Estas cifras, consideradas desde la óptica de la insuficiente cobertura de los sistemas de seguridad social (en promedio, sólo el 40% de la población económicamente activa está afiliada), ponen de relieve el enorme desafío que deberá enfrentarse a corto plazo. Sin embargo, si se aprovecha adecuadamente la oportunidad que brinda el aumento de la proporción de la población en edad de trabajar y la disminución de la de menores de 15 años, la ampliación de dicha cobertura puede constituirse en una fuente de ahorro que permita costear la gran demanda que se avecina. Aun con el aumento del número de personas de edad avanzada y del índice de dependencia demográfica de los mayores, en el año 2025 su incidencia todavía será relativamente reducida.

No es muy diferente el futuro que espera a los países en transición incipiente y moderada; sus actuales índices de envejecimiento son bastante reducidos, pero la velocidad de crecimiento del grupo de 60 y más años de edad será mayor que la del resto de la población y se irá incrementando hasta ser similar a la registrada en los países en plena transición. Como resultado de esta evolución, el número de personas mayores aumentará de poco más de 3 millones en 2000, a casi 4 millones en 2010 y a 7 millones en 2025. La envergadura del desafío que plantea este rápido incremento se ve acrecentada por la exigua tasa de cobertura de la seguridad social, que se extiende a menos de una cuarta parte de la población económicamente activa.

Capítulo 6

CIUDADANÍA, IGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL: LA ECUACIÓN PENDIENTE

1. NUEVAS FORMAS DE CIUDADANÍA

Las profundas transformaciones en curso están produciendo redefiniciones en relación con el ejercicio de la ciudadanía que van mucho más allá de su significado tradicional como expresión de un conjunto de derechos y deberes consagrados. Los signos de la globalización y la Tercera Revolución Industrial colocan en el centro del desarrollo los componentes del conocimiento y la información; el papel fundamental de los medios de comunicación provoca profundas transformaciones en el quehacer político y en la imagen de lo público; la fluidez de la circulación del dinero, la información, las imágenes y los símbolos diluye la idea de nación o de fronteras nacionales e impacta la tradicional división entre lo público y lo privado¹. Todos estos cambios alteran también las formas del ejercicio ciudadano, que se expanden a prácticas cotidianas relacionadas con el uso de la información para el logro de conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor y sus derechos y el uso del espacio mediático para devenir actor frente a otros actores.

Las promesas de interacción a distancia y de información instantánea coexisten con la exclusión y la desigualdades sociales al interior de las sociedades nacionales. Por otra parte, la globalización trae consigo una mayor conciencia de las diferencias entre identidades culturales. De este modo, aumentan las presiones y los logros en materia de afirmación cultural, a la vez que las demandas por ejercer derechos sociales y económicos chocan con mercados laborales restringidos.

2. EQUIDAD, IGUALDAD COMPLEJA Y CIUDADANÍA

La promoción de la equidad es un anhelo compartido por los gobiernos y la ciudadanía en todos los países de la región. Si bien la equidad como valor pareciera ser

1. Es importante considerar, por ejemplo, que la tradicional división entre lo público y lo privado, y entre el espacio laboral y el simbólico, están en la base de la crítica desde una perspectiva de género a los conceptos convencionales de ciudadanía.

objeto de un consenso universal, las fuentes de desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos. Por tal razón, es importante ampliar la noción de equidad considerando distintos aspectos que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo; con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole.

En el Capítulo 2 del tomo I ya se señaló que las inequidades no se producen con la misma intensidad en todos los ámbitos. La circulación de la información y el conocimiento y en parte los progresos de la cobertura educativa y sobre todo de la calidad de la educación permiten avanzar a buen ritmo en la reducción de las desigualdades simbólicas. Más resistentes al cambio, sin embargo, son las desigualdades en materia de ingresos y gastos familiares. Enfrentamos, pues, una situación de (des)igualdad compleja en que no somos “igualmente desiguales”, vale decir, donde las asimetrías varían en los distintos “subsistemas” del sistema general. Esto lleva a la necesidad de conjugar dos criterios. Por un lado, un criterio sistémico que contribuya a abordar diferenciadamente los distintos subsistemas, para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades. Por otro, un criterio sinérgico, según el cual la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otros. A modo de ejemplo, un mayor acceso al conocimiento, la información y la educación capacita a las personas para la competencia por el empleo productivo y, por ende, expande las opciones posteriores de movilidad social ascendente. Una distribución más justa en el ejercicio de la ciudadanía permite que los sectores excluidos tengan mayor presencia en las decisiones políticas y da más viabilidad al pleno ejercicio de los derechos sociales y culturales, lo cual también redundará en mayor bienestar social y mejor calidad de vida.

La igualdad simbólica (inmaterial) presente puede constituir el medio privilegiado para lograr una mayor igualdad material en el futuro. La mayor equidad en la educación, en el acceso a la información y el conocimiento, en la capacidad de comunicar mensajes a distancia y en el poder de influir en las decisiones tiene efectos positivos sobre la igualdad material en el futuro (equidad en cuanto a ingresos, productividad, movilidad social).

Sin embargo, la idea de la igualdad compleja también nos lleva a reconocer la persistencia de desigualdades complejas. De hecho, como se señala en el Capítulo 2 del tomo I, los “pobres materiales”, sobre todo aquellos que han sido “estructuralmente” pobres, son también “pobres simbólicos”. Esta pobreza puede medirse en

escasos años de escolaridad, desconocimiento respecto del uso de los nuevos medios de comunicación (sobre todo interactivos) y falta total de acceso al poder y las decisiones públicas, y a las redes de promoción social y profesional. De allí que la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades al inicio, requiere combinarse con acciones en pro de la igualdad en un ámbito más amplio. Es indispensable, en este sentido, impulsar políticas para compensar a los menos favorecidos y corregir desigualdades de trayectorias, a fin de lograr una sociedad más igualitaria. No basta con generar condiciones equitativas al inicio del aprendizaje o de la carrera productiva, pues las desigualdades se originan en distintos eslabones sobre los cuales es necesario intervenir para evitar movilizaciones descendentes que reproducen la desigualdad de oportunidades al cabo de un tiempo.

Al llegar a este punto, cabe interrogarse por la relación entre ciudadanía y exclusión. Porque si la ciudadanía incluye el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, y si por otro lado se incorporan en la agenda de la ciudadanía los nuevos modos de interacción surgidos del mundo mediático y de las nuevas formas de gestión y asociación, entonces los excluidos lo son también de la mayor parte de los derechos ciudadanos y del ejercicio moderno de la ciudadanía, y son quienes tienen menos posibilidades de participación política, de visibilidad en el espacio público, de acceso a ingresos dignos y empleos dignos, de contar con educación de calidad y buenos servicios sociales, de disponer de información oportuna como usuarios de servicios y como consumidores, y de formar parte activa en las redes electrónicas.

Empero, no sólo se trata de la equidad simbólica y la equidad material; existe asimismo un terreno intermedio, que incide sustancialmente en los niveles de equidad y tiene estrecha relación con los reclamos de ciudadanía. Este terreno es el de la equidad e inequidad por adscripción. En otras palabras, el peso de factores inmodificables en el acceso a las oportunidades de progreso y bienestar.

El principal factor de adscripción en este sentido es el sexo, y su significado y valoración socioculturales expresados en el sistema de género. Sabemos que en la región persiste la discriminación en el acceso a las ocupaciones y en las remuneraciones –a trabajo equivalente, en promedio un varón recibe mayores salarios o ingresos que una mujer. La vulnerabilidad de las familias con jefatura de hogar femenina, tanto en términos de seguridad y protección como de ingresos, es además un reproductor o generador de pobreza y de desigualdades. La discriminación de género en las familias y en la vida cotidiana lleva a las mujeres a estar más expuestas al maltrato y a la sobrecarga de trabajo, con violación de sus derechos sociales básicos. Dicha discriminación tiene un fuerte arraigo cultural (el machismo o sexismo), y las reivindicaciones de género traen a colación un debate postergado, también cultural, sobre el orden simbólico excluyente de una cultura patriarcal.

Pese a que se ha logrado un avance definitivo en el acceso de las mujeres a la educación en todos los niveles de enseñanza, ello no se traduce en un acceso a los procesos de adopción de decisiones públicas. Esto demuestra que la discriminación no es el resultado de diferencias en materia de capacitación sino que es un rasgo constitutivo de las actuales relaciones sociales.

Sabemos también que la discriminación de los grupos étnicos refuerza su condición socioeconómica, siempre muy por debajo de los promedios nacionales. Dicha discriminación, tal como la de género, puede no ser explícita, pero se manifiesta en la selección de personal en las empresas, en las formas instituidas de educación que impone la cultura oficial o hegemónica —que tiende a relegar al ámbito privado la transmisión y el desarrollo de su propia cultura—, en formas veladas o informales de segregación territorial, y en las dificultades de las minorías étnicas para acceder a la justicia y ser representadas en las decisiones políticas.

En estos casos los progresos en pro de la equidad están estrechamente ligados con los progresos en el campo de la ciudadanía. A mayor presencia en el ámbito político, en la comunicación de masas, en el debate público y en el imaginario nacional, mayores son las conquistas en cuanto a los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Y a más derechos, más beneficios desde las políticas sociales, menos discriminación en el empleo, mayores compensaciones establecidas por sus desventajas adscriptivas “acumuladas”, mejor acceso a la justicia y más movilidad territorial y social. De manera que si las inequidades adscriptivas son tanto simbólicas como materiales, la forma de corregirlas corresponde tanto al campo de la ciudadanía como al de los procesos estructurales para garantizar mayor igualdad de oportunidades. El caso de las mujeres y de los grupos étnicos es elocuente. La gran mayoría de los logros obtenidos en materia de mayor equidad, ingresos más justos, mejor acceso al empleo, reclamos de patrimonio y mayor protección social son el resultado de la lucha por la ciudadanía y el logro de mayor presencia y densidad ciudadanas. Y una parte significativa de lo que anteriormente llamamos los nuevos movimientos sociales se vincula a esta dinámica en que los factores de adscripción nuclea y movilizan a los grupos por sus derechos.

En el caso de las mujeres, la construcción de una ciudadanía plena exige superar la relación tutelar que el Estado establece con ellas y su tratamiento como beneficiarias de servicios y prestadoras de todos aquellos que este no asume. Requiere la revisión del concepto del hombre proveedor y la valorización del trabajo femenino remunerado y no remunerado. Impone también un reconocimiento social de la maternidad y de la paternidad y en general una revalorización de las actividades en el ámbito de la reproducción social y de las dificultades existentes para armonizar las esferas pública y privada. La respuesta a estas demandas llevan al Estado a promover mayores niveles de equidad, a la vez que los cambios en el papel del Estado deben favorecer una construcción jurídica, institucional y simbólica que rompa con el con-

junto de valores, procedimientos, rituales y prácticas que privilegian lo masculino y hacen de la ciudadanía femenina un predicado de la del varón. Asimismo, es en materia de participación en los procesos de adopción de decisiones donde se encuentran los mayores déficit en la región, y en este ámbito se necesita voluntad política para transformar el actual desequilibrio de poder entre varones y mujeres.

Además de las inequidades por factores de adscripción, también cabe señalar como factor de inequidad la pertenencia territorial. En términos de igualdad de oportunidades, habitar entornos territoriales diferentes puede constituir un factor de discriminación. Así, por ejemplo, la pertenencia a un entorno territorial urbano marcado por la inseguridad física, la descomposición social, la erosión de normas de convivencia comunitaria y la pobre oferta educativa, donde se dan todos los círculos viciosos de la pobreza, constituye un factor que limita claramente las oportunidades de desarrollo. Algo similar ocurre con la pertenencia a un hábitat rural disperso, donde la desconexión con los centros urbanos, la falta de acceso a mercados ampliados, la precariedad de la oferta educativa y sanitaria y, en general, la distancia respecto de los “códigos de modernidad” componen una situación de clara desventaja en cuanto a oportunidades futuras. Así, ser niño o joven en un barrio marginal urbano o en zonas rurales dispersas plantea perspectivas muy inequitativas si se compara con serlo en otros barrios u otras zonas.

3. CIUDADANÍA Y NUEVO ORDEN DEMOCRÁTICO

La ciudadanía ha sido entendida desde los orígenes del Estado de derecho como la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que integran la sociedad y la obligación de cumplir deberes y respetar los derechos de los demás. A los derechos de autonomía individual frente al poder del Estado y de participación en las decisiones públicas se agregan finalmente los denominados derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Entre ellos se han reconocido y consagrado los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la seguridad social y otros.

La consolidación de nuevas democracias en la región otorga especial importancia a la concertación política entre los diversos actores para enfrentar el futuro con proyectos de desarrollo sostenible. Esto hace que aparezcan hoy en primer plano los derechos de segunda generación, vale decir, aquellos que habilitan para participar en decisiones y proyectos que se asumen desde la vida política y el Estado. No obstante, la institucionalización de la democracia, si bien tiende hoy a girar en torno a la idea de ampliar los ámbitos de acuerdos y generar mecanismos pacíficos para procesar los desacuerdos, se estrella contra la falta de presencia pública y de acceso a las decisiones de una parte importante de la población. Amplios sectores que se encuentran

marginados del desarrollo productivo, periféricos en la red territorial y poco representables por los partidos políticos, no acceden al diálogo público.

También importa destacar la relación que se plantea entre la ciudadanía y los nuevos movimientos sociales que han surgido desde la década de 1980 en la región y encarnan formas novedosas de reclamar los derechos y ejercerlos. Sintomáticamente, los movimientos sociales protagonizados por grupos que no acceden al poder del Estado ni se sienten representados por el sistema político tienen mayor eco en el espacio público cuanto más se vinculan con el tema de la ciudadanía. Tal es el caso del reclamo de derechos postergados, como puede ser el derecho a la tierra, a la justicia, a la lengua, a la transparencia pública o a la protección social. De este modo, los movimientos sociales que logran interpelar a la política y al conjunto de la sociedad son movimientos contra las violaciones a los derechos humanos, marchas contra el hambre y contra la corrupción, movimientos contra la discriminación y el abuso de mujeres y de niños y movimientos con reivindicaciones étnico-culturales. Tales fenómenos logran, al menos esporádicamente, volver a sensibilizar a la opinión pública en torno a problemas que trascienden las preocupaciones privadas y particulares de cada cual.

Otro motivo de preocupación es el acceso desigual a la justicia según la condición social, y la brecha entre la igualdad *de jure* y la igualdad *de facto*, en el caso de las mujeres, ya que si bien la normativa legal se ha modificado, la discriminación persiste en las estructuras y las prácticas del sistema jurídico y en su discrecionalidad frente a las situaciones concretas. Esto plantea un problema grave en el campo de los derechos civiles y del ejercicio de la ciudadanía, y tiene múltiples facetas: la falta de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad; las deterioradas condiciones carcelarias y las demoras de los procesos penales; la falta de acceso a una defensa justa de jóvenes de bajos ingresos que han sido estigmatizados por la sociedad y, en muchos casos, la permanencia de ellos bajo arresto por la postergación de sus procesos, y la percepción de impunidad que la ciudadanía tiene respecto de algunos sectores cuyos delitos van desde la violación a los derechos humanos hasta la corrupción y el narcotráfico.

Finalmente, emergen nuevas formas de la ciudadanía en sociedades de “información”, “gestión” e “informatización”. El ejercicio ciudadano ya no se remite sólo a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, sino también a participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos. Un ciudadano en una sociedad de la información y la gestión es aquél que dispone de los conocimientos y bienes necesarios para participar como actor en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización.

Para desarrollar estas potencialidades hace falta distribuir activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de conocimientos: deben poder aprovechar la flexibilidad de los medios de comunicación para plantear sus demandas y opiniones; saber generar información y conocimiento en función de proyectos propios; manejar las posibilidades comunicativas y el ejercicio de derechos para defender sus diferencias culturales y desarrollar sus identidades de grupo o de territorio, y tener la capacidad organizativa y de gestión para enfrentar con más capital social la precarización del empleo y la inseguridad de la vida cotidiana.

De esta manera, la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también cada vez más en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. La disposición de destrezas en el campo de la información y la comunicación expande la posibilidad de ser ciudadano y brinda mayores opciones a grupos que actualmente se ven privados de un cabal acceso a la justicia, a los beneficios de la política social, al diálogo político, a la comunicación social y al reclamo contra toda forma de discriminación.

Estas destrezas también constituyen un activo que incrementa significativamente las oportunidades futuras de empleo y de movilidad social. Por lo tanto, deben distribuirse de manera deliberada y como parte de una política de Estado. No puede limitarse a la acción del mercado la distribución de activos en el campo de la informática y de los nuevos modos de adquirir y usar información y conocimiento. Un mundo futuro dividido entre informatizados y no informatizados será tal vez más contrastante que la división que estamos superando entre alfabetizados y analfabetos. Reproduciría las brechas tanto en las capacidades productivas como en la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía. Por lo mismo, la relación entre la ciudadanía y la equidad también reclama un criterio distributivo respecto de estas capacidades emergentes.

4. CIUDADANÍA, EXIGIBILIDAD DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN

La exigibilidad de los derechos sociales, como condición de ciudadanía, debe apuntar a hacer posible la complementariedad entre igualdad y libertad. Por una parte, y tal como señala Norberto Bobbio, la razón de ser de los derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria”, pues “los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social” (Bobbio, 1995). Por otra parte, la indivisibilidad de derechos permite transitar de la libertad negativa (derechos civiles que proscriben los excesos de la coacción) a la libertad positiva (derechos políticos y derechos econó-

micos, sociales y culturales que dan poder y capacidades para decidir sobre condiciones que inciden en la propia vida).

El reconocimiento y la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales no advienen espontánea ni simultáneamente. Tales derechos conjugan una normatividad general con demandas concretas que la sociedad, o ciertos sectores de ella, plantea al Estado, a saber, reclamos de mejores condiciones de trabajo, mejor educación, mejor acceso a la salud y a la vivienda, y otros. El desarrollo económico va generando recursos socialmente producidos que permiten dar mayor respuesta a estas demandas y mayor cumplimiento a los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello, parte de los recursos adicionales que genera el crecimiento debe destinarse a la plena vigencia de dichos derechos, pero también a la organización más eficiente de los servicios que canalizan esos recursos en beneficio de los grupos más afectados por la desigualdad general.

La exigibilidad de derechos, sobre todo los económicos y sociales, depende del nivel de desarrollo de la sociedad; a la vez, los avances en materia de desarrollo deben traducirse en mayores conquistas sociales para el conjunto, tales como el acceso a mayores niveles de bienestar y a oportunidades de mayor productividad para todos los ciudadanos. Esta concepción ampliada de los derechos trasciende la concepción liberal de los derechos civiles, cuyo énfasis se ubica en la autonomía privada de los individuos respecto de la acción y el poder del Estado. La ciudadanía no es sólo una condición de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también una condición que atañe a la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad.

Pero aun entendiendo la ciudadanía como titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, esta sigue planteada en términos de exigibilidad y no de participación. Por ello es necesario complementarla con la tradición republicana, en la cual la ciudadanía está asociada a la "cosa pública", vale decir, al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público. El ciudadano no es sólo receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos, también se interesa por los asuntos públicos y participa de la razón comunicativa a escala comunitaria y societal. En la procura de su bienestar, forma parte de proyectos colectivos y de iniciativas en que otros ciudadanos también concurren y se involucra en la gestión de satisfactores y en las redes de apoyo mutuo. Es ciudadano al ejercer el legítimo reclamo de sus demandas, es ciudadano como beneficiario de la acción pública del Estado, pero lo es también al interesarse en los problemas locales, regionales, nacionales (y ahora, globales) y al fortalecer la red social que integra.

Desde esta perspectiva integral, la ciudadanía implica un compromiso recíproco entre el poder público y los individuos. El primero debe respetar la autonomía individual, permitir la participación de éstos en la política y brindar, en la medida que el

desarrollo lo permita, las posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas. Los segundos deben participar a través de las instituciones políticas y los mecanismos de representación y deliberación, a fin de que sus demandas e intereses se reflejen en el debate público y en la construcción de consensos. Si la participación de la sociedad es un requisito indispensable de la democracia, también lo es el fortalecimiento de las instituciones de las que dispone la sociedad, pues éstas consagran cauces para dicha participación. Por lo mismo, el fortalecimiento institucional es condición prioritaria para asegurar la participación ciudadana. De esta manera los países latinoamericanos y caribeños podrán avanzar en la conciliación de la democracia política con la democracia social, generando para ello “más sociedad”, vale decir, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos.

¿Cómo promover la ciudadanía? Por una parte, el avance de las democracias en la región representa un desarrollo de la ciudadanía civil. Para la ciudadanía política es importante extender la gama de agentes de la sociedad en los procesos deliberantes y decisorios, y en la forma en que se asignan y distribuyen las prestaciones. Para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, se requieren políticas de reconocimiento y apoyo a los grupos definidos por su adscripción de género y de cultura, y formas de reparto social que respondan a distintos aspectos de la “igualdad compleja” (véase el recuadro 6.1). Para promover la ciudadanía en un sentido más republicano, los Estados y sistemas políticos deben ser capaces de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando.

5. COHESIÓN, IGUALDAD SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

a) Cohesión e igualdad social

La pérdida de cohesión social es un problema intrínseco de los procesos de modernización. Hoy asistimos a un escenario, tanto global como regional, en que las formas modernas de cohesión social se ven puestas en entredicho. Las razones son múltiples. En el ámbito del Estado-Nación, y como consecuencia de la fuerza de la globalización, se observan dificultades crecientes para mantener una imagen clara de unidad e identidad internas. En el campo de la política, los cambios experimentados por la creciente racionalización han mermado la fuerza movilizadora de los sistemas políticos, con la correlativa desafección ciudadana frente a la actividad política y los proyectos nacionales de largo plazo. En el campo cultural, el avance en la secularización de valores y diversificación de estilos de vida torna menos nítidos los valores y normas generales. En el ámbito de la producción, los cambios acelerados de la Tercera Revolución Industrial abren la brecha entre los incluidos y los excluidos, amenazan con grandes contingentes de desempleados y promueven un modelo de trabajador inteligente pero individualista.

Recuadro 6.1
EL REPARTO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IGUALDAD COMPLEJA
Y LOS DERECHOS CIUDADANOS

El concepto de igualdad compleja tiene consecuencias tanto en términos de interpretación de la realidad social como de los aspectos susceptibles de intervención por parte de la política pública. Distintos aspectos de la igualdad atañen a distintos derechos ciudadanos y abren, a su vez, posibles campos desde los cuales el Estado, o la sociedad organizada, puede cumplir un rol distributivo. Existen aspectos simbólicos y aspectos materiales de la igualdad que no necesariamente coinciden (por ejemplo, el acceso al debate público y el acceso a bienes de consumo). También hay aspectos de la igualdad que tienen un mayor efecto sistémico que otros (el acceso más igualitario a la educación de calidad frente a la igualdad ante la ley). A su vez, distintos derechos ciudadanos y expresiones de la ciudadanía plantean desafíos diversos a la distribución de bienes y oportunidades sociales, y también redefinen la igualdad en sus distintos aspectos.

Objetos de reparto social	Aspectos de la igualdad	Derechos ciudadanos
Distribución del acceso al nivel de bienestar que la sociedad está en condiciones de suministrar de acuerdo con su desarrollo productivo medio	Igualdad social y menor desigualdad material	Derechos sociales y derechos económicos
Distribución del empleo productivo, de la capacitación para el empleo y de recursos productivos diversos	Igualdad social y menor desigualdad productiva	Derechos económicos y derechos sociales
Distribución del acceso a la educación, el conocimiento, la información y la comunicación, que tiende a abrir oportunidades futuras de bienestar social	Igualdad simbólica	Derechos sociales, derechos culturales y nueva ciudadanía vinculada a la sociedad de la información y a lo "público-mediático"
Distribución del control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante el poder de intervenir en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven	Igualdad "volitiva", también definible como libertad positiva	Derechos civiles (poder decidir), derechos políticos (poder incidir) y nueva ciudadanía vinculada a la capacidad de gestión y al uso de Información estratégica
Distribución del acceso a redes sociales que constituyen capital social, que promueven el empoderamiento y que contribuyen con mecanismos de promoción social	Igualdad "vinculante"	Derechos sociales y nueva ciudadanía (poder de gestión y de asociación); ciudadanía en sentido republicano
Distribución del poder para afirmar visiones del mundo y prácticas culturales propias en el marco de un diálogo público pluralista	Igualdad "identitaria"	Derechos culturales y derechos políticos
Distribución de "voz pública", de presencia en el diálogo político y en las instancias deliberativas	Igualdad política	Derechos políticos, ciudadanía en sentido republicano

Otras tendencias minan la cohesión social. La brecha entre aspiraciones y acceso real a la movilidad social produce una fuerte crisis de expectativas. La cultura económica globalizada tiende a privilegiar el beneficio personal sobre la solidaridad social. En la esfera individual, un número creciente de personas experimentan grandes dificultades para organizar su vida y visualizar su futuro, producto de los cambios en el mundo del trabajo. Las estructuras familiares se trastocan y tropiezan con obstáculos para cumplir sus funciones tradicionales de socialización e integración social (Katzman, 1999). Surgen subpoderes y contrapoderes al interior de los territorios nacionales, por efecto del tráfico de armas, el narcotráfico, la creación de policías paralelas, el terrorismo “profesionalizado” y la corrupción. Se incrementa la percepción de inseguridad ciudadana, como consecuencia de la masificación de conductas que la sociedad percibe como anómalas y/o patológicas, y también por las dificultades que el Estado encuentra para ejercer el control territorial sobre la nación.

Todos estos factores impactan, con mayor o menor intensidad, a los países de América Latina y el Caribe. La cohesión social no sólo se ve amenazada por abajo, vale decir, por los efectos de la exclusión, que en América Latina afectan a una proporción muy alta de la población; también en el sector de mayores recursos se observan actitudes que contradicen la cohesión. Las élites tienden cada vez más a autoexcluirse de la vida ciudadana y refugiarse en territorios amurallados. No interactúan con otros grupos en la ciudad salvo en calidad de empleadores o directivos de empresas. Generan y pagan sus propios sistemas educativos y dan clara prioridad a sus vínculos con pares de otros países frente a la opción de vincularse con la propia sociedad.

La recuperación del espacio de lo público, como lugar de encuentro en que se ejerce la mayor igualdad simbólica, de la que forma parte el aprendizaje en la diferencia, deberá ser básica para romper las exclusiones de arriba y de abajo. En lo público la gente descubre un sentido de pertenencia y encuentro que va más allá de lo que se proponen las políticas sociales focalizadas. Una vez más, el sentido republicano de la ciudadanía debe promoverse para fortalecer lo público, es decir, para desarrollar “más sociedad”.

Sin embargo, al mismo tiempo se requieren políticas focalizadas y compensatorias para reducir las brechas sociales y paliar la pobreza. De allí la importancia, en suma, de encontrar un equilibrio entre ambos campos de intervención. Es fundamental ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear “más sociedad”. En esta tarea son muchos los niveles pertinentes de intervención, entre los que cabe mencionar la rehabilitación del uso de territorio y de la ciudad, la ampliación en la oferta de bienes públicos y meritorios como respuesta a la demanda de la comunidad, políticas para aumentar la seguridad ciudadana y neutralizar la violencia y el crimen, políticas modernas en educación pública, sistemas sanitarios eficientes y confiables, la defensa del medio ambiente y de los grupos culturales minoritarios, y otros.

El rescate del espacio público es parte de la agenda de extensión de la ciudadanía, como lo es también la reducción de las desigualdades. Por otra parte, el propio péndulo que lleva a la pérdida de cohesión social genera conciencia sobre la necesidad de revertirlo. No es casual que hoy día las voces que alertan sobre la desintegración social clamen también por el ejercicio de una ciudadanía extensiva, y que estas voces se levanten desde una vasta gama de actores, entre los que se incluyen los gobiernos, la academia, las organizaciones sociales y no gubernamentales, la Iglesia, los movimientos culturales, los organismos internacionales, etc. La euforia privatizadora se encuentra hoy en una fase de reflujó hacia la búsqueda de un equilibrio entre el rol del Estado, el rol del mercado y el rol de la sociedad. La preocupación por un papel más destacado de la sociedad y no tanto del mercado ilustra este reflujó, en que empieza a valorarse la cohesión social y la extensión de la ciudadanía así como la competitividad de las empresas y la iniciativa privada.

¿Cómo se entiende la cohesión social en el marco de este reclamo de más sociedad? Básicamente, se busca combinar el perfeccionamiento del sistema democrático, el fortalecimiento de la sociedad como ámbito de comunicación y deliberación y la internalización de las reglas democráticas entre los distintos actores. En este marco semántico, la cohesión social no supone formas premodernas como el comunitarismo, la homogeneidad en creencias y valores y la fuerza de la autoridad central, sino que exige nuevos y varios sentidos.

La cohesión social importa un conjunto de condiciones básicas asociadas a esta aspiración de "más sociedad", entre las que destacan: a) un compromiso de todos los actores/sectores sociales de respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática del Estado de derecho; b) la articulación de los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente estas demandas y traducirlas en intervenciones que asignan recursos para la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; c) la difusión extendida de una cultura pluralista que permita mejorar los niveles de convivencia y comunicación; d) el establecimiento de mecanismos propios de la sociedad civil que fortalecen las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos; e) la filiación progresiva de grupos sociales a redes que propicien una mayor participación e integración (sindicatos, gremios, iglesias, asociaciones civiles, etc.), y, finalmente, el fortalecimiento de una cultura de la paz que pueda contener la proliferación de subpoderes y contrapoderes y constituya un imaginario nacional de tolerancia y resolución negociada de las diferencias y conflictos.

Si tomamos la relación entre cohesión e igualdad y reconocemos que es compleja, advertimos que existe una relación de interdependencia entre ambas en sentido negativo: las sociedades con mayor desigualdad entrañan una baja cohesión social, la que a su vez constituye un soporte de la primera. Por cierto, hay sociedades inequitativas

con un alto grado de cohesión, pero esta coexistencia de ambos factores se sustenta en soportes culturales tradicionales, que se expresan en la adhesión religiosa o ideológica (es el caso de países islámicos, no aplicable a la región).

Al analizar más específicamente la contribución de la cohesión a la igualdad, podemos señalar que ella se realiza a través de la promoción de valores de solidaridad y responsabilidad sociales, capaces de generar un clima propicio para transferir recursos diversos hacia los sectores que menos disponen de ellos. Se concreta también a través del aumento de la capacidad de defensa de los derechos sociales, económicos y culturales por parte de grupos desposeídos que se encuentran representados en el sistema político, lo que les da mayor presencia para lograr acuerdos políticos en torno a políticas de Estado con efecto de redistribución progresiva en materia impositiva, de gasto social, de defensa del trabajo, de acceso a la educación y la salud y de protección de grupos vulnerables.

Inversamente, si analizamos la contribución de la igualdad a la cohesión, podemos observar que una mayor igualdad de oportunidades contribuye a prevenir la exclusión y la discriminación futuras e inhibe los factores de pérdida de cohesión social. Por otra parte, la mayor igualdad de oportunidades infunde en la sociedad una mayor adhesión a un sistema de reglas percibido como meritocrático, lo cual previene la “mentalidad de atajos” y las formas ilícitas de generación de ingresos y de poder.

La igualdad también contribuye a una mejor distribución de bienes de acuerdo con rasgos adscriptivos de las personas, facilitando así una ciudadanía cultural extendida y un régimen de mayor tolerancia en el tejido social. Ella otorga más legitimidad al Estado y a la gestión pública, lo cual previene la ingobernabilidad y la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos. Finalmente, la mejor distribución territorial de servicios y de infraestructura permite corregir la segregación territorial, siendo esta última una de las principales causas de la falta de cohesión social y de la marginalidad en todos sus aspectos.

b) Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente. En la medida que la pérdida de cohesión social implica un incremento de la inseguridad física de las personas y, en mayor grado, un aumento de la sensación de inseguridad, esto tiene efectos negativos sobre la ciudadanía².

2. Esta sección se basa, en buena parte, en un documento de la CEPAL: Arriagada y Godoy (1999). Todos los cuadros incluidos han sido extraídos de dicho documento.

Estos efectos son: la mayor reclusión de las personas en espacios privados y la merma del espacio público; la necesidad de mayor control por parte del Estado, lo que puede afectar los derechos civiles, y la pérdida de legitimidad de instituciones que la ciudadanía percibe como ineficaces o poco idóneas en el ejercicio de la justicia. Además, si hay grupos sociales que internalizan comportamientos que no se corresponden con las normas de convivencia, justicia y respeto a los demás, la sociedad está más expuesta a un incremento de la violencia y de formas violentas de resolución de conflictos y obtención de recursos. Si a esto se suman dificultades institucionales para garantizar la protección de las personas y aplicar la justicia, la percepción de inseguridad ciudadana de la población se incrementa. Inversamente, las medidas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana pueden, al mismo tiempo, tener un efecto positivo sobre la ciudadanía no sólo porque contrarrestan los efectos señalados, sino también porque pueden incluir iniciativas de participación ciudadana en la prevención de la violencia y la promoción de la convivencia pacífica.

En muchos países de la región se está produciendo un aumento de la inseguridad ciudadana que se expresa en una mayor violencia urbana. Hay países en los que este problema alcanza dimensiones críticas, que se reflejan tanto en las estadísticas vitales como en las pautas básicas de sociabilidad. Además, la inseguridad ciudadana no afecta a todos por igual y existen factores de riesgo que la agudizan (véase el cuadro 6.1).

Aspectos contextuales como la existencia de redes de relaciones y la confianza en una comunidad contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este “capital social” es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. Sin embargo, también existe un capital social “perverso”, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales.

El indicador más general de la violencia, que expresa tasas de homicidios por 100 000 habitantes, muestra que entre los años ochenta y hasta mediados de los noventa hubo un aumento de la violencia en la región. Las tasas de homicidios en el período comprendido entre 1984 y 1994 aumentaron en todas las subregiones, así como en Brasil y México (véase el cuadro 6.2). Las tasas más altas registradas son las del área andina, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia. Las tasas más bajas se encuentran en el Cono Sur y en el Caribe inglés. Además, se mantiene la tendencia a que las más altas tasas de homicidios se observen mucho más frecuentemente entre los hombres que entre las mujeres³.

3. Junto con el aumento de las tasas, existe gran heterogeneidad entre subregiones, países y ciudades de un mismo país.

Cuadro 6.1
AMÉRICA LATINA, 1997: PRESENCIA DE FACTORES DE RIESGO DE VIOLENCIA URBANA

Factores de riesgo	Países con alta presencia	Países con presencia media	Países con baja presencia
1. Desigualdad del ingreso urbano. Cociente entre 10% más rico y 40% más pobre	Sobre 11 veces Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá	Entre 8 y 11 veces Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela	Hasta 8 veces Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay
2. Pobreza de los hogares urbanos	40% y más de los hogares Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela	Entre 20% y 39% de los hogares Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana	Menos de 20% de los hogares Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay
3. Tasas de desempleo abierto urbano	Más de 10% Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela	Entre 6% y 10% Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú	Menos de 6% Bolivia, Honduras y México
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan	Sobre 15% Honduras y Uruguay	Entre 8% y 15% Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela	Menos de 8% Bolivia, Chile, Ecuador y República Dominicana
5. Déficit educacional: porcentaje de niños urbanos de 14 ó 15 años que no han completado seis años de estudio	Sobre 20% Brasil y Honduras	Entre 10% y 20% Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela	Menos de 10% Argentina, Chile, Panamá y Uruguay

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

Lo grave es que las consecuencias se extienden más allá de las percepciones y condicionan los estilos de vida. Así, por ejemplo, el sentimiento difundido de inseguridad lleva a las personas a restringir su circulación en espacios públicos, evitar salir de noche o visitar ciertos barrios, recluirse puertas adentro y buscar el esparcimiento en espacios privados. Se reduce así la interacción con personas de diferente origen social y se desalienta la sociabilidad espontánea que surge de los encuentros en lugares públicos. Los grupos y clases sociales se aíslan con sus propios pares y se genera un sentimiento de sospecha hacia los demás, o hacia los "distintos".

Un grave problema de seguridad ciudadana, que afecta principalmente a las mujeres y a los niños, es el de la violencia intrafamiliar, que constituye una violación a sus derechos como personas. Se estima que en algún momento de sus vidas más de la mitad de todas las mujeres latinoamericanas han sido objeto de agresiones en sus

propios hogares (Arriagada y Godoy, 1999). En la última década se han adoptado leyes para prevenir y sancionar este delito en casi todos los países de la región. Sin embargo, existen problemas para su cabal aplicación derivados de la falta de capacitación de los funcionarios públicos y de los escasos recursos destinados a proteger a las víctimas, entre otros factores.

Para aumentar la seguridad ciudadana son indispensables las reformas judiciales destinadas a reducir la impunidad de gran parte de los delitos, fortalecer la capacidad del sistema en el control y sanción de los delitos, generar entre la población mayor seguridad y confianza en la institucionalidad vigente y evitar que la permanencia de los detenidos en las cárceles implique, por las deterioradas condiciones penitenciarias, una mayor socialización en la violencia y exposición a la misma.

Cuadro 6.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1984-1994: TASAS DE HOMICIDIOS
POR CADA 100 000 HABITANTES

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y Caribe de habla hispana ^a	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Área andina ^b	25.2	46.6	4.0	51.9	96.6	7.7
Caribe de habla inglesa ^c	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Cono Sur ^d	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasil	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
México	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones de salud en las Américas*, vols. 1 y 2, Washington, D.C., 1998.

^a América Central y Caribe de habla hispana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

^b Área andina: Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

^c Caribe de habla inglesa: Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^d Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Por esa vía las reformas judiciales fortalecen los derechos de los ciudadanos. Además se deben promover programas de justicia alternativa, cercana a la ciudadanía, basados en la resolución pacífica de los conflictos, dado que pueden ser una manera expedita y oportuna de resolver muchos delitos menores. Una experiencia al respecto son los Centros de Conciliación y Mediación de Colombia, que constituyen espacios y ejes que impulsan la resolución de conflictos en la comunidad y contribuyen a la construcción de modalidades pacíficas de resolución de conflictos desde la sociedad civil. Otros mecanismos creados en este país son las Comisarías de la Fami-

lia, que tienen por objeto proteger y asesorar a la familia en lo relacionado con sus derechos fundamentales, hacer respetar los derechos, especialmente de los menores, y contribuir a solucionar pacíficamente los conflictos que se presentan al interior de las familias. Este tipo de instituciones han ayudado significativamente a incrementar las denuncias de violencia intrafamiliar.

También es importante elaborar medidas que aborden complementariamente funciones de prevención y de control. Actualmente existen experiencias en la región, sobre todo en Colombia, donde han surgido programas de seguridad ciudadana denominados de “doble orientación”.

En este sentido, cabe mencionar el Programa DESEPAZ en Cali, que responde al problema de la inseguridad ciudadana desde tres frentes: aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de valores familiares, sociales e individuales, considerados requisitos para la convivencia. En este marco se inscribe, por ejemplo, la firma del “Pacto Social por la Convivencia”, celebrado entre oficiales del ejército y dirigentes de las pandillas. Además, el sistema de registro de delitos aplicado por el programa ha permitido adoptar medidas específicas y localizadas que han arrojado buenos resultados. En 1994 en Bogotá se creó un programa de seguridad basado en el fortalecimiento de barreras sociales y culturales que inhiben la violación de normas, la agresión contra la vida y la integridad ciudadana. En este contexto, las medidas dirigidas a reforzar la convivencia y la negociación en el conflicto adquieren gran importancia en la disminución de los hechos de violencia, como lo demuestran las políticas saludables para enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana. En Medellín, la Alcaldía ha desarrollado una serie de proyectos de prevención y ha implementado, con el apoyo de los programas de paz del gobierno nacional, programas orientados a ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto. Algunos de los objetivos de estas medidas son la educación, recreación y resocialización para los jóvenes, la participación comunitaria, la influencia de los medios de comunicación para la prevención de la violencia y el mejoramiento de las relaciones entre la policía y la comunidad (Salazar y Castro, 1998).

Las medidas aplicadas en estas tres ciudades colombianas han arrojado resultados positivos en la disminución de la violencia urbana. El nivel de homicidios en las tres ciudades ha experimentado un pronunciado y continuo descenso. Por ejemplo, durante 1993, Bogotá registró 4 378 homicidios, cifra que se redujo a 3 296 en 1996 y a 2 496 en 1999, lo que revela una baja del 44%. Por su parte, en Medellín también se produjo una situación similar, y el total de homicidios (en términos absolutos) cayó un 21% en el mismo lapso. Esta disminución de los homicidios contrasta notoriamente con el promedio nacional, que presenta una reducción de 13%, y con el promedio del resto de las grandes ciudades del país, donde el total de homicidios tendió a crecer.

6. LA IGUALDAD Y LA DIFERENCIA: EL CASO DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

a) Alcances generales

Quisiéramos destacar una tensión propia de las democracias actuales. Por un lado se busca recobrar o redinamizar la igualdad, entendida sobre todo como la inclusión de los excluidos, sin que ello imponga una mayor concentración del poder político o conlleve a la homogeneidad cultural o a la uniformidad en los estilos de vida. Por otro lado se trata de apoyar y promover la diferenciación, entendida como la diversidad cultural, el pluralismo en valores y la mayor autonomía de los sujetos, pero sin que esto se convierta en justificación de la desigualdad o de la falta de inclusión de los excluidos (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996).

Así pues, importa compatibilizar la libre determinación de los sujetos y la diferenciación en cultura y valores que se sigue de esta defensa de la autonomía con políticas económicas y sociales que reduzcan la brecha de ingresos, de patrimonios, de oportunidades por adscripción, de seguridad humana y de capital simbólico. Lo que se requiere es promover la igualdad en el cruce entre la justa distribución de potencialidades para afirmar la diferencia y la autonomía y la justa distribución de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas y realizar los derechos sociales.

El desafío de compatibilizar la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias nos coloca en el cruce entre el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Civiles, porque se trata de la autonomía de los sujetos para decidir, individual o colectivamente, sobre sus vidas y sus valores sin coacción. Políticos, porque se trata de dar cabida en los procesos deliberantes y decisorios a los distintos actores sociales, y de repartir democráticamente esta participación. Sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar la igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias.

Hechas las consideraciones precedentes, las políticas de igualdad deben asociarse al criterio de no discriminación, que incluye a su vez políticas de acción positiva frente a los grupos étnicos y también frente a otros grupos de corte socioeconómico, cultural, etario y/o de género, que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad. Al respecto han tenido mayor desarrollo políticas de acción positiva respecto de las mujeres. Las experiencias desarrolladas en varios países de la región de normativas que establecen un cupo o cuota de participación femenina y de indígenas en los sistemas de elección, si bien han sido positivas, plantean también interrogantes sobre su carácter transitorio y la forma de resolución de la tensión entre la igualdad y las diferencias en la representación. Las políticas contra la discriminación de las diferencias (que promueven los derechos civiles, políticos y culturales) deben complementarse con políticas sociales focalizadas hacia aquellos grupos que objetivamente se encuentran más discriminados, vale decir, en condiciones más desventajosas para afirmar su especificidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades

para ejercer positivamente su libertad. Sin embargo, las políticas contra la discriminación no pueden restringirse a políticas focalizadas, sobre todo cuando la discriminación afecta factores de adscripción que cortan transversalmente la sociedad.

La acción positiva debe extender los derechos particularmente a quienes menos los disfrutan. Ello no sólo se refiere a derechos sociales como la educación, el trabajo, la asistencia social y la vivienda; también concierne a los derechos de participación en la vida pública, de respeto a las prácticas culturales no predominantes, de interlocución en el diálogo público, etc. En suma, debemos apuntar hacia un concepto de igualdad compleja pasado por el filtro de la nueva sensibilidad democrática, del multiculturalismo y del derecho a la diferencia, sin que ello avale condiciones de producción y reproducción de la exclusión socioeconómica.

Este es un campo en que el Estado y la sociedad civil deben concurrir sincrónicamente. No es sólo cuestión de que el primero “induzca” el respeto a las diferencias, sino también de que la sociedad potencie, desde su propio capital social, la afirmación de sus especificidades. La ciudadanía es reclamo, es reparto, pero también es protagonismo. Las conquistas sociales son respuestas del Estado a la movilización de los actores, y por eso es importante recuperar el espacio público en el que los distintos grupos concurren a plantear sus demandas y proyectos.

b) El caso de los grupos étnicos

La necesidad de compatibilizar la mayor igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias se manifiesta principalmente en la combinación de desarrollo social y afirmación cultural en los grupos étnicos de la región. Cuando se niega el valor de la identidad de cualquier grupo étnico o cultural, se dificulta su constitución como actor social pleno, reconocido por el conjunto. Además, la discriminación étnica implica también la obstaculización del acceso a recursos materiales, así como a información y conocimientos que resultan básicos para el logro de niveles mínimos de bienestar material⁴.

En la actualidad se considera que la población indígena asciende a unos 40 ó 50 millones de personas, entre un 8% y un 10% de la población total de la región, subdividida en unos 400 grupos lingüísticos diferentes. La población negra y mestiza afroamericana alcanza, de manera estimativa, alrededor de 150 millones de personas, lo que equivale a aproximadamente un 30% de la población total de la región. La pobreza, marginalidad y exclusión son hoy rasgos estructurales de las poblaciones indígenas y también de las afroamericanas.

En contraste con esta situación, hay cada vez mayor conciencia ciudadana respecto del derecho a la diversidad y la identidad, acompañada de una mayor suscripción

4. Los siguientes párrafos de esta sección se basan en Bello y Rangel (2000).

de los gobiernos a los derechos económicos, sociales y culturales. Bajo estos parámetros es visible y legítima la necesidad de que los pueblos indígenas y afroamericanos accedan de manera equitativa a una ciudadanía moderna, que considere los rasgos y conductas propias que definen la identidad de la región, identidad basada en múltiples y diversas identidades específicas que concurren en mayores posibilidades de integración y cohesión sociales.

La discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos ha transitado desde su sumisión a los derechos humanos universalmente reconocidos hasta el planteamiento que señala la necesidad de reconocer los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente aquellos basados en el mantenimiento y resguardo de una cultura e identidad propia. No obstante, los derechos económicos, sociales y culturales específicos de los pueblos indígenas y las minorías étnicas y raciales aún muestran un status inferior respecto de los derechos universalmente reconocidos (Symonides, 1998). Si bien se ha consagrado internacionalmente el derecho a la no discriminación racial, en muchos países de la región no se reconocen los derechos específicos para la protección del patrimonio histórico, religioso, lingüístico y territorial de tales grupos.

Los acuerdos y convenciones referidos a los pueblos indígenas y afroamericanos intentan recoger, no sin dificultades, la integralidad de los derechos consagrados en esos instrumentos. Así se ha hecho en las conferencias mundiales y cumbres de la última década, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul. La Declaración de Beijing reafirma, por ejemplo, el ya consagrado derecho a la no discriminación de las mujeres y agrega en algunos de sus puntos los derechos específicos que les asisten y se les debe reconocer a las mujeres indígenas. El Punto K de la Plataforma de Acción de Beijing relaciona los derechos anteriores con el respeto al medio ambiente y el derecho a que las mujeres indígenas vivan en un ambiente sano y con total libertad de acceso y manejo de sus propios recursos. En algunos instrumentos sectoriales, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, se reconocen a los indígenas no sólo sus derechos culturales sino también su carácter de "pueblo" y el acceso a un mayor grado de autonomía y control de sus recursos.

Hay, además, mayor conciencia de que los derechos culturales no se restringen a la tolerancia de hábitos y costumbres diversas, sino que deben plasmarse en el campo de la política, de los derechos y de las instituciones. En este marco, el sustento de la diversidad cultural radica en la construcción de un orden democrático basado en la igualdad ciudadana. Se trata de reivindicar la pertenencia étnica o de género desde la exigencia de una ciudadanía política que iguale a los integrantes de una sociedad y,

al mismo tiempo, respeta sus especificidades. Sólo desde dicha igualdad política las mujeres, los grupos étnicos y las minorías pueden reivindicar su condición de diferentes, no de desiguales.

El reconocimiento de la diversidad cultural y étnica implica que los Estados y gobiernos reconozcan los derechos de estos grupos, los incorporen a la legislación y proporcionen los medios necesarios para el ejercicio real de estos, las instancias para el desarrollo de sus potencialidades y la capacitación para el manejo de los códigos básicos de la modernidad, sin que ello signifique la pérdida de su identidad.

En materia jurídica, esto entraña la promulgación de leyes generales o sectoriales que propendan al fortalecimiento, protección y promoción de los grupos desfavorecidos, los que muchas veces son mayorías, étnicas y raciales, avanzando a partir de un marco jurídico especial que establezca las condiciones para la implementación de políticas equitativas, que reconozcan la diversidad y especificidad étnica y racial.

En materia educativa, la adecuación del sistema educacional a las condiciones culturales de los grupos indígenas constituye un elemento central que no sólo permite afianzar su identidad cultural sino que también asegura mejores logros de la población indígena infantil en el sistema educacional formal y una mejor inserción de las mujeres indígenas al mercado laboral. Un ejemplo es la aplicación de las políticas lingüísticas en la región (véase el recuadro 6.2).

Recuadro 6.2
POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS EN AMÉRICA LATINA

La institucionalización de la educación bilingüe toma cuerpo mediante la creación de un órgano específico en el seno de los ministerios de educación. En efecto, ya existen Direcciones Nacionales Generales para esta disciplina en México desde 1978, y en Ecuador (DINEIB) y Perú (DIEB) a partir de 1988, si bien ésta última desapareció poco después, y en Chile (CONADI) en 1995; un Departamento en Nicaragua, a partir de (1989), y una Sección de Área Indígena en Panamá. Para algunos, más importante que la creación de órganos nuevos es la clarificación de las responsabilidades ministeriales en el sector. Así, Bolivia (*Proyecto Nacional de Educación Bilingüe, PNEB, 1990*) y Guatemala (*Programa Nacional de Educación Bilingüe, PRONEBI, 1985*) mantenían todavía la actividad en los niveles de proyecto y programa, respectivamente, aunque la permanencia en ellos es, a veces, necesaria, hasta que no se logren los apoyos económicos y sociales imprescindibles.

Fuente: Ernesto Barnach-Calbó, "La nueva educación indígena en Iberoamérica", *Revista iberoamericana de educación*, N° 13 (1997).

En materia comunicacional, se debe incentivar el acceso de los pueblos indígenas y afroamericanos a las nuevas tecnologías de las comunicaciones. La construcción de una ciudadanía activa y moderna exige hoy día la "alfabetización comunicacional", con el uso de soportes informáticos y tecnologías audiovisuales por parte de grupos étnicos que deben ser interlocutores en el diálogo público, pues en la sociedad del

conocimiento la multiplicidad cultural encuentra nuevas formas de intercambio simbólico y de posibilidades de comunicación.

En materia de empleo y trabajo, los Estados deben tomar medidas tendientes a evitar el trato discriminatorio de los trabajadores y las trabajadoras indígenas y afroamericanos, estimulando un acceso equitativo a la educación en condiciones de interculturalidad, velando por un pleno acceso al empleo, con remuneraciones iguales por iguales tareas, y asegurando el cumplimiento de los derechos sociales y de salud y tomando recaudos en caso de accidentes y enfermedades profesionales.

En materia de salud, será necesario adoptar medidas especiales para lograr que los servicios de salud y demás servicios sociales sean más accesibles a las poblaciones indígenas y respondan mejor a sus necesidades. Además, se debe reconocer la validez de la medicina y de la farmacología tradicional, aceptando el empleo de medicamentos acreditados por su uso eficaz y facilitando al mismo tiempo la reintegración de las comunidades a su propia cultura.

En cuanto al acceso a la tierra, los Estados deben asegurar los derechos territoriales y la posesión de las tierras que estos pueblos han utilizado desde tiempos ancestrales, ya sea a través de normas legales generales y específicas como por la vía del reconocimiento de los derechos consuetudinarios y los usos y ocupaciones históricas.

En materia de participación, se recomienda que, en el ámbito nacional, los Estados y gobiernos comprometan sus capacidades en la promoción de instancias participativas con la sociedad civil, las comunidades y las organizaciones de los grupos nucleados en torno a su identidad cultural, para generar mecanismos de consulta, negociación, resolución de conflictos y elaboración de políticas y programas de corto, mediano y largo plazo.

7. CONCLUSIÓN

La democracia, el crecimiento económico y la equidad han seguido senderos divorciados durante la década que culmina, configurando sociedades altamente heterogéneas y pobladas de paradojas. La región ha retomado el camino del crecimiento, si bien a tasas todavía insuficientes y en condiciones de alta volatilidad, pero la desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades para el bienestar continúa siendo aguda, cuando no dramática. Nunca antes la proporción de gobiernos elegidos por voto popular había sido tan categóricamente mayoritaria, aunque al mismo tiempo las sociedades de América Latina y el Caribe enfrentan hoy problemas emergentes de desafección política y desmovilización ciudadana. La mayor circulación de bienes simbólicos contrasta con la mayor concentración de bienes materiales. El incremento del gasto social como porcentaje del PIB es un logro de la década, pero que a su vez no logra mitigar la falta de integración y cohesión sociales y el incremento de la

inseguridad ciudadana. Los saltos en productividad de un sector de las economías nacionales van de la mano con el aumento de la brecha productiva entre empleos que forman parte de la Tercera Revolución Industrial y la enorme masa de trabajadores ocupados en el sector informal, que en muchos países sobrepasa la mitad de la población económicamente activa. La educación avanza en cobertura, en logros y posiblemente en calidad, pero los jóvenes que egresan de los distintos ciclos educacionales, principalmente las mujeres, son los más afectados por la falta de empleo y las bajas remuneraciones.

Hemos afirmado en el Capítulo 2 del tomo I que el gran desafío para el desarrollo de la región en los próximos años es avanzar hacia sociedades más igualitarias. Para ello no es indiferente el modelo político, pues la igualdad se logra conjugando políticas económicas, políticas sociales y una difusión más exhaustiva en el ejercicio de la ciudadanía. El ejercicio ciudadano influye sobre el sistema de reparto social, no sólo porque incorpora a los excluidos en las decisiones políticas y en la deliberación sobre el uso de recursos socialmente producidos, sino también, y sobre todo, porque impacta sobre otros terrenos que definen otras formas de igualdad, como el acceso a la justicia, al conocimiento y a la seguridad ciudadana y la mayor preocupación de la sociedad por las desigualdades por adscripción, en particular sexo y etnia.

Por otra parte, el fortalecimiento de la ciudadanía permite mejorar los niveles de cohesión social y, por ende, de legitimidad política para impulsar transformaciones profundas en el ámbito productivo, educacional y de política económica, entre otros. La adhesión a proyectos colectivos constituye una condición básica para dar sustento político a los desafíos que se han planteado al inicio del presente documento, y a las transformaciones que aquí se han presentado como indispensables para transitar por el camino de la mayor equidad social.

Bibliografía

- Akerlof, G. (1970), "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, N° 89.
- Akyüz, Yilmaz y Andrew Cornford (1999), "Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System", documento presentado en la Reunión sobre nuevos roles y funciones de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, organizada por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Universidad de las Naciones Unidas.
- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Madrid, Ediciones Paidós.
- Altimir, Oscar (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 145, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Amadeo, Edward J. y José Marcio Camargo (1993), "Flexibilidad laboral, productividad y ajuste", *Boletín sociográfico*, N° 26, diciembre.
- Arenas de Mesa, Alberto (1999a), "Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037", documento presentado en el Seminario conjunto CEPAL/Ministerio de Hacienda de Chile "Responsabilidades fiscales en sistemas de previsión", Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1999b), "El sistema de pensiones en Chile: resultados y desafíos pendientes", documento presentado en el Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)/ Organización Panamericana de la Salud (OPS), Santiago de Chile, 8 al 10 de septiembre.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999), "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa", serie Políticas sociales, N° 32 (LC/L.1179-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.24.
- Artana, Daniel, Fernando Navajas y Santiago Urbiztondo (1998), *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Atkinson, Anthony B. (1995), "On targeting social security: theory and western experience with family benefits", *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Azqueta, D. y D. Sotelsek (1999), "Ventajas comparativas y explotación de recursos ambientales", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, agosto.
- Bacha, Edmar (1990), "Un modelo de tres brechas de las transferencias externas y la tasa de crecimiento del PIB en países en desarrollo", *El trimestre económico*, vol. 57, número especial, México, D.F., diciembre.

- Banco Mundial (1999), *World Development Indicators*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- _____ (1998), *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998-1999*, Washington, D.C., diciembre.
- _____ (1997), "Public policy for the private sector", *A Retrospective of the Mexican Toll Road Program, (1989-1984)*, Note N° 125, Washington, D.C., The World Bank Group Finance, Private Sector and Infrastructure Network.
- _____ (1996), "Toolkits for Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation", Washington, D.C., noviembre, borrador.
- Banco Mundial (1995), *Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe. Informe sobre el desarrollo mundial, 1995*, Washington D.C., Oxford University Press.
- Barr, Nicholas (1993), *The Economics of the Welfare State*, segunda edición, Stanford, Stanford University Press.
- Barraqué, B. (1993), "Water management in Europe: beyond the privatization debate", *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, vol. 36, N° 3, Milán, Università Commerciale Luigi Bocconi, Istituto di Economia delle Fonti di Energia.
- Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Bartlett, Will y Julian Le Grand (1993), "The theory of quasimarkets", *Quasimarkets and Social Policy*, Julian Le Grand y Will Bartlett (comps.), Londres, The Macmillan Press.
- Baumann, Renato y Carlos Mussi (1999), *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*, serie Temas de coyuntura, N° 5 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.39.
- Beck, Robert (1991), *Water and Water Rights*, vol. 2, Virginia, The Michie Company.
- Bélisle, J. Denis (1998), "Trade promotion organizations: past and future. Keynote address", *Second World Conference of Trade Promotion Organizations*, Santiago de Chile, inédito.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2000), "Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe" (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berry, Albert (1998), *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), *Progreso económico y social, 1998-1999*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D.C.
- Bird, Richard (1999), "Incentives in intergovernmental fiscal relations", *Decentralization and Accountability of the Public Sector. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., inédito.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Lodoño (1998), "No trade off: efficient growth via more equal human capital accumulation", *Beyond Trade Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Nancy Birdsall y otros (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), The Brookings Institution Press.
- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid.
- Bonbright, James C. (1961), *Principles of Public Utility Rates*, Nueva York, Columbia University Press.
- Bourguignon, François (1998), "Inequality and economic growth. Key note address", *Poverty and Inequality. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, 1996*, Shahid Javed Burki y otros (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bourguignon, François y Gary Fields (1990), "Poverty measures and antipoverty policy", *Recherches économiques de Lovain*, vol. 56, N° 2-3.

- Brañes, R. (1994), *Manual del derecho ambiental mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry y William Dillinger (1999), "Beyond the Center: Decentralizing the State", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquivia modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Campos, Nauro y Jeffrey B. Nugent (1998), "Instituciones y crecimiento: ¿puede el capital humano ser un vínculo?", *Revista de la CEPAL*, N° 64 (LC/G.2022-P), Santiago de Chile, abril.
- Cancado Trinidad, Antonio (1993), *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*, Sergio Antonio Fabris (comp.), Porto Alegre.
- Cárdenas, Mauricio y Felipe Barrera (1994), "Efectos macroeconómicos de los capitales extranjeros: el caso colombiano", *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas*, José Antonio Ocampo (comp.), Santafé de Bogotá, Proyecto Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Carlson, Beverly (1999), "Measuring Labour Market Outcomes of Educational Attainment: International and Latin American Experience", París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/ (WEI), inédito.
- Casasús, Carlos (1994), "Privatizing the Mexican water industry", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Castells, Manuel (1996), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 3 volúmenes, Madrid, Alianza Editores S.A.
- Castillo, Mario, Marco Dini y Claudio Maggi (1994), *Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile* (LC/R.1467), Santiago de Chile, Comisión Económicas para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, serie Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- _____ (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____ (1996b), *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- _____ (1996c), "Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad", documento presentado en la Séptima Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, 13 al 17 de mayo.
- _____ (1997b), *La brecha de la edad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- _____ (1997c), *Panorama social de América Latina*, 1996 (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- _____ (1998e), *Panorama social de América Latina*, 1997 (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- _____ (1998d), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.

- _____ (1998c), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998* (LC/G.2042-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14.
- _____ (1999c), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- _____ (2000b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- _____ (2000c), "The Vulnerability of Small Island Developing States of the Caribbean", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
- _____ (1999a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999* (LC/G.2056-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.2.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999a), *América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago de Chile, marzo.
- _____ (1999b), "América Latina: población económicamente activa, 1980-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile.
- _____ (1996), *Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos*, Gabriel Aghón y Gerold Krause-Junk (LC/L.948), Santiago de Chile.
- CEPAL/IIDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUMA/SEMARNAP (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) (1998), *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en América Latina y el Caribe*, México D.F.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Centro Latinoamericano de Demografía) (1998a), "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", *Boletín demográfico*, año 31, N° 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile, julio.
- _____ (1993), *Población, equidad y transformación productiva* (LC/DEM/G.131/Rev.1-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- _____ (1998b), *Población, salud reproductiva y pobreza* (LC/G.2015(SES.27/20)), Santiago de Chile, abril.
- CEPAL/CELADE/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas, serie E, N° 45* (LC/DEM/G.161), Santiago de Chile.
- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1997), *Descentralización fiscal en América Latina; nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Hubert Edling (comps.) (LC/L.1051), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Chiappe, Clemencia (1999), "Elementos de análisis para una estrategia educacional de Colombia", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Chisari, Omar y otros (1997), "Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina", N° WP 1824, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Clark, Ephraim y Gerard Mondello (1997), "An Option Approach to a Water Delegation", informe presentado en la segunda Conferencia de Toulouse sobre ambiente y economía de recursos (Ceram, Sophia Antipolis, 14 al 15 de mayo).
- CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987), *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; nuestro futuro común*, Nueva York.
- Colm, G. (1965), "National Goals Analysis and Marginal Utility Economics", *Financial Archives New Series*, N° 24, julio.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (1994), *Los desafíos de la educación chilena*, Santiago de Chile.
- Conte-Grand, Alfredo H. (1997), "Seguro de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica", Documento de trabajo, N° 57, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cooper, Richard (1971), "Currency depreciation in developing countries", *Princeton Essays in International Finance*, N° 86.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999a), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Papers, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.
- Cox, Maximiliano (1999a), "Lineamientos estratégicos para el desarrollo agro-rural futuro", *Política agrícola. Hacia un desarrollo integrador*, Santiago de Chile, Corporación Justicia y Democracia.
- _____ (1999b), "Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural", Santiago de Chile, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CTI (Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe) (1999), "Bases territoriales y biorregionales de la planificación", *Estrategias ambientales para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe 1999*, inédito.
- Daly, H. y J. Cobb (1989), *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press.
- David, Mauricio (1999) "Previdência rural no Brasil: uma análise de sue impacto e eficácia como instrumento de combate à pobreza rural", Rio de Janeiro, inédito.
- De Andrade, Roberto (cons.) (1995), Reestructuración del mercado eléctrico en América Latina: la difusión de la experiencia chilena (LC/R.1499), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Paula, Francisco y Rodrigo Bolaños (1999), "El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma", serie Financiamiento del desarrollo, N° 77 (LC/L.1178), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Delgado, Guilherme (1999), "Sistema de previdência social rural", Brasilia, inédito.
- Devlin, Robert (1993), "Las privatizaciones y el bienestar social", *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, abril.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays*, Andrés Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell.
- Di Gropello, Emanuela y Rosella Cominetti (comps.) (1998), La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Dourojeanni, Axel (1994), "La gestión del agua y las cuencas en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, agosto.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asian Agenda*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).

- Ellis, F. (1993), *Peasant Economics, Farm Households and Agrarian Development*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elnaboulsi, J. (s/f), *Water Services in France: Management and Privatization. What Can We Learn From?*, Boulder, Colorado.
- Environment Australia* (1997), "Review of Commonwealth EIA. Social Impact Assessment, May 1994", Environment Assessment Branch, enero.
- EPA (Environmental Protection Agency) (1995), *The EPA's Environmental Justice Strategy*, Washinton D.C., abril.
- _____ (1977), *Survey of Operating and Financial Charges of Community Water Systems*, Washington, D.C.
- Estados Unidos (1935), *Public Utility Act*, Washington, D.C.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Ferlie, Ewan y otros (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Financial Times* (1996), "Water report", N° 6, 4 de septiembre.
- Findley, Roger y Daniel Farber (1992), *Environmental Law*, tercera edición, Minnesota, West Publishing Company.
- Fischer, Stanley (1998), "Reforma de las finanzas mundiales: enseñanzas de una crisis", *Boletín del FMI*, suplemento especial, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 26 de octubre.
- _____ (1996), "Why are Central Banks Pursuing Long-Run Price Stability?", Washington, D.C., Fondo Monetario Internaciona (FMI) / Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT)/ Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), agosto, inédito.
- _____ (1993), "The role of macroeconomic factors in growth", *NBER Working Papers series*, N° 4565, diciembre.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- Frenkel, Roberto (1983), "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", *El trimestre económico*, N° 200, octubre-diciembre.
- Funabashi, H. (1989), *Sociological Perspectives on Environmental Problems: the Theory of Social Dilemmas and the Theory of Social Control Systems*, Tokio, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias, Universidad Hosei.
- Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires.
- Garnier, Leonardo y Mario Mora (1999), "Compromisos de resultado en el sector social. Su aplicación en Costa Rica", *Reforma y democracia*, N° 13, Caracas, febrero.
- García, Américo (1998), *La renegociación del contrato de Aguas Argentinas*, Buenos Aires, octubre.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra.
- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi (1997), "Savings behaviour in Latin America: overview and policy issues", *Promoting Savings in Latin America*, Ricardo Hausmann y Helmut Reisen (comps.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gelbman, Ross (1997), *The High Stakes Battle Over Earth's Threatened Climate*, Cambridge, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company.
- Gerchunoff, P. y Guillermo Cánovas (1993), *Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.
- Githinji, M. y C. Perrings (1992), *Social and Ecological Sustainability in the Use of Bioetic Resources in Sub-Saharan Africa: Rural Institutions and Decisionmaking in Kenya and Bostwana*, Riverside, California, Beijer Institute University of California, julio.

- González, Jorge Iván y Francisco Pérez (1997), "La transición de los hospitales públicos de Colombia hacia la financiación por venta de servicios, 1993-1995", *Coyuntura social*, N° 16, Santafé de Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.
- Gray, Horace (1940), "The passing of the public utility concept", *Journal of Land and Public Utilities Economics*, N° 16.
- Graziano da Silva, José (1999), "O novo rural brasileiro", Campinas, Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.
- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows, Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.
- Grosh, Margaret (1995), "Cinco criterios para la elección de los programas contra la pobreza", *El desafío de la austeridad*, Nora Lustig (comp.), El trimestre económico, N° 86, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Guimaraes, Roberto (1998), *Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad (LC/ IP/G.120)*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 6 de agosto.
- Haarmeyer, David (1994), "Privatizing infrastructure: options for municipal systems", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Harsanyi, John (1955), "Cardinal welfare, individualist ethics, and interpersonal comparisons of utility", *Journal of Political Economy*, N° 63, agosto.
- Hayek, F.A. (1973), *Law, Information and Liberty*, Chicago, University of Chicago Press.
- Held, Günther y Andras Uthoff (1995), "Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean", Working Paper, N° 25, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Helleiner, Gerald K. (1997), "Capital account regimes and the developing countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- _____ (comp.) (1992), *Trade Policy Industrialization and Development: New Perspectives*, Nueva York, Oxford University Press.
- Helm, Dieter (1994), citado en *The Times*, Londres, 29 de julio.
- Hicks, Norman y Quentin Wodon (2000), "Economic Shocks, Safety Nets and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Hirschman, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas (1979), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, Departamento de Información Pública.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ibern, Pere (comp.) (1999), *Incentivos y contratos en los servicios de salud*, Barcelona, Springer Verlag Ibérica.
- IOCU (Organización Internacional de las Uniones de Consumidores) (1993), "Así estamos. Base de datos de organizaciones de consumidores de América Latina y el Caribe", *Consumers International*, Santiago de Chile.
- Jacobs, M. (1991), *The Green Economy, Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, Londres, Pluto Press.
- Jeffrey, Jack (1994), "Privatization in England and Wales", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Jiménez, L. Felipe y Nora Ruedi (1997), "Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamiento generales para una política redistributiva", serie

- Financiamiento de desarrollo, N° 72 (LC/L.1084), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- J.P. Morgan (1998), *World Financial Markets*, Nueva York, 7 de octubre.
- Kaldor, Nicholas (1978), *Further Essays on Economic Theory*, Londres, Duckworth.
- Kasserman, David y John Mayo (1991), "The measurements of vertical economies and the efficient structure of the electric utility industry", *Journal of Industrial Economics*, septiembre.
- Kay, J. (1988), "Forms of regulation", *Financial Regulation or Overregulation*, A. Seldom.
- Kaysen, Carl y Donald Turner (1959), *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Kaztman, R. (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudio sobre la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kowka, John E. (1996), *Vertical Integration and Its Alternatives for Achieving Cost-Efficiency in Electric Power*, Washington, D.C., George Washington University, marzo.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), "Contractionary effects of devaluations", *Journal of International Economics*, N° 8.
- Laffont, Jean Jacques (1989), *Fundamental of Public Economics*, Cambridge, The MIT Press.
- Lahera, Eugenio y Mabel Cabezas (2000), Governance and institutional development of the Chilean economy (LC/R.1959), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Aparecerá en un próximo número de la revista *Journal of International Development*.
- Lall, Sanjaya (1990), *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Lamort, Fabien (1995), "La noción de servicio público en la industria eléctrica europea: un análisis comparativo, cultural e histórico en Francia, Alemania e Inglaterra", *ENER Bulletin*, N° 15, julio.
- Larraín, F., J. Quiroz y R. Chumacero (1996), citado en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 26 de octubre.
- Le Grand, Julien (1999), "Los nuevos desafíos de la política social: Estado, mercado y equidad. La experiencia del Reino Unido", *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Londoño, Juan Luís y Miguel Székely (1998), "Sorpresas distributivas después de una década de reformas", *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid.
- López, Cecilia y otros (1993), *Análisis de las alternativas para una reforma previsional en Colombia*, Santafé de Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lora, Eduardo (1998), "Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid.
- Low, P. y A. Yeats (1992), "Do dirty industries migrate?", *International Trade and Environment*, Patrick Low (comp.), World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C.
- Lustig, Nora (1998), "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario "CEPAL, cincuenta años: reflexiones sobre América Latina y el Caribe" (LC/G.2037-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.11.
- Lustig, Nora y Darryl McLeod (1996), "Minimum wages and poverty in developing countries: some empirical evidence", *Brookings Discussion Papers in International Economics*, Washington D.C.
- Marinakis, Andrés E. (1999), "Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.

- Márquez, Gustavo (1999), "Labor Markets and Income Support: What did We Learn from the Crises?", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Martínez Allier, J. (1997), *De la economía política al ecologismo popular*, Barcelona, ICARIA Editorial.
- Medlin, Carol Ann (1997), "Aplicación de la lógica económica al financiamiento de la educación: la experiencia de Chile con el subsidio por estudiante", *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR).
- Mesa-Lago, Carmelo (1999), "Estudio comparativo de los costos fiscales de las ocho reformas previsionales en América Latina", documento presentado en el Seminario Conjunto CEPAL/ Ministerio de Hacienda Chile "Responsabilidades fiscales en sistemas de previsión", Santiago de Chile, 2 y 3 de septiembre.
- Morley, Samuel (1998), "La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina 1985-1995", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (comp.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: the Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- _____ (2000), *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- Naciones Unidas (1999c), *World Population Prospects: the 1998 Revision (ST/ESA/SER.A/180)*, Nueva York.
- Ocampo, José Antonio (1998a), "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2033-P), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1996), "Participación privada en la provisión de los servicios sociales: el caso colombiano", documento presentado en la Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización, organizada por el Banco Mundial, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) del Perú, Lima, enero, publicado en *Coyuntura social*, N° 14, Santafé de Bogotá.
- _____ (2000), "Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis", *El impacto de las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en preparación.
- OCDE/DSTI (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria) (1996), "The Essential Facilities Concept", N° OECD/GD/(96)113, París.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1999), "The Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-Making in Sustainable Development (ISP)", Washington, D.C., julio, inédito.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999b), *Panorama laboral, 1999*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- OPS/CEPAL (Organización Panamericana de la Salud/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Cuaderno técnico, N° 46, Washington, D.C.
- Paredes, Ricardo (1997), "Un dilema de eficiencia: ¿regular conductas o estructuras?", *Economía y negocios. El Mercurio*, Santiago de Chile, 21 de junio.
- Pearce, D.W. y Turner, R.K. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*, Londres, Harvester Wheatsheaf.

- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (1999), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el nuevo modelo económico (LC/R.1957)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Peres, Wilson (coord.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997), *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, Nueva York.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1998), *La salud en las Américas. Edición 1998*, vol. 1, Publicación científica N° 569, Washington, D.C.
- Rifkin, Jeremy (1995), *The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Down of the Post-market Era*, Nueva York, Putnam.
- Roberts, Mark J. y James R. Tybout (comps.) (1996), *Industrial Evolution in Developing Countries. Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*, Oxford, Oxford University Press.
- Robinson, Joan (1962), *Essays in the Theory of Economic Growth*, Londres, MacMillan
- _____ (1990), *Las condiciones de salud en las Américas. Edición 1990*, vol. 1, Washington, D.C.
- Queisser, Monika (1998), "Pension reforms: lessons from Latin America", *Policy Brief*, N° 15, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD).
- Ravallion, Martín (1998), "Appraising Workfare Programs", Policy Research Working Paper, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Reinhardt, Uwe, E. (1998), "Abstracting distributional effects, this policy is efficient", *Health, Health Care, Health Economics; Perspectives on Distribution*, Bruce Morris, Thomas Getzen y Gregory Stoddart (comps.), Nueva York, John Wiley and Sons Inc.
- Ross, Tieman y otros (1995), "The tide turns at last for water customers", *The Times*, Londres, 31 de marzo.
- Rothschild, Michael y Joseph Stiglitz (1976), "Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, N° 4, noviembre.
- Rudnick, Hugh (1999), "La infraestructura energética y el sector eléctrico", *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dolmen Ediciones.
- Sabogal Henao y Ana R. (1997), "Política, legislación y gestión ambiental en Colombia", *Legislación y gestión ambiental en los países andinos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA)/Fundación Konrad Adenauer.
- Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco (1996), "The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold?", *NBER Working Paper Series*, N° 5563, Cambridge, mayo.
- Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno (1999), *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, serie Temas de coyuntura, N° 4 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.13.
- Salama, Pierre y Blandine Destremau (2000), *Medida de la pobreza y pobreza desmedida*, Santiago de Chile, Ed. Cesoc.
- Salazar, Manuel y Manuel Fernando Castro (1998), "Respuesta a la criminalidad violenta en Colombia: una visión desde lo público", *Coyuntura social*, N° 18, Santafé de Bogotá, mayo.
- Savater, Fernando (1999), *El valor de educar*, décima edición, Barcelona, Ariel.
- Schmidt-Hebbel, Klaus (1999), "Latin America's pension revolution: a review of approaches and experience", *World Bank ABCDE Conference*, Washington, D.C., abril.
- Schmidt-Hebbel, Klaus, Luis Servén y Andrés Solimano (1996), "Savings, investment and growth in developing countries: an overview", *Road Maps to Prosperity: Essays on Growth and Development*, Andrés Solimano (comp.), Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Sojo, Ana (1999b), "Los compromisos de gestión en salud de Chile: formas de reintegración en el rompecabezas de la reforma", *Fonasa: ¿una reforma en marcha? Una mirada interna y externa a las políticas y planes del Fondo Nacional de Salud*, Santiago de Chile, Fondo Nacional de Salud (FONASA).
- _____ (1998), "Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1997), "Morfología y gestión de los sistemas de salud de la región en el proceso descentralizador", Documentos y ponencias de la Reunión regional sobre descentralización, los sistemas de salud y los procesos de reforma del sector, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Solari, Aldo (1994), "La desigualdad educativa: problemas y políticas", serie Políticas sociales, N° 4 (LC/L.851), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Soros, George (1998), *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York.
- Spota, Alberto (1941), *Tratado de derecho de aguas*, vol. 2, Jesús Méndez (comp.), Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph (1999), "The Russian devolution", *The New York Times Magazine*, 15 de agosto.
- _____ (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington", *Reforma y democracia*, N° 12, octubre.
- Suárez, Daniel (1998), "Curriculum, escuela e identidad: notas para la definición de un programa de estudio de la escolarización", *Revista RELEA*, N° 5, Caracas, mayo-agosto.
- Symonides, Janusz (1998), "Cultural rights: a neglected category of human rights", *International Social Science Journal*, N° 158.
- Tavares de Araujo Jr., José y Luis Tineo (1999), "Competition policy and regional trade agreements", *Trade Rules in the Making, Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Miguel Rodríguez Mendoza, Patrick Low y Barbara Kotschwar (comps.), Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA), The Brookings Institution Press.
- Taylor, Lance (1998), "Capital market crises: liberalisation, fixed exchange rates and market-driven destabilisation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, N° 6, noviembre.
- _____ (1993), "A three-gap analysis of foreign resource flows and developing country growth", *The Rocky Road to Reform. Adjustment, Income Distribution and Growth in the Developing World*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1991), *Income Distribution, Inflation, and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Tedesco, Juan Carlos (1998), "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- Thomson, Ian (1999), "Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario", *Revista de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- Tietenberg, T. (1992), *Environmental and Natural Resources Economics*, Nueva York, HaperCollins Publishers Inc.
- Titelman, Daniel (1999), "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2000), "El mercado de la salud y las reformas al financiamiento de los sistemas de salud", *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud*, Daniel Titelman y Andras Uthoff (eds.), en prensa.
- Tokman, Víctor E. y Daniel Martínez (comps.) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Tokman, Víctor E., Daniel Martínez y José Wurgaft (1995), *Las dimensiones laborales de la integración económica en América latina y el Caribe*, Documentos de Trabajo, N° 8, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

- Tussie, Diana (1997), "Trade Policies and Commitments in the World Trade Organization", Santiago de Chile, Unidad de Comercio Internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1.
- _____ (1999b), *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1999* (TD/STAT), Ginebra.
- _____ (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- _____ (1997), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997* (UNCTAD/TDR/1997), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.D.8.
- University of Michigan (1997), "The Environmental Justice Information Programme", Ann Arbor, Escuela de Recursos Naturales y Medio Ambiente, abril.
- Uthoff, Andras (1999), "Trends in Social Security Reform and the Uninsured", documento presentado a la Conferencia sobre Protección Social y Pobreza, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Vargas, Jorge Enrique y Alfredo Sarmiento (1998), "La descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia", *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Emanuela Di Gropello y Rosella Cominetti (comps.) (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Walsh, Kieron (1995), *Public Services and Market Mechanisms*, Londres, Macmillan Press/Public Policy and Politics.
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe durante los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.