

**Distr.
Limitada
LC/L.668
6 de enero de 1992
ORIGINAL: ESPAÑOL**

**CEPAL
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA: UN ENFOQUE INTEGRADO



NACIONES UNIDAS

INDICE

	Página
PRESENTACION	xi
SINTESIS	1
1. Introducción	1
2. Una sola tarea: el enfoque integrado	1
3. Ejes centrales del enfoque integrado	2
a) Progreso técnico	2
b) Empleo productivo	3
c) Inversión en recursos humanos	4
4. Dos características básicas del planteamiento	4
a) Cambios institucionales	4
b) La especificidad de la región y de cada país	5
5. Principales aspectos de las políticas para el enfoque integrado	5
a) Progreso técnico e inserción internacional	5
b) El proceso de ahorro e inversión	6
c) Mercados de trabajo: participación y concertación	7
d) La política social: inversión en recursos humanos y transferencias ..	8
e) Participación, transformación productiva y equidad	9
6. Factores que condicionan el enfoque integrado	9
a) El panorama internacional	9
b) Estabilización	10
c) Reestructuración del Estado	10
7. La tarea es factible	11
Notas	11

	Página
Capítulo I	
LOS REZAGOS EN MATERIA DE EQUIDAD	13
1. El período de posguerra	13
2. La década de los ochenta	14
a) La población	15
b) El empleo y la productividad	18
c) La distribución del ingreso y la pobreza	20
d) Los servicios sociales	25
e) Patrimonio	30
f) Comentarios finales	34
Notas	35
Capítulo II	
EL PANORAMA INTERNACIONAL	37
1. Generalidades	37
2. La globalización de la actividad económica	37
3. Escenarios alternativos para la economía mundial	39
4. Coyuntura económica mundial y perspectivas a mediano plazo	40
a) Régimen comercial	40
b) El contexto internacional y los recursos para el desarrollo	48
c) La evolución de la economía mundial	53
Notas	55
Capítulo III	
LA ESTABILIZACION ECONOMICA	57
1. El vuelco de la transferencia de recursos, el desequilibrio fiscal y la aceleración inflacionaria	57
2. Los costos productivos y distributivos de una inflación alta	58
3. Las lecciones de los años ochenta y sus implicaciones para la transformación productiva con equidad	59

4.	La instrumentación de una estabilización con mínimo costo recesivo y distributivo	64
	a) Control de la demanda agregada	64
	b) Control de las expectativas	70
	c) Corrección de precios relativos	72
	d) Políticas distributivas compensatorias	73
	e) Reformas institucionales	74
	f) Orientaciones de más largo plazo	75
	Notas	75

Capítulo IV

	FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS	77
1.	Observaciones preliminares	77
2.	Los componentes de una reforma fiscal progresiva	77
3.	La reforma tributaria y la equidad	79
	a) Aumento de la carga tributaria	79
	b) Mejoramiento de la equidad de la estructura tributaria	83
	c) La factibilidad de la reformas tributarias para mejor la equidad	84
4.	La reestructuración del gasto público	84
	a) Reasignación de gasto público hacia las áreas sociales	86
	b) Mejoramiento de la eficacia y de la equidad del gasto social	88
5.	Otras formas de elevar el ingreso y de reducir el gasto público	93
	Notas	99

Capítulo V

	PROGRESO TECNICO Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL	101
1.	Introducción	101
2.	Progreso técnico y competitividad internacional	102
	a) La evolución del progreso técnico	102
	b) Modo de inserción y competitividad: posicionamiento y eficiencia	104

	Página
3. Políticas de modificación de la estructura productiva	112
a) Políticas sectoriales	112
b) Un sesgo exportador	113
4. Políticas referentes a la incorporación de progreso técnico	114
a) Fortalecimiento de las empresas	115
b) Fortalecimiento de la infraestructura tecnológica	122
c) Impulso a la articulación productiva	124
Notas	129
Capítulo VI	
INGRESO Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO	133
1. Introducción	133
2. La capacitación	133
a) El fomento de políticas activas de capacitación por parte de las empresas	135
b) La generación y el apoyo de la demanda de capacitación en sectores sociales marginados o vulnerables	136
c) Las oportunidades de capacitación autofinanciada	137
d) Los costos de la capacitación	137
3. El incremento de la participación de la fuerza de trabajo secundaria .	138
4. La modernización de las relaciones laborales: los salarios participativos	141
5. Las condiciones ambientales favorables para el rendimiento de la fuerza laboral	152
Notas	153
Capítulo VII	
AHORRO Y PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL	157
1. Introducción	157
2. La necesidad de que aumente el ahorro de los trabajadores	158
a) Ahorro institucional de los trabajadores	159

b) Ahorro y formación de capital en vivienda para las familias de menores ingresos	161
3. La creación de un mercado de capital para la inversión en educación y capacitación	165
4. Recursos financieros para proyectos de inversión de la pequeña y mediana empresa	167
a) El leasing como alternativa de financiamiento	168
b) Fondos de garantía y garantía colectiva de créditos	169
c) La concesión de créditos en virtud de la asistencia técnica para la pequeña empresa	171
d) Instrumentos de capitalización	171
e) Las tarjetas empresariales	173
5. Perfeccionamiento del mercado de la tierra	173
Notas	177
 Capítulo VIII	
LA INVERSION EN RECURSOS HUMANOS	181
1. Introducción	181
2. Política de población	181
3. Programas de salud materno-infantil	185
4. Educación	193
a) La situación regional	193
b) Políticas para una reforma educacional	199
c) Viabilidad económica y política	210
Notas	211
 Capítulo IX	
SEGURIDAD SOCIAL Y POLITICAS DE TRANSFERENCIAS	213
1. Pobreza, equidad y transferencia	213
2. Programas de seguridad social	214
a) La falta de equidad de los sistemas vigentes	218
b) Extensión y calidad de la cobertura	221

	Página
c) El seguro social y la asistencia social	222
d) Propuestas de reforma	224
3. Programas de transferencias	225
a) Los programas de empleo de emergencia	225
b) Los fondos de inversión social	229
c) Transferencias para combatir la pobreza crónica: el ingreso mínimo familiar	230
Notas	233
 Capítulo X	
PARTICIPACION, TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y EQUIDAD	235
1. Introducción: Los desafíos de la democratización	235
2. Participación y equidad	235
3. La desigualdad de los agentes sociales y su relación con el Estado . . .	236
4. La descentralización y los problemas de pequeña escala	239
5. Cursos de acción	242
a) Los agentes sociales y su relación con el Estado	243
b) Cursos de acción para enfrentar el problema de escala	248
Notas	252
 INDICE DE RECUADROS	
Recuadro I-1 Crecimiento demográfico y pobreza	17
Recuadro I-2 Migraciones, remesas y ahorro	19
Recuadro III-1 Costos de la inflación y riesgos recesivos de la estabilización	60
Recuadro III-2 Programas de estabilización heterodoxos	65
Recuadro III-3 Instrumentos complementarios de la política económica durante la estabilización	66
Recuadro III-4 Instrumentación del ajuste fiscal	68
Recuadro IV-1 Campaña contra la evasión tributaria en Chile	85
Recuadro IV-2 Limitaciones de las políticas de gasto social	91
Recuadro IV-3 Algunas modalidades de privatización en el campo de las telecomunicaciones	97

Recuadro V-1	Instituciones de apoyo tecnológico en el Sudeste asiático	114
Recuadro V-2	La política automotriz en México	115
Recuadro V-3	La política informática en Brasil	116
Recuadro V-4	Excelencia en calidad e inversión en el exterior: Metal Leve, S.A.	118
Recuadro V-5	Las grandes inversiones en el exterior de las empresas mexicanas productoras de vidrio y cemento	119
Recuadro V-6	La expansión internacional de Petróleos de Venezuela, S.A.	120
Recuadro V-7	Programas de CONACYT de México para apoyar el desarrollo tecnológico	125
Recuadro V-8	Perú: cooperación en biotecnología y cultivo de la papa	125
Recuadro VI-1	Programas de capacitación para trabajadores afectados por los procesos de reconversión industrial en México	138
Recuadro VI-2	Programa de capacitación orientado a los jóvenes en Chile	139
Recuadro VI-3	Programa de capacitación dual orientado a los jóvenes en República Dominicana	139
Recuadro VI-4	Casos de salarios participativos en Brasil	149
Recuadro VI-5	Salarios participativos en Chile	150
Recuadro VII-1	La experiencia chilena sobre ahorro previo y subsidio a la demanda de viviendas	164
Recuadro VII-2	Leasing y pequeñas y medianas empresas en Chile	169
Recuadro VII-3	Sistema nacional de garantía recíproca de Ecuador	170
Recuadro VII-4	Los fideicomisos del Banco de México instituidos en relación con la agricultura	172
Recuadro VII-5	El mercado y el acceso a la tierra	176
Recuadro VII-6	Inversión en riego, empleo y equidad	177
Recuadro VIII-1	El embarazo de adolescentes	187
Recuadro VIII-2	Políticas de población: diversas rutas hacia la reducción de la fecundidad en América Latina	188
Recuadro VIII-3	La escuela nueva: una experiencia de enseñanza personalizada a escala nacional	203
Recuadro VIII-4	Sistemas de medición de la calidad de la educación básica. Experiencias regionales	206
Recuadro VIII-5	Aprendizaje y nivel sociocultural de la familia	207
Recuadro VIII-6	El programa Logos II de entrenamiento de los maestros	209
Recuadro IX-1	Tipología de los niveles de desarrollo de los sistemas de seguridad social	219
Recuadro IX-2	La extensión de la cobertura a los sectores campesinos	223
Recuadro IX-3	Estimación del impacto de los programas de empleo de emergencia sobre la pobreza	227

		Página
Recuadro X-1	Colombia, Ley 11 del 16 de enero de 1986: un caso de descentralización administrativa con democratización del poder	240
Recuadro X-2	Los fondos de desarrollo social como mecanismo para fortalecer el papel de las organizaciones no gubernamentales en las políticas de apoyo a los pobres: un primer balance en la región	244
Recuadro X-3	La equidad y los efectos sinérgicos de la telemática	246
Recuadro X-4	El movimiento campesino e indígena en el Ecuador: un caso de actor popular organizado en zonas rurales	247

PRESENTACION

Hace dos años, la Secretaría de la CEPAL planteó una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe en el decenio de los noventa, bajo el título *Transformación productiva con equidad*.¹ Dicha propuesta, que constituyó una especie de hito en el ejercicio de reflexión iniciado mucho antes,² fue sometida al vigésimo tercer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y ampliamente debatida.³

La propuesta se concibió originalmente como parte de un proceso permanente de actualización de ideas, y no como un producto final. De hecho, se convirtió en el principal punto de referencia del pensamiento de la institución, y, en consecuencia, en la fuente de inspiración para las tareas realizadas por la Secretaría en la preparación del vigésimo cuarto período de sesiones.⁴

Durante el bienio 1990/1991, la Secretaría concentró su atención en ciertos aspectos insuficientemente desarrollados en aquel planteamiento, sobre todo en el papel de la política social en el proceso de transformación productiva con equidad,⁵ en orientaciones más precisas para incorporar la preocupación ambiental al proceso del desarrollo,⁶ en el contenido de una estrategia educativa apropiada para la transformación productiva con equidad,⁷ y en el papel que habrá de desempeñar la integración económica en la próxima etapa del desarrollo latinoamericano.⁸

En cumplimiento del mandato emanado del vigésimo tercer período de sesiones, el presente documento intenta ahondar en los vínculos entre progreso técnico, competitividad internacional y equidad, sin pretender, por cierto, haber agotado estos temas.

Caben dos advertencias. En primer término, la Secretaría se abstiene deliberadamente de incursionar en los aspectos teóricos de una polémica que ha ocupado al ser humano desde siglos, y en especial desde la revolución francesa, acerca de las causalidades recíprocas y posibles incompatibilidades entre gobernabilidad democrática, estabilidad económica, crecimiento y bienestar. Su preocupación no es doctrinaria; más bien, se apoya en una aproximación a la realidad de virtualmente todos los gobiernos de la región, que entraña la necesidad de retomar el crecimiento sostenible (y ambientalmente sustentable), en el marco de la consolidación de sociedades plurales y democráticas, y ante demandas concretas de resolver los considerables rezagos que aquejan a las mayorías de la población.

En segundo lugar, no se ha intentado en este documento hacer una enumeración de políticas que respondan a criterios de transformación productiva o de equidad. Se ha preferido, en cambio, indagar en la articulación de ciertos aspectos claves de análisis y políticas en el marco de un enfoque integrado, donde se potencian las posibles complementariedades entre acciones tendientes a lograr mayor crecimiento y aquellas que buscan mayor equidad. Es precisamente este enfoque el que permite poner de relieve el planteamiento central del documento: que es posible conciliar crecimiento, equidad y democracia. Más

aún, existen zonas significativas y todavía no bien exploradas donde equidad y transformación productiva se complementan y se refuerzan mutuamente.

Notas

¹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

² Como antecedentes inmediatos y mediatos, véanse: CEPAL, *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984* (LC/L.332(Sem.22/3)), Santiago de Chile, abril de 1985 (tres volúmenes); *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (LC/G.1440-P), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55, Santiago de Chile, junio de 1987, y *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos* (LC/G.1540-P), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 61, Santiago de Chile, enero de 1989.

³ El documento recibió un amplio respaldo de los gobiernos miembros. Véase: CEPAL, *Informe bienal. Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 1990, suplemento N° 14* (LC/G.1630-P; E/1990/43), Santiago de Chile, 1990; especialmente la Resolución 507 (XXIII), *Transformación productiva, equidad social y la Estrategia Internacional del Desarrollo*.

⁴ Santiago de Chile, abril de 1992.

⁵ Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1991* (LC/G.1688), Santiago de Chile, octubre de 1991; CEPAL, *La equidad en el panorama social durante los años ochenta* (LC/G.1686), Santiago de Chile, octubre de 1991.

⁶ Véase, por ejemplo: CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.

⁷ CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702(SES.24/4)), Santiago de Chile, 1992.

⁸ Documento en preparación.

SINTEISIS

1. Introducción

La experiencia permite constatar que el crecimiento económico no conduce de manera necesaria y automática a la equidad. No obstante, la CEPAL ha argumentado que un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia no sólo es deseable, sino también posible.¹ Es más: así como la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De este condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad se desprende la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma *simultánea antes que secuencial*, lo que constituye un desafío histórico.

Para efectos del presente planteamiento, se entiende que la equidad mejora mediante avances en al menos uno de los tres objetivos siguientes. El primero es minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable, tanto económica como social y políticamente. El segundo es promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, incluyendo aquellas asociadas al origen social, étnico o geográfico, o bien al sexo. El tercero es buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para

las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad, dañando el medio ambiente en que tales generaciones han de desenvolverse.

Los gobiernos y las sociedades civiles han hecho muchos esfuerzos por corregir las desigualdades existentes en las sociedades de América Latina y el Caribe, poniendo cada vez mayor énfasis en las políticas sociales. También diversos organismos internacionales han concentrado su quehacer en la formulación de propuestas para combatir la pobreza y destacar los aspectos sociales del desarrollo. Por su parte, la Secretaría de la CEPAL ha preferido abordar el tema desde un enfoque que integra la perspectiva económica y la perspectiva social, buscando las complementariedades entre crecimiento y equidad.

2. Una sola tarea: el enfoque integrado

Hay, en efecto, varios enfoques sobre la mejor manera de compatibilizar crecimiento con equidad. Una visión de carácter monista considera que existe incompatibilidad entre crecimiento y equidad, pero que ella es sólo una cuestión temporal. Es necesario crecer, y luego los frutos de ese crecimiento beneficiarán rápidamente a las grandes mayorías. Sin embargo, abunda evidencia en la región que permite cuestionar la validez de esta tesis, que ha sido caracterizada como del "derrame" o "goteo". Un segundo enfoque considera que la mejor manera de conciliar los objetivos de crecimiento y equidad es abordarlos por separado: la política económica ha de apuntar a un buen crecimiento, en tanto que la política

social debe centrarse en el problema de la distribución. Esta dicotomía, atractiva por su simplicidad operacional, supone que la política económica es distributivamente neutra y que, de ser regresiva, lo es en un grado manejable; así, la política social puede compensar o corregir las faltas de equidad que se produzcan. Sin embargo, hay motivos para suponer que la política económica admite amplias combinaciones, algunas de las cuales pueden tener efectos distributivos regresivos de gran magnitud (por ejemplo, si generan alto desempleo o subempleo), que con frecuencia superan los efectos distributivos progresivos de la política social. De ahí que no pueda generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de la política económica como de la política social. Es este enfoque integrado el que se adopta en el presente documento. Implica, por una parte, preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad, y, por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo de equidad.

Aunque el crecimiento y la equidad estuviesen siempre en conflicto de modo que sólo pudiese avanzar uno a costa del otro, de todas maneras tendría sentido imponer un sesgo distributivo a la política económica, a fin de evitar mayores impactos regresivos. De hecho, hay una tendencia a enfatizar las oposiciones (*trade-offs*) entre los dos objetivos más que los aspectos en que éstos se complementan, con lo que se descuidan muchas oportunidades de acción. Esto es particularmente llamativo si la zona de complementariedades iguala o excede la de oposiciones, sobre todo cuando el crecimiento se basa en la difusión e incorporación del progreso técnico.

El objetivo central de este planteamiento es, por lo tanto, proponer las políticas que aprovechen y refuercen las complementariedades, y también las que debiliten las oposiciones, para así permitir que los objetivos de crecimiento y equidad se consideren en forma simultánea, más que secuencial, como una sola tarea. Así, de los tres grandes conjuntos de políticas que contribuyen a

la equidad —aumento del empleo productivo, de la inversión en capital humano y de las transferencias— sólo en el último los avances podrían lograrse a expensas del crecimiento. En cambio, la inversión en capital humano a lo más podría significar, por su largo período de gestación, el sacrificio de un nivel modesto de crecimiento en el presente en aras de un mayor crecimiento en el futuro, pero a la larga esa inversión beneficia la competitividad y la equidad. Finalmente, como la creación de empleo productivo es quizás la mayor y mejor indicación de que se están logrando el crecimiento y la equidad en forma simultánea y complementaria, deben enfatizarse las políticas que estimulan su generación, sobre todo en el marco de una creciente productividad. En este sentido, mientras no se pueda asegurar a toda la población el acceso a un empleo productivo, no se podrá pensar en una mínima igualación de oportunidades.

3. Ejes centrales del enfoque integrado

a) *Progreso técnico*

Al centro del planteamiento de la CEPAL se encuentra la transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, con miras a lograr crecientes niveles de productividad sustentables y una mayor generación de empleo productivo. Para alcanzar dicha transformación se requieren mejoras en la capacidad empresarial y, sobre todo, en la educación y en la capacitación de la mano de obra.

Aumentar la competitividad y mejorar la inserción internacional son tareas que implican perfeccionar la organización de la producción y la comercialización por parte de las empresas, desde las entidades líderes hasta las microempresas. En ese contexto, las empresas pequeñas y medianas adquieren especial importancia, por cuanto emplean el grueso de la mano de obra y son responsables de buena parte del producto de la región.

La incorporación y difusión del progreso técnico precisa de una infraestructura tecnológica adecuada, de una mayor articulación productiva a partir de la base de recursos naturales, y de la modernización de servicios básicos de apoyo a la producción, como son el transporte, las comunicaciones, los puertos y el comercio. De ahí que la propuesta tiene carácter sistémico, por cuanto vincula la empresa con un amplio conjunto de eslabones que contribuyen a la competitividad internacional.

Si bien la modernización tecnológica incluirá necesariamente elementos de innovación, más importante aún —por tratarse de una región de desarrollo intermedio y tardío— será la adaptación e incorporación de tecnologías ya existentes. De ahí que convenga estimular la difusión rápida y amplia del avance tecnológico, lo cual tiene efectos menos concentradores que otorgar incentivos a la innovación, y, por ende, acaso resulte más equitativo. En este plano, puede producirse en Latinoamérica y el Caribe una convergencia y complementación entre los objetivos de crecimiento y equidad.

El mencionado proceso de modernización tecnológica, sin embargo, no es automático. De hecho, la historia económica de la región con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial revela que la productividad no saltó etapas, sino que fue reduciendo su ritmo de aumento; se produjo una gradual erosión en la infraestructura urbana e industrial, con graves efectos sobre el empleo y la calidad de vida de los grupos más rezagados; y el avance tecnológico se hizo cada vez más lento. Por su parte, el crecimiento económico fue aumentando sus costos; requirió cada vez más inversión, y generó cada vez menos empleo. De ahí se desprende la importancia de revertir esta tendencia por medio de una transformación productiva.

b) *Empleo productivo*

Un segundo eje central del enfoque integrado es el logro del pleno empleo productivo, pues éste es el principal mecanismo mediante el cual las grandes mayorías pueden

contribuir al desarrollo y participar de sus frutos. Como la masa salarial (el producto del empleo y el salario) depende por sobre todo del aumento en la productividad total, y ésta, de una modernización tecnológica, sólo una transformación productiva dinámica será capaz de generar una expansión sólida y sostenida tanto del empleo productivo como de la masa salarial.

De ahí que deba descartarse como ilusoria la posibilidad de un crecimiento significativo liderado por el sector informal. No cabe desmerecer su papel no sólo como refugio de la mano de obra en situaciones recesivas, sino también como expresión y cauce de un talento empresarial latente. Sin embargo, salvo contados rubros en que existen actividades informales pujantes, la masa salarial del sector informal está en función directa del crecimiento de la actividad formal. Si ésta no crece, la masa salarial informal tampoco se incrementará. En esas circunstancias, si el empleo informal creciera, sería una expansión "espuria" como la que se produjo en los años ochenta. Según parece, en dichos años no hubo aumento de la demanda de trabajo, sino *insuficiencia* de ésta; en otras palabras, el crecimiento del empleo informal no se debió a la creación de nuevos empleos, sino sobre todo a que se compartieron los empleos existentes entre un mayor número de personas. El crecimiento no espurio y la modernización del sector informal acompañarán la transformación productiva, pero no podrán encabezarla.

Por cierto, si un nivel mayor del producto por trabajador significase inequívocamente mayor eficiencia y productividad, podría haber un conflicto entre productividad y empleo, ya que las empresas y actividades que generan más empleo por unidad de producto serían necesariamente las de menor productividad. Este conflicto entre productividad y empleo se origina en conceptos parciales sobre eficiencia y productividad. En efecto, la eficiencia económica se refiere al aprovechamiento que se hace de todos los factores de la producción, no solamente de la mano de obra, que es uno de ellos. Como el cambio tecnológico no sólo suele

inducir ahorros de mano de obra sino también de capital, una tecnología que genere un mayor nivel de empleo por unidad de producto, y que por lo tanto, aparezca como menos productiva, puede ser económicamente la más provechosa y la de mayor productividad total si permite ahorrar suficiente capital, con lo que desaparece el aparente conflicto entre productividad y empleo.²

c) *Inversión en recursos humanos*

Un tercer eje central del enfoque integrado se encuentra en aquellas acciones tendientes a facilitar la acumulación de capital humano (capacitación, educación, nutrición de madres embarazadas y niños, y salud, que incluye infraestructura de agua potable y alcantarillado). Esas acciones, y especialmente la inversión en educación, ilustran nítidamente la complementariedad entre medidas tendientes a cumplir con los objetivos de crecimiento y equidad. En el presente documento, en efecto, se pone especial énfasis en la educación y el conocimiento, no sólo como un servicio social básico, sino como uno de los pivotes del progreso técnico. De ahí que para conciliar eficiencia con equidad sea imperativo *mejorar la calidad* de la educación y asegurar a todos los estratos sociales un acceso similar a ella.

Para conseguirlo, es esencial aumentar la descentralización y la autonomía local, si bien convendría reservar a los organismos centrales las funciones de planificación estratégica, como asimismo la responsabilidad de asegurar niveles mínimos de calidad aceptable, con las asignaciones distributivas complementarias que ello implica. Se hace necesario contar con mayores incentivos internos que induzcan una más pronta y mejor atención de las necesidades del público, así como una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Para que una reforma educacional significativa sea posible se requerirá un compromiso financiero importante y estable de parte de la sociedad.

4. Dos características básicas del planteamiento

Al igual que *Transformación productiva con equidad*, el planteamiento hecho en este documento tiene dos características básicas. La primera es que la eliminación de las distorsiones y el establecimiento de precios "correctos" no bastan para lograr crecimiento y equidad. Más bien, se sostiene que la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo requiere no sólo precios "correctos" sino también intervenciones selectivas, así como políticas sectoriales y cambios institucionales en toda la red socioeconómica en que se inscribe la empresa. La segunda es que las propuestas concretas han de variar según las condiciones iniciales en que se encuentra la región y cada uno de los países que la integran.

a) *Cambios institucionales*

En cuanto a los cambios institucionales, el actual documento incursiona en mayor profundidad en tres mecanismos, que a menudo son descuidados por otros enfoques, pero que son esenciales para avanzar simultáneamente, y de manera sustentable, en crecimiento y equidad. Primero, el eficaz funcionamiento de los mercados no sólo implica precios libres y desregulación (o sea, una acción pasiva) sino que a menudo también requiere una intervención *activa* para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados. Es éste el caso de vacíos importantes en los mercados de capital, particularmente en lo que se refiere a inversiones en capital humano y a financiamiento de largo plazo destinado a las empresas medianas y pequeñas, y a las microempresas, problemas que se analizan más adelante.

Segundo, debido a la interrelación entre los mercados, a menudo la intervención "correcta" no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado en que ésta se originó. Es el caso del desempleo y del subempleo: desde una perspectiva de largo plazo, el origen de éstos no se encuentra tanto

en el mercado de trabajo sino en el de capital (escasez relativa, poca movilidad, segmentación). Por otra parte, en el corto plazo, el alza del desempleo y subempleo durante los procesos de estabilización no se debe tanto a rigideces salariales como a fallas del mercado de bienes, derivadas de precios inflados e insuficientemente flexibles, por cuanto los productores esperan un ritmo inflacionario mayor al proyectado en la política económica vigente.

Tercero, además del perfeccionamiento del mercado, se requiere realizar cambios estructurales e institucionales. Ejemplos de ello son las medidas para modernizar las relaciones laborales e inducir la participación de los trabajadores en los resultados de la empresa; o el énfasis en la necesidad de aplicar medidas para elevar el ahorro, no tanto mediante aumentos de las tasas de interés, sino por intermedio del sistema previsional o por la vía de préstamos ligados a inversiones en educación, vivienda y acceso a tierras agrícolas.

b) *La especificidad de la región y de cada país*

Aunque no hubiera diferencia alguna de enfoques sobre cómo crecer con equidad, las propuestas concretas han de variar según las condiciones iniciales en que se encuentra América Latina y el Caribe, que la distinguen de otras regiones del mundo, y también según las condiciones que diferencian a los países entre sí.

En ese sentido, cabría recordar que una gran parte de las naciones de América Latina, con economías de desarrollo intermedio, disponen de una plataforma industrial significativa ya instalada, y de una población que vive mayoritariamente en zonas urbanas. Ello plantea, al menos en los países en que la industrialización ya tomó cuerpo, una interrogante sobre cómo aprovechar mejor esa plataforma industrial y orientarla hacia la exportación.

Asimismo, considerando que en el período de la posguerra hubo una extraordinaria

expansión de la educación —en numerosos países virtualmente se universalizó la instrucción primaria y se extendieron ampliamente la secundaria y universitaria— las ventajas comparativas de la región han de buscarse cada vez más en actividades productivas intensivas en mano de obra calificada o semicalificada, y no simplemente en mano de obra no calificada. Lo dicho parece sugerir que el objetivo central de la política educacional ha de ser crecientemente el de mejorar la *calidad* de la educación, y no tanto el de ampliarse cuantitativamente.

Finalmente, la región está relativamente bien dotada de recursos naturales, particularmente de los no renovables. Dichos recursos constituyen un patrimonio importante para impulsar la competitividad internacional basada en la incorporación de progreso técnico en el marco de una creciente articulación productiva, siempre que su presencia no inhiba el desarrollo de otras exportaciones.³

5. Principales aspectos de las políticas para el enfoque integrado

Ninguno de los aspectos que se consideran como ejes centrales del enfoque integrado —el progreso técnico, la generación de empleo productivo y la inversión en recursos humanos— son objetivos específicos de una sola política, sino que, en alguna medida, de virtualmente todas las políticas, tanto económicas como sociales. Las principales áreas de política que se considerarán incluyen el progreso técnico, la inserción internacional, el proceso de ahorro e inversión, los mercados de trabajo, la política social y la participación.

a) *Progreso técnico e inserción internacional*

La inserción internacional por la vía de las exportaciones dinámicas de creciente complejidad es la contraparte de la transformación productiva con equidad.⁴ Esta parece ser la manera más promisorio de hacer

crecer el empleo productivo y la masa salarial en forma rápida y sostenida, contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad. Ello es así a corto plazo, porque la actual escasez de divisas hace que la expansión del producto y del empleo dependa estrechamente de la generación o del ahorro de éstas. Asimismo, si se tiene en cuenta que en la región hasta hace poco los incentivos han estado altamente sesgados hacia la producción para el mercado interno protegido, es razonable suponer que será más fácil y provechoso generar divisas adicionales por medio de la expansión de las exportaciones que por medio de esfuerzos adicionales destinados a sustituir importaciones.

A largo plazo, una orientación internacionalmente competitiva también promete ser más eficiente y equitativa, pues las potenciales exportaciones adicionales generalmente suelen ser más intensivas en mano de obra que las sustituciones de importaciones que aún quedan por hacer. En particular, cabe esperar que las exportaciones nuevas incorporen cada vez más valor agregado, sobre todo de mano de obra calificada y semicalificada.

Dado que la meta consiste en adquirir competitividad internacional, sobre todo por medio de la dinamización de las exportaciones, se requerirá una gama de políticas mucho más amplias que la simple reducción arancelaria.⁵ En efecto, la experiencia sugiere que la competitividad internacional se basa tanto en la eficiencia sistémica como en el carácter de la inserción de los países en los mercados más dinámicos. Para lograrla y mantenerla, ciertamente se requieren políticas económicas y sectoriales idóneas. Sin embargo, también depende de los recursos humanos, sobre todo de la pujanza y amplitud de criterio de la base empresarial; de la incorporación y difusión del progreso técnico, dos de cuyos vectores privilegiados son la informática y las telecomunicaciones, y por último, del sistema científico y tecnológico y su articulación con el sistema productivo.

Una política macroeconómica coherente y sostenida, que incluya un tipo de cambio alto y estable, así como la racionalización y reducción

de los aranceles y el reemplazo de las barreras no arancelarias por aranceles, parece ser condición necesaria, pero no suficiente, para avanzar en materia de competitividad internacional. También será necesario considerar, entre otras medidas, subsidios para sufragar gastos de investigación y desarrollo en líneas selectivas de exportación consideradas provechosas y dinámicas; implantar incentivos especiales para respaldar exportaciones "pioneras" (y, en menor grado, para apoyar el resto de las no tradicionales) o para penetrar en mercados nuevos; reducir los excesivos costos de estiba y desestiba en los puertos; ampliar la base exportadora de las empresas medianas y pequeñas del país, y fomentar la internacionalización de las empresas. Líderes mediante inversiones en el exterior.

b) *El proceso de ahorro e inversión*

La rápida generación de empleos productivos y la consiguiente posibilidad de crecer con equidad dependen estrechamente del nivel de inversión. Para que este crecimiento y los empleos generados sean sustentables en el tiempo, se requiere asimismo invertir en la recuperación y conservación del capital natural, que hoy día está sufriendo una tasa excesivamente alta de depreciación. De allí que un mayor esfuerzo público y privado de austeridad resulte indispensable tanto para elevar la inversión como para avanzar en el logro de mayor equidad. El aumento del ahorro, sobre todo el de los asalariados, es doblemente positivo para este fin, pues permite generar empleo productivo y estimular la acumulación de capital por parte de los propios trabajadores. Algunos mecanismos potenciales para lograr este fin son los sistemas de ahorro institucionalizado para la inversión (complementarios o independientes del sistema previsional) y otros mecanismos que induzcan al ahorro para postular a programas de vivienda, de acceso a la tierra o a la educación.

Asimismo, aunque no se reorganice la previsión sobre la base de la capitalización

individual, es posible elevar el ahorro público, reduciendo el déficit de muchos sistemas previsionales mediante iniciativas destinadas a eliminar privilegios, a adecuar los beneficios a una vida laboral actual bastante más larga que la de antaño, y a hacer que los beneficios estén en función del valor actuarial del fondo respectivo y no de los flujos de caja.

Se señala que para acelerar la creación de empleo productivo no sólo es preciso elevar el ahorro, sino también mejorar la asignación del capital correspondiente, pues la falta de empleos productivos (o la presencia de subempleo) suele no deberse sólo a imperfecciones del mercado de trabajo sino además a fallas del mercado de capital físico y de la tierra. En efecto, el problema del empleo en la región no corresponde sólo a la escasez relativa de capital —característica inevitable de todo país en desarrollo— sino también a una escasez de empleo agudizada por la limitada movilidad del capital entre empresas y sectores, como lo demuestra el alto grado de autofinanciamiento que caracteriza a todas las empresas, excepto a las más grandes. Esta insuficiente movilidad de capital, conjuntamente con la concentración de capital y de la tierra en pocas manos, contribuye a que algunas empresas y actividades sean exagerada o prematuramente intensivas en capital.

Es necesario superar los vacíos más serios del mercado de capitales para aumentar la eficiencia y el empleo, y, por ende, para mejorar la distribución del ingreso. Entre dichos vacíos se destaca la ausencia de un mercado de capitales de largo plazo para el grueso de las empresas (las que no se transan en la bolsa de valores), y un mercado para la inversión en capital humano. Asimismo, escasean mecanismos supletorios o sustitutivos de garantías para una gran cantidad de pequeñas empresas, así como canales de distribución de crédito al cual puedan tener acceso el grueso de las empresas agrícolas o las pequeñas y medianas del resto de los sectores productivos.

El mercado de la tierra adolece de importantes vacíos y el acceso al mismo es muy poco equitativo: un porcentaje significativo de

las tierras carece de títulos legales; la propiedad está aún muy concentrada en varios países y, por añadidura, la tasación tributaria es baja y errática, sin mecanismos adecuados de revalorización en el tiempo o por mejoras de la infraestructura pública; tampoco se han desarrollado en su plenitud los mecanismos de *leasing*, en particular los que permiten comprar equipos de segunda mano (no contaminantes), que pueden ser muy aptos para la pequeña empresa de cualquier sector.

c) *Mercados de trabajo: participación y concertación*

A fin de generar empleo productivo, es necesario realizar cambios sustanciales en las relaciones laborales. Las tendencias del mercado a favor de productos más diferenciados y de mejor calidad requieren reemplazar progresivamente empresas con estructuras verticales y jerárquicas por otras con esquemas más horizontales y flexibles, que se caractericen por un intensivo intercambio de información, a fin de aprovechar mejor la iniciativa, creatividad y responsabilidad de la fuerza de trabajo. Modernizar las relaciones laborales en este sentido implica, por una parte, que la empresa trate a los trabajadores como socios colaboradores, más que como meros factores de producción. Por otra parte, supone un movimiento sindical tecnificado, consciente de que su "adversario" no es tanto el empresario como la competencia y que, por tanto, sus objetivos también deben incluir la mejora de la productividad.

Existen diversos mecanismos de participación que apuntan en la dirección correcta. Entre ellos, uno que podría facilitar la cooperación en lugar de la confrontación es el de los "salarios participativos". No sólo estimula la mejora de la productividad, al pagarse una parte del salario en forma variable (en función de las utilidades, ventas, o modalidades análogas) sino, y más importante aún, tiende a estabilizar e incluso a acrecentar el empleo. Por ello, debe explorarse esta modalidad de pago, cuya

aplicación, pese a ser incipiente en la región, ha comenzado a despertar creciente interés.

d) *La política social: inversión en recursos humanos y transferencias*

La escasez de recursos de los años ochenta afectó notoriamente el gasto social, por lo que es esencial recuperar los niveles de antaño para poder invertir provechosamente en las personas y aplicar programas mínimos de transferencia. Sin embargo, mientras no se recuperen esos niveles de gasto, será aún más urgente establecer prioridades claras entre los distintos programas sociales y dentro de cada uno de ellos. En particular —salvo en el caso de medidas asistenciales para situaciones en que se arriesgue la supervivencia o sea inminente el deterioro irreversible de ciertos indicadores básicos de bienestar— ello implica otorgar preferencia a las políticas sociales *funcionales* al desarrollo, al menos en los primeros años del proceso de reestructuración y crecimiento.

Particularmente importantes resultan los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. En efecto, el aumento de las tasas de fecundidad se registra precisamente entre las familias más pobres; a su vez, las madres de las familias pobres son las que tienen mayores riesgos de embarazos mal llevados; sus hijos padecen el peor estado nutricional; y por último, tienen las mayores dificultades de aprendizaje escolar, y por ende, las mayores tasas de repetición y de deserción. Son ellos los que en mayor medida terminan en trabajos de poco futuro y de escasa productividad en el sector informal. De esta manera, se cierra el círculo vicioso de la pobreza, que se transmite de generación en generación.

Para romper este círculo vicioso se requiere concentrar las medidas en los eslabones de la cadena que reproducen, de una generación a otra, las condiciones de pobreza. Además de la educación, a la cual ya se aludió en acápites anteriores, tales acciones comprenden: i) crear

condiciones que favorezcan una paternidad responsable, procurando que las familias puedan hacer coincidir lo más posible su fecundidad efectiva con la voluntariamente deseada; ii) fomentar la creación de programas de atención materno-infantil, que aseguren que la mujer de bajos ingresos tenga acceso a un control y cuidado regulares durante su embarazo, y posteriormente para sí misma y para su hijo, complementándolos con programas de distribución gratuita de leche para madres y lactantes; iii) expandir la educación preescolar, en especial en los sectores de bajos ingresos, comprendiendo programas de complementación alimentaria; y iv) ampliar los programas de capacitación de tal modo que cada trabajador tenga acceso a ellos no una, sino varias veces a lo largo de su vida laboral.

Finalmente, en lo que se refiere a las políticas sociales basadas en transferencias de más largo alcance —sobre todo las del sistema de seguridad social—, se propone ampliar su cobertura, tanto en lo relativo al tipo de beneficios como a la incorporación, al menos en cuanto a las prestaciones básicas, de grupos de personas necesitadas, no cubiertas por el sistema. En efecto, el actual sistema de seguridad social se caracteriza por sus enormes vacíos en materia de equidad, lo cual se refleja en la insuficiente cobertura del sistema y en las agudas diferencias respecto a las prestaciones, en ambos casos a expensas de los grupos sociales más pobres y marginales.

Asimismo, en lo posible convendría privilegiar aquellas transferencias que contribuyan a incrementar el ingreso *familiar*, más que individual, centrando estos beneficios en bonificaciones a los jefes de hogar de más bajos ingresos. De esta manera, se concentra el beneficio en las familias más pobres, se tiende a una formalización del empleo de los jefes de hogar de más bajos ingresos, y finalmente, se elevan los ingresos de manera más digna, pues se complementan los ingresos de la familia, al estar el jefe de hogar ocupado, a diferencia de otros complementos o subsidios que se otorgan sólo si éste no está ocupado.

e) *Participación, transformación productiva y equidad*

La actual tendencia hacia la consolidación democrática en la región se fortalecería gracias al crecimiento con equidad. En cambio, la erosión de la equidad la debilitaría, generando inestabilidad sociopolítica. Lograr un equilibrio significará abandonar tanto la tentación tecnocrática (que no toma en cuenta las demandas sociales), como la populista (que impone el voluntarismo por sobre la técnica). El curso que aparece como indicado es el de movilizar los instrumentos más legítimos de la democracia: la participación y la concertación.⁶

Para ello, es necesario, entre otros aspectos, que se organicen los grupos beneficiarios, pues ellos suelen estar marginados no sólo de las fuentes del poder económico sino de las del poder social y político. De hecho, el desarrollo de las políticas sociales en la historia de los países desarrollados ha estado asociado a la organización democrática de la sociedad. Sin embargo, lo difícil en la coyuntura actual es que no sólo se trata de promover la organización de los que hasta ahora han estado excluidos para que el programa tenga viabilidad política, sino fomentar su participación responsable, pues obviamente no será posible satisfacer en el corto plazo sus demandas postergadas.

En efecto, ningún programa de transformación productiva con equidad puede dar buen resultado sin una amplia concertación; y sólo tendrá posibilidad de controlar las demandas sociales postergadas un programa que asegure una amplia participación de las personas en los resultados. Para el efecto, cabría, entre otros aspectos, poner un mayor énfasis en la descentralización y en la municipalización.

6. Factores que condicionan el enfoque integrado

Por último, es evidente que existen múltiples factores que condicionan la capacidad de gobiernos y sociedades civiles de avanzar en la senda de la transformación productiva con

equidad, y sobre todo la de buscar en forma simultánea el crecimiento apoyado en una mayor competitividad internacional y mayor equidad. En este documento, se exploran tres de esos factores, y se formulan algunas propuestas tendientes a mitigar sus efectos condicionantes.

a) *El panorama internacional*

Los profundos cambios en la situación internacional, y sus repercusiones sobre los países de América Latina y el Caribe, condicionarán de manera determinante el éxito que éstos alcancen en la transformación productiva con equidad. Tanto los sorprendentes cambios de carácter geopolítico como la reciente globalización de la economía introducen un elemento de incertidumbre sobre el entorno externo que exigirá una capacidad de adaptación cada vez mayor por parte de los países de la región. En todo caso, esos cambios tienen implicaciones de gran trascendencia que precisan respuestas —individuales y colectivas— de los países de América Latina y el Caribe, y acomodos en el ámbito de la cooperación internacional.

Frente a la globalización de la economía internacional se refuerza la necesidad de contar con reglas multilaterales, y de velar por una liberalización del comercio a escala mundial en la que los acuerdos bilaterales o regionales de integración sean los cimientos, y no los escollos, para el surgimiento de un sistema económico transparente y no discriminatorio. En el ámbito financiero, y particularmente ante la creciente demanda de recursos financieros a nivel mundial, se mantiene la necesidad de continuar con los esfuerzos por aumentar el ahorro interno y por fortalecer el proceso de reducción de la deuda externa, al tiempo que se introducen nuevos mecanismos financieros que permitan anticipar los problemas de una excesiva carga de la deuda multilateral. Ello podrá complementarse con la diversificación y vigilancia de los instrumentos financieros que están permitiendo a algunos países de la región tener acceso,

nuevamente, al mercado internacional de capital privado.

b) *Estabilización*

La restauración y posterior mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos es condición previa para cualquier proceso de transformación productiva con equidad. Los desequilibrios agudos imposibilitan el crecimiento sostenido y tienen efectos distributivos nocivos para los grupos más pobres. Mientras menos recesivo sea un programa antiinflacionario, menor será su repercusión sobre el empleo, y por ende, sobre la distribución del ingreso. Ello significa, como en otros casos, que la eficiencia productiva y la equidad son básicamente *factores complementarios* durante la fase de estabilización. De todas maneras, dado lo crítico de la situación en esta fase, a menudo no puede aspirarse a mucho más que a disminuir el daño a los grupos más necesitados, procurando que mantengan al menos un nivel mínimamente aceptable de subsistencia.

La experiencia indica que mientras menor sea la transferencia de recursos al exterior, o mientras más pueda distribuirse en el tiempo, menor será el costo económico y social requerido por ese tipo de ajuste. Mas no bastará sólo con eso. De hecho, sin un estricto control fiscal y sin una corrección de los precios relativos claves, a la larga todo programa de estabilización corre el riesgo de fracasar. Por otra parte, el peligro de una recesión profunda será mayor si no se logra guiar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. De ahí la importancia de que estos programas vayan acompañados por una política de precios y de ingresos, en lo posible concertada, que acerque lo antes posible los precios a sus valores de equilibrio, es decir, los compatibles con la meta inflacionaria implícita en la política monetaria y fiscal.

La experiencia también indica que los efectos recesivos y distributivos mayores se relacionan con reducciones del gasto (caída en la

inversión y no en los gastos corrientes, o eliminación de los subsidios indirectos generales sin compensarlos con subsidios directos selectivos). De ahí que un ajuste que permita alcanzar un equilibrio fiscal con incrementos de los ingresos fiscales y no sólo con reducciones del gasto tenderá a ser menos recesivo.

c) *Reestructuración del Estado*

Avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad requiere llevar a cabo una reestructuración sustancial del Estado. Ello implica, por un lado, que éste deje de realizar muchas funciones en que la acción estatal no se considera esencial, principalmente en la esfera productiva, y por otro lado, que asuma en forma más vigorosa ciertas funciones claves, como son el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional y a la incorporación del progreso técnico al proceso productivo, y la defensa del medio ambiente.⁷

Ninguna de estas tareas será posible si no se fortalecen y consolidan las finanzas del sector público sobre la base de un monto de recaudación razonable y una sana estructura tributaria. En efecto, tal vez el principal índice de la verdadera debilidad del Estado se refleje en la diferenciación existente entre su enorme capacidad para gastar y su exigua capacidad para recaudar.

En este sentido, la política fiscal es un eslabón fundamental entre las políticas económicas y las sociales tendientes a avanzar simultáneamente hacia el crecimiento apoyado en crecientes niveles de productividad y hacia una mayor equidad social. Por un lado, si no se logra reducir el déficit público y mantener los desequilibrios macroeconómicos dentro de márgenes tolerables, no será posible una transformación productiva sostenida. Más aún, para que aumente el ahorro nacional y por ende el crecimiento y el empleo productivo, es importante poder consolidar el equilibrio fiscal sobre bases sólidas y más permanentes. Por otro lado, una buena parte del esfuerzo potencial de

las políticas sociales —tanto de inversión en capital humano (educación, capacitación, salud y nutrición) como de seguridad social y transferencias— dependerá de si se recaudan suficientes recursos para destinar a estos fines.

De ahí que se postula lograr un equilibrio fiscal sobre la base de un nivel de recaudación razonable, y no sólo de una reducción del gasto. En efecto, con dos importantes excepciones —el servicio de la deuda externa pública y, frecuentemente, el gasto militar— se han recortado los gastos en forma significativa en la mayoría de los países. Ello, junto a las menguadas cargas tributarias vigentes en la mayoría de los países de la región, implica la necesidad de recuperar niveles de recaudación tributaria al menos similares a los existentes antes de la crisis, y a veces aumentarlos —pues en la mayoría de los países de la región hay importantes márgenes para elevarla sin perder competitividad. Estos márgenes son particularmente importantes, por cierto, en esos países en que la carga no supera un 10% del PIB. Asimismo, el sistema tributario tiene la posibilidad de contribuir a la redistribución de los recursos no sólo por medio de la estructura del gasto sino también mediante las recaudaciones, lo que ciertamente implicará una base tributaria más amplia y con menos evasión y una estructura tributaria más progresiva.

7. La tarea es factible

La tarea de lograr simultáneamente la transformación productiva y la equidad en un contexto de sustentabilidad ambiental es muchísimo más compleja que la de buscar uno solo de esos objetivos, sacrificando u olvidando los demás. Sin embargo, las sociedades modernas valoran cada vez más el conjunto de ellos, de manera que los rezagos en cualquiera de los tres implican niveles más bajos de bienestar. Esa misma valoración social convierte en insostenibles aquellos procesos que dejan atrás algunos de los objetivos; tales procesos conducen a tensiones sociales, a la violencia y a

la reversión de los pocos avances que pudieran haberse logrado en relación con alguno de ellos.

Por eso, explorar las políticas que puedan conducir al logro simultáneo de los objetivos sociales en un marco de libertad se convierte en una tarea de la más alta prioridad. Este documento, construyendo sobre la realidad de la región y sobre otros trabajos recientes de la CEPAL, pretende aportar un enfoque de carácter integrado. A la vez, propone ciertas líneas de política con un sentido estratégico, enfatizando aquellas que tienden a fortalecer, de manera sustentable, la transformación productiva y la equidad.

El resultado de esta exploración es prometedor: parece factible alcanzar gradualmente los objetivos propuestos. Existen políticas para lograrlo; existe un marco conceptual contra el cual contrastar las acciones concretas y sus resultados; y la crisis de los años ochenta, con todo su efecto negativo, fue un estímulo para dar ciertos pasos difíciles que permiten afianzar cada vez mejor las bases económicas, sociales e institucionales del progreso futuro.

Notas

¹ Véase, por ejemplo, CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit. y *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, op. cit.

² Por otra parte, puede haber problemas distributivos si la nueva tecnología permite ahorrar más mano de obra que capital. Como en este caso el mercado de por sí tenderá a reducir los salarios, será necesario aplicar políticas compensatorias —financiadas por el aumento del producto que genere el cambio tecnológico— para contrarrestar los posibles efectos regresivos que de éste pudieran derivarse.

³ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit., pp. 93-96.

⁴ *Ibid.*, passim.

⁵ *Ibid.*, pp. 101-162.

⁶ *Ibid.*, pp. 57-62.

⁷ *Ibid.*, passim.

Capítulo I

LOS REZAGOS EN MATERIA DE EQUITAD

Los motivos que llevaron a la Secretaría a plantear el imperativo de la transformación productiva con mayor equidad han sido ampliamente documentados en planteamientos anteriores,¹ y no se repiten en esta ocasión. Apenas se ofrecen algunos indicadores adicionales para ilustrar cómo los considerables rezagos económicos y sociales de amplios estratos de la población tendieron a agravarse en el decenio de los ochenta. Como se recordará, en aquel documento se señalaba que ningún país de América Latina o del Caribe ha logrado combinar una inserción dinámica en la economía internacional con niveles aceptables de equidad.² Durante el último bienio, la Secretaría ha avanzado en el esclarecimiento de la envergadura de dicho fenómeno.³

1. El período de posguerra

En las sociedades latinoamericanas y caribeñas de comienzos de los años ochenta, si bien con significativas diferencias entre sí, existía un agudo contraste entre las condiciones de vida de los estratos incorporados a la sociedad moderna y las de aquellos excluidos de muchos de sus beneficios. Desde la posguerra, tres decenios y medio de transformación económica y social habían permitido a vastos grupos incorporarse a la ciudadanía política y social —mediante el acceso a la educación, a la cultura, a la salud y a la vivienda digna— y al consumo masivo. En el extremo opuesto se ubicaban otros sectores, que representaban 40% o más de la población,

constituidos por masas urbanas y rurales que vivían en situación de pobreza, si bien sus niveles absolutos de educación, de salud y de ingreso eran más altos que hace 30 años. Esta combinación de evolución dinámica y desigualdad que se produjo en América Latina y el Caribe contrastaba con la experiencia de varios países de industrialización tardía que, en otras latitudes pero en el mismo contexto internacional, lograron compatibilizar el crecimiento con la equidad.

Pese a la expansión económica lograda, las economías de la región ya daban señales de agotamiento antes de la crisis de la década de los ochenta. Las inversiones dirigidas a atender la demanda de mercados internos desarticulados, caracterizados por una marcada concentración del ingreso, tendían a perder dinamismo. La misma propensión mostraban las exportaciones de productos primarios sin procesar, afectados por la pérdida de su importancia relativa en los mercados internacionales, la declinación de sus precios, el proteccionismo y la exportación de excedentes por parte de los países industrializados.

Por otra parte, y no obstante la estructuración de una base industrial y de recursos humanos calificados, surgieron serios obstáculos al inicio de un amplio e intenso esfuerzo industrial orientado a la exportación y basado en la incorporación de progreso técnico a la explotación de los recursos naturales —incluyendo la tierra— o en la tecnificación de la mano de obra disponible. Aun cuando existieran subsidios a la exportación,

normalmente prevalecía un sesgo opuesto a esta actividad y una ausencia de estímulos a la competitividad. Esto era compensado de dos maneras alternativas. Una era sacrificar parte de la renta derivada de la explotación de los recursos naturales, ya que sus costos eran tan bajos que exportarlos seguía siendo rentable, a pesar de las ineficiencias y de la tendencia de signo opuesto. La otra consistía en pagar salarios muy bajos.

El patrón de desarrollo esbozado reforzaba, a su vez, la existencia de una demanda local concentrada. Parte de esta demanda era generada por rentas provenientes de la explotación no sustentable de los recursos naturales. Otra parte tenía su origen en un sector industrial cuya creciente relación capital/producto, asociada a una estrategia de sustitución de importaciones mantenida más allá de lo deseable, reforzaba la concentración del ingreso al limitar severamente la generación de empleo. Este desarrollo industrial, al mismo tiempo, no otorgaba ninguna atención al manejo de los desechos (gaseosos, líquidos y sólidos) que generaba de un modo creciente, provocando un proceso cada vez más significativo de contaminación.

La expansión de los servicios, en particular de los servicios sociales, así como la acción directa del Estado, tendieron a moderar, en mayor o menor grado según el país, los efectos desestabilizadores del proceso señalado. Sin embargo, no resultó suficiente recurrir a la política social ni a la intervención estatal directa para corregir los desequilibrios surgidos de un modelo de desarrollo que pronto se volvería insostenible. A fines de los años setenta, el endeudamiento externo de la región permitió prolongar un proceso que ya daba claras muestras de agotamiento: inevitablemente la recesión se combinaría con las desigualdades ya existentes y, a partir de entonces, ambas se convertirían en características fundamentales de la crisis de las economías de América Latina y del Caribe.

2. La década de los ochenta

Los problemas distributivos se agudizaron durante los años ochenta. La crisis de balanza de pagos de 1981-1982 se transfirió rápidamente a las finanzas públicas y privadas y desde allí, por distintas vías y en diferentes magnitudes, al resto de la sociedad.

Sería difícil exagerar la envergadura de los ajustes que requerían los países de la región a principios de la década de 1980. Con diferente intensidad en cada país, se produjo una inversión del sentido de los flujos de recursos externos: de recibir recursos financieros equivalentes a casi 2% del PIB durante el período 1978-1980 se pasó a transferir recursos al exterior por un monto cercano a 4% del PIB en el transcurso del trienio 1983-1985. La contrapartida real de esta conversión fue la transformación del déficit de la balanza comercial en un superávit, en gran parte como resultado de la contracción de la economía interna y de las importaciones. La magnitud de este fenómeno resalta más si se le compara, por ejemplo, con las largas negociaciones que suelen preceder a reformas tributarias que pretenden transferir 1% o 2% del producto.

Los efectos económicos y sociales de estos cambios fueron múltiples. En la gran mayoría de los países se aceleró la inflación, lo que perjudicó de manera desproporcionada a los sectores más inermes. Las dificultades de las finanzas públicas y privadas afectaron profundamente el proceso de inversión, que ya no era adecuado para impulsar una transformación productiva congruente con el nuevo contexto internacional. Las medidas adoptadas ante la crisis pronto sobrepasaron el ámbito macroeconómico, lo que acarrió la modificación del papel del sector público y de las modalidades comerciales y financieras de inserción externa. Las consecuencias de los desequilibrios internos y externos, así como de las reacciones en materia de política económica y social, repercutieron significativamente sobre el medio ambiente —principalmente por la sobreexplotación de

desproporcionado de la contaminación del aire y del agua, causado por un proceso de industrialización concentrado en las grandes ciudades, con graves efectos para la salud— y sobre la equidad, en términos de la evolución del empleo, de la distribución del ingreso, de la pobreza, de los servicios sociales y del patrimonio, temas que se consideran a continuación.

a) *La población*

La tasa de crecimiento demográfico de la región en su conjunto se redujo de 2.4% anual durante la década de los setenta a 2.1% en los años ochenta, lo que atenuó, en cierto grado, los efectos de la crisis. La heterogeneidad del proceso de transición demográfica en la región se reflejó en significativas diferencias entre los diversos países (véase el cuadro I-1), pero en la mayoría de ellas se registró una fecundidad moderada y una mortalidad moderada o baja. En Brasil, Colombia, Costa Rica, Guyana, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela se anotó un pronunciado descenso de la fecundidad en los últimos 25 años, que redujo la tasa de 6.5 hijos por mujer a 3.5. En esos países aumentó considerablemente la esperanza de vida, así como la difusión de los métodos anticonceptivos. Por otra parte, en Argentina, Chile, Cuba, Guadalupe, Jamaica, Martinica, Puerto Rico y Uruguay la fecundidad y la mortalidad fueron bajas, con un crecimiento medio natural del orden de 1.2%. Cabe destacar el caso de Cuba y de algunos países del Caribe cuyas tasas globales de fecundidad fueron inferiores al nivel de reemplazo de su población.

En el otro extremo se sitúan Bolivia y Haití, que a principios de la década de los noventa tenían altos niveles de fecundidad y de mortalidad, con una tasa global de fecundidad superior a 4.5 hijos por mujer. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, que registran altos índices de fecundidad acompañados de una mortalidad moderada, y

cuya población, en algunos casos, posee mayores conocimientos sobre métodos anticonceptivos modernos, muestran tasas globales de fecundidad similares o mayores que las del primer grupo.

Se observa, por lo tanto que, en general, los países más pobres registran los mayores índices de crecimiento demográfico. A su vez, los niveles de fecundidad de los sectores en situación de pobreza de los países de la región son más altos que los de los demás estratos, fenómeno que ocurre tanto en países con una gran proporción de población de escasos recursos como en aquéllos en que ésta es menor. (Véase el recuadro I-1.) Dada la correlación entre el nivel de instrucción y el ingreso, también es importante anotar que en países como Brasil, Colombia y México existe evidencia de que la fecundidad de las madres sin educación o con primaria incompleta es más alta.

Además de esta relación entre fecundidad e ingreso, durante la década de los ochenta se manifestaron claramente dos características comunes en las tendencias demográficas de la región: el gradual envejecimiento de la población y el proceso de urbanización. Así, en todos los países la tasa de crecimiento de los grupos de quince años de edad y más fue mayor que la correspondiente a la población de menos de quince años. El proceso de transición demográfica que se desarrolla en la región también se reflejó en un aumento paulatino de la proporción de personas mayores de 60 años de edad, que en los países con tasas de fecundidad más bajas alcanzó a alrededor de 13% de la población, en contraste con porcentajes de entre 5% y 7% en los demás países. La mayor gravitación relativa del grupo de la tercera edad redundó en un incremento del gasto de los sistemas de seguridad social por concepto de pensiones, lo cual contribuyó a que en países como Argentina, Chile, Uruguay y Cuba estos servicios enfrentaran serios desequilibrios financieros en el transcurso de la década.

A su vez, la población urbana aumentó de 65% de la población total de América Latina en

Cuadro 1-1

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

	Fecundidad global		Población por edades				Población total	
	1980-1985	1990-1995	15 años y más	1970-1980	menos de 15 años	15 años y más	1970-1980	1980-1990
AMERICA LATINA	3.94	3.25	1.7	2.9	2.7	1.3	2.4	2.1
Argentina	3.15	2.79	1.9	1.5	1.4	1.3	1.6	1.4
Bolivia	5.50	4.56	2.6	2.5	2.8	2.1	2.5	2.5
Brasil	3.81	3.16	1.2	3.1	2.8	1.5	2.4	2.1
Colombia	3.51	2.92	1.1	3.2	2.8	0.8	2.3	2.0
Costa Rica	3.50	3.02	1.1	4.0	3.2	2.1	2.8	2.8
Cuba	1.85	1.87	-0.3	2.1	2.2	-2.4	1.3	0.9
Chile	2.80	2.66	0.0	2.5	2.1	0.8	1.6	1.7
Ecuador	4.80	3.87	2.5	3.3	3.3	1.7	2.9	2.6
El Salvador	5.21	4.51	2.2	2.4	1.8	1.1	2.3	1.5
Guatemala	5.36	5.36	2.8	2.8	2.9	2.8	2.8	2.8
Haití	5.17	4.79	1.6	1.7	2.0	1.8	1.7	1.9
Honduras	6.16	4.94	3.4	3.3	3.9	2.8	3.3	3.4
México	4.29	3.16	2.4	3.3	3.4	0.8	2.9	2.3
Nicaragua	5.94	5.01	2.8	3.2	3.6	3.0	3.0	3.3
Panamá	3.46	2.87	1.9	3.4	3.0	0.7	2.7	2.1
Paraguay	4.82	4.34	1.9	3.7	3.4	2.7	2.9	3.1
Perú	4.65	3.57	2.2	3.1	2.9	1.2	2.7	2.2
República Dominicana	4.21	3.34	1.4	3.5	3.0	1.2	2.5	2.3
Uruguay	2.57	2.33	0.0	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6
Venezuela	4.10	3.47	2.4	4.3	3.2	2.0	3.5	2.7
CARIBE	3.19	2.85					1.2	1.1
Barbados	1.92	1.79	-1.8	1.5	1.0	-1.7	0.4	0.2
Guadalupe	2.55	2.35	-2.8	2.1	1.1	-1.1	0.2	0.5
Guyana	3.26	2.40	-0.8	1.9	1.7	-1.5	0.7	0.5
Jamaica	3.55	2.38	-0.2	2.5	2.5	-0.5	1.3	1.4
Martinica	2.14	2.08	-3.7	2.0	1.1	-1.2	0.0	0.4
Puerto Rico	2.46	2.10	0.1	2.5	1.6	-1.1	1.7	0.8
Suriname	3.39	2.56	-2.5	1.0	2.8	0.2	-0.6	1.8
Trinidad y Tobago	3.10	2.70	-1.0	2.3	1.7	1.6	1.1	1.7

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Recuadro I-1

CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y POBREZA

Sobre la base de las encuestas de hogares utilizadas por la CEPAL para elaborar sus estimaciones sobre la pobreza en América Latina durante la década de los ochenta, se proyectó el efecto del crecimiento demográfico sobre la evolución de los índices de pobreza en Guatemala, país que se caracteriza por altos porcentajes de pobres y de indigentes y por una transición demográfica moderada, y en Costa Rica, donde el peso relativo de la población pobre es menor y que se encuentra en plena transición demográfica.

De acuerdo con las tabulaciones de las encuestas, el crecimiento demográfico de los sectores de pobres y de indigentes es mayor que el del resto de la población. Cerca de 60% de los pobres son menores de 20 años, en tanto que en ambos países este porcentaje es sólo de 45% en los sectores con ingresos sobre el umbral de pobreza. También existen diferencias en el tamaño medio de los hogares que, en Guatemala, alcanza a 6 personas para los hogares a nivel de indigencia y a 5.4 para los pobres, frente a 4.4 para el resto de la población; en Costa Rica, el tamaño medio de los hogares pobres e indigentes es de 5 personas, en comparación con 4.4 para los demás.

Con el objeto de estimar el crecimiento medio anual vegetativo de estas poblaciones, así como el correspondiente número de nacimientos y defunciones anuales, se les asignaron tasas de fecundidad y de mortalidad coherentes con la información contenida en estudios realizados por el CELADE. Así, se proyectó que en Guatemala correspondería a los indigentes el mayor índice de crecimiento, 3.4% anual, seguidos por los pobres, con 2.5%, y por el resto de la población, con 2.3%. En Costa Rica los indigentes y los pobres crecerían a tasas similares de alrededor de 2.5%, también por encima del 2.1% de los sectores con más ingresos.

Partiendo del supuesto de que éstas hubieran sido las tasas de crecimiento natural efectivas durante los años ochenta, se estimó que en Guatemala 98% de la cantidad adicional de pobres e indigentes surgida durante la década se atribuiría al crecimiento natural de la población en tales condiciones, porcentaje que sólo alcanzaría a 55% en Costa Rica. Esto significa que en el caso de este último país otros factores socioeconómicos, y no sólo los demográficos, explicarían el aumento de la pobreza. En cuanto a Guatemala, el número adicional de personas bajo el umbral de la pobreza registrado durante la década habría sido generado por el alto porcentaje inicial de población pobre, aunado a su crecimiento, si bien es probable que la intervención de otros factores socioeconómicos también haya agravado la situación los que ya eran pobres antes.

1980 al 71% en 1990, en tanto que en el Caribe se elevaba de 53% a 60% durante el mismo período. Luego, el proceso de urbanización se conjugó con la mayor incidencia de la crisis en las áreas urbanas y con la fecundidad más alta de los hogares pobres. El resultado fue un aumento considerable del número de pobres en el medio urbano y un incremento de la proporción de éstos en relación con el total de la población en estado de pobreza. Por otra parte, dada la más alta fecundidad de esta última, la incidencia de la pobreza ha tendido a ser mayor entre los niños y los jóvenes. El resultado de todo lo anterior, unido a los mecanismos ya existentes de transmisión intergeneracional de las situaciones de carencia, como el trabajo infantil, que implica sacrificar la educación, o la fecundidad temprana, donde la ilegitimidad es

frecuente, fue que en la década de los ochenta se acentuaron algunas condiciones conducentes a una mayor desigualdad social.

En décadas pasadas, el aumento del flujo de emigrantes internacionales ha sido una manifestación de los desequilibrios económicos, políticos y demográficos de la región. A partir de 1960, México se convirtió en la principal fuente de población migrante, con predominio de la mano de obra indocumentada; a fines de los años ochenta, los trabajadores mexicanos ingresados a los Estados Unidos alcanzaban a alrededor de cuatro millones. Sin embargo, durante la misma década, el crecimiento de las migraciones procedentes de Centroamérica, desencadenadas por motivos políticos y sociales, pero mantenidas por razones económicas, fue dos veces mayor que el de los flujos procedentes

de México. Así, los emigrantes a los Estados Unidos han llegado a representar entre 2% y 3% de la población total de Guatemala, entre 5% y 6% de la de El Salvador y entre 5% y 7% de la de Nicaragua. A estas cifras es preciso agregar las representadas por los desplazados internos y los refugiados y emigrantes a los países vecinos, cuyas magnitudes llevaron el total de personas desarraigadas a principios de la década de los noventa hasta alrededor del 10% de la población centroamericana.

La emigración desde los países del Caribe hacia los Estados Unidos y Canadá ha alcanzado proporciones todavía mayores, aunque ello ha ocurrido a lo largo de los últimos treinta años. Durante este período las migraciones han representado cerca de 10% de la población de Cuba, Haití y la República Dominicana, mientras que en los países del Caribe de habla inglesa esas proporciones se elevaron a 14% en Trinidad y Tabago, a 21% en Jamaica y a 25% en Barbados. Estas cifras pueden contrastarse con las de la emigración total de europeos que, durante su último período de auge llegó a constituir alrededor de 12% de la población del continente, aunque esto ocurrió durante un intervalo de casi ochenta años (1846-1924).

Si bien la emigración reduce la presión sobre el mercado de trabajo, contribuye a elevar el nivel de vida de los emigrantes, aporta divisas por la vía de las remesas y posibilita la intensificación de los vínculos económicos entre países, también implica diversos costos personales y sociales. En estos costos figuran las pérdidas de inversión en educación, la disminución de la eficiencia en los sectores público y privado debido a la fuga de cerebros, y aumento de la tasa de dependencia familiar. Asimismo la emigración podría involucrar recursos gubernamentales adicionales cuando emerja la necesidad de atender repatriaciones súbitas. Además, existe el riesgo de un eventual exceso de inversiones en infraestructura ante emigraciones que alteran significativamente la tasa de crecimiento demográfico prevista o las tendencias de composición por edad de la población. Los costos personales derivan de la

disgregación de las familias y de los problemas de adaptación y de discriminación que los emigrantes pueden enfrentar en el país de destino. No obstante estas desventajas, las remesas enviadas por los emigrados pueden constituir un alivio importante en el caso de hogares en estado de pobreza. (Véase el recuadro I-2.)

b) *El empleo y la productividad*

Entre el período de posguerra y los años setenta el sentido de la transferencia de mano de obra fue desde el medio rural y el sector agropecuario hacia los sectores industrial y de servicios de las áreas urbanas, vale decir, desde el sector de menor productividad hacia otros de productividad más alta. La fuerte contracción económica registrada en la región durante los años ochenta, especialmente durante el primer quinquenio de la década, refleja en gran medida la reducción, a veces drástica, del ritmo de crecimiento del producto industrial y la desarticulación y pérdida de dinamismo de la actividad del sector público. Como consecuencia, se produjo el colapso de las dos fuentes de empleo tradicionalmente asociadas a una mayor productividad, a la estabilidad y a los beneficios de la seguridad social.

Si bien, como ya se mencionó, la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar se redujo, el proceso de transición demográfica de la región, que determina el predominio de la población joven, se tradujo en índices de aumento de la población económicamente activa superiores a los de la población en su conjunto. Así, la tasa de crecimiento anual de la población mayor de 15 años fue de 2.7% durante la década de los ochenta, después de haber alcanzado a 2.9% en los años setenta. (Véase nuevamente el cuadro I-1.) Dadas las diferencias entre países, en varios de ellos la población económicamente activa creció incluso a tasas cercanas a 3% o más.

En todo caso, el ritmo de expansión de la población económicamente activa sobrepasó

Recuadro I-2

MIGRACIONES, REMESAS Y AHORRO

Entre 1980 y 1989, el ingreso de divisas por concepto de remesas de familiares en el exterior se duplicó en Guatemala, se quintuplicó en Nicaragua y aumentó diez veces en El Salvador. Si se considera que el principal producto de exportación de los tres países es el café, resulta significativo que en Guatemala y en Nicaragua el valor de las remesas en divisas ascendiera al equivalente de dos terceras partes del de las exportaciones de café, en tanto que en el caso de El Salvador su monto fue tres veces mayor. Para los tres países en conjunto, el total de las remesas aumentó de 192 millones de dólares en 1980 a 1 067 millones de dólares en 1989.

Dado que el costo que implica emigrar ilegalmente a los Estados Unidos es alto, entre 1 000 y 2 000 dólares, es común que las familias en situación de pobreza ahorren los recursos necesarios para enviar a un hijo del jefe del hogar al exterior, lo que en estos países constituye la modalidad de migración más frecuente. Luego, la migración y el envío de remesas han pasado a formar parte de la estrategia de supervivencia familiar frente a la pobreza.

Durante 1989, cada familia con miembros emigrados recibió en promedio 800 dólares en Nicaragua, 1 200 dólares en El Salvador y 1 440 en Guatemala. Considerando que los ingresos medios del conjunto de familias beneficiarias se situaban por debajo de la línea de pobreza, las remesas contribuyeron decisivamente a la mejoría de esta situación. En Nicaragua, el valor de la remesa promedio era equivalente a 34% del ingreso familiar derivado del trabajo o de otras fuentes y en El Salvador, a 72%. En Guatemala la remesa mensual estimada era incluso 17% superior al ingreso medio de las familias receptoras generado por otras vías, que apenas lograba cubrir el costo de la canasta mínima de alimentos. Sin embargo, la recepción de remesas no necesariamente compensa las desigualdades iniciales existentes en el seno mismo del sector pobre. Así, en el caso de El Salvador y de Nicaragua se constató que la remesa media recibida por las familias del estrato socioeconómico relativamente más pobre era casi 15% más baja que la que llegaba al estrato inmediatamente superior.

Al investigar la posibilidad de que las remesas sirvieran como fuente de inversión para producir ingresos sostenidos, se verificó que en la mayoría de los casos este aporte se destinaba a satisfacer necesidades básicas, particularmente alimentarias, y que no contribuía de manera especial a generar ahorro, aunque se advirtió cierta tendencia a invertir en mejoras del hogar, lo que concuerda con la información sobre el uso de estos recursos en otras latitudes.

Se ha prestado considerable atención a esta idea de utilizar las remesas como fuente de ahorro e inversión; esto ha llevado a proponer la constitución de fondos en que se complementen los recursos derivados de las remesas con donaciones procedentes del exterior, bajo la supervisión de organismos financieros externos. Estos fondos podrían abarcar grupos de países. Existe igualmente la posibilidad de utilizar las remesas futuras como garantía para obtener créditos por intermedio de mecanismos flexibles de financiamiento, como las cooperativas de ahorro y crédito, o de una banca comercial dinámica que pueda acceder a estos recursos mediante operaciones nacionales e internacionales. Se cuenta con valiosa información sobre los éxitos y fracasos de la aplicación de estos esquemas en otras regiones. En España, por ejemplo, se abrieron cuentas especiales para remesas que, al cabo de dos años, permitían obtener créditos a largo plazo (de 8 a 12 años) para adquirir viviendas, crear pequeñas empresas, comprar acciones o financiar capacitación. Si bien el riesgo cambiario dificultó la captación de recursos, la amplia red de oficinas subsidiarias contribuyó a que los bancos de ahorro tuvieran mayor éxito que los demás.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua* (LC/MEX/L.154), México, D.F., junio de 1991.

claramente la capacidad de generar empleo productivo de las economías de la región, que habían permanecido estacionarias. La brecha entre el incremento de las personas que trabajaban o deseaban hacerlo y el estancamiento productivo no siempre se manifestó en el

desempleo abierto. También se reflejó, por un lado, en la disminución de la migración rural-urbana y en el aumento del empleo agropecuario y, por otro, en una mayor cantidad de empleados en el sector de servicios. Así, este último, cuyo nivel de actividad prácticamente se

mantuvo, además de absorber los excedentes ya tradicionales de mano de obra, lo hizo en mayores proporciones. Esto no sólo le impidió incrementar su producto por persona ocupada, sino que éste incluso descendió significativamente. (Véase el cuadro I-2.) También disminuyó el producto por persona ocupada del sector industrial, al tiempo que aumentaba moderadamente, aunque menos que en décadas anteriores, en el sector agrícola. Sin embargo, la absorción de mano de obra por parte de sectores de menor productividad no bastó para cubrir la distancia entre la mayor oferta y la menor demanda de trabajo. En la mayoría de los países sobre los cuales se cuenta con información basada en encuestas de hogares, el porcentaje de desempleo abierto aumentó, al igual que el de trabajadores por cuenta propia no calificados. (Véase el cuadro I-3.)

La estructura del empleo se alteró también en otros sentidos. La crisis obligó a grupos que habitualmente no estaban en el mercado laboral, como los jóvenes en edad de estudiar y las mujeres casadas, a intentar incorporarse a la población activa. Algunos lograron emplearse, si bien no en los sectores a los que hubieran tenido acceso en el pasado; pero igualmente influyeron en la depresión de los salarios. Todo ello contribuyó a frustrar las expectativas que los jóvenes habían cifrado en sus mayores niveles educacionales. Uno de los resultados más graves de estas tendencias es que aumentaron significativamente los porcentajes de jóvenes que ni estudian ni trabajan, especialmente en los hogares urbanos de menores ingresos. (Véase el cuadro I-4.)

Por otra parte, los resultados de encuestas de hogares realizadas en varios países de la región muestran que la situación de las mujeres frente a los hombres en el mundo del trabajo siguió siendo claramente desventajosa.⁴ En comparación con los hombres, la proporción de mujeres jóvenes, de entre 15 y 24 años de edad y con menos de diez años de estudio, que obtenían ingresos suficientes para mantener un núcleo familiar básico fuera de la pobreza resultó significativamente menor. En el caso de

las mujeres jóvenes con más de diez años de educación las situaciones constatadas varían desde algunas en que la condición de las mujeres se aproxima a la de los hombres, hasta otras en que las diferencias desfavorables para las jóvenes alcanzan a alrededor de 25 puntos porcentuales. En el caso de las mujeres adultas en general, se comprobó que aquellas con un máximo de nueve años de educación percibían por tiempo equivalente trabajado ingresos inferiores a los de los hombres con sólo cinco años de estudios. Si bien podía esperarse que esta relación mejorara como consecuencia del aumento relativo del nivel educacional de las mujeres jóvenes, el crecimiento del desempleo y del subempleo, así como la indefensión laboral de las jóvenes con bajos niveles de escolaridad y el aumento de las familias de jefatura femenina, ejercieron una influencia contraria.

c) *La distribución del ingreso y la pobreza*

Los factores que contribuyeron al deterioro de la distribución del ingreso durante la década de los ochenta fueron diversos. En varios países, el desempleo, las modificaciones legislativas o las intervenciones *de facto*, que perjudicaron el desempeño de los sindicatos, y las políticas adoptadas en materia de salarios y de seguridad social redundaron en la reducción de los ingresos medios reales de la población asalariada. (Véase el cuadro I-3.) En el caso del sector público, estos ingresos no sólo se contrajeron, sino que lo hicieron en mayor proporción que en los demás sectores. A esto se sumó el efecto del aumento de la proporción de población urbana, combinado con la expansión del porcentaje de trabajadores por cuenta propia no calificados en zonas urbanas, cuyas entradas medias reales también disminuyeron. El incremento de los niveles de contaminación y de deterioro ambiental, tanto en el sector urbano como rural, también contribuyó a empeorar la distribución del ingreso real al afectar con más fuerza la calidad de vida de los sectores más pobres y al reducir su ya magra capacidad de

Cuadro I-2

AMERICA LATINA: INDICADORES DE CRECIMIENTO ECONOMICO 1950-1990
(*Tasas anuales de variación*)

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1985
Producto interno bruto a precios de mercado	5.1	5.7	5.5	1.1
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	3.5	3.4	3.5	1.8
Industria manufacturera	6.4	6.9	6.1	0.4
Empleo agrícola		0.2	1.1	0.7
Empleo industrial		3.4	2.7	2.8
Empleo en servicios		3.6	4.1	4.5
Producto por persona ocupada		3.3	2.9	-1.7
Producto por ocupado en la agricultura		3.1	2.4	1.1
Producto por ocupado en la industria		2.4	2.9	-2.3
Producto por ocupado en los servicios		1.9	1.9	-2.7

AMERICA LATINA: PRODUCTIVIDAD SECTORIAL
(*Dólares de 1980*)

	1960	1970	1980	1990
Total	3 200	4 400	5 900	4 900
Agricultura	1 050	1 450	1 800	2 050
Industrias	6 400	8 100	10 700	8 300
Servicios	4 700	5 700	6 900	5 350

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones para el período 1950-1980. Las cifras correspondientes al período 1980-1990 son estimaciones preliminares basadas en datos del PREALC.

Cuadro I-3

AMERICA LATINA (SEIS PAISES): CAMBIOS EN LA COMPOSICION DEL EMPLEO
Y DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO EN AREAS METROPOLITANAS

	ARGENTINA			BRASIL			COLOMBIA		
	Distribución porcentual de la PEA		Variación del ingreso medio de los ocupados (1980-1986) (porcentajes)	Distribución porcentual de la PEA		Variación del ingreso medio de los ocupados (1979-1987) (porcentajes)	Distribución porcentual de la PEA		Variación del ingreso medio de los ocupados (1980-1986) (porcentajes)
	1980	1986		1979	1987		1980	1986	
Población económicamente activa	100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0	
Desocupados	2.3	4.5		3.7	4.8		6.6	12.5	
Ocupados	97.9	95.5	-2	96.3	95.2	13	93.4	87.5	7
Asalariados	64.8	56.6	-10	73.7	76.1	15	58.7	53.7	0
Asalariados del sector privado	...	...	...	...	...	...	47.9	44.1	1
Obreros de la industria manufacturera	20.0	17.4	-9	14.7	12.2	1	12.0	8.9	1
Asalariados del sector público	...	...	...	...	...	...	10.8	9.6	0
No asalariados	32.9	38.9	9	22.6	19.1	1	34.7	33.9	13
Empleadores	4.9	3.8	34	3.8	3.9	19	3.4	2.8	23
Trabajadores por cuenta propia no calificados *	11.7	13.9	-17	10.9	11.0	-10	17.2	16.7	18

Cuadro I-3 (concl.)

	COSTA RICA			URUGUAY			VENEZUELA		
	Distribución porcentual de la PEA		Variación del ingreso medio de los ocupados (1981-1988) (porcentajes)	Distribución porcentual de la PEA		Variación del ingreso medio de los ocupados (1981-1989) (porcentajes)	Distribución porcentual de la PEA		Variación del ingreso medio de los ocupados (1981-1986) (porcentajes)
	1981	1988		1981	1989		1981	1986	
Población económicamente activa	100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0	
Desocupados	7.8	6.8		7.2	8.6		5.3	8.8	
Ocupados	92.2	93.2	-20	92.8	91.4	-9	94.7	91.2	-13
Asalariados	70.6	71.4	-15	70.3	67.8	-10	67.5	60.0	-20
Asalariados del sector privado	48.7	49.6	-7	50.5	49.6	-8	52.4	47.8	-20
Obreros de la industria manufacturera	10.6	9.9	-19	13.3	11.5	-5	10.3	8.5	-20
Asalariados del sector público	21.9	21.8	-24	19.7	18.1	-13	15.1	12.2	-21
No asalariados	21.6	22.0	-31	22.7	23.6	-8	27.1	31.4	14
Empleadores	4.2	5.0	-16	4.5	4.6	-16	3.7	5.6	21
Trabajadores por cuenta propia no calificados *	6.1	10.9	-21	9.8	9.8	-16	8.1	8.8	1

Fuente: Tabulaciones especiales de CEPAL sobre la base de datos de encuestas de hogares y de cifras oficiales de los países.

* Incluye a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos en todas las ramas de actividad, excepto la agropecuaria. Excluye a los empleadores y a los trabajadores familiares no remunerados.

**AMERICA LATINA: ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS CAMBIOS EN EL
EMPLEO URBANO DURANTE LOS AÑOS OCHENTA**

A	Porcentaje de hombres jóvenes no autónomos de 15 a 24 años de edad que no trabajan ni estudian (zonas urbanas)			
	Cuartil 1		Cuartil 4	
Promedios simples para seis países alrededor de:	1980	1986	1980	1986
Zonas metropolitanas	19.4	22.1	3.8	4.2
Zonas urbanas no metropolitanas	21.0	25.0	6.2	7.5

B	Porcentaje de población de 25 a 59 años de edad con menos de 6 y con 10 años y más de educación (zonas urbanas)			
	Con menos de seis años de educación		Con 10 años y más de educación	
Alrededor de:	1980	1986	1980	1986
Zonas metropolitanas	34.2	26.9	27.9	36.8
Zonas urbanas no metropolitanas	45.2	35.7	20.4	28.4

C	Variación porcentual del ingreso promedio del trabajo de ocupados de 25 a 59 años de edad que trabajan más de 20 horas semanales (zonas urbanas)			
	Total	Con menos de seis años de educación	Con 10 años y más de educación	
	1980-1986	1980-1986	1980-1986	
Zonas metropolitanas	-11.3 %	-4.9 %	-20.1 %	
Zonas urbanas no metropolitanas	-13.5 %	-11.1 %	-24.2 %	

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

generación de ingresos, como consecuencia del efecto de la contaminación sobre la salud de esta población.

La economía del sector público, recargada por el pago de intereses sobre su deuda externa, sufrió los embates propios de la crisis. En el transcurso de los años ochenta, el sector público tendió, en general, a eliminar subsidios —excepto en situaciones de emergencia de los sectores financiero o productivo—, a reducir el ritmo de expansión del empleo, a privatizar las empresas públicas y a comprimir el gasto en las áreas sociales. Generalmente, estas medidas fueron perjudiciales para la equidad, ya que el ingreso de los hogares se redujo al crearse menos empleos y pagarlos peor. Desde el punto de vista del gasto, las nuevas políticas hicieron subir el valor real de la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos debido al alza de los precios de los alimentos básicos y de las tarifas de los servicios públicos, a la vez que se deterioraba su calidad. No obstante, en algunos países se logró concentrar una parte del gasto social en la atención de los grupos en condiciones de pobreza extrema.

En la mayoría de los países, el porcentaje del producto interno bruto que representaban los salarios disminuyó drásticamente. No sucedió lo mismo con los excedentes brutos de explotación que, descontando los pagos al exterior, quedaron en manos de los nacionales y no sólo se mantuvieron, sino que en algunos casos se elevaron. Lo anterior es congruente con la información derivada de las encuestas de hogares. En efecto, se contrajeron severamente los salarios y los ingresos de los trabajadores por cuenta propia no calificados, en tanto que las ganancias de los empleadores fueron menos afectadas y, en ocasiones, hasta aumentaron. (Véase el cuadro I-3.) En la mayor parte de los países se redujo el salario mínimo en términos reales y su disminución tendió a ser mayor que la reducción del salario medio. (Véase el cuadro I-4.) La información sobre un grupo de países alrededor de 1980 y 1986 demuestra que en la mayoría de los casos el contraste entre bienestar y pobreza se agudizó debido a que 75% de la

población de menores ingresos registró una mayor reducción de éstos que el 25% con ingresos superiores (véase el cuadro I-5), en tanto que el 5% más acaudalado mantuvo o aumentó los suyos. (Véase el gráfico I-1.)⁵

Dado que cerca de 70% de los recursos de los hogares urbanos ubicados en torno de la línea de pobreza provenía de sueldos, salarios y transferencias monetarias, cuyo poder de compra suele decrecer notoriamente en períodos de crisis, no sorprende que aumentaran los porcentajes de la población en condiciones de pobreza y de indigencia, en contraposición a la tendencia predominante durante las tres décadas de la posguerra. (Véase el cuadro I-6.) Se estima que el porcentaje de hogares en situación de pobreza aumentó durante los años ochenta, y que este incremento se concentró en las áreas urbanas, aunque también creció la proporción de la población rural en estado de indigencia. Así, al finalizar la década, y a diferencia de otras regiones en desarrollo, la mayor parte de los pobres vivían en áreas urbanas, en tanto que la mayoría de los indigentes lo hacían en zonas rurales.

d) *Los servicios sociales*

Durante la década de los ochenta, el mejoramiento de los indicadores básicos de salud y de educación contrasta con la crisis financiera del sector público y con las presiones tendientes a reducir el gasto social. En el caso de la salud, la mortalidad infantil en la región bajó de 80.8 por cada mil nacidos vivos a principios de los años setenta a 59.8 a fines de la década de los ochenta, mientras que la esperanza de vida al nacer se elevó de 61.2 a 66.7 años durante el mismo período. (Véase el cuadro I-6.) Estas cifras, que ciertamente representan un progreso notable, ocultan, sin embargo, situaciones en las que el drama de la pobreza continúa expresándose con extraordinaria fuerza. La malaria, por ejemplo, aumentó significativamente durante los años ochenta. Dadas las características de los vectores que

Cuadro I-5

AMERICA LATINA (SEIS PAISES): DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES,
SEGUN CUARTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA

País/años	Indice del ingreso promedio de los hogares	Participación en el ingreso (%)					Ingreso promedio per cápita expresado en términos del valor de la línea de pobreza				Coeficiente de Gini	Cociente entre ingresos promedio		Hogares con ingreso inferior al promedio (%)
		Cuartiles					Cuartiles					25% más rico/25% más pobre	10% más rico/40% más pobre	
		1	2	3	4	1	2	3	4					
Argentina	AM 80	100	9.3	15.8	24.1	50.8	1.3	2.4	3.9	10.1	0.365	5.5	6.8	66
	AM 86	94	8.8	14.4	22.3	54.5	1.1	2.1	3.5	10.5	0.406	6.2	8.5	74
	AM 79*	100	5.6	12.1	20.1	62.1	0.7	1.5	2.9	11.7	0.518	8.9	17.1	73
	AM 87*	107	4.9	10.4	18.1	66.6	0.6	1.4	2.8	13.1	0.54	13.7	17.4	78
Brasil	Urb 79	100	5.6	11.5	19.7	63.3	0.5	1.1	2.1	8.2	0.501	11.2	13.4	75
	Urb 87	100	4.4	10.3	19.1	66	0.4	1	2	8.7	0.538	15.1	17.4	75
	Rur 79	100	8.1	15.5	22.3	54.1	0.3	0.6	1	3.2	0.407	6.7	8.4	72
	Rur 87	115	6.6	13.1	20	60.3	0.3	0.7	1.1	4.1	0.472	9.2	11.5	75
Colombia	AM 80	100	5.7	12.4	21.8	60.1	0.3	1	1.9	5.2	0.484	10.6	12.1	75
	AM 86	110	5.8	13	22.1	59.1	0.4	1.1	2	6.2	0.467	10.2	11.6	73
	Urb 80	100	5.3	13.1	22.3	59.3	0.3	0.7	1.3	4	0.472	11.2	11.8	72
	Urb 86	125	5.5	14.1	23.9	56.5	0.4	0.9	1.7	5	0.449	10.3	10.4	72

Cuadro I-5 (concl.)

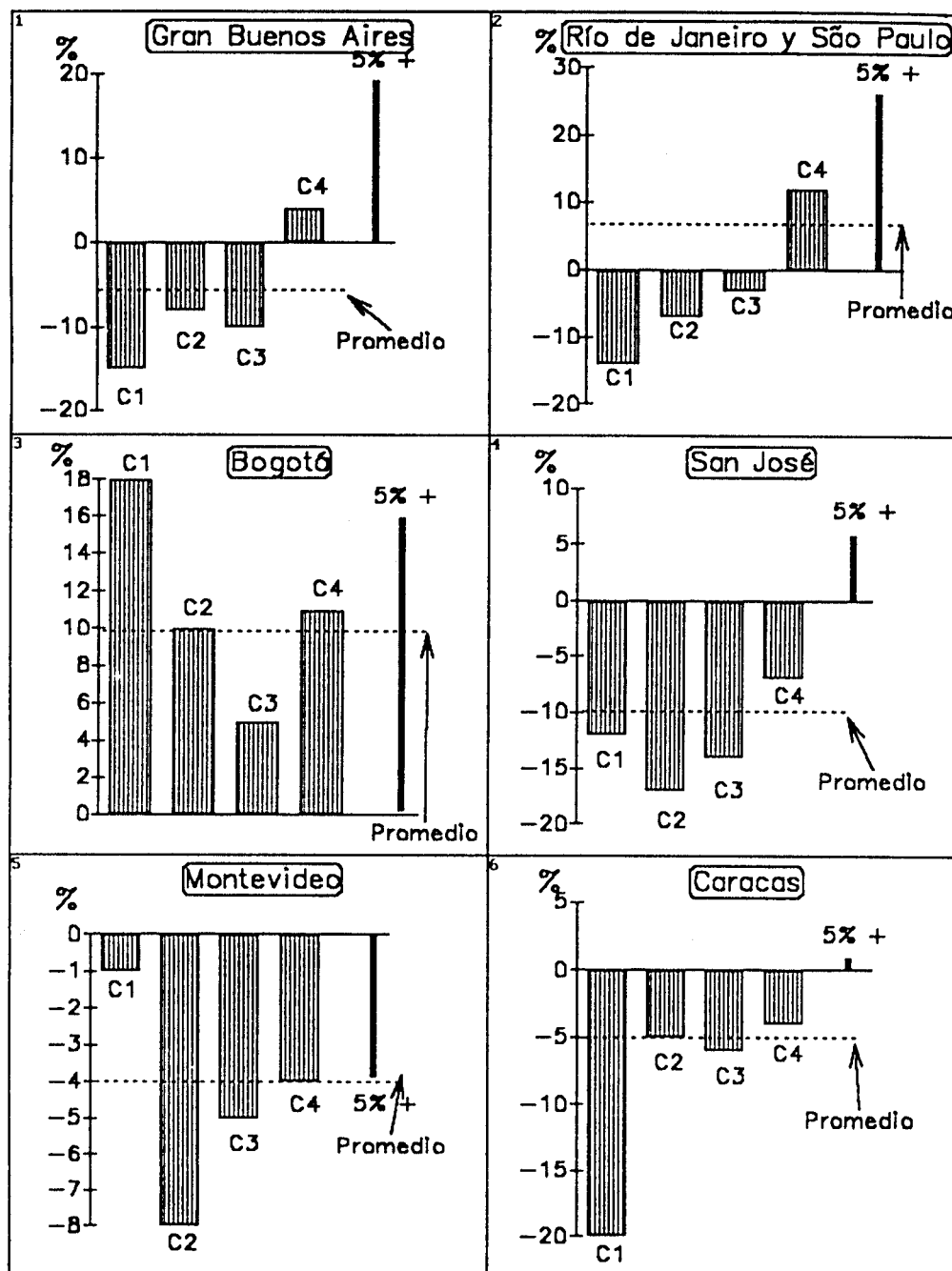
País/años	Índice del ingreso promedio de los hogares	Participación en el ingreso (%)					Ingreso promedio per cápita expresado en términos del valor de la línea de pobreza				Coeficiente de Gini	Cociente entre ingresos promedio		Hogares con ingreso superior al promedio (%)	
		Cuartiles					Cuartiles					25% más rico/25% más pobre	10% más rico/40% más pobre		
		1	2	3	4		1	2	3	4					
Costa Rica	AM 81	100	9.3	16.1	27.1	47.5		0.8	1.8	2.9	6.7	0.34	5.1	5	66
	AM 88	90	8.5	16.5	25.8	49.3		0.7	1.5	2.5	6.2	0.36	5.8	6.2	68
	Urb 81	100	9.6	17.5	27.1	45.8		0.8	1.7	2.8	6.1	0.32	4.8	4.7	66
	Urb 88	86	8.5	16.2	25.2	50.1		0.7	1.3	2.2	5.3	0.36	5.6	6.4	67
	Rur 81	100	7.9	17.3	26.4	48.4		0.6	1.3	2.3	5.7	0.36	6.1	6	66
	Rur 88	92	7.8	17	26.4	48.8		0.6	1.3	2.1	5	0.36	6.3	6.2	66
Uruguay	AM 81	100	10.1	16.2	22.8	50.9		1.3	2.5	4	9.8	0.35	5	6	68
	AM 89	95	10.5	15.8	23.3	50.3		1.3	2.3	3.8	9.4	0.35	4.8	5.8	69
	Urb 81	100	10.5	16.4	23.3	49.8		1	2	3.2	8	0.34	4.7	5.7	67
	Urb 89	86	11.1	16	20.4	52.5		0.9	1.7	2.6	6.9	0.36	4.7	6.6	72
Venezuela	AM 81	100	8.3	17	24.9	49.8		1	1.9	3.4	9.7	0.37	6	5.3	64
	AM 86	95	7.6	15.5	24.6	52.3		0.8	1.8	3.3	9.4	0.39	6.8	7.2	67
	Urb 81	100	9.4	18	27.1	45.5		0.7	1.5	2.5	6.1	0.32	4.8	4.4	67
	Urb 86	78	8.1	16.4	25	50.6		0.5	1.1	1.8	4.7	0.37	6.2	6.4	67
	Rur 81	100	10.2	19	26.6	44.3		0.5	1.1	1.8	4.5	0.29	4.4	4	67
	Rur 86	90	9	15.8	24.6	50.6		0.4	0.9	1.5	4.2	0.37	5.7	6.7	69

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

* Corresponde a un promedio de las áreas metropolitanas de Rio de Janeiro y de São Paulo.

Gráfico I-1

AMERICA LATINA (SEIS AREAS METROPOLITANAS): VARIACION PORCENTUAL DEL INGRESO DE LOS HOGARES DE DISTINTOS ESTRATOS DURANTE LOS AÑOS OCHENTA



Fuente: Estimaciones de la CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

C1 : corresponde al 25% de hogares de menores ingresos.

C2 : corresponde al 25% de hogares anteriores a la mediana.

C3 : corresponde al 25% de hogares posteriores a la mediana.

C4 : corresponde al 25% de hogares de mayores ingresos.

5%+ : corresponde al 5% de hogares de mayores ingresos.

Cuadro I-6

AMERICA LATINA: INDICADORES DEL DESARROLLO SOCIAL,
1950-1990

	1950-1955	1960-1965	1970-1975	1980-1985	1985-1990
Esperanza de vida al nacer (años)	51.8	57.2	61.2	65.3	66.7
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	127.7	103.2	80.8	76.9	59.8

	1950	1960	1970	1980	1990
Analfabetismo (% sobre población de 15 años y más)	44.0	35	29	23	15.3
Tasas de escolaridad de 6 a 11 años		64.7	71.0	82.3	87.3
Tasa bruta de escolarización de segundo nivel		18.7	31.6	47.4	54.9
Porcentaje de viviendas con agua potable		33	49.5	66.3	
Porcentaje de población urbana	41.1	49.3	57.4	65.3	71.9
Porcentaje de hogares en situación de pobreza			40	35	37 *

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.
* 1986.

transmiten esta enfermedad, éste es un ejemplo claro de cómo el deterioro ambiental está afectando con especial virulencia a la población pobre de la región. En muchas ocasiones se desplegaron esfuerzos para aumentar la eficiencia del gasto o se incorporó progreso técnico de bajo costo y de gran efecto, como en el caso de la atención primaria de la salud y en el de las inmunizaciones. De este modo se contrarrestó en alguna medida el efecto de la reducción o del escaso avance del gasto social por habitante en los presupuestos públicos, si bien a menudo se deterioró la calidad de las prestaciones, como consecuencia de la disminución de los gastos de mantenimiento o de los menores salarios reales del personal del sector.

La evolución de los sistemas educacionales durante los años ochenta determina un cuadro en el que contrastan logros y deficiencias. Entre los primeros, destaca la elevación del nivel educativo de la población. (Véase el cuadro I-6.) Esto se refleja en el aumento de la proporción de niños que reciben educación preescolar y, en general, del promedio de años de estudio de todos los grupos de edad. Mejoraron asimismo los indicadores de deserción temprana, de inasistencia y de rezago escolar.

No obstante estos progresos, la desigualdad en el acceso a la educación de los distintos sectores poblacionales, ya manifiesta durante la década pasada, persistió y, en general, también lo hicieron las diferencias, en términos de logros educacionales, entre los grupos de altos y de bajos ingresos y entre los habitantes de zonas urbanas y rurales. (Véase el cuadro I-7.) En este sentido, el retroceso del gasto público en educación implica un grave riesgo en los años venideros, ya que en la medida en que se deteriore la calidad de la educación pública y los estratos de mayores ingresos prefieran la opción privada, tenderán a consolidarse circuitos estratificados de educación, trabajo y bienestar.

El cuadro I-8 pone de manifiesto la correlación positiva entre nivel educacional e ingresos percibidos, pero muestra también que

esa relación se volvió menos marcada a raíz de la crisis de los años ochenta; así un elevado nivel educacional no siempre constituyó una defensa contra el deterioro del nivel de vida. Estas cifras reflejan también el retroceso de los recursos de vastos sectores asalariados medios, como los vendedores de comercio, los empleados administrativos de empresas privadas y, sobre todo, los funcionarios del sector público. En su caso, el nivel educacional influyó menos en la evolución de sus ingresos durante los últimos años que su condición de asalariados. Por consiguiente, al aumento de los pobres e indigentes ocurrido en la década de 1980, principalmente en el medio urbano, hay que agregar la mayor vulnerabilidad económica y social de los estratos medios, a pesar de que lograron niveles educacionales superiores al promedio. (Véase el cuadro I-4.) A lo anterior se suma además la coexistencia de una mayor inequidad, reflejada en el menor acceso efectivo a bienes y servicios, con una creciente difusión de los medios masivos de comunicación, cuyo efecto inmediato es el de uniformar las expectativas de la región y de acercarlas a las prevalecientes en los países desarrollados.

e) *Patrimonio*

La distribución del capital y el acceso a los recursos naturales, entre ellos la tierra, son factores muy indicativos del grado de equidad que existe en una sociedad. A diferencia del sector público y del sector industrial, y como resultado de la declinación del sesgo adverso a lo rural de las políticas públicas, el sector agropecuario creció, aunque moderadamente, durante los años ochenta. Sin embargo, la modernización agrícola, al permitir que los dueños de tierras ampliaran su escala de producción, a menudo contribuyó a reducir el acceso de los agricultores campesinos a la tierra patronal que arrendaban o cultivaban en aparcería. El acceso a la tierra continuó siendo fundamental, pero el complejo latifundio-minifundio tendió a desaparecer, rearticulándose

Cuadro I-7

**AMERICA LATINA (SEIS PAISES): PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO POR CUARTILES
DE INGRESO DEL HOGAR, SEGUN GRUPO DE EDAD, AREA Y AÑO**

PAIS	AÑO	NIÑOS DE 10 A 14 AÑOS			JOVENES DE 15 A 24 AÑOS		
		TOTAL	CUARTIL 1	CUARTIL 4	TOTAL	CUARTIL 1	CUARTIL 4
ARGENTINA Buenos Aires *	1980	5.3	5.0	6.0	9.5	8.0	10.9
BRASIL Area Metropolitana	1979	3.2	2.5	4.5	6.5	4.7	9.1
	1987	3.5	2.9	4.5	7.4	5.7	9.9
COLOMBIA Bogotá	1980	4.0	3.4	5.3	8.0	6.7	9.8
	1986	4.5	4.1	5.1	8.6	7.4	10.0
COSTA RICA San José	1988	4.6	4.1	5.2	8.9	7.6	10.5
URUGUAY Montevideo	1981	5.1	4.6	5.5	9.0	7.4	10.2
	1989	5.2	4.9	5.8	9.5	8.3	11.0
VENEZUELA Area Metropolitana	1981	5.1	4.7	5.8	8.5	7.6	10.1
	1986	5.0	4.4	5.7	8.9	7.9	10.8

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

* Se refiere al Gran Buenos Aires.

Cuadro I-8

**AMERICA LATINA (SEIS PAISES): INGRESOS POR TRABAJO
Y NIVEL EDUCACIONAL***

PAIS	AÑO	TOTAL	0 a 5 AÑOS	6 a 9 AÑOS	10 AÑOS Y MAS
ARGENTINA^b					
Buenos Aires	1980	8.9	5.6	7.4	14.2
	1986	6.3	4.8	5.7	8.3
BRASIL					
Area Metropolitana	1979	6.7	4.1	6.6	13.6
	1987	7.3	3.8	5.5	13.7
Zona urbana	1979	6.2	4.0	7.2	13.5
	1987	6.5	3.7	6.0	12.9
Zona rural	1979	3.1	2.8	6.5	12.4
	1987	4.4	3.9	7.9	11.7
COLOMBIA					
Bogotá	1980	4.9	2.2	3.3	9.7
	1986	4.7	2.7	3.4	6.8
Zona urbana	1980	4.2	2.3	3.9	8.3
	1986	4.4	2.9	3.7	6.6
COSTA RICA					
San José	1981	7.7	4.6	5.9	10.7
	1988	5.9	3.4	4.2	7.9
Zona urbana	1981	7.8	5.5	6.2	11.5
	1988	5.6	4.0	4.4	7.1
Zona rural	1981	7.9	7.0	7.5	13.8
	1988	6.0	5.4	5.7	8.3

Cuadro I-8 (concl.)

PAIS	AÑO	TOTAL	0 a 5 AÑOS	6 a 9 AÑOS	10 AÑOS Y MAS
URUGUAY Montevideo	1981	6.8	4.4	5.4	9.5
	1989	5.8	3.6	4.6	7.4
Zona urbana	1981	5.6	4.3	5.3	7.7
	1989	4.3	3.4	3.9	5.5
VENEZUELA Area Metropolitana	1981	9.0	6.5	8.1	12.4
	1986	8.5	4.6	6.1	12.2
Zona urbana	1981	8.2	5.8	7.8	12.3
	1986	6.1	4.3	5.4	8.7
Zona rural	1981	7.4	6.1	9.2	16.3
	1986	5.7	4.7	6.1	13.4

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

- ^a Promedio de la capacidad equivalente mensual de los ingresos por trabajos (CEMIT). Resulta del cociente entre el valor equivalente mensual del ingreso por hora percibido y el valor de la línea de pobreza per cápita. Se consideran las personas de 25 a 59 años que trabajan más de 20 horas semanales y perciben ingresos.
- ^b Los tramos de educación considerados son: primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta y secundaria completa y más.

la relación entre empresarios agrícolas y campesinos o trabajadores agrícolas por la vía del mercado del trabajo. Así, se empezó a consolidar la segmentación de las poblaciones rurales en un estamento de trabajadores asalariados y otro de campesinado con tierra, a menudo condicionados por el minifundismo. La inserción económica de ambos estamentos se ha vuelto precaria, tanto en los mercados de trabajo como en los de tierras, financieros, de insumos tecnológicos y de productos agrícolas.

La situación anterior se agravó y sus repercusiones sobre la equidad aumentaron debido a que el menor acceso de los campesinos al mercado de la tierra ha significado su segregación hacia tierras marginales en explotaciones continuamente subdivididas. La presión que la población campesina ejerce sobre ellas entraña una sobreexplotación del suelo y la consiguiente depreciación del capital natural. La reducción de rendimientos que se asocia a esta depreciación induce una mayor sobreexplotación por motivos de simple sobrevivencia, cerrándose un círculo vicioso de pobreza-deterioro ambiental-miseria.

La crisis de la década de los ochenta también estuvo asociada a un proceso importante, y probablemente irreversible, de redistribución y concentración del capital. En primer lugar, al irrumpir la banca transnacional en la región y al incorporarse ésta paulatinamente a un contexto internacional caracterizado por un creciente predominio de los movimientos financieros internacionales en algunos países, se inició un intenso proceso de traspasos de patrimonio entre grupos internos, valiéndose del fácil acceso al crédito foráneo. Ello contribuyó a un aumento de la importancia relativa de los activos financieros en relación con los activos físicos.

En segundo término, se tendió a facilitar a los agentes externos la compra de activos nacionales y el acceso a los recursos naturales. Es posible que en algunos casos esta transferencia de activos, directa o indirectamente asociada con el proceso de endeudamiento

externo, se intensificara por el hecho de realizarse a precios por debajo de los valores económicos reales.

Finalmente, la importancia del capital privado aumentó en relación con el capital público en algunas áreas vinculadas a la infraestructura física (transportes, electricidad, telecomunicaciones, agua potable) o industrial (acero, petroquímica). Las empresas públicas registraron pérdidas o escasas utilidades debido a que transfirieron ingresos a sus usuarios por la vía de los precios subvencionados. De allí que su privatización acarrearía el fin de muchos subsidios y cambios de los precios relativos que, como ya se señaló, alteraron la distribución de los recursos y agudizaron el problema de la pobreza.

f) *Comentarios finales*

Pese a la gravedad del problema de la equidad y su agudización durante los años ochenta, dos circunstancias de alguna forma facilitarán futuros avances. En primer lugar, las fuertes caídas experimentadas por las tasas de fecundidad en la mayoría de los países de la región a partir de mediados de los años sesenta o setenta traerán consigo una relativa reducción de las necesidades de generación de empleo durante los años noventa. Con ello se reducirán los requisitos de crecimiento y de inversión necesarios para absorber en forma productiva a los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo, lo que liberará recursos para absorber más productivamente a quienes, en gran número, fueron obligados a aceptar empleos de escasa o nula productividad durante la crisis de los años ochenta. Asimismo, al declinar el número de personas que demandan servicios de educación, nutrición y salud materno-infantil, como consecuencia de la disminución de las tasas de crecimiento demográfico, será menor también el esfuerzo financiero requerido para lograr mejoras en la calidad de esos servicios.

En segundo lugar, la organización de los servicios sociales en muchos países ha sido tradicionalmente muy ajena a consideraciones de eficiencia. Esto hace que, a menudo sin gastos considerables, puedan lograrse avances sustanciales, tanto en materia de ampliación de la cobertura (tema crucial en muchos países de la región) como en materia de mejoramiento de la calidad. Puede pensarse en medidas de racionalización y reestructuración de efecto rápido, como priorizar y focalizar la atención, y también en cambios estructurales de mayor envergadura, como la descentralización y la autonomía financiera, que sólo rinden frutos en el largo plazo. Entre una y otra alternativa, se encuentra la posibilidad de tomar medidas para dar incentivos internos al mejoramiento de la calidad de la atención y la reducción de los costos.

Notas

¹ Véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit.

² *Ibid.*, pp. 79-83.

³ Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1991*, op. cit., y *Nota sobre el desarrollo social de América Latina* (LC/G.1665), Santiago de Chile, julio de 1991, documento presentado a la Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18 y 19 de julio.

⁴ CEPAL, *Panorama social*, op. cit.

⁵ El caso de Colombia constituyó una excepción, probablemente como resultado de un menor desequilibrio externo, acompañado de un aumento del salario mínimo cuando se intensificó la aplicación de las políticas de ajuste.

Capítulo II

EL PANORAMA INTERNACIONAL

1. Generalidades

En el documento titulado *Transformación productiva con equidad*, se insistió en la importancia vital del esfuerzo interno en cuanto a diseñar políticas y hacer funcionales las instituciones, movilizar recursos y concertar consensos nacionales. Al mismo tiempo, se reconoció que ese esfuerzo responde, en gran parte, al imperativo de adaptarse al cambiante entorno externo. Por ello, en ese documento se presentó una caracterización de la manera en que, a juicio de la Secretaría, la evolución de la economía internacional y sus principales tendencias podrían repercutir en los países de América Latina y el Caribe.¹

En los dos años transcurridos desde entonces, el panorama externo ha continuado transformándose a una velocidad asombrosa. En ese sentido, si bien en la historia económica de la región ha habido otros períodos de enérgica respuesta frente a vuelcos externos —por ejemplo, la estrategia de industrialización, que respondió en parte a los acontecimientos de los años treinta y cuarenta—, el momento actual difícilmente puede compararse con aquel, en cuanto a intensidad, celeridad y alcance de los cambios en curso. Entre otros aspectos, el fin de la pugna ideológica, que ha sido una de las principales características del mundo de la posguerra, ha trastocado completamente los anteriores planteamientos acerca de las relaciones políticas y económicas del orbe.

No hace falta una enumeración detallada de las características y una descripción del

alcance de aquellos acontecimientos, puesto que el tema ha sido explorado en numerosas publicaciones de las Naciones Unidas y de la propia CEPAL.² Sin embargo, este documento quedaría incompleto si no se examinaran algunos factores condicionantes de origen externo que podrían influir decididamente en la manera en que los países de América Latina y el Caribe habrán de abordar las políticas y las acciones que se proponen en los capítulos subsiguientes.

2. La globalización de la actividad económica

La globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente, entre otras. Así, muchos ámbitos del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge de las tecnologías de la información. La difusión de esas tecnologías en materia de diseño, producción, distribución y comercialización, permite acortar los plazos entre el diseño y la producción, con lo que hace posible responder con mucho mayor rapidez que en el pasado a las nuevas demandas reales o inducidas. La reducción de los costos de comunicación y transporte tan solo acelera esa tendencia.³

La desreglamentación de los mercados financieros, sumada a las nuevas tecnologías, ha

contribuido a crear un inmenso mercado mundial de fondos e instrumentos financieros, que reportan volúmenes de transacciones muy superiores a las del comercio de bienes. De esta manera se incide en el comportamiento de los tipos de cambio y de interés, y por consiguiente en la competitividad relativa de las economías.

Se han desarrollado redes de sistemas productivos transnacionales como resultado de la ampliación de la esfera de influencia de las empresas transnacionales, de la concertación de alianzas estratégicas entre las empresas (incluso las pertenecientes a distintos sectores), y de la utilización generalizada de redes de información y comunicación de nivel mundial. Las empresas transnacionales han adquirido cada vez mayor relevancia como protagonistas fundamentales de la economía, puesto que es en ese ámbito donde tiene lugar una proporción cada vez mayor del comercio a escala mundial. Este hecho responde a un fenómeno crucial, cual es la facilidad de centralizar la planificación y el control de las empresas, mientras la producción se descentraliza y se subdivide geográficamente para aprovechar ventajas en materia de recursos, costos o localización. El fenómeno señalado no se limita a los bienes, sino que también alcanza de manera destacada a los servicios. Asimismo, cabe señalar que las ventajas comparativas de un determinado país pueden variar instantáneamente en función de decisiones tomadas por empresas de alcance global sobre sus actividades productivas y de distribución.

Las innovaciones basadas en la microelectrónica y los nuevos materiales están aminorando la ventaja comparativa tradicional de los países en desarrollo, basada en mano de obra barata y materias primas naturales en varias esferas. Otras tendencias en el campo de los recursos energéticos y la defensa ambiental también tienen claros rasgos transnacionales.

Todo lo anterior hace que el mundo se haya tornado intensamente competitivo, y que la manera tradicional de ordenar las relaciones económicas internacionales —básicamente mediante reglas aplicables en las fronteras entre los países— haya tendido a perder relevancia,

frente a otros aspectos que antes eran de responsabilidad exclusiva de la política económica interna. Así, la gestión macroeconómica a nivel nacional, las normas y estándares de calidad, o las disposiciones de control ambiental, pueden influir mucho más en la estructura, en el volumen y en las corrientes del comercio internacional que el tipo y monto de las restricciones arancelarias o no arancelarias a las importaciones.

De otra parte, la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones para mejorar su inserción internacional.

Como se sabe, las actuales transformaciones en el ámbito económico se complementan con acontecimientos todavía más inusitados en la esfera política, que suelen presentarse acompañados por modificaciones de largo alcance en las relaciones internacionales. Estos, a su vez, retroalimentan el panorama económico. Así, por ejemplo, el fin de la guerra fría, al aminorar la preocupación por la seguridad militar en los principales países industriales, podría permitir reducir los gastos de defensa, para que fueran encauzados hacia fines socialmente productivos —entre ellos la cooperación internacional— o al menos para facilitar un mejor equilibrio presupuestario de las principales economías desarrolladas, lo cual también tendría efectos favorables sobre la economía mundial. El ordenamiento que está surgiendo dista mucho del nuevo orden económico internacional, reivindicado por la región hace apenas quince años,⁴ pero innegablemente anuncia un nuevo orden, en contraste con el que rigió entre 1945 y 1980.

3. Escenarios alternativos para la economía mundial

Existe una clara disfuncionalidad entre las instituciones multilaterales existentes (creadas, precisamente, en la época inmediata de la posguerra) y la manera en que las empresas y las naciones se insertan hoy en la economía mundial. Las negociaciones multilaterales del GATT, así como la ascendente relevancia de dicho organismo para la región (los países miembros de América Latina y el Caribe han pasado de 16 a 23 desde 1987), tan solo marcan un primer y vacilante paso hacia corregir esa situación. Otro paso lo constituye la decisión de algunas agrupaciones de países de avanzar en el empeño por integrarse a un ritmo mayor que la comunidad global de naciones.

Una interrogante clave para América Latina y el Caribe se refiere a la manera en que los países con mayor ponderación en la economía mundial podrían reaccionar ante las tendencias aludidas. Una posibilidad consiste en que adapten sus políticas nacionales a las nuevas realidades objetivas que surgen de las tendencias mencionadas, lo cual podría significar que se está produciendo una creciente convergencia de las políticas y una economía internacional más abierta e integrada. Otra posibilidad es que esas economías resistan tales tendencias en aras de defender intereses nacionales, en cuyo caso se habrá dado una vuelta hacia un mayor grado de proteccionismo y hacia mayores intentos de administrar el comercio y los flujos financieros.

La primera posibilidad sin duda conduciría a una economía mundial más abierta, más transparente y de creciente movilidad de los factores a través de las fronteras; la segunda, a un mundo fraccionado, con una integración hacia el interior de las grandes agrupaciones de países que se están formando (Comunidad Europea, Zona de libre comercio de Norteamérica), y con un comercio mejor administrado entre los bloques. Al colocar la competitividad internacional de las economías latinoamericanas y caribeñas como centro de la transformación productiva con equidad, es

evidente que el grado de acceso a los mercados bajo uno u otro de los escenarios mencionados se convierte en una variable de primera importancia.

Los dos escenarios caracterizados en el párrafo anterior se ubican en polos opuestos de un espectro de posibilidades intermedias.⁵ Por una parte, surgen de dos observaciones empíricas: la primera, que aun si los moderados avances logrados en la Ronda Uruguay, obtenidos con gran dificultad, hubiesen colmado las expectativas más optimistas, habrían resultado insuficientes como respuesta institucional a la globalización de la actividad económica; la segunda, que los acuerdos ratificados tanto en la Comunidad Europea a fines de 1991 como la ampliación de una zona de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos, a la cual probablemente se incorporará México en un futuro cercano, constituyen un claro indicio de la tendencia a la formación de grandes agrupaciones de países en el marco de uniones aduaneras, zonas de libre comercio o procesos de integración.

Estos dos datos empíricos están interrelacionados. El esfuerzo de integrar agrupaciones o "bloques" de países podría interpretarse como una respuesta parcial y selectiva, entre países con mayor afinidad de políticas entre sí, a las exigencias institucionales del fenómeno de la globalización de la actividad económica. Dicho de otra manera, resulta más fácil armonizar políticas y adoptar normas y reglas comunes entre un número limitado de países relativamente homogéneos (como ocurre, por ejemplo, con los miembros de la Comunidad Europea), que hacerlo entre los más de cien países, caracterizados por la heterogeneidad, que actualmente pertenecen al GATT.

Cabría señalar, además, que la formación de agrupaciones de países no es necesariamente un impedimento para avanzar hacia la integración de la economía mundial, como lo demuestran los objetivos más ambiciosos postulados por quienes impulsaron la Ronda Uruguay. Esos esfuerzos perfectamente pueden concebirse como pasos intermedios. De hecho,

tanto las autoridades de los países miembros de la Comunidad Europea, como las de los Estados Unidos y Canadá, han sostenido que sus respectivos procesos contribuirán a vigorizar el comercio mundial, y la información disponible sobre la evolución del comercio intrarregional y extrarregional de ambas agrupaciones tiende a avalar esa hipótesis.⁶

En cualquier caso, resulta vital para América Latina y el Caribe dilucidar si los mercados comunes, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio se convertirán en los *cimientos* de una economía mundial integrada, o en *escollos* que contribuirán a su fraccionamiento. Claramente, a los países de la región les conviene lo primero, pero resulta interesante destacar que en cualquiera de las dos hipótesis se podría encontrar una justificación conceptual para avanzar tanto en el proceso de integración latinoamericana, como en la eventual formación de una zona de libre comercio de alcance hemisférico.

4. Coyuntura económica mundial y perspectivas a mediano plazo

a) *Régimen comercial*

Como se dijo, la tendencia hacia la armonización de un conjunto de medidas y políticas públicas que rebasan el ámbito estrictamente comercial se ha manifestado tanto a nivel multilateral —principalmente en las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT— como en el ámbito de grupos de países, sobre todo con el desarrollo de espacios económicos que se amplían por la vía de la integración.

i) *La Ronda Uruguay y sus secuelas*

El programa de la Ronda Uruguay era mucho más ambicioso que el de las rondas precedentes del GATT. No obstante las importantes rebajas arancelarias logradas hasta

entonces, subsistían barreras arancelarias considerables en algunos sectores y productos, y durante los años ochenta se registró una cierta proliferación de medidas proteccionistas en aquellos sectores y países, principalmente desarrollados, que sufrían las consecuencias del ajuste a las nuevas condiciones de competencia en la economía mundial. Estas últimas medidas eran sobre todo de tipo paraarancelario y no arancelario: investigaciones y derechos *antidumping*, derechos compensatorios y restricciones voluntarias de las exportaciones se utilizaban como instrumentos de discriminación, poniendo en entredicho las normas del GATT. La Ronda Uruguay debía servir para negociar que estas prácticas estuvieran sujetas a normas y criterios más estrictos, además de lograr una mayor liberalización arancelaria.

Pero el mandato de la Ronda iba más allá. Por primera vez, una ronda de negociaciones comerciales comprendía materias tales como las normas que rigen la propiedad intelectual, los regímenes aplicables a las inversiones extranjeras, y el sector de los servicios.

Así, la Ronda cubrió, entre otros aspectos: a) las subvenciones que utilizan los países para mantener el nivel de vida de sus poblaciones rurales, para alcanzar su autosuficiencia alimentaria, o para promover las inversiones necesarias para el desarrollo económico; b) las medidas destinadas a lograr que las inversiones extranjeras contribuyan efectivamente a alcanzar el desarrollo y a contrarrestar las prácticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales, y c) las medidas sobre protección de la propiedad intelectual necesarias en los países tecnológicamente menos adelantados para aliviar la pobreza, promover la salud pública y satisfacer las necesidades alimentarias de la población. Llevado al extremo, el resultado final del proceso de armonización sería la transformación de los mercados nacionales en ámbitos de un mercado global.

La conclusión de la Ronda Uruguay evidentemente no agota el conjunto de temas comerciales susceptibles de ser tratados en el

plano internacional. La gama tan amplia de temas que han sido objeto de negociaciones en la Ronda, conjuntamente con tópicos nuevos, tales como el del medio ambiente, hace necesario que se prosigan los esfuerzos por hacer converger el multilateralismo y la reciprocidad, pilares fundamentales del GATT, en torno a una liberalización progresiva del comercio a nivel internacional, con reglas claras y perfeccionadas, que en relación a los diversos temas de negociación protejan a todas las partes, en particular a las más débiles.

En contraste con la política comercial de los países desarrollados, entre cuyos criterios se cuentan el aumento de la protección en diversos rubros claves o la liberalización comercial circunscrita a un área geográfica determinada, los países latinoamericanos y caribeños han llevado a cabo un importante esfuerzo de apertura comercial unilateral que no ha sido excluyente. La liberalización ha comprendido drásticas reducciones arancelarias y la eliminación de barreras no arancelarias. (Véase el cuadro II-1.) Además, han disminuido los promedios arancelarios, que eran superiores a 45%, a niveles que actualmente son incluso inferiores a 20%, y se ha realizado un importante esfuerzo de racionalización al reducirse la dispersión arancelaria. Ello ha permitido disminuir el número de tramos a una cifra entre tres y siete, lo que es significativo, pues llegó a haber más de treinta en varios países. Algunas naciones están avanzando, además, hacia la introducción de niveles arancelarios uniformes. A su vez, se han eliminado o flexibilizado drásticamente las cuotas de importación, los permisos previos, las licencias, las prohibiciones y exigencias de contenido nacional y los depósitos previos. Estos avances constituyen sólidos argumentos en favor del futuro acceso no discriminatorio de los bienes y servicios originados en la región a mercados extrarregionales.

En el seno de las negociaciones de la Ronda Uruguay, el esfuerzo de la región se ha reflejado en reivindicaciones colectivas tendientes a que los demás países reconozcan

esta liberalización como un mérito que debe ser recompensado con un mayor acceso a otros mercados. Así, con base en el ejemplo y no en la retórica, América Latina y el Caribe se ha convertido en una punta de lanza en favor de la liberalización multilateral del comercio. La manera más directa en que la región puede contribuir a que se configure una economía internacional no discriminatoria consistirá en continuar haciendo esfuerzos por fijar normas y liberalizar el comercio dentro de un contexto multilateral, en el cual se fortalezca el GATT, organismo que es preciso dotar, entre otros elementos, con mecanismos más aptos para la resolución de diferencias y con mayor capacidad de sanción.

ii) *El desarrollo de espacios económicos*

La evolución de la Ronda Uruguay pone de manifiesto la dificultad de lograr una armonización de políticas y reglamentaciones entre el heterogéneo grupo de más de un centenar de países miembros del GATT, con niveles de desarrollo dispares. Como ya se indicó, este proceso resulta más viable si se lleva a cabo entre un número limitado de países con mayor afinidad entre sí. En este sentido, se ha intensificado en los dos últimos años una tendencia hacia la consolidación de espacios económicos regionales y acuerdos bilaterales entre países. La creación de tales espacios, bajo las modalidades de zonas de libre comercio, acuerdos preferenciales y uniones aduaneras, está reconocida y aceptada con ciertas condiciones en el propio Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, pese a que representa una transgresión al principio de no discriminación, que es la piedra angular del GATT.

a. *La consolidación de Europa.* El ejemplo más avanzado de este proceso de armonización e integración es la Comunidad Económica Europea. En 1990, la Comunidad terminó la preparación de propuestas legislativas para la entrada en vigencia del Mercado Unico Europeo el 1° de enero de 1993, lo que significa que

Cuadro II-1

AMERICA LATINA: RESUMEN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL

País	Inicio del programa	Arancel máximo			Número de tramos			Arancel promedio		Barreras no arancelarias	Notas
		Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual		
Argentina	1987	115	22			4	4	43 a/	9 a/	En 1987-1988 el valor de la producción industrial sujeto a restricciones se redujo de 62% a 18%. En 1989-1990 se eliminaron restricciones restantes de permiso previo. El decreto desregulador de fines de 1991 redujo los requisitos no arancelarios a controles de seguridad y sanitarios y derogó la preferencia denominada "compre nacional".	La apertura comenzó en 1987 y se aceleró en 1989. Además de las rebajas arancelarias se han eliminado los derechos adicionales transitorios y los derechos específicos. A fines de 1991 se aumentaron los aranceles de 0% a 5% para alimentos y materias primas, y de 11% a 13% para los bienes intermedios. El arancel inicial incluye la sobretasa.
Bolivia	1985	150	10			1	1	12 b/	10 b/	Se abolieron todas las prohibiciones y requisitos de licencias a la importación a excepción de los controles al azúcar y al trigo, y de los bienes que afectan a la salud y a la seguridad del Estado.	Antes de la liberalización, las restricciones cuantitativas y la estructura arancelaria diferenciada representaban altas barreras para las importaciones.
Brasil	1988	105	85	40	29	7	7	51 c/	25 c/	En 1990 se eliminó la lista (anexo C) de productos importados prohibidos. No obstante, no se permitirá la importación de 47 productos del sector de la informática hasta 1992 y se mantendrán las exigencias sobre contenido nacional para bienes intermedios y de capital.	Se inició la reestructuración arancelaria en 1988-1989. El programa vigente fue introducido en 1990 y contempla una reducción progresiva de los aranceles, que culminará en 1994 con una tarifa máxima de 40%, una moda de 20% y una media de 14%.
Colombia	1990	100	23	15	14	4	4	37 b/	14 b/	Las restricciones de licencia previa fueron eliminadas casi en su totalidad a fines de 1990, excepto para ciertos productos, por razones de monopolios de Estado (armas) o tratados internacionales (insumos de narcotráfico) y ciertos productos agrícolas.	En agosto de 1991 se adelantó el proceso de desgravación arancelaria programada inicialmente para 1993. Este arancel incluye la sobretasa, que actualmente es de 8% (anteriormente era 10%) y que será eliminada en 1992. El arancel para los automóviles es de 75%.
Costa Rica	1986	220	40	20				27 c/	20 c/	Gradual eliminación de permisos de importación y otras restricciones en el período 1990-1994.	Todavía se aplican aranceles superiores a 40% a algunos rubros (entre ellos, automóviles, con una tarifa de 100%), pero ellos representan una proporción reducida del total. En 1992 la tarifa máxima se reducirá a 20% para la mayor parte de los productos.

Cuadro II-1 (Cont.)

País	Inicio del programa	Arancel máximo			Número de tramos			Arancel promedio		Barreras no arancelarias	Notas
		Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual		
Chile	1973	220	11		57	1	1	94 ¢/	11 ¢/	En la década de 1970 se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación con excepción de las aplicables a los vehículos automóviles de segunda mano, y controles sanitarios y fitosanitarios a una amplia gama de productos agrícolas.	Ante una crisis de balanza de pagos, se incrementó el arancel uniforme de 10% a 20% en 1983 y a 35% en 1984. Luego fue reducido en etapas sucesivas a 15% en 1988 y a 11% en 1991.
Ecuador	1990	290	35					53 ¢/	25 ¢/	El proceso de eliminación de restricciones cuantitativas a la importación, a excepción de las de vehículos y sustancias químicas susceptibles de utilizar en la industria del narcotráfico. Se abolieron los depósitos previos a la importación.	El arancel para los vehículos es de 40%, pero se mantiene la prohibición de importar.
El Salvador	1989		30	20	20	7				Se suprimieron los depósitos previos a la importación y varias leyes de fomento sectorial.	El arancel máximo se reducirá progresivamente a 20% en 1994 (con unas pocas excepciones).
México	1985	100	20		10	5	5	24 ¢/	12 ¢/	Se redujo la cobertura de los permisos de importación sobre la producción de 92.2% en junio de 1985 a 17.9% a diciembre de 1990, y se eliminaron los precios oficiales de importación. Se mantuvieron los permisos previos de algunos productos agrícolas y alimentarios, petróleo y sus derivados, y de algunos productos usados en programas de fomento industrial.	La sobretasa de 5% fue eliminada en diciembre de 1987. Se reformó el sistema aduanero.
Perú	1990	110	25	15	53	3	1	66 ¢/	17 ¢/	En marzo de 1991 se eliminaron las licencias, los controles y las autorizaciones de importación, las cuotas y las prohibiciones.	El programa se inició en agosto de 1990, cuando se estableció el arancel máximo de 50%. Se profundizó en marzo de 1991, cuando se redujo el arancel máximo a 25% para los bienes de consumo y de 15% para el resto (80% de importaciones). El arancel inicial incluye la sobretasa.
Uruguay	1974	346	30		>30	3	3		22 ¢/	Las cuotas de importación y las licencias se abolieron en 1975 y las exigencias en plazos de financiamiento, como control a la importación de bienes de capital, en 1977. Se mantuvieron los precios de referencia de algunos productos.	Se han reducido los aranceles de manera paulatina desde 1974. Se acentuó el ritmo de rebaja a partir de 1979, pero el proceso se detuvo entre 1982 y 1986. Las últimas reducciones fueron realizadas en septiembre de 1991.

Cuadro II-1 (Concl.)

País	Inicio del programa	Arancel máximo			Número de tramos			Arancel promedio		Barreras no arancelarias	Notas
		Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual		
Venezuela	1989	135	40	20	41	6	3	35 ^{b/}	10 ^{b/}	Se redujo el número de rubros sujetos a restricciones de 2 204 en 1988 a 200 en la actualidad.	Se han eliminado los derechos específicos que en algunos casos llevaban el arancel máximo a 940% antes de aplicarse el programa de liberalización. El programa de reducción arancelaria se completará en 1993.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras nacionales.

^{a/} Ponderado por la producción interna.^{b/} Arancel ponderado a las importaciones.^{c/} Promedio simple en base a posiciones arancelarias.

para esa fecha habrán quedado eliminadas todas las barreras nacionales al libre movimiento de mercancías, servicios, personas y capital. Para ello, el programa comunitario contempla la adopción de 282 disposiciones y directrices comunes, la mayor parte de las cuales ya han sido aprobadas por el Consejo de la CEE. Como resultado final, se habrá logrado la armonización de normas en áreas tan diversas como la elaboración, empaque y etiquetado de productos; la industria sanitaria; las compras estatales; los servicios; los movimientos de capital; la protección de los consumidores; la imposición tributaria; las actividades de las empresas privadas; los controles sanitarios y fitosanitarios; la documentación y los procedimientos comerciales y de tránsito; el libre movimiento de trabajadores y el reconocimiento de títulos profesionales; y las normas y procedimientos de inspección y certificación industriales.

El proceso de consolidación de la Comunidad, que abarca también programas orientados a la unión económica y monetaria y a la integración política, ejerce un efecto decisivo en los países circundantes. Recientemente la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) acordaron la ampliación del mercado único, con lo cual se inició el camino hacia la constitución de una Zona económica europea, que se extenderá desde el Océano Ártico hasta las riberas del Mediterráneo. Asimismo, si bien los acontecimientos en Europa Central y Oriental también contribuyeron a la desaparición del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), sus antiguos países miembros gravitan ahora en torno a la Comunidad, la que ha reducido las restricciones a las importaciones procedentes de esos países. Tres de ellos han manifestado su deseo de firmar con la CEE acuerdos de asociación que podrían traducirse a futuro en su adhesión plena a la misma.

Dado que el proceso de integración europea tiene lugar en dos niveles, el de la incorporación de nuevos miembros y el de la

intensificación de la integración entre los miembros antiguos, se ha descrito la Comunidad del futuro en términos de "círculos concéntricos". A estos círculos podrían agregarse los países mediterráneos, con los que la Comunidad ha firmado acuerdos preferenciales, y los países de África, el Caribe y el Pacífico, vinculados a la Comunidad por la Convención de Lomé. Quedaría así constituido un espacio económico amplio en torno a la CEE.

El proceso europeo de integración puede evolucionar en dos sentidos: contribuir a dinamizar la economía mundial y la integración internacional favorecida por la globalización, o convertirse en un espacio relativamente cerrado en que se compense la liberalización interna de bienes, servicios y factores con mayores restricciones, implícitas o explícitas, frente al resto del mundo.⁷ Actualmente, parece prevalecer el primer escenario en materia comercial, si bien las restricciones migratorias parecen reflejar presiones destinadas a reducir la movilidad de mano de obra procedente de otras regiones.

Así, en materia comercial, el proceso de integración europea se ha traducido en un aumento de las exportaciones de los Estados Unidos a ese mercado, las que han crecido espectacularmente desde 1986, casi duplicándose entre ese año y 1990. Puede suponerse que, dadas las mismas circunstancias, el mercado único previsible para Europa en 1993 hará aún más fácil que otros países puedan comerciar al interior de esa gran zona económica, en que además aumentará la demanda de empresas a medida de la cuantía de sus inversiones.⁸ Se espera que la inversión fija de las empresas en Europa se haya triplicado con creces entre 1985 y 1995. Le correspondería a los países de América Latina y el Caribe aprovechar esta mayor demanda potencial, mediante la negociación de acuerdos comerciales dirigidos a facilitar el acceso al mercado europeo, y continuar sus esfuerzos por aumentar la competitividad de la oferta exportable de la región.

b. *La Iniciativa para las Américas*. En el continente americano se ha producido un proceso similar al de la CEE, aunque menos avanzado. En enero de 1989 entró en vigencia el acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá para crear una zona de libre comercio entre los dos países en un período de diez años, y desde junio de 1991 están en marcha negociaciones para extender esa zona a México.

La ampliación de ese espacio económico a todo el hemisferio, de forma de abarcar "desde Alaska hasta la Tierra de Fuego", es un objetivo a largo plazo de la Iniciativa para las Américas, anunciada por el Presidente de los Estados Unidos en junio de 1990. Con este fin, los Estados Unidos ya han concertado acuerdos básicos con la mayor parte de los países latinoamericanos, en forma individual y colectiva, como se aprecia en los casos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la CARICOM.

En estos acuerdos básicos se estipulan, conforme a la declaración con que se lanzó la Iniciativa, los principios en que deberán basarse los futuros acuerdos formales, y se establece un órgano mixto, denominado en general Consejo de Comercio e Inversiones, que constituye el eje de la relación entre las partes. Esos principios se refieren, en gran medida, a los mismos temas que fueron objeto de negociación en la Ronda Uruguay. Entre ellos, tal como se ha señalado en sucesivas declaraciones, figuran la liberalización del comercio, incluso del comercio de servicios entre las partes; la coordinación de acciones en las negociaciones comerciales multilaterales, en particular con el objeto de lograr el pleno éxito de la Ronda Uruguay; el reconocimiento a los inversores de cada una de las partes de que recibirán igual trato que los ciudadanos nacionales en el territorio de la otra parte; la abstención de imponer a las inversiones de la otra parte requisitos que introduzcan distorsiones en el comercio, y la protección de los derechos de propiedad intelectual de los ciudadanos y empresas de la otra parte.⁹

La negociación de tratados de libre comercio con los Estados Unidos, aunque

entraña compromisos recíprocos, indudablemente ofrece potencialidades. Para adelantar el proceso de crear una zona de libre comercio a nivel hemisférico, que en todo caso representa un proyecto a largo plazo, sería conveniente establecer una coordinación de posiciones y criterios entre los países de la región. Entre los aspectos que habría que precisar se encuentran los siguientes: la armonización de los posibles acuerdos con los Estados Unidos respecto de los compromisos de integración intrarregional, la definición de una agenda para las futuras negociaciones, la determinación de si se va a negociar en forma individual o conjunta, y por último, la consideración de las ventajas y desventajas de negociar acuerdos separados y adicionales o en su lugar adherir, mediante una cláusula de acceso, a un eventual acuerdo de libre comercio de América del Norte.

Con todo, y de manera congruente con el avance simultáneo por la vía multilateral, hemisférica y regional, convendría evitar que el posible espacio económico americano se transformara en una red de acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y cada uno de los países o grupos de países latinoamericanos. La liberalización debiera extenderse a las relaciones mutuas entre estos últimos países, de manera de crear una verdadera zona hemisférica de libre comercio. Para ello, resulta necesario avanzar decididamente por el camino de la integración latinoamericana, lo que entre otras cosas requiere, como condición previa, que tengan éxito los esfuerzos de estabilización macroeconómica de las economías nacionales.

c. *La cuenca del Pacífico*. Actualmente sólo en Europa existe un bloque económico formalmente constituido; en América, éste comienza a formarse. En Asia, la situación es distinta. Los esfuerzos de creación de un grupo económico han sido protagonizados por algunos países pertenecientes a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN),¹⁰ que han planteado la formación de una agrupación regional de países exclusivamente asiáticos, como se contempla en el marco del East Asian

Economic Caucus (anteriormente el East Asian Economic Grouping). Pero, a diferencia de lo que ocurre en Europa y América, esos esfuerzos no han dado fruto, como tampoco se ha materializado la creación oficial de un espacio económico exclusivo en toda la zona, en la cual el Japón tiene un peso económico predominante. Por el contrario, en la reunión ministerial del grupo del Asia-Pacific Economic Cooperation Council (APEC), celebrada en Seúl en noviembre de 1991, se reafirmó la conveniencia de fortalecer las iniciativas regionales que promuevan la liberalización multilateral —por ejemplo en el marco del GATT— del comercio y de la inversión. Esta decisión atañe a los países de ambas riberas de la Cuenca del Pacífico, ya que los miembros del APEC son Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, las seis naciones de la ASEAN y tres nuevos miembros: China, Hong Kong y la provincia china de Taiwán. Los países del Oriente que son parte de la Cuenca del Pacífico constituyen aliados potenciales de América Latina y el Caribe para avanzar hacia un sistema económico donde predominen reglas de carácter multilateral.

d. *La integración latinoamericana y caribeña.*¹¹ En los últimos dos años, los países latinoamericanos y del Caribe han intensificado los esfuerzos de integración entre sí. Este proceso, además de haberse visto favorecido por la mayor afinidad política entre gobiernos democráticamente electos, se facilita por las nuevas políticas de apertura comercial uniforme aplicadas en el continente y por el mayor consenso en torno a las mismas. Ello explica también las características de los nuevos compromisos de integración; en efecto, éstos ya no se conciben como una forma de sustituir importaciones a nivel supranacional, sino más bien como un medio para aumentar la competitividad con miras a incrementar las exportaciones y la inserción, en condiciones favorables, en la economía internacional. De ahí se deriva la semejanza de objetivos y metas de las nuevas iniciativas de integración, tendientes

en general a constituir mercados comunes o zonas de libre comercio en plazos inusualmente breves.

La configuración de un mercado común para 1995 es el objetivo del MERCOSUR, creado en virtud del Tratado de Asunción, que suscribieron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en marzo de 1991, y del Grupo Andino, como se estipula en el Acta de la Paz firmada en noviembre de 1990. Asimismo, se dispuso en agosto de 1990 la instauración de un mercado común en la CARICOM, y por su parte, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se dispone a crear una Comunidad económica entre sus miembros conforme a lo dispuesto en su Plan de Acción Económica de Centroamérica. México firmó en enero de 1991 un acuerdo con los países del MCCA tendiente a crear una zona de libre comercio. Es este también el objetivo del llamado Grupo de los Tres, compuesto por Colombia, México y Venezuela. A estas iniciativas subregionales se añade un número creciente de acuerdos bilaterales dirigidos a eliminar las barreras comerciales entre países latinoamericanos.¹² Uno de los desafíos más importantes de América Latina y el Caribe consiste en compatibilizar todos estos acuerdos, para evitar que provoquen efectos de desviación del comercio, o que puedan distorsionar las ventajas competitivas de los propios países de la región.

El desafío siguiente consistirá en ampliar la red de acuerdos bilaterales y subregionales de modo que para fines del decenio exista una sola zona latinoamericana y caribeña de libre comercio, o un único espacio económico ampliado, que pueda estar integrado con los países de América del Norte. En este sentido, los Presidentes de los 13 países latinoamericanos que componen el Grupo de Río manifestaron en diciembre de 1991 su voluntad de seguir respaldando los procesos de integración subregional en marcha, con el fin de que culminen en el curso de la década, de manera tal que, al llegar el año 2000, esté ya plenamente configurado el hemisferio americano de libre comercio.¹³

iii) *Regionalismo y multilateralismo*

Existe el riesgo de que el aumento de los intercambios y de la integración entre los espacios regionales se produzca sobre todo entre los países de mayor importancia relativa en cada uno de estos espacios (la CEE, los Estados Unidos y el Japón), quedando las demás naciones vinculadas principalmente al país predominante de su propia zona, lo que en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños significaría una creciente interacción con los Estados Unidos.¹⁴ Por consiguiente, el desafío de la región consiste en evitar una posible tendencia hacia una relación excesivamente concentrada en un solo mercado. Ello no implica menospreciar las posibilidades que ofrece la Iniciativa para las Américas, sino tener presente que ésta no debería ser la única opción posible. Se trata de mantener vivo el espíritu del multilateralismo, para lo cual los países de la región deben persistir en sus esfuerzos por lograr una liberalización del comercio a escala mundial, velar por que la creación de una posible zona de libre comercio con los Estados Unidos no lleve consigo un aumento del proteccionismo contra terceros países, e impulsar las relaciones económicas con las demás regiones, particularmente con el Este Asiático y con Europa.

b) *El contexto internacional y los recursos para el desarrollo*

La transformación productiva con equidad requiere un aumento sustancial de la tasa de inversión, lo cual, a su vez, supone un alza concomitante de las fuentes de financiamiento, esto es, un incremento importante del ahorro, ya sea externo o interno. Las condiciones del entorno internacional influyen tanto en uno como en el otro, y la situación actual tiene una connotación particular, que la hace distinta de la del decenio pasado.

En primer lugar, los acontecimientos recientes hacen prever una mayor competencia por obtener recursos externos. Se estima que la unificación alemana, el financiamiento de la transición en Europa oriental y los programas de reconstrucción en el Medio Oriente traerán consigo una mayor demanda de ahorro externo, lo cual a su vez tenderá hacia una renovada alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales.¹⁵ Surge, por consiguiente, la necesidad de elevar la tasa de ahorro en el mundo, y en particular en América Latina, donde, habida cuenta de la probable mayor competencia por lograr recursos externos y del mayor costo de los mismos, convendrá intensificar los esfuerzos que ya se realizan para aumentar el ahorro interno y mejorar la productividad del capital.

Por otro lado, sin embargo, ciertas características del entorno internacional favorecen el aumento del ahorro externo e interno en América Latina. En los años ochenta, la pesada carga de la deuda externa impidió disponer de una elevada proporción de ahorro interno para la inversión. En los últimos tiempos se han registrado ciertos avances hacia la reducción del peso de la deuda; esta reducción, conjuntamente con la integración creciente del mercado internacional de capitales, han abierto nuevas posibilidades para captar recursos financieros en esos mercados. Ambas circunstancias han permitido reducir la transferencia neta de recursos al exterior, que en 1989 representaba 20% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios, a 13% en 1990, el nivel más bajo registrado desde que se inició la crisis de la deuda en 1982; por último, en 1991, gracias también a la drástica reducción de los tipos de interés en los Estados Unidos, se tornó positiva por primera vez en una década.¹⁶ Además, es probable que el nuevo clima de distensión entre el Este y el Oeste haga posible un aumento del ahorro interno público mediante una disminución de los gastos militares.

i) Iniciativas a nivel internacional para la solución del problema de la deuda

Luego de un largo período de demora en cuanto a reconocer la gravedad del problema de la deuda externa de los países en desarrollo y la consecuente necesidad de lograr una disminución importante de la misma, a partir de fines de los años ochenta se ha comenzado a observar una gestión oficial algo más flexible por parte de los países acreedores.

Una manifestación de este mayor grado de flexibilidad ha sido la consolidación de varios acuerdos de rebaja de las obligaciones con la banca comercial dentro del marco del Plan Brady, anunciado a principios de 1989. Hasta el momento cuatro países (Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela) han concertado acuerdos de esta índole, y se espera que otros deudores importantes, como Argentina y Brasil, lleguen a acuerdos similares. Según cálculos del Fondo Monetario Internacional, la disminución neta efectiva de la deuda obtenida por aquellos cuatro países latinoamericanos asciende a 11 000 millones de dólares, suma que representa 15% del valor total de las obligaciones exigibles antes de aplicarse los programas respectivos. Por otra parte, se ha observado la acumulación no oficial de atrasos en materia de servicio de la deuda. Ello ha constituido una válvula de escape temporal frente al endeudamiento excesivo y a la lentitud de culminar las negociaciones para lograr reducciones permanentes.

La deuda oficial bilateral también ha sido objeto de reducción, lo que se ha realizado mediante criterios diferenciados según el nivel de ingreso de los deudores. Tras la adopción en 1988 de los Términos de Toronto, para otorgar condiciones especiales a los deudores de bajos ingresos, en 1990 los gobiernos acreedores agrupados en el Club de París, en virtud de los Términos de Houston, acordaron ofrecer nuevas facilidades de pago, entre ellas la conversión de deuda en moneda local, a los países de ingreso medio bajo. Los primeros términos se aplicaron en 1990 a Bolivia y Guyana, y los segundos a El Salvador, Honduras, Jamaica, Perú y la

República Dominicana. La rebaja, a la mitad al menos, de las obligaciones oficiales bilaterales de Polonia y Egipto constituyó, además, un precedente de condonación de la deuda en países de ingreso medio.

Por último, en el marco de la Iniciativa para las Américas se han propuesto mecanismos para reducir la deuda de la región con los Estados Unidos por un valor de 12 000 millones de dólares. Hasta fines de septiembre de 1991, los Estados Unidos habían condonado deudas por un total de 1 500 millones de dólares a siete países de la región. Por tratarse, en su mayor parte, de países con economías relativamente pequeñas, las rebajas otorgadas fueron muy significativas: en los casos de Honduras, Nicaragua y Guyana, el monto condonado representó 90% del total adeudado, y en los de Bolivia y Haití, alcanzó a 70%.

En cuanto a la deuda con organismos multilaterales, merece destacarse el llamado enfoque de acumulación de derechos de giro, introducido en 1990 para regularizar la posición de aquellos países que se encuentran en una prolongada situación de moratoria con el Fondo Monetario Internacional. Mediante este mecanismo, el país deudor acumula derechos de refinanciamiento simultáneamente con el cumplimiento de las metas de un programa de ajuste. Una vez aplicado con éxito el programa, el país cancela sus atrasos al Fondo mediante la organización de un préstamo de transición otorgado por un grupo de gobiernos "de apoyo", y posteriormente convierte los derechos acumulados en un desembolso de recursos del Fondo como parte de un programa normal con ese organismo. En América Latina este esquema está siendo empleado como pilar central de la normalización de la situación del Perú con sus acreedores externos.

Como resultado de la aplicación de estas medidas, y asimismo de la disminución significativa de la deuda bancaria lograda merced a diversos mecanismos nacionales (que han tenido gran importancia en el caso de Chile), el tema de la deuda externa ha ido perdiendo relevancia en algunos países

latinoamericanos en los últimos tiempos. No obstante, el endeudamiento excesivo persiste en muchos de ellos, y sus consecuencias estructurales continúan gravitando en el grado de libertad de la política económica y en las posibilidades de crecimiento.¹⁷ Para aquellos países, resulta imprescindible reducir una porción importante de la deuda si es que en realidad están dispuestos a lograr avances significativos en materia de equidad.

Si bien la reducción de deuda ha adquirido creciente aceptación como parte integral de un programa de ajuste estructural, las disminuciones contempladas en el contexto del Plan Brady y del Club de París son aún demasiado limitadas. Por una parte, los recursos financieros oficiales disponibles para financiar la recompra de la deuda bancaria, o su conversión en bonos, suelen ser insuficientes. Por otra, una reducción efectiva requiere aplicar una presión institucional más coherente y sostenida sobre los acreedores. Existe una cierta compensación recíproca entre estas dos variables: cuanto más voluntario sea el proceso, mayor será el financiamiento requerido para lograr una cierta reducción de la deuda, y viceversa.

La estrategia internacional frente al problema parece haber llegado ahora a una encrucijada, lo que sugiere la necesidad de dar nuevos pasos hacia adelante. El limitado financiamiento oficial disponible para apoyar planes de reducción de la deuda parece indicar la necesidad de buscar mecanismos "menos voluntarios", que eviten las presiones alcistas en el mercado secundario durante el proceso de reducción voluntaria de la deuda. Un esquema que limite más el margen de opción de los participantes permite además reducir la deuda sobre la base de una estimación más realista de la capacidad de pago de mediano plazo del país deudor, y asegurar que todos los bancos participen en dicha disminución.¹⁸ Ese esquema, si bien no tiene un carácter estrictamente voluntario, no hace sino reproducir un procedimiento de uso bastante común en los mercados financieros de los países industrializados, en aquellos casos en que los

acreedores deben enfrentar a un deudor que no debe o no puede quebrar.

En cuanto a la deuda bilateral con el Club de París, tema excepcionalmente importante para los países pequeños de la región, se avanzaría mucho si otros gobiernos acreedores siguiesen el ejemplo de la Iniciativa para las Américas, y consideraran una condonación que abarcara 50% o más de las obligaciones pendientes de los países sobreendeudados.

Finalmente, para un cierto número de países, también en su mayoría de tamaño pequeño, la deuda multilateral representa un tercio o más de la deuda pública total. (Véase el cuadro II-2.) En la actualidad, estas obligaciones no son reprogramables y los esquemas oficiales de alivio, como son los "grupos de apoyo" y el "enfoque de derechos" del FMI, sólo surgen después de que un país ha caído en situación de grave moratoria. Dada la reciente multiplicación de tales casos, no cabe duda acerca de la conveniencia de introducir nuevos mecanismos concesionarios de refinanciamiento, para tratar con anticipación los problemas de una carga excesiva de la deuda multilateral.

ii) *Los mercados internacionales de capital*

Los mercados financieros internacionales se han caracterizado en los últimos años por una integración creciente entre países, entre segmentos del mercado, entre instituciones y entre instrumentos financieros. Esta integración ha tenido resultados positivos, por cuanto ha fomentado un mayor grado de competencia entre instituciones financieras y una mayor eficacia en el proceso de intermediación financiera a nivel mundial. Sin embargo, también ha llevado a acentuar la inestabilidad de los precios de los activos financieros y ha planteado problemas serios en lo que se refiere a la supervisión bancaria y al manejo de la política monetaria y cambiaria.

El volumen de recursos que se mueven en el mercado financiero mundial ya es enorme; a título de ejemplo, cabe señalar que el valor de los empréstitos contraídos entre 1982 y 1990 en

Cuadro II-2
AMERICA LATINA: RELACIONES DE LA DEUDA EXTERNA, 1980-1989
(Porcentajes)

	Deuda externa pública/ Deuda externa total			Deuda externa multilateral/ Deuda externa pública			Deuda externa bilateral/ Deuda externa pública			Deuda externa bancos comerciales/ Deuda externa pública			Otra deuda externa/ Deuda externa pública		
	1980-1981	1986-1987	1988-1989	1980-1981	1986-1987	1988-1989	1980-1981	1986-1987	1988-1989	1980-1981	1986-1987	1988-1989	1980-1981	1986-1987	1988-1989
América Latina y el Caribe	51.6	76.2	77.2	10.7	13.9	15.3	12.0	12.7	14.7	61.1	60.9	56.7	16.3	12.6	13.3
Países exportadores de petróleo	52.7	75.7	77.6	9.8	13.3	15.3	11.1	10.3	11.8	65.8	65.8	60.5	13.3	10.6	12.5
Bolivia	82.9	76.2	81.9	19.7	23.5	33.1	30.7	48.1	52.1	33.1	21.0	11.8	16.5	7.3	2.9
Colombia	58.5	80.4	82.2	32.1	39.7	40.4	22.7	18.5	17.6	37.9	31.8	30.2	7.3	10.0	11.8
Ecuador	57.0	87.1	83.7	9.8	18.9	21.2	31.7	13.6	17.7	50.3	60.9	52.5	8.2	6.6	8.7
México	56.7	76.1	79.8	8.9	11.6	13.4	3.9	5.8	7.5	75.4	72.2	66.7	11.8	10.4	12.3
Perú	60.3	69.2	64.8	9.5	15.8	16.2	40.8	34.6	36.2	26.7	32.5	31.1	23.1	17.0	16.5
Venezuela	36.0	72.2	73.8	1.8	0.5	1.7	3.3	1.0	1.2	78.1	87.9	83.0	16.9	10.5	14.1
Países no exportadores de petróleo	50.5	76.6	76.8	11.5	14.3	15.4	12.8	14.7	17.1	56.6	56.9	53.6	19.1	14.3	13.9
Argentina	33.0	81.3	80.1	11.2	7.4	8.5	7.2	9.0	10.4	60.4	57.3	55.8	21.2	26.3	25.3
Brasil	56.9	74.4	76.2	7.6	12.7	12.9	9.5	13.2	15.1	62.0	62.1	60.7	20.9	12.0	11.3
Costa Rica	64.5	78.7	77.9	23.6	27.3	28.8	19.4	25.5	27.8	39.1	41.4	41.0	17.9	5.8	2.4
Chile	33.1	70.9	64.9	8.2	18.2	28.3	20.6	4.4	8.7	55.3	72.3	57.3	15.9	5.1	5.7
El Salvador	58.9	87.7	89.5	48.5	46.3	46.6	49.6	47.5	49.4	1.6	6.0	4.1	0.3	0.3	0.0
Guatemala	55.8	82.7	80.5	57.7	37.5	43.1	36.1	31.3	36.3	6.0	8.8	8.2	0.2	22.4	12.4
Haití	80.4	80.3	84.4	50.3	61.1	64.3	31.2	28.6	28.1	2.4	7.5	6.8	16.1	2.8	0.9
Honduras	69.8	80.9	83.8	44.6	50.1	50.9	25.9	29.7	32.3	21.9	14.6	11.3	7.5	5.6	5.4
Nicaragua	78.8	84.3	82.8	26.0	14.5	13.0	31.3	62.1	68.4	41.9	22.7	18.1	0.8	0.7	0.6
Panamá	74.1	71.0	63.1	14.6	27.8	27.5	13.3	10.4	10.6	50.3	53.5	53.9	21.9	8.3	8.1
Paraguay	63.7	87.9	84.1	33.2	37.0	36.0	31.4	26.7	32.3	16.6	25.6	21.5	18.7	10.7	10.3
República Dominicana	61.0	80.7	81.3	18.3	23.1	23.4	50.9	48.8	48.7	29.3	25.0	22.9	1.5	3.1	4.9
Uruguay	64.6	73.3	78.1	14.6	15.7	20.1	12.0	3.4	3.0	49.9	65.8	58.4	23.5	15.1	18.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de *World Debt Tables*, del Banco Mundial.

los mercados internacionales de capital se duplicó hasta alcanzar 423 000 millones de dólares en este último año.¹⁹ Todo parece indicar, por otro lado, que el proceso de integración avanzará aún más en el futuro. Estas dos circunstancias constituyen oportunidades y desafíos importantes para los países latinoamericanos, ya que la visión cada vez más global de los inversionistas institucionales, así como el interés de los mismos en diversificar sus carteras de activos mediante la incorporación en ellas de instrumentos de alto rendimiento, significan que existe una oferta potencial importante de recursos.

Recientemente, algunos países han podido aprovechar las tendencias positivas registradas en los mercados de crédito para reanudar los empréstitos voluntarios. El nuevo acceso al financiamiento voluntario se está concretando por intermedio de la emisión de bonos internacionales, por un lado, y de la inversión extranjera de cartera en acciones, por el otro.

La reapertura del mercado de bonos internacionales a los prestatarios de América Latina empezó a producirse en el período 1987-1989, pero se aceleró en forma notable en 1990 y en 1991, aunque se concentró en un número limitado de países (Argentina, Brasil, México y Venezuela). El costo del financiamiento así obtenido ha sido relativamente alto, aunque se ha observado una clara tendencia a la baja de la prima de riesgo en las emisiones mexicanas y venezolanas. Otra característica de este tipo de financiamiento es que hasta ahora los plazos han sido relativamente cortos; por lo general, las fechas de vencimiento han fluctuado entre dos y cinco años. Por consiguiente, será necesario mantener en el futuro una corriente continua de nuevas colocaciones si se quiere evitar que las transferencias netas relacionadas con esta modalidad de financiamiento se hagan negativas dentro de poco tiempo.

El otro canal por medio del cual se ha logrado obtener recursos del mercado internacional de capitales privados es la inversión extranjera de cartera en acciones. El monto de los recursos externos que han llegado

recientemente por esta vía a algunos países latinoamericanos, como México y Chile, ha sido considerable. Por ejemplo, las estadísticas sobre la balanza de pagos de México indican que, en ese país, los ingresos por concepto de inversión extranjera de cartera, que habían ascendido a 490 millones de dólares en 1989, alcanzaron los 2 000 millones en 1990, y más de 6 000 millones durante el primer semestre de 1991.

Las nuevas corrientes de capital privado han venido así a aliviar la restricción del financiamiento externo registrada en la región latinoamericana y caribeña durante la década pasada. Sin embargo, todavía persiste cierta incertidumbre sobre la perdurabilidad de esas corrientes, como base para el desarrollo, y sobre la posibilidad de que otros países de la región puedan ingresar también a ese mercado. No debe olvidarse el carácter inestable y la naturaleza procíclica de los movimientos internacionales de capital privado que entrañan probables riesgos y costos al acceso a este tipo de financiamiento.

Cabría, por lo tanto, evaluar sistemáticamente el uso de diversos instrumentos financieros, para luego compararlo con el de otras posibles fuentes de financiamiento externo, como son los préstamos bilaterales y multilaterales y la inversión extranjera directa. Además, sería útil vigilar la entrada de capitales privados para evitar una repetición de los excesos de los años setenta, cuando una apertura sin restricciones al financiamiento externo privado —en esa ocasión proveniente de la banca comercial— condujo a una situación de sobreendeudamiento. También sería conveniente considerar la creación de instrumentos financieros emitidos por los países de la región, con un rendimiento que variara en función de los precios de los principales productos básicos de exportación, de manera que pudieran contribuir a equilibrar los ingresos derivados de esas exportaciones. Estos y otros instrumentos financieros emitidos por los países de la región podrían ser garantizados, en parte, por los organismos multilaterales, a fin de facilitar el acceso de nuevos países al mercado internacional de capitales.

iii) *El desarme y los recursos para el desarrollo*

Se ha estimado el nivel de gastos militares en todo el mundo en más de un millón de millones de dólares anuales (de los cuales, un 20% corresponde a los países en desarrollo). Cabe comparar esta cifra con la de un millón trescientos mil millones de dólares que representa la deuda de todos los países en desarrollo. Una reducción de estos gastos permitiría aumentar el ahorro global para hacer frente a las nuevas necesidades de inversión, e incluso facilitar un mejor equilibrio presupuestario en las principales economías desarrolladas, con efectos positivos en las tasas de interés reales y en la economía mundial. Además, si se destinara una parte de esos recursos a actividades orientadas al desarrollo, los países en desarrollo podrían resultar directamente beneficiados. También América Latina y el Caribe tiene ahora una oportunidad para aumentar el ahorro público interno y la inversión para el desarrollo, disminuyendo sus propios presupuestos militares.

La disminución de los gastos militares en los distintos países se vería además favorecida y facilitada por el reforzamiento de la función de las Naciones Unidas en materia de solución y prevención de conflictos, y por el clima internacional favorable a la mencionada disminución. La Organización está ahora en mejores condiciones de contribuir a garantizar la integridad territorial de los países, de manera que los gobiernos puedan reducir sus presupuestos militares con mayor grado de confianza.

c) *La evolución de la economía mundial*

La actual coyuntura económica pone de manifiesto ciertos elementos de vulnerabilidad de la economía mundial y los riesgos que éstos llevan consigo para una estrategia de transformación productiva con equidad en el futuro. Por un lado, la coordinación y la

armonización de las políticas públicas son cada vez más necesarias, pero la configuración de un orden multipolar las hace más difíciles. Las decisiones en materia de política económica están cada vez más descentralizadas, pero los países son cada vez más interdependientes. Durante los años ochenta se desplegaron importantes esfuerzos para coordinar las políticas monetarias y fiscales de los principales países industrializados reunidos en el Grupo de los Siete. Esta coordinación era necesaria para hacer frente a la integración de los mercados financieros y para tratar de limitar los fuertes desequilibrios de balanza de pagos provocados por los movimientos masivos de capital que respondían a los cambios en los tipos de interés y en la paridad de las monedas.²⁰ El Acuerdo del Plaza, suscrito en 1985 y el Acuerdo del Louvre, firmado en 1987, son ejemplos de esos esfuerzos de coordinación. En cambio, la concertación ha sido menos exitosa en los últimos años, como lo señala la experiencia de la caída del dólar, virtualmente abandonado a las fuerzas del mercado en 1990.

Por otro lado, las perspectivas de crecimiento económico en un mundo multipolar y globalizado, en que el progreso técnico desempeña una función crucial, se han hecho más dependientes de la expansión del comercio internacional. Durante un largo período, el crecimiento del comercio ha superado el aumento del producto mundial (excepto en 1985), y desde 1988 lo ha duplicado. Por ello, adquieren gran importancia los esfuerzos multilaterales de liberalización y armonización realizados en la Ronda Uruguay del GATT y en el marco de las agrupaciones regionales.

Si se cumplen las condiciones de mayor coordinación y armonización y tienen éxito los esfuerzos multilaterales de liberalización comercial, podrían hacerse realidad las previsiones que otorgan a la economía mundial un razonable crecimiento a mediano plazo, que sería superior a 3% como promedio anual entre 1993 y 1996, según el Fondo Monetario Internacional. El nuevo orden mundial estaría así en condiciones de contribuir a un entorno

internacional relativamente favorable para los esfuerzos internos de desarrollo de los países latinoamericanos.

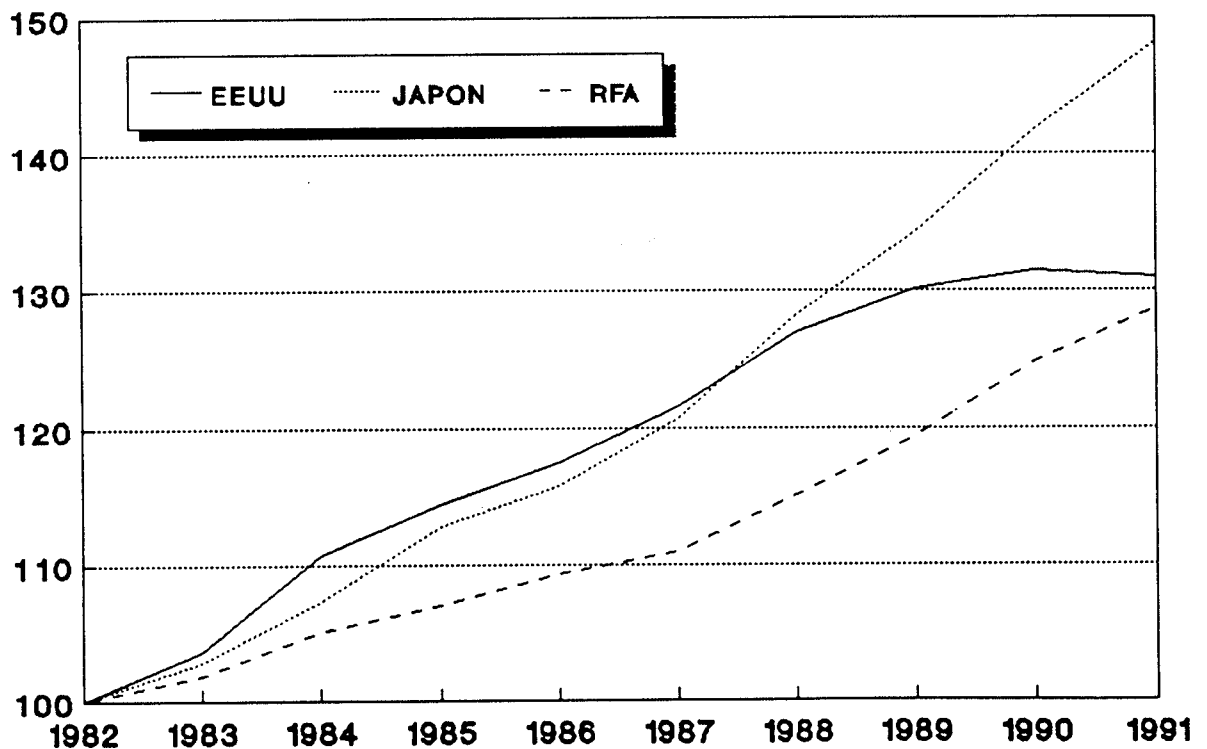
En los últimos años las condiciones no han sido tan favorables. En 1990, la tasa de crecimiento de la economía de los Estados Unidos comenzó a disminuir en forma apreciable; ello dio lugar a una caída del producto de ese país en 1990 y comienzos de 1991, situación que afectó también a los demás países anglosajones: Australia, Canadá, Nueva Zelandia y el Reino Unido. De esta manera, se puso fin a un largo período de crecimiento de la economía estadounidense, a la par de la economía mundial, que se extendió durante los años ochenta a partir de la grave recesión de 1982.

Dadas las limitaciones impuestas a la política monetaria de los Estados Unidos por la necesidad de financiar el saldo de la balanza de la cuenta corriente más allá de situaciones puramente coyunturales, la evolución de la economía de ese país se ha hecho más dependiente de las condiciones externas, en particular de las políticas adoptadas en los demás centros económicos. La variable que tipifica esta situación es el tipo de interés: la mayor dificultad de mantener alineados los tipos de interés constituye un elemento perturbador.

Como se observa en el gráfico II-1, la economía estadounidense registró un crecimiento sólido, mayor que el de los otros dos países, después de la crisis de 1982. Sin embargo, esa posición favorable comenzó a ceder, y ya en

Gráfico II-1

Estados Unidos, Japón y República Federal de Alemania
Indice del Producto Interno Bruto
(1982=100)



Fuente: Fondo Monetario Internacional

1988 el crecimiento de la economía había caído por debajo del de Japón. En 1990 se produjo por primera vez una situación de crecimiento divergente; mientras la economía estadounidense entraba en recesión, las economías alemana y japonesa seguían creciendo, con lo que el crecimiento de la primera parece estar destinado a caer también por debajo del crecimiento de la economía alemana. Por consiguiente, el escenario actual se caracteriza por la asincronía: recesión en los Estados Unidos, cuya tasa de crecimiento fue de sólo 1% en 1990, estimándose que alcanzará a -0.3 en 1991, y crecimiento de las economías de la República Federal de Alemania (4.5% en 1990) y del Japón (5.6% en 1990). Progresivamente, estas últimas deberían entrar a su vez en una fase de menor crecimiento en el período 1991-1992, mientras que la economía de los Estados Unidos tal vez podría comenzar a recuperarse parcialmente en 1992.²¹

Notas

¹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit.

² Véanse entre otros, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *La aceleración del proceso del desarrollo. Las políticas nacionales e internacionales y los problemas económicos del decenio de 1990: Informe del Secretario General de la UNCTAD a la VIII UNCTAD* (TD/354), Ginebra, 9 de agosto de 1991; *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1991* (TDR/11), Nueva York, 1991; CEPAL, *La economía de la Unión Soviética en la perestroika y las reformas políticas y económicas* (LC/L.638), Santiago de Chile, 15 de julio de 1991, y CEPAL, *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina* (LC/L.644), Santiago de Chile, 23 de septiembre de 1991.

³ CEPAL, *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 64 (LC/G.1575-P), Santiago de Chile, noviembre de 1989. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.14.

⁴ Véanse las resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) y la resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁵ Robert Z. Lawrence, *Developing Countries and Global Trading Arrangements*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1991, inédito.

⁶ El crecimiento del comercio entre Asia y Europa Occidental y entre Asia y América del Norte durante el período 1980-1989 fue mayor al crecimiento del comercio intrarregional en Europa Occidental y en Norteamérica. Véase Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), *El comercio internacional, 1989/1990*, vol. II, Ginebra, 1990.

⁷ Para una consideración de este tema desde la óptica de la región, véase CEPAL, *Europa 1992 y sus consecuencias económicas sobre América Latina* (LC/R.918(Sem.59/3)), Santiago de Chile, 13 de septiembre de 1990.

⁸ Véase Thomas J. Duesterberg, "Prepare now for the 1992 export market", *Business America*, 25 de febrero de 1991.

⁹ Véase el texto de la alocución del Presidente de los Estados Unidos George Bush, pronunciada en Washington, D.C., el 27 de junio de 1990, así como la intervención de Myles Frechette, Assistant US Trade Representative for Latin America, the Caribbean and Africa, en el seminario sobre *The United States and Argentina in Relation to the Enterprise for the Americas Initiative*, The American University, 12 de junio de 1991.

¹⁰ La ASEAN comprende Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

¹¹ Este tema es objeto de un estudio más amplio contenido en otro documento que la Secretaría prepara en la actualidad.

¹² Véase CEPAL, *La integración económica en los años noventa: perspectivas y opciones* (LC/R.1042), 29 de agosto de 1991.

¹³ Declaración conjunta de la V Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, del 1 al 3 de diciembre de 1991.

¹⁴ Esto podría suceder, habida cuenta de las posibles características del comercio dentro de esos espacios y entre ellos. El comercio entre los "polos" parece tener un contenido alto y creciente de intercambio intrasectorial horizontal, esto es, de distintas variedades de los mismos productos. El comercio de manufacturas entre cada polo y los demás países de su espacio económico

podría tener un componente importante de intercambio intrasectorial vertical: exportación de partes y componentes de los primeros a los segundos para ser ensamblados y reexportados nuevamente al país de origen. (Véase CEPAL, *Informe de la reunión de expertos sobre perspectivas de la economía mundial y opciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.1065), 24 de octubre de 1991, pp. 3 y 4.) La aplicación de estrictas reglas de origen, cuestión delicada en las negociaciones para la integración con los Estados Unidos y en la CEE, aseguraría que esta última modalidad comercial sólo tuviera lugar dentro del espacio económico, con exclusión de las partes y componentes procedentes de terceros países.

¹⁵ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., octubre de 1991.

¹⁶ CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1991* (LC/G.1696), Santiago de Chile, diciembre de 1991.

¹⁷ Fondo Monetario Internacional (FMI), *International Capital Markets: Developments and Prospects*, Washington, D.C., mayo de 1991, cuadro 15, p. 76.

¹⁸ Como se señaló en CEPAL, *ibid.*, la estimación de la capacidad de pago debería surgir de un programa de ajuste con el FMI que estableciera metas explícitas aceptables de inversión y de crecimiento. Además, los acuerdos de reducción podrían contener cláusulas contingentes que permitieran que los pagos subieran o bajaran si la evolución *ex post* de la capacidad de pago difiriera marcadamente de la estimación *ex ante*.

¹⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Financial Market Trends*, N° 49, junio de 1991.

²⁰ Véase Michael C. Webb, "Coordination of macroeconomic adjustment policies", *International Organization*, vol. 45, N° 3, 1991.

²¹ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la ...*, *op. cit.*, estimaciones y proyecciones diversas.

Capítulo III

LA ESTABILIZACION ECONOMICA

Diffícilmente podría abordarse la transformación productiva con equidad sin lograr, primero, mantener los equilibrios macroeconómicos básicos dentro de márgenes prudentes o tolerables. Cuánto sea "tolerable" puede ser materia de discusión, pero no cabe duda de que será imposible iniciar un proceso de crecimiento firme y sostenido con elevados déficit en cuenta corriente y tasas de inflación de tres y más dígitos. De hecho, en la década de 1980, cinco países de la región alcanzaron tasas inflacionarias de cuatro o cinco dígitos, otros dos de tres dígitos, y cuatro más sobrepasaron la cifra de 75% anual. Restaurar y mantener los equilibrios macroeconómicos básicos ciertamente es una condicionante para alcanzar la transformación productiva con equidad en países que aún padecen tales desbordes. Para lograrlo, es posible privilegiar políticas que contribuyan simultáneamente a salvaguardar el grado de equidad existente y sentar las bases para acrecentarlo en el futuro.

1. El vuelco de la transferencia de recursos, el desequilibrio fiscal y la aceleración inflacionaria

La inestabilidad y el estancamiento de la región durante los años ochenta son producto de desequilibrios macroeconómicos sin precedentes en los planos externo, fiscal y productivo. Los tres desequilibrios están estrechamente interrelacionados, aunque su importancia relativa en el tiempo sea variable en cada país.

En una primera fase, que abarca el trienio 1979-1981, emergen inusitados déficit en cuenta corriente —sobre 4% del PIB— que son financiados mediante ritmos insostenibles de endeudamiento externo.

La segunda fase se inicia con el abrupto recorte de la entrada de capitales en 1982. Con ello la región deja de ser importadora neta de capitales —como corresponde a una región en desarrollo— y se transforma en exportadora neta de ellos por un monto equivalente a 4% del PIB. Lo abrupto y agudo del vuelco obliga a un ajuste recesivo en 1982-1983 para generar superávit comerciales, apoyados básicamente en fuertes reducciones de las importaciones, tanto de bienes de consumo como de bienes intermedios y de capital, imprescindibles estos últimos para el mantenimiento y expansión de la capacidad productiva.

A partir de 1984 se inicia una tercera fase —que todavía distingue a varios países— caracterizada por fuertes desequilibrios fiscales que provocan agudas aceleraciones inflacionarias. Estos desbordes —así como los intentos de reducirlos— explican buena parte de la recesión y el estancamiento que han sufrido la mayoría de los países de la región durante la década.

Como la mayoría de la deuda externa contraída antes de la crisis era pública o contaba con garantía pública, y gran parte de la deuda privada fue asumida posteriormente por el Estado, el grueso (del orden de 70%) de la transferencia de recursos al exterior efectuada desde 1982 le ha correspondido al sector

público. Así, el problema de la deuda generó otro problema de transferencia: el de movilizar internamente recursos hacia dicho sector, lo que representó un vuelco del orden de 4% del PIB en las finanzas públicas.

Como los ingresos del sector público en los países de la región representan entre 15 y 30% del PIB, movilizar recursos internos para sustentar una transferencia externa equivalente a 4% del PIB implicaba, pues, un ajuste fiscal de enorme envergadura; o sea, elevar los ingresos o reducir los gastos en 15 a 25% en términos reales. La aceleración inflacionaria que ha vivido la región durante los años ochenta obedece a que, en la mayoría de los países, el sector público fue incapaz de movilizar la totalidad de estos recursos salvo mediante el expediente de la emisión. Sólo en algunos casos se recurrió al endeudamiento interno; generalmente, hubo altos intereses, mayor presión sobre los precios y profundización de la recesión.

Este comportamiento tuvo efectos particularmente explosivos en países con un largo historial inflacionario, donde la indización y las expectativas multiplicaron los efectos del déficit público sobre la evolución de los precios.

2. Los costos productivos y distributivos de una inflación alta

Si bien en teoría una inflación alta no tendría por qué tener efectos distributivos o productivos importantes —siempre que se tratara de una inflación estable— en la práctica la alta inflación suele ser crecientemente inestable, por lo que afecta tanto el crecimiento como la equidad. Por ende, cualquier evaluación de los costos de un programa de estabilización ha de hacerse en comparación con los costos que suele tener la inflación alta e inestable y no con una situación económica normal.

El costo productivo de la inflación alta e inestable se asocia con la generalización del corto plazo como horizonte de decisiones. En efecto, al aumentar la incertidumbre se acorta el horizonte de planificación y los plazos tanto de los contratos como de los beneficios esperados.

Por ejemplo: i) los empresarios exigen márgenes más elevados en la fijación de precios, debido al entorno inestable y a las fuertes pérdidas en que podrían incurrir al equivocarse sobre las expectativas inflacionarias; ii) se acortan los plazos de las colocaciones financieras, a veces hasta el punto de que su vencimiento no excede de unas pocas semanas, y por ello se incrementa el riesgo implícito de financiar proyectos con rentabilidades a largo plazo; iii) así como los mercados de activos financieros se resienten, también la inestabilidad de precios puede asociarse con una falta de interés por invertir. La incertidumbre sobre la rentabilidad de los proyectos desalienta el incremento de la capacidad productiva, mientras surge una fuerte tendencia a refugiarse en ciertos activos existentes y en la fuga de capitales; iv) a veces se observa que en economías inestables el empleo no responde con mucha elasticidad a las fluctuaciones del producto: ésta sería otra manifestación de la reticencia a tomar decisiones cuya reversión implica costos; v) como alternativa parcial a la reducción de plazos, suelen generalizarse las prácticas de indización; sin embargo, la difusión de contratos y arreglos reajustables, aunque representa una adaptación a la inestabilidad de precios y facilita la ejecución de algunos intercambios, no puede convertirse en un sustituto de la estabilidad; vi) la ausencia de una unidad de cuenta confiable impide disponer de un presupuesto público que guíe a la gestión fiscal; y vii) los horizontes reducidos en la toma de decisiones subestiman el deterioro del capital natural, afectando la sustentabilidad del desarrollo.

La inflación alta, por generalizada que sea la adaptación conductual de los agentes, tampoco es distributivamente neutral, pues la flexibilidad, rapidez y mecanismos de adaptación no son uniformes para los distintos agentes y las diversas transacciones. Así por ejemplo: i) el período de pago de los salarios suele modificarse más lentamente que los aumentos de la tasa inflacionaria; es decir, los intercambios de los sectores de bajos ingresos se efectúan con una "tecnología de pagos" que no se modifica al ritmo de las altas tasas de inflación; ii) por otro

lado, difícilmente los asalariados pueden huir de la inflación depositando a interés sus remuneraciones o trasladando dicho ingreso a dólares. En efecto, la sustitución de moneda nacional por divisas como medio de pago ocurre en operaciones por montos elevados (compraventa de inmuebles), pero no en los intercambios corrientes, marginando a un alto porcentaje de la población de este mecanismo de protección. Lo más probable es que los asalariados hagan sus compras inmediatamente después del pago, pero aun así han debido mantener parte de su ingreso en forma líquida. En este caso, el impuesto inflacionario ha actuado proporcionalmente con mayor fuerza sobre los estratos de bajos ingresos, asumiendo un carácter regresivo; y iii) a lo anterior se suman las pérdidas del salario real cada vez que se acelera la inflación, pérdidas de ingreso que no suelen recuperarse con los reajustes posteriores, aunque se hagan a intervalos más frecuentes.

La hiperinflación abulta los costos productivos y distributivos asociados a los procesos comunes de alta inflación. El entorno se vuelve tan complejo que, por un lado, cualquier actividad económica toma un carácter "especulativo" y, por otro, los agentes buscan —si tienen la opción— limitar al mínimo su exposición a los vaivenes de la economía local. Aparecen fuertes incentivos a la fuga de capitales y se elevan enormemente los costos de transacción, con lo que suelen caer la producción y la demanda de trabajo, factores que se suman a los ya elevados costos distributivos de la alta inflación.

Independientemente del grado de indización del sistema impositivo, generalmente se observa una fuerte caída de la recaudación tributaria (Bolivia en 1985 y Perú en 1989), lo que restringe enormemente las opciones de política, y llevado al extremo, incapacita el actuar del gobierno. En esto gravita, sin duda, el efecto del rezago fiscal pero influyen, además, la desorganización del sector público y la caída del nivel de actividad que suelen acompañar este desborde inflacionario.

De otra parte, por ser economías altamente indizadas —pues, a diferencia de las hiperinflaciones europeas, la hiperinflación en América Latina y el Caribe se desató después de un largo período de alta inflación— la deuda pública no se "diluye" con la aceleración inflacionaria y puede, por el contrario, verse incrementada. En efecto, la contratación de deuda a muy corto plazo minimiza el impacto de las "sorpresas inflacionarias" haciendo que aumente en términos reales la tasa de interés que debe ofrecerse para refinanciarla.

Finalmente, mientras que en situaciones de alta inflación es usual la referencia explícita o implícita a la inflación pasada, en la hiperinflación la variación de precios de un mes atrás no aporta información sobre la evolución del siguiente. O sea, que el fuerte ritmo de crecimiento y la inestabilidad de los precios en plazos muy cortos induce un quiebre de los mecanismos de indización. De ahí que la determinación de salarios se haga por fuerza "por anticipado", con lo que se acortan los plazos entre reajustes o incluso se dolarizan parcialmente los salarios. Con ello se retroalimenta la espiral inflacionaria y se agudiza la incertidumbre de los trabajadores acerca del valor real de sus remuneraciones, y de las empresas respecto de sus costos salariales.

La experiencia muestra, en consecuencia, que las inflaciones elevadas tienen altos costos, tanto en términos de producto como de equidad. Hay que eliminar o, al menos, minimizar tales costos no sólo una vez que se ha logrado contener la inflación, sino también en el curso de los esfuerzos antiinflacionarios, con miras a facilitar la recuperación posterior.

3. Las lecciones de los años ochenta y sus implicaciones para la transformación productiva con equidad

Una primera lección que emerge de la experiencia de la región durante los años ochenta es que en la práctica es imposible crecer de manera firme y sostenida si los desequilibrios

Recuadro III-1

COSTOS DE LA INFLACION Y RIESGOS RECESIVOS DE LA ESTABILIZACION

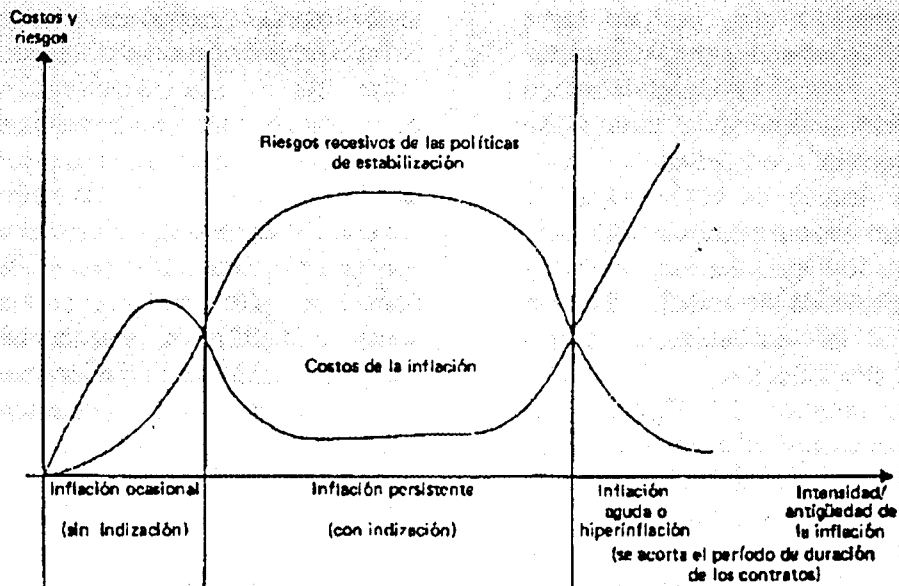
Tanto los costos de la inflación como los riesgos recesivos de un programa de estabilización varían según la inflación sea ocasional, persistente o aguda en vías de hiperinflación.

Los costos de la inflación suelen tener una forma sinusoidal. Son proporcionales a la tasa, mientras ésta sea inesperada. En cambio, en la medida que la inflación se hace persistente, las expectativas inflacionarias generan mecanismos de indización que en gran parte eliminan la caída salarial, el déficit de balance de pagos y la merma del ahorro normalmente asociados con la inflación ocasional. Por ello, la inflación persistente y alta, incluso a ritmos cercanos a los tres dígitos, puede ser compatible con un crecimiento satisfactorio, y en ese sentido ser tolerable, siempre que sea relativamente estable. Sin embargo, los costos se vuelven intolerables si la inflación es aguda en vías de hiperinflación, pues se reducen los plazos de los contratos y con ello el horizonte de planificación, dificultando enormemente el cálculo económico.

En cambio, los riesgos recesivos de un programa antiinflacionario tienen la forma de una U invertida. Como las expectativas son inexistentes (en la inflación ocasional) o poco consolidadas (en la hiperinflación), los riesgos recesivos son relativamente escasos. La estabilización de la hiperinflación se ve beneficiada, además, por el hecho de que como todos los precios se ajustan diariamente, dicho ajuste tiende a seguir el único parámetro importante de los costos que también varía diariamente y cuyo precio es conocido por todos: el tipo de cambio libre. La estabilización del tipo de cambio permite alinear todos los precios en forma rápida y sincronizada.

De ahí que las estabilizaciones menos recesivas (Costa Rica 1982 y Bolivia 1985) y aun aquellas con crecimiento, como la de Argentina desde el segundo semestre de 1990, hayan tendido a darse en estos dos tipos de inflación. Por el contrario, las mismas expectativas y mecanismos de indización que hacen tolerable una inflación persistente rigidizan los precios frente a una desaceleración de la demanda agregada, con lo que el riesgo recesivo es alto (cabe pensar en los casos de estabilización recesiva en Argentina y Chile a mediados de los años setenta).

COSTOS RELATIVOS DE LA INFLACION Y RIESGOS DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION



Fuente: René Cortázar, "Políticas macroeconómicas y concertación", *Inflación recede en América Latina*, José Pablo Arellano (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) -Hachette, enero de 1990.

Cuadro III-1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INFLACION Y CRECIMIENTO
EN ALGUNOS PAISES(Promedio del período 1980-1990)^a

País	Inflación Tasa media	Tasa de crecimiento Producto interno bruto
Nicaragua ^b	4 670	-0.8
Perú	1 175	-0.2
Bolivia	1 014	-0.2
Argentina	804	-0.7
Brasil	530	2.3
México	66	2.3
Uruguay	65	1.0
Ecuador	37	2.4
República Dominicana	29	2.3
Costa Rica	27	2.3
Venezuela	25	0.5
Colombia	24	3.4
Paraguay	22	3.9
Chile	21	3.3
El Salvador ^b	19	-0.7
Guatemala	18	1.0
Honduras	9	1.8
Haití	9	0.5
Panamá ^c	3	4.4

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, varios números y cifras proporcionadas por los países; CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990* (LC/G.1651-P), Santiago de Chile, marzo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.91.II.G.1.

^a Las cifras correspondientes al año 1990 son preliminares.

^b Las cifras de Nicaragua y El Salvador están afectadas por las respectivas guerras civiles ocurridas en el decenio en ambos países.

^c Se excluyen los años 1988 y 1989, puesto que fueron afectados por un factor *ad hoc*: el bloqueo de Estados Unidos.

macroeconómicos no se mantienen dentro de márgenes tolerables. Si bien todos los países de la región fueron afectados por la crisis, posteriormente el crecimiento se resintió menos en aquellos donde la inflación pudo mantenerse más moderada o menos variable. En esta categoría relativamente privilegiada se ubican no sólo Colombia, Chile y Paraguay, países de inflación relativamente baja, sino también aquellos como Costa Rica, que lograron controlar rápidamente eventuales desbordes, o como Ecuador y República Dominicana, que soportaron fluctuaciones menos intensas.

Por cierto, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos no es condición suficiente para el crecimiento (piénsese, por ejemplo, en el estancamiento de Haití pese a su baja inflación, o en el bajo crecimiento de Bolivia después de su estabilización); no obstante, sí es condición necesaria. La prudencia en este aspecto no es sino un reconocimiento de que la capacidad productiva y disponibilidad de divisas de una economía imponen límites reales a la gestión macroeconómica.

En segundo lugar, resultaron costosos no sólo los desbordes macroeconómicos, sino también los intentos de restaurar los equilibrios. Aunque es teóricamente posible diseñar programas de estabilización y ajuste no recesivos, en la práctica éstos tienen efectos de contracción. Además, cuando un plan de estabilización fracasa, el próximo tiende a ser aún más costoso, como lo sugieren los diversos intentos de estabilización aplicados con posterioridad al fracaso de los planes Austral, Cruzado e Inti en Argentina, Brasil y Perú, respectivamente.

Tercero, la confianza y credibilidad necesarias para retomar un crecimiento firme no se recuperan en forma instantánea con la restauración de los equilibrios macroeconómicos básicos, sino que requieren que éstos se consoliden. Así lo comprueban, a manera de ejemplo, las experiencias de Bolivia después de 1985 y de México después de 1987.

Cuarto, la recuperación inmediata, y no sólo el crecimiento sostenido posterior, está

sujeta, en muchos países de la región, al control inflacionario y su posterior consolidación. Una vez lograda la estabilización se podrá iniciar una recuperación y entrar en un proceso de transformación productiva.

Quinto, los programas de estabilización han fracasado por dos razones: o porque resultan contractivos o porque no consiguen bajar la inflación en forma definitiva. La experiencia y la teoría indican que sin un control de la demanda agregada y un "ajuste" del déficit fiscal ningún programa de estabilización bajará la inflación de una vez por todas. Sin embargo, la experiencia sugiere también que normalmente no basta con equilibrar las cuentas fiscales para reducir la inflación rápidamente y con un mínimo costo recesivo.

En efecto, si bien en teoría no hay razones esenciales para vincular directamente la reducción de la inflación con caídas de la producción ni tampoco para afirmar que la recesión será mayor mientras más alta haya sido la inflación inicial, de hecho con demasiada frecuencia los programas de estabilización terminan produciendo recesiones. Si se exceptúan los casos de estabilización de hiperinflaciones, no son muchos los casos de estabilizaciones no recesivas.¹ En los primeros, suele ocurrir la reactivación al diluirse las perturbaciones de la oferta y reaparecer el crédito por el solo hecho de haberse reducido la inflación. El objetivo central, pues, de todo programa de estabilización debe ser bajar la inflación sin que caiga la producción, o al menos minimizando la posible recesión.

Sexto, el costo social y distributivo de un programa de estabilización está directamente relacionado con el desempleo o la recesión que genera. En efecto, la recesión suele golpear a los trabajadores en forma doble: directamente, mediante una reducción del empleo, e, indirectamente, por la reducción salarial a que el desempleo rápidamente conduce. De ahí que mientras menor sea el impacto sobre la producción, menor será el impacto sobre el empleo y, por ende, sobre el nivel y la distribución del ingreso. De todas maneras, la evaluación real del impacto social y económico

de un programa de estabilización no debe efectuarse cotejándola con los costos nulos de un programa teóricamente perfecto sino comparándola con los costos económicos, sociales y distributivos de un proceso de alta inflación persistente, que pueden ser elevadísimos. Este último es el verdadero punto de referencia. O sea, una estabilización no recesiva es eficiente y deseable tanto social como económicamente, pues pone fin a los costos regresivos de la alta inflación y condiciona además una transformación productiva.

Séptimo, de producirse una recesión, una opción consistiría en preferir aquellas medidas de corto plazo que reduzcan horas o días de trabajo en lugar del empleo —al menos para la fuerza de trabajo primaria— pues así se distribuye el costo entre más trabajadores, se reduce la caída salarial y se mantiene al personal ocupado, en general, en sus tareas habituales. Esa opción podría complementarse con la creación de programas de empleo de emergencia destinados a generar ingresos transitorios para las familias más necesitadas.

Octavo, como todo proceso inflacionario (sobre todo a tasas elevadas) suele ir acompañado de una expansión monetaria sea exógena o endógena, una condición necesaria para bajar la inflación es, en general, controlar la demanda agregada, la expansión monetaria y el déficit público que origina dicha expansión. En efecto, independientemente de sus orígenes, la inflación es un "impuesto" a los saldos monetarios recaudado por el fisco o agente emisor, para "financiar" su déficit por la vía de la emisión. La reducción de dicho impuesto depende de la disminución del déficit fiscal. No es necesario elevar la transferencia efectiva de recursos que hace el sector privado al fisco, sino reemplazar el "impuesto inflación" por una mayor recaudación explícita de recursos, mediante el aumento de las tarifas de los servicios públicos, o bien el alza de la tributación. Tampoco se requieren cambios sistemáticos en el sector real (producción y empleo), sino simplemente una desaceleración lo más pareja posible del crecimiento de los valores *nominales* de las variables principales de la

economía (precios, salarios, intereses, tipo de cambio, cantidad de dinero).² De hecho, por ejemplo, el grueso del impuesto inflación de Bolivia entre 1985 y 1986 se eliminó por medio de un incremento de sus ingresos tributarios.

Noveno, no obstante lo anterior, la desaceleración del crecimiento de la demanda agregada nominal no sólo reduce la inflación sino que a menudo provoca recesión. Ocurre así particularmente en el caso de las inflaciones altas y persistentes: la misma indización y expectativas que hacen tolerable vivir con alta inflación, dificultan bajarla, puesto que tienden a rigidizar la inflación en torno a sus ritmos previos; con ello, los efectos de la desaceleración de la demanda agregada recaen principalmente sobre la producción, y no sólo sobre los precios.

Décimo, aunque el gobierno presente un programa de estabilización firme, coherente y de amplio alcance, nada asegura que las autoridades persistirán en su ejecución pese a los inevitables tropiezos. En un escenario de credibilidad reducida, el sector privado supone que la inflación se reducirá menos que lo previsto por las autoridades, provocando recesión. Así se crea un círculo vicioso: los precios no bajan —pese al control de la demanda agregada— porque todos quieren ver los resultados antes de desacelerar sus propios precios. Si todos actúan así, el programa puede resultar más costoso de lo necesario y, por lo tanto, más difícil de sostener.

Por último, hay una dificultad de falta de coordinación que está vinculada con lo anterior. Aunque cada agente creyera en la coherencia del programa y su mantención, no desacelerará su precio según las metas fijadas para la inflación, mientras no tenga la seguridad de que los demás —sobre todo sus proveedores— harán lo mismo. En efecto, arriesga fuertes pérdidas si desacelera sus precios según la inflación máxima fijada como meta y sus proveedores lo hacen más lentamente. Frente a tal incertidumbre respecto al comportamiento de los demás, lo prudente es desacelerar los precios, pero no tanto como la inflación prevista por las autoridades. Como el mismo raciocinio vale para todos, cabe prever

que los precios medios quedarán por encima de los de equilibrio, induciéndose una contracción económica, ya que la demanda agregada nominal será insuficiente para mantener las ventas reales y la producción a ese nivel de precios.

Para reducir la inflación en forma duradera y hacerlo con un mínimo costo recesivo, deben combinarse las políticas que ataquen los factores fundamentales (sobre todo el déficit fiscal y sus causas) y los factores de propagación e inercia (derivados de la indización, las expectativas creadas, la falta de credibilidad y los problemas de coordinación). Sólo Israel, y en menor medida México, han logrado tal combinación. La importancia relativa de cada tipo de políticas dependerá de cada situación, sobre todo del grado de inflación inercial y de la influencia de factores desequilibrantes que pueden explicar un brote inflacionario. No obstante, en general, todo programa requiere políticas de control de la demanda agregada, corrección de precios relativos y control de expectativas. Las políticas de precios y de desindexación aplicadas a la región muchas veces no han ido acompañadas por medidas adecuadas de control de la demanda agregada, como pudo apreciarse en los casos del Plan Cruzado de Brasil, el Plan Inti de Perú y el Plan Austral de Argentina. (Véase el recuadro III-2.)

Deben contemplarse además ciertas reformas institucionales y estructurales, sobre todo en lo que atañe al gasto público, así como señales respecto a la orientación estratégica futura, para que la estabilización sea duradera y el país retome prontamente una senda de crecimiento sostenido.

Asimismo, como lo característico es que todo programa de estabilización —por muy bien que esté elaborado— tienda a golpear a algunos grupos más de lo deseado, deben considerarse desde sus inicios algunas medidas compensatorias de emergencia que pongan un piso a la caída posible del ingreso.

Finalmente, cabe mencionar que en los países de estabilización exitosa (por ejemplo, Bolivia, Costa Rica y México), así como de inflación moderada (entre otros, Colombia y Chile), existió una serie de instrumentos

complementarios de las políticas de demanda agregada, corrección de precios relativos y control de expectativas que contribuyeron a compensar los efectos del ajuste fiscal durante el proceso de estabilización. (Véase el recuadro III-3.)

4. La instrumentación de una estabilización con mínimo costo recesivo y distributivo

El objetivo de avanzar en forma simultánea en materia de crecimiento y equidad se expresa también en las acciones que se emprendan durante la etapa de estabilización. Sobre la base de las contundentes enseñanzas que aportaron los años ochenta, es posible proponer orientaciones en cinco ámbitos de la acción pública: el control de la demanda agregada, el control de las expectativas, la corrección de los precios relativos, las políticas distributivas compensatorias y las reformas institucionales. Cabe también hacer algunas consideraciones respecto del más largo plazo.

a) *Control de la demanda agregada*

Hoy, la condición necesaria para bajar la inflación y controlar la demanda agregada es efectuar un ajuste fiscal. En ciertas circunstancias, una vez que la economía se estabilice y se recupere el crédito, el sector público podrá operar con desequilibrios transitorios mayores que en la etapa inicial. Pero al principio de un programa de estabilización no podrá obviarse un equilibrio de las cuentas fiscales.

La magnitud del ajuste fiscal necesario al comienzo de un programa de estabilización, así como el efecto de este ajuste sobre el nivel del empleo, dependerán esencialmente del éxito inicial que se tenga en reducir el ritmo inflacionario actuando directamente sobre los factores inerciales y de expectativas. Si el éxito inicial es grande (como en el caso del Plan Austral), el ajuste fiscal es igualmente

Recuadro III-2

PROGRAMAS DE ESTABILIZACION HETERODOXOS

Argentina (1985), Israel (1985), Perú (1985), Brasil (1986) y México (1987) introdujeron programas de estabilización que, además de las políticas tradicionales de control de la demanda agregada destinadas a atacar las presiones inflacionarias básicas, enfatizaban el uso de políticas de precios, ingresos y desindización (de ahí su apelativo de heterodoxos). Esto último se logró por concertación social en Israel y México y por decreto en los demás. Salvo en México, en que la aplicación fue más gradual, en los demás hubo un congelamiento inicial, después de un período previo de ajuste de los precios relativos más rezagados. Finalmente, en Argentina, Brasil y Perú, una ingeniosa reforma monetaria acompañó al congelamiento con el objeto de minimizar el impacto redistributivo aleatorio que éste tendría sobre los contratos suscritos en días previos al congelamiento y que preveían la continuación de la alta inflación vigente (15-30% mensual).

Bajó la inflación drásticamente y de inmediato, sin mayor contracción económica, lo que generó confianza y credibilidad en los programas. Sin embargo, los resultados fueron efímeros en Brasil y Perú por el desajuste de la demanda —que eliminó el superávit comercial inicial y eventualmente aceleró de nuevo la inflación. A la postre, el programa fracasó también en Argentina por la insuficiencia de las medidas para controlar el déficit fiscal, problema que se agravó por el deterioro de los términos de intercambio y la caída de la producción de granos exportables y la consiguiente presión sobre el tipo de cambio.

Tanto el plan mexicano como el israelí han conseguido reducir la inflación sin mayor recesión. En ambos casos se adoptaron medidas para controlar el déficit fiscal. En la estabilización israelí tuvo especial importancia el fuerte apoyo financiero adicional que recibió el plan de parte del gobierno norteamericano (equivalente a más de 3.5% del PIB durante 1985 y 1986). Este apoyo no se utilizó, pero frenó todo intento de corrida contra el tipo de cambio. En el caso mexicano, el acuerdo con los acreedores redujo por un tiempo la presión sobre el tipo de cambio y evitó la necesidad de establecer una elevada tasa de interés interna para defenderlo.

Las cinco experiencias muestran que una política de precios e ingresos puede ser efectiva para reducir la inflación (el componente inercial) sin producir recesión, pero su efecto no es duradero si no va acompañada de políticas que atacan los desequilibrios "fundamentales" —el déficit fiscal y el desequilibrio externo. La superación del déficit externo dependerá tanto de la aplicación de políticas internas como de los acuerdos suscritos con la banca, el apoyo de organismos multilaterales y países centrales, y, por cierto, de la evolución favorable o no del contexto externo en general (términos de intercambio, tasas de interés internacional, depreciación del dólar, etc.).

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS
HETERODOXOS DE ESTABILIZACION

	Control de precios y salarios	Control de la demanda agregada	Superación del desequilibrio externo	Resultados
Israel	Sí (Concertado)	Sí	Sí (Ayuda de Estados Unidos)	Duraderos, sin recesión
México	Sí (Concertado)	Sí (Déficit operacional eliminado antes del plan)	Sí (Acuerdo con la banca)	Duraderos, con minirecesión
Argentina	Sí (Decreto)	Insuficiente	No, Insuficiente (Situación externa negativa en 1986)	Effímeros
Brasil	Sí (Decreto)	No (Desajuste)	No. (Superávit inicial y mejora de los términos de intercambio, eliminados por el desajuste de la demanda)	Effímeros
Perú	Sí (Decreto)	No (Desajuste)	No. (La reducción unilateral de pagos de intereses ayudó, pero el desajuste de la demanda eliminó el superávit comercial y agotó las reservas)	Effímeros

Recuadro III-3

INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS DE LA POLÍTICA ECONOMICA DURANTE LA ESTABILIZACION

Los instrumentos que se destacan como complementarios de la política económica durante la estabilización se relacionan con la política salarial, las políticas complementarias de comercio exterior y la disponibilidad de recursos externos.

En materia de recursos externos en Colombia la disponibilidad de reservas internacionales acumuladas en el período anterior a la crisis contribuyó poderosamente a hacer más gradual y menos costoso el proceso de ajuste externo e interno. En Costa Rica, tanto las donaciones del gobierno de Estados Unidos como la reanudación rápida de los créditos externos permitieron destinar fondos significativos a la importación de productos intermedios que evitaron la caída de la producción, y contribuyeron a reducir el déficit externo sin una brusca devaluación. En Bolivia, fueron fundamentales para el cierre de las cuentas externas la suspensión del pago del servicio financiero de la deuda comprometida con la banca privada internacional y los préstamos otorgados por el FMI en 1986: uno compensatorio, al que le siguió otro de ajuste estructural.

En un contexto recesivo, la determinación de un piso a la caída del salario real, establecido por el "salario de equilibrio" o de largo plazo, tiene plena justificación. En efecto, en las recesiones por restricción de ventas la demanda de trabajo pasa a estar en función de las ventas más que de los costos, razón por la cual la reducción del salario real no constituye un estímulo efectivo al empleo. Por eso la política de mantenimiento del salario mínimo sobre este piso sirvió para evitar la regresividad del ajuste fiscal tanto en Costa Rica como en Colombia.

Por último, dado que la devaluación de la moneda nacional puede tener en el corto plazo un efecto contractivo sobre la demanda (la demanda interna cae más rápido de lo que se expanden las exportaciones, por el rezago en la reasignación de recursos hacia el sector transable), *podría resultar* pertinente la aplicación transitoria de sobretasas arancelarias y estímulos adicionales a las exportaciones durante la transición.* Estas medidas se adoptaron en Colombia; contribuyeron a sostener la oferta interna y evitar la recesión durante el período de ajuste externo, y fueron eliminadas progresivamente a partir de 1986.

* Las sobretasas implican de entrada una presión hacia el alza de precios; cuando se aplican a productos competitivos de la oferta local en sectores oligopólicos pueden dar lugar a alzas en los sobreprecios; si recaen en bienes intermedios no competitivos, puede haber un efecto contractivo, que es lo que precisamente se quiere evitar.

indispensable, pero de menor magnitud. Dos razones apoyan esta conclusión.

En primer lugar, durante las inflaciones elevadas, el grueso de los intereses sobre la deuda pública interna corresponde a la pérdida del valor real del principal por concepto de inflación, por lo que representan una amortización acelerada de capital y no un gasto corriente; mientras mayor sea la inflación mayor será el pago de intereses sobre la deuda pública y mayor resultará el déficit convencional. Estos pagos por concepto del componente inflacionario de la tasa de interés pueden ser financiados con un mayor endeudamiento nominal sin elevar la deuda real. Inversamente, mientras menor sea la inflación menor será la tasa de interés nominal; por ende, los pagos de intereses y el déficit convencional caerán automáticamente durante un

programa de estabilización exitoso. El déficit que necesariamente debe reducirse no es el de la contabilidad habitual (el déficit nominal), sino el que excluye el componente inflacionario de los intereses (el déficit operacional), pues es este último el que explica, a la larga, las aceleraciones o desaceleraciones de la inflación.^{3 4}

En segundo lugar, en la medida que el programa de estabilización desacelere la inflación atacando los factores inerciales y de expectativas, tenderá a elevar los ingresos tributarios en términos reales, al reducirse la desvalorización producto del inevitable rezago entre la generación del ingreso por el cual se tributa y su recaudación (efecto Olivera-Tanzi). Así, por ejemplo, se estimó que un programa de estabilización en México podría incrementar la

recaudación real en 0.7% del PIB por este concepto, con lo que el déficit efectivo que restaba por reducir en 1986 no equivalía a 16% del PIB (el déficit nominal) ni a 2% (el operacional), sino a un poco más de 1% del PIB.⁵ El ajuste fiscal efectivo requerido, entonces, es el necesario para reducir el déficit operacional, ajustado por la mayor recaudación producto de la misma estabilización.

En la medida en que no se logre un éxito inicial en reducir la inflación actuando sobre la inercia y las expectativas, la situación se vuelve mucho más compleja y se incrementa la probabilidad de efectos recesivos. En este caso, el ajuste inicial necesario de las cuentas del sector público crece hasta igualarse, llevado al extremo, con el déficit nominal. A medida que se logre desacelerar la inflación se podrá reducir gradualmente la severidad del ajuste fiscal *pari-passu* con la materialización de los efectos positivos de la desaceleración inflacionaria sobre el déficit.

Conviene tener presente que dichos efectos positivos de la desaceleración inflacionaria sobre el déficit público se convierten en negativos si la inflación vuelve a acelerarse por efecto de impactos internos o externos, incluidos los cambios de expectativas. Por eso, cualquier estrategia antiinflacionaria debe contemplar maneras de enfrentar rebrotes ocasionales de inflación.

Obviamente, el déficit público puede disminuirse elevando los ingresos o reduciendo los gastos. El aumento de los ingresos no sólo se refiere a mayores tarifas o a mayores tasas impositivas, sino al incremento de la recaudación por ampliación de la base tributaria, indización de los impuestos pagados con rezago, reducción de las múltiples exenciones tributarias o disminución de la evasión. Asimismo, la reducción de gastos no sólo se refiere a baja de los salarios o del nivel de inversión (ambos ya deprimidos), o a un menor empleo público, sino también a reducciones (y focalización) de subsidios, al cobro real por créditos públicos y a la reducción de los costos financieros de la deuda, tanto interna como externa (sea por una

menor tasa de interés o por el castigo de la deuda).

Si bien tales medidas tienen un efecto similar sobre la demanda agregada nominal, su riesgo recesivo y sus consecuencias sobre la equidad son distintas. Por ejemplo, a veces el ajuste que requieren las cuentas fiscales implica una drástica reducción de subsidios a artículos de consumo popular, lo que podría tener efectos muy dañinos para la población de más bajos ingresos. En algunos casos, se pueden aminorar los efectos sociales más graves de esas medidas focalizando el subsidio en los grupos de más bajos ingresos.

Asimismo, es obvio que el costo para el país será menor mientras más factible sea efectuar un ajuste fiscal fundado en reducciones del pago de intereses sobre la deuda externa. Aunque sólo sea durante sus inicios, la reducción de la transferencia de recursos al exterior puede ser fundamental para ganar tiempo mientras las demás medidas fiscales (muchas de las cuales pueden demorar en dar resultados) surten efecto. Así, los nuevos créditos o la suspensión (total o parcial) del pago de intereses pueden dar el margen necesario para lograr mayor credibilidad con respecto a la estabilidad cambiaria —central en todo programa de estabilización— y evitar así una corrida especulativa contra la moneda y hacia el dólar. No deja de ser sugerente que las exitosas estabilizaciones de Costa Rica (1982), Bolivia (1985), Israel (1986) y Alemania (1923), se efectuaron con suspensión del servicio de la deuda o fuerte apoyo financiero del extranjero. Con todo, ello no constituye condición suficiente para aminorar la inflación. En efecto, cuando la reducción del servicio de la deuda se utilizó para expandir otros gastos fiscales —o sea, para persistir en una política de desajuste fiscal, como sucedió en Brasil a fines del Plan Cruzado y en Perú a partir de 1986— el abuso de esta holgura llevó a que la presión inflacionaria se mantuviese, aunque ahora su origen se había trasladado desde el plano externo al interno.

En efecto, el déficit externo y el déficit fiscal suelen retroalimentarse a través del tipo de cambio: una corrida contra la moneda eleva el

cambio paralelo y presiona los precios en forma directa (costos) o indirecta (expectativas); por otro lado, el alza de la tasa de interés interna para contrarrestar tal presión cambiaria eleva el gasto (y el déficit) fiscal por concepto de intereses sobre la deuda interna.

Por otra parte, para evitar una recesión han de favorecerse las medidas de disminución del déficit que afecten el grueso de la economía, y no aquellas que se concentran en pocas actividades (lo que virtualmente asegura ajustes de cantidad y no sólo de precios), salvo en los casos de precios de servicios públicos

obviamente desalineados. Ello de por sí establece una presunción a favor de reducir el déficit por medio de aumentos de ingresos más que por la reducción de gastos, ya que el aumento de los ingresos públicos suele afectar la economía en forma más pareja que una disminución del gasto.⁶ recae sobre el sector privado, que es el mismo beneficiado por los efectos expansivos de la reducción del impuesto inflacionario. Con ello es probable que los ajustes se hagan mediante desaceleración de los precios más que de la producción. En cambio, como el gasto público se centra en los servicios

Recuadro III-4

INSTRUMENTACION DEL AJUSTE FISCAL

En los años ochenta hubo ajustes fiscales exitosos. En efecto, los grandes esfuerzos desplegados por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile y México prosperaron merced a que en casi todos ellos el sector público solía tener un superávit en divisas, por ser propietario del principal recurso natural transable o derivar de éste parte importante de la recaudación. Por otra parte, cuando las finanzas públicas dependen demasiado de los vaivenes del precio de un producto clave de exportación los déficit externo y fiscal se retroalimentan: positivamente, cuando la cotización internacional mejora (el cobre en los años ochenta), o negativamente, cuando se deteriora (el petróleo)."

Particularmente impresionante fue la reducción del déficit fiscal en Bolivia a fines de 1985, después del desborde hiperinflacionario. El 75% de la reducción del déficit fiscal (sobre 7% del PIB) fue el fruto de la decisión de vender combustible en el mercado interno al precio internacional valorado conforme al nuevo tipo de cambio (maxidevaluado) y, posteriormente, a la aplicación de un impuesto a los combustibles. El resto provino de una restricción de los gastos (inversión y gasto corriente), que significó incluso la moratoria del pago de intereses sobre la deuda externa. El ajuste adquirió mayor credibilidad al aplicarse el criterio de que los gastos se sufragaban en la medida en que la caja dispusiera de recursos (ingresos). La reforma tributaria introducida en 1986⁷ permitió consolidar la reducción del déficit merced a un mayor flujo permanente de ingresos, y no a meras reducciones transitorias de los egresos; habría resultado contraproducente tratar de mantener por un período prolongado algunas de estas últimas, como las que afectaban a los gastos sociales y de inversión.

El ajuste fiscal chileno impresiona porque, pese a los importantes déficit en 1982-1985, en ningún año de la década la inflación fue superior a 30%. Ello obedeció en buena parte a que las reformas tributarias, la disminución del gasto corriente y el mejoramiento de la gestión de las empresas públicas, entre otras medidas impulsadas en los años setenta, hicieron que el país entrara a la crisis con superávit fiscal, muy baja inflación y escaso endeudamiento interno del sector público. El fisco pudo entonces endeudarse fuertemente en el mercado interno y ganar tiempo para que los efectos de las restantes políticas llegaran a materializarse. Particularmente importantes resultaron las devaluaciones a partir de 1982 —impuestas por la escasez de divisas— que elevaron automáticamente los ingresos fiscales derivados del cobre. De hecho, las demás medidas posteriores a la crisis tuvieron un impacto neto menor.

⁶ La inestabilidad del precio del petróleo, en especial sus abruptas caídas en 1982 y 1986, ha dificultado el cierre del déficit en México. A la baja consiguiente de los ingresos fiscales se ha agregado la desconfianza suscitada respecto a la estabilidad del tipo de cambio y a la trayectoria de la tasa de interés real interna, que debe elevarse para evitar o limitar la fuga de capitales. De ahí que la brecha externa y el desequilibrio fiscal se retroalimenten: negativamente, cuando hay desconfianza en cuanto a la brecha externa, como antes del acuerdo con la banca acreedora en 1989; y positivamente, en un contexto promisorio, como sucedió después del acuerdo, cuando la tasa de interés interna descendió, aliviándose así el servicio de la deuda interna y la externa.

⁷ Esta incluyó el reemplazo del impuesto a la compraventa por uno al valor agregado y la ampliación de la base tributaria.

Recuadro III-4 (concl.)

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE AJUSTE FISCAL DURANTE
LA ESTABILIZACION

	Aumento de ingresos	Reducción del gasto	Financiamiento externo	Otras políticas
Colombia 1983-1986	Reforma tributaria en 1983: impuestos a la renta, ventas y tributos municipales y departamentales	Disminución de la inversión pública Reducción del salario real del sector público		
Costa Rica 1982-1983	Alzas sustanciales de precios de las empresas públicas Aumento de las tasas tributarias: renta personal e impuestos a las ganancias Sobretasas al comercio exterior, ventas y consumo		Donaciones del Gobierno de Estados Unidos Créditos externos	
Chile 1975-1978	Reforma fiscal: impuesto al valor agregado, y control de la evasión tributaria Corrección de precios de empresas públicas	Despido de empleados públicos Reducción salarial Disminución de la inversión pública		Aumento de ingresos fiscales por devaluación y mejora del precio del cobre
México 1988-1989	Control de la evasión tributaria	Reducción salarial Disminución de la inversión pública	Acuerdo con la banca acreedora	Concertación de precios y salarios
Bolivia 1985-1986	Impuesto a la gasolina Reforma tributaria: impuesto al valor agregado	Congelamiento de salarios Despido de empleados públicos	Suspensión del pago del servicio de la deuda externa	Aumento de ingresos fiscales por devaluación

públicos o en la construcción, su contracción hace recaer el ajuste sobre una fracción pequeña de la economía, lo que no sólo es poco equitativo sino que hace más probable que la desaceleración de la demanda frene la producción y no sólo la inflación. Estas consideraciones parecen contribuir a explicar los éxitos relativos de Israel y Bolivia, por ejemplo, ya que el 75% de la reducción de su déficit se logró mediante aumentos generalizados de sus ingresos.

Por razones análogas de corto plazo es preferible frenar el gasto público en salarios más que en empleo, pues las rebajas (desaceleración) salariales reducen el gasto pero no el volumen de servicios, mientras que la merma del empleo tiende a reducir el volumen de servicios (aparte de tener consecuencias distributivas más regresivas). Asimismo, ha de evitarse, en la medida de lo posible, recortar la inversión, porque, esto reduce el volumen de la producción presente y futura.⁷ Si no pudieran evitarse los recortes, deberían centrarse en aquellos rubros que minimicen el efecto depresivo sobre la inversión privada, y no en las inversiones públicas especialmente complementarias de la privada. Asimismo, por problemas de divisas, ha de favorecerse a corto plazo la inversión pública menos intensiva en equipos importados, como lo son también las de infraestructura y de capital humano. En todo caso, la menor inversión, como eventualmente la venta de activos, son expedientes de corto plazo, que no dan lugar a un equilibrio permanente.

A todo esto se agrega un argumento general, que atañe a la racionalidad de las decisiones colectivas implícitas en el presupuesto público, a favor de saldar el déficit más por la elevación de la recaudación que mediante la reducción de gastos. La configuración de los gastos públicos observada en un régimen de alta inflación no corresponde necesariamente a un proceso de decisiones sistemáticas. Es probable que, tanto por las distorsiones en la asignación del gasto como por las restricciones de financiamiento, no se alcancen a cubrir necesidades colectivas insoslayables. De ahí que, si bien puede haber un amplio margen de acción

en materia de distribución del gasto, es de esperar que las reducciones deseables en ciertas áreas se compensen con legítimas demandas de aumento en otras. Como la inflación es una especie de impuesto que surge ante la falta de fuentes alternativas de recursos, parecería razonable que una buena parte de la disminución del déficit provenga de su reemplazo por impuestos explícitos, con lo que se mantendría aproximadamente el nivel de tributación efectiva alcanzado con la adición del "impuesto" inflacionario.

Finalmente, la contrapartida de la reducción del déficit es una desaceleración de la expansión monetaria que servirá, en efecto, como una de las "anclas nominales" del programa. En teoría, una desaceleración de la inflación ha de elevar la demanda de dinero, por lo que la oferta monetaria debe aumentar para remonetizar la economía y evitar una recesión. Sin embargo, puede ser poco creíble un programa de estabilización que se inicie con un incremento de la base monetaria. De ahí que en los inicios —al menos hasta que se logren caídas bruscas de la inflación— parecería prudente frenar la liquidez y mantener altas (aunque decrecientes) las tasas de interés, contando con que la demanda agregada se mantendrá adecuadamente en los primeros momentos por el aumento del consumo de los grupos menos acomodados derivado de la caída del "impuesto" inflacionario.

b) *Control de las expectativas*

Como se señaló, las expectativas inflacionarias suelen ser algo rígidas. Por ello, si la desaceleración de la demanda agregada nominal no va acompañada de una política que guíe las expectativas hacia la tasa de la inflación fijada como meta, la inflación se desacelerará más lentamente que lo programado, generándose una recesión. En tales circunstancias, los programas de estabilización deben incluir una política *transitoria* de ingresos y precios claves que guíe o controle el movimiento de los valores nominales de las variables críticas —salarios,

tipo de cambio, tasas de interés, precios de productos claves— para que éstos se desaceleren en forma simultánea y pareja, de acuerdo al porcentaje de inflación previsto por el programa.

También debe tomarse en cuenta que la influencia de los anuncios y medidas de política sobre las expectativas depende mucho del tipo de inflación y de la experiencia previa de los agentes: algunas medidas pueden ser efectivas en algunos casos y estar contraindicadas en otros. Los efectos sobre las expectativas son generados por una amplia gama de señales, y mucho depende del "modelo" que manejen las distintas clases de agentes. Pero, en general, el gobierno debe procurar "anclar" el programa en un conjunto de variables o precios claves, y así evitar que todo el peso de la estabilización recaiga sobre una sola variable nominal (tradicionalmente la expansión de la cantidad de dinero).

En los casos de grandes distorsiones de precios, a veces un programa no puede iniciarse sin que se despeje previamente el sistema de precios. Pero también en muchos casos parece contraindicado liberalizar los precios e intereses abrupta y completamente —como ocurre a menudo en programas de estabilización ortodoxos— justo al inicio de un programa de estabilización cuyo éxito depende tanto del comportamiento de las expectativas inflacionarias. Pero, a su vez, en contraste con lo que tiende a ocurrir con los sistemas tradicionales de control de precios, éste debería efectuarse no para reprimir la inflación, sino para acercar lo antes posible la magnitud de las variables claves a sus niveles de equilibrio final. Asimismo, a diferencia del control de precios tradicional —encaminado preferentemente a fijar los precios de los productos agropecuarios por tener éstos una alta incidencia en la canasta de consumo— este control debería centrarse en los precios industriales, que suelen verse más afectados por las expectativas inflacionarias. En efecto, el objetivo es controlar las expectativas, no reprimir la inflación.

Tampoco puede fijarse cualquier meta de desaceleración inflacionaria. Esta tiene que ser consistente con el control monetario y fiscal que

se está en condiciones de conseguir. Pues si no es creíble que se logre ese grado de control, el programa carecerá de coherencia, generando expectativas de que los precios aumentarán en definitiva más allá de lo programado.

Como estas políticas bajan la inflación rápidamente, ponen en marcha un círculo *virtuoso* mientras duran. Los buenos resultados aseguran la confianza y la credibilidad del programa, lo que reduce la demanda especulativa de dólares, eleva la demanda de dinero y mejora la recaudación real. Sin embargo, por razones análogas, el proceso puede revertirse y generarse un círculo *vicioso*, si es que no se complementa con las demás políticas.

La instrumentación de una política de precios, ingresos y desindización varía según el grado de inflación. Por ejemplo, en situaciones hiperinflacionarias bastará controlar un precio, el del tipo de cambio, para regular y sincronizar la evolución de todos los demás, ya que al estar dolarizada la economía, todos los precios se ajustan según el dólar libre (caso de Bolivia en 1985). En cambio, en el caso de inflaciones altas y persistentes, pero sin llegar a la hiperinflación (10-30% al mes, como fueron en Argentina, Brasil y Perú), los precios suelen reajustarse según diferentes indicadores (índice de precios al consumidor, tasa de interés, costo unitario de la mano de obra) y no sólo conforme al tipo de cambio libre. De ahí que en estos casos una política de precios e ingresos deba anclar *varios* precios para sincronizar y compatibilizar su evolución con la inflación prevista en el programa y evitar así el rezago de precios claves y posterior fracaso de la estabilización. La historia de la región abunda en ejemplos de programas de estabilización que fracasaron por centrarse en controlar la demanda agregada y sólo *un* precio clave, ya sea el tipo de cambio o el salario, generando un atraso cambiario que finalmente explotó (Cono Sur 1978-1982), o bien un atraso salarial sumamente regresivo o recesivo (Argentina 1976-1978, Chile 1973-1975, México 1982-1985).

De todos modos, estos controles han de mantenerse solamente el tiempo suficiente para

hacer creíble que la inflación no volverá a repuntar a sus niveles históricos al proceder al descongelamiento. O sea, se trata de borrar la memoria de la alta inflación sin que el bajo ritmo actual de inflación sea visto como artificial o reprimido.

c) *Corrección de precios relativos*

Una dificultad real adicional que enfrentan los programas de estabilización es que en la mayoría de los procesos inflacionarios —salvo en el caso límite e improbable de que la inflación sea puramente inercial (como sería el caso con un déficit fiscal operacional cercano a cero) sin componente desequilibrador— el aumento generalizado de precios no es parejo.

Tales rezagos (y, en consecuencia, también adelantos) de los precios relativos se producen debido a cambios bruscos e inesperados de la oferta (sequía) o de la demanda (fuertes variaciones de los precios de exportación), o de la política económica (políticas de ajuste). Así, pueden estar significativamente rezagados respecto a los demás precios, entre otros: i) el tipo de cambio (lo que incide negativamente sobre el balance de pagos); ii) las tarifas públicas (que elevan el déficit fiscal); iii) los precios agrícolas (que frenan el crecimiento de la producción de alimentos básicos); iv) los intereses (lo que obstaculiza una asignación eficiente de la inversión y da lugar a fuertes e injustificadas redistribuciones de ingreso desde los ahorrantes hacia los deudores); y v) los salarios reales (lo que redistribuye el ingreso en forma regresiva y tiende a generar una contracción de los sectores productivos que abastecen el mercado interno).

Por ello, para que el programa de estabilización sea duradero y eficaz y no se limite tan solo a reducir transitoriamente la inflación, es necesario corregir estos desequilibrios de los precios relativos. El reajuste de los precios rezagados o contenidos puede ser considerado (erróneamente) por los agentes económicos como un indicador de la probable inflación futura y no sólo como un

ajuste correctivo, y las expectativas inflacionarias pueden superar la meta de inflación implícita en la política monetaria y fiscal. Por esto, el número, frecuencia y monto de estos ajustes correctivos se debe limitar al mínimo indispensable.

Un ajuste correctivo particularmente clave es el del tipo de cambio, pues la posibilidad de saldar el déficit externo depende en gran medida de que el valor real de éste sea alto y estable. Asimismo, la corrección del tipo de cambio tiene incidencias fiscales importantes. En efecto, en el caso de países donde el sector público suele tener un superávit en divisas —por ser propietario del principal recurso natural exportable del país o derivar buena parte de su recaudación de éste— tal devaluación real no sólo reducirá el déficit externo sino que reducirá automáticamente el déficit fiscal. Lo inverso sucede en países donde el sector público es un comprador neto de divisas. En este último caso, la devaluación necesaria para disminuir el déficit externo transfiere recursos hacia el sector privado, ampliando así el déficit fiscal, con lo que se hace imperioso un ajuste fiscal aún más fuerte. No ha de extrañar, por consiguiente, que entre los países que han logrado ajustes fiscales significativos y estables destacan Bolivia, Colombia, Chile y México —que son precisamente países donde el sector público es dueño del recurso natural principal de exportación y se beneficia en caso de una devaluación.

Por otra parte, no basta fijar de una vez un tipo de cambio real alto: hay que mantenerlo estable, pues la reasignación de recursos es un proceso gradual que requiere incentivos consistentes para surtir efecto. Asimismo, un tipo de cambio alto (en términos reales) implica un crecimiento de los precios de los bienes no transables a tasas menores que la devaluación. En particular, el salario ha de caer en relación al tipo de cambio para estimular la producción de bienes y servicios transables, que aumentan así su rentabilidad; pero ha de subir en términos de productos no transables (para que la rentabilidad de estas actividades baje, induciendo así una reasignación de la inversión hacia la producción

de bienes y servicios transables). El efecto final sobre la magnitud de la caída de los salarios reales en el corto plazo dependerá de muchos factores, entre ellos la caída de la demanda global, los valores de las elasticidades relevantes, la rapidez de absorción de mano de obra por parte de los sectores productores de bienes y servicios transables, la importancia relativa de éstos en el total de la producción y la naturaleza de los bienes transables y no transables (alimentos, minerales, etc.).

La credibilidad se refuerza fijando los precios relativos claves no necesariamente a niveles de equilibrio, sino a aquellos a los cuales el público cree que se pueden mantener y que desalentarán una corrida desde el dinero hacia los bienes o las divisas. Desafortunadamente, el sobrepasarse en la corrección de precios relativos también tiene sus costos —al menos si se intenta mantenerlos así por un tiempo— pues reduce la demanda agregada por debajo del nivel de equilibrio. Estas presiones recesivas se agravan si, con el mismo razonamiento, se fijan tarifas públicas más altas que las requeridas, se frena la oferta monetaria más de lo necesario (olvidando que al desacelerarse la inflación la demanda de dinero subirá) y se frenan los salarios más de lo indispensable. Habrá, pues, una disyuntiva entre fijar precios de equilibrio (y correr el riesgo de que el público no crea en su estabilidad, haciendo fracasar el programa) o sobrepasarse en algunos para generar credibilidad (arriesgando la recesión). Lo prudente parece ser sobrepasarse al inicio lo suficiente en dos precios claves de más rápido ajuste —el tipo de cambio y la tasa de interés— para así desalentar una corrida desde la moneda nacional hacia el dólar o hacia bienes. Una vez que la inflación baje y, por lo tanto, el programa adquiera mayor credibilidad, se podrá ceder, bajando el tipo de cambio real hacia un nivel de equilibrio de más largo plazo; a su vez, la oferta monetaria se podrá expandir *pari-passu* con la demanda de dinero, para evitar tasas de interés real excesivas y para proporcionar liquidez al sistema. Es fácil conciliar este problema en teoría; lo difícil es identificar los momentos claves para actuar y las magnitudes en que han

de sobrepasarse en forma momentánea los valores de equilibrio. Sin embargo, la naturaleza de la disyuntiva entre credibilidad y equilibrio es la señalada, y ha de ser conciliada continuamente a riesgo o de fracasar en el intento de estabilizar, o de producir una costosa y prolongada recesión.

Asimismo, no se trata sólo de fijar correcta y coordinadamente los precios claves, sino de establecer una trayectoria de equilibrio. Ello implica, por ejemplo, el compromiso de mantener un tipo de cambio real alto y estable hacia el futuro; de limitar el aumento salarial al aumento de la productividad y de frenar el consumo en general y de los bienes prescindibles en particular; de mantener tasas de interés real positivas, por encima de la internacional en términos reales pero tampoco exageradas (salvo, posiblemente, y en forma transitoria, en los momentos críticos iniciales del programa de estabilización).

d) *Políticas distributivas compensatorias*

Aun cuando el programa de estabilización logre una fuerte desaceleración inflacionaria sin una caída apreciable del producto o el empleo, las dislocaciones de los precios relativos y de la composición del producto pueden causar pérdidas a algunos grupos ya muy vulnerables. Ello implica la necesidad de reservar cierta cantidad de recursos para establecer una *red de seguridad mínima* durante una transición.

En cuanto al uso de estos recursos, en última instancia, se trataría de identificar acciones de ejecución rápida que canalicen con más eficiencia los recursos compensatorios hacia los grupos más afectados, perturbando lo menos posible los precios relativos y las finanzas públicas. Ejemplos de estas acciones son el Plan Nacional de Compensación Social y el Fondo Rotatorio de Desarrollo Social, creados en Costa Rica, los que abarcaron aspectos de empleo, vivienda y nutrición, distribución de tierras y fomento de cooperativas; los programas de empleo de emergencia en Chile, y el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, programa

vinculado con los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial, que generó oportunidades de empleo basadas en proyectos de pequeña escala, intensivos en mano de obra, administrados por las municipalidades, organizaciones comunales y organismos no gubernamentales.

Las medidas de esta especie requieren cierta capacidad mínima de gestión (por ejemplo, para minimizar "filtraciones") así como de criterio y decisión (por ejemplo, acerca del alcance de la asistencia entre los "pobres en general" y los "nuevos pobres" afectados especialmente por la coyuntura). Por otro lado, sólo se puede aspirar a una compensación gruesa en esta fase, contando con que la caída de la inflación y la disminución del "impuesto" inflacionario probablemente beneficie de modo especial —como se explicó en secciones anteriores— a las personas de más bajos ingresos, sobre todo si, al hacerlo, se ha logrado evitar una recesión.

Las medidas más permanentes para compensar los efectos posiblemente regresivos de la estabilización dependerán de la capacidad del Estado de ir reemplazando el equilibrio fiscal logrado mediante instrumentos de emergencia por una consolidación fiscal apoyada en un sistema tributario de base amplia, relativamente simple y, en lo posible, progresivo, así como en una estructura de gasto también progresiva. Por cierto, lograrlo implica poder establecer o acordar una nueva configuración distributiva entre los agentes económicos. Responder a tal desafío es materia de otros capítulos del presente documento.

e) *Reformas institucionales*

El margen para la política económica es sumamente estrecho, por razones institucionales que dificultan el equilibrio de las finanzas públicas y las hacen proclives a desbordes.

En primer lugar, las autoridades centrales controlan sólo una parte del gasto público. Sus ajustes pueden ser neutralizados por desajustes

de los demás organismos del sector público que los responsables de la política fiscal no controlan directamente —gobiernos regionales, empresas públicas, bancos estatales y provinciales— cuyos déficit suelen ser absorbidos *post facto* por el gobierno central. Mientras que la autonomía de gastos de estos organismos no sea acompañada por una correspondiente autonomía en su responsabilidad financiera, habrá una asimetría desequilibradora en que los déficit descentralizados se transmiten hacia el centro, mientras los superávits tienden a quedarse donde se originan.

En segundo lugar, la posibilidad de aprobar gastos sin la necesidad de asegurar simultáneamente su financiamiento abre el proceso presupuestario a una presión virtualmente sin límite, pues todo gasto parece justificado, más aún cuando individualmente es pequeño en relación con el gasto total o el déficit. En efecto, todos quieren mayores beneficios, menores impuestos y menor déficit; puede sin embargo, estos propósitos no cumplirse al mismo tiempo. De ahí que el proceso presupuestario requiera aprobar en forma simultánea y conjunta los gastos y su financiamiento, como manera de introducir contrapesos y disciplina en las finanzas públicas.⁸ Esa intención tuvo la centralización del presupuesto en Costa Rica: se creó un presupuesto único y consolidado para todo el sector público, que no existía con anterioridad a la crisis de 1981-1982, y las operaciones financieras de cada entidad quedaron supeditadas a las directrices centrales.

En tercer lugar, la política de empleo público, que en la mayoría de los procesos de estabilización toma consideraciones de corto plazo, debería encararse como parte de la reestructuración del sector público más que como política de control de la inflación.

La lista podría alargarse. El punto central es que el ajuste fiscal no sólo debería reducir el déficit, sino ir a la par de reformas institucionales dentro y fuera del sector público, para ampliar el margen de maniobra de la política económica y elevar así su eficacia.

f) *Orientaciones de más largo plazo*

Finalmente, para reducir la incertidumbre y orientar a los agentes económicos es importante insertar las políticas de corto plazo en el marco de más largo plazo de la transformación productiva. De lo contrario, no sólo se arriesga un proceso de estabilización largo y costoso, sino también que la economía permanezca estancada por un largo tiempo después de la estabilización. De ahí que aunque no sea factible en un primer momento tomar muchas medidas de más largo plazo, es importante señalar o al menos anunciar los ejes de la recuperación y las líneas centrales de la estrategia de crecimiento: en efecto, en la coyuntura actual, los ejes centrales de la recuperación han de ser la inversión y la competitividad internacional, en un contexto de más largo plazo de transformación productiva con equidad y sustentabilidad ambiental.

Tanto por el peso de la deuda externa y la consiguiente estrechez de divisas actual, como por el descuido sistemático del sector exportador que significó, en la práctica, la estrategia de industrialización orientada preferentemente a abastecer la demanda interna, es razonable suponer que el crecimiento ha de ser liderado por la difusión del progreso técnico y su incorporación al proceso productivo, con miras a lograr una competitividad creciente. Si es que existe hoy alguna "industria incipiente", ésta es la penetración y conquista de mercados nuevos y externos, donde se puedan aprovechar plenamente el progreso técnico y las economías de escala.

Dada la falta de ahorro interno y externo para elevar la inversión, la expansión de las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones habrán de realizarse, en un comienzo, sobre la base de una reasignación y mejor aprovechamiento de la capacidad instalada actualmente ociosa, y financiarse en parte importante, como se sugirió en el capítulo anterior por medio de una reducción, al menos transitoria, de la transferencia de recursos al exterior.

El uso creciente de la capacidad ociosa orientada a las exportaciones —en la medida en que la capacidad productiva existente admita ese uso alternativo— ayudaría a reducir el déficit externo. Sin embargo, si no se aprovechan fracciones crecientes del nuevo ingreso para ahorro e inversión, la región no podrá alcanzar (debido a la fuerte transferencia de recursos al exterior) los niveles adecuados de inversión respecto al PIB, que exceden el 20%. De ahí que la recuperación deba ser encabezada no sólo por las exportaciones (para superar el déficit externo) sino también por la inversión (para superar el déficit productivo).

La necesidad de fomentar el ahorro y la inversión sugiere tanto los méritos de desalentar el consumo como los de fomentar la inversión. Ello apunta a una política tributaria que favorezca más la reinversión de utilidades que su distribución, así como impuestos progresivos a la renta que eximan los montos destinados a la inversión directa o financiera. Asimismo, y mientras no se supera la crisis, la tendencia será a limitar el aumento salarial general⁹ al crecimiento de la productividad.

Finalmente, será necesario tomar medidas para sanear los debilitados sistemas financieros actuales, así como para fortalecer la regulación de su gestión, a fin de que éstos cumplan su función de captar ahorros y canalizarlos hacia la expansión de actividades productivas rentables en el contexto de una economía más abierta y más estable.

Notas

¹ Después de la Segunda Guerra Mundial algunas hiperinflaciones pudieron contenerse sin recesión. En períodos más recientes, Indonesia redujo su tasa de inflación de 1000% anual a 10% entre 1965 y 1970 sin sacrificar su proceso de crecimiento; Bolivia la redujo de 63% en 1974 a 11% en 1975 mientras crecía 6%; y Uruguay, de 125% anual en 1968 a 20% en 1969 sin caer en recesión.

² Aunque ha ocurrido que en los países sin una base tributaria amplia que permita recaudar impuestos, la elevación de las tarifas públicas ha llegado a provocar cambios sustanciales de los

precios relativos, como el incremento del precio de los combustibles en Bolivia.

³ Sin embargo, si la tasa de interés nominal se mantiene alta (por ejemplo, si las expectativas no se moderan por completo), se plantean grandes dilemas: en caso de que la inflación efectivamente baje, los intereses reales y, por lo tanto, el déficit operacional, serán muy elevados. Por esto, si bien el déficit nominal previo a la desinflación no es muy indicativo de la posición fiscal, el desequilibrio nominal después de empezado un programa es importante para entender las disyuntivas de política.

⁴ La diferencia de magnitudes entre ambos conceptos puede ser grande; así, por ejemplo, mientras que el déficit nominal mexicano era del orden de 16% del PIB en 1986 (con una inflación sobre 100%), el déficit operacional era de 2%; en Brasil en 1987, los mismos conceptos alcanzaron a 30% y 6%, respectivamente, con una inflación de 400%.

⁵ La magnitud requerida del esfuerzo fiscal podría ser mayor en aquellos países en que existe un gasto contenido y/o fuertes resistencias ante aumentos de la tributación efectiva.

⁶ Una importante excepción a lo anterior podría ser la reducción de los costos de servir la deuda interna o de financiar subsidios (generalizados). En la medida que la posesión de esta deuda esté generalizada en la economía, su redenominación y reestructuración puede ser una medida eficaz y poco dolorosa para reducir el déficit, como contraparte de

la reducción del impuesto inflacionario. Igual argumento valdría para la reducción de subsidios relativamente generalizados.

⁷ A no ser que el efecto de la reducción del gasto en inversión en construcción pueda centrarse en la desaceleración de los precios de sus insumos —en cuyo caso podría mantenerse el volumen real de inversión con un gasto nominal inferior.

⁸ Alternativamente, la prohibición de que el Banco Central le preste al sector público puede introducir algo de disciplina. No obstante esto puede ser eludido —como se ha visto— vía el endeudamiento interno y la colocación de títulos a plazos cada vez más cortos con el público, con lo que en la práctica el fisco pasa a ser otro agente emisor.

⁹ Sin embargo, dado la gravedad con que la crisis ha golpeado los grupos de más bajos ingresos, los esfuerzos de austeridad han de eximir el 25% más pobre de la población que no sólo vive en pobreza extrema sino que suele recibir apenas 4% del ingreso nacional. Por el contrario, han de hacerse esfuerzos para que ellos recuperen lo perdido, y para que se corrija este desequilibrio social junto con la recuperación de los equilibrios macroeconómicos. Mejorar su situación significará un esfuerzo de austeridad adicional, pero no imposible, de parte del 75% menos pobre de la población: por ejemplo, implica reducir la participación de estos últimos en el ingreso nacional de 96% a 95 o 94%, para elevar la del 25% más pobre.

Capítulo IV

FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

1. Observaciones preliminares

En los años ochenta hicieron crisis no sólo la estrategia de desarrollo seguida en la posguerra, sino el Estado que la promovió. La crisis fue desencadenada y agravada por el peso de la deuda externa y, en particular, por la porción de ésta acumulada por el Estado. Ahora bien, la crisis del Estado se enraíza en la fragilidad estructural de sus finanzas, expresada, por un lado, en la debilidad e inestabilidad de la capacidad fiscal, frente a la rigidez de las estructuras institucionales y de gasto, que suele estar en continua expansión y diversificación, y por otro, en la creciente disfuncionalidad de sus intervenciones en la actividad económica y social. La inestabilidad externa e interna de la década de la crisis debilitó, en la mayoría de los países, la capacidad macroeconómica y operativa de los gobiernos latinoamericanos, provocando un serio deterioro en ámbitos críticos de su gestión, lo que frecuentemente le ha restado legitimidad social.

En estas circunstancias, se ha tornado impostergable la tarea de realizar una reforma profunda de las políticas públicas y una reestructuración del propio Estado. Ello es tanto o más necesario por cuanto, para llevar a cabo una estrategia de transformación productiva con equidad, se requiere el impulso decidido y eficaz del Estado. De hecho, los países de la región se encuentran embarcados —con diferentes grados de avance o consolidación— en ambos procesos, cuyo núcleo central es la reforma fiscal. Esta constituye el eje de la reforma del Estado, tanto

por sus consecuencias sobre la capacidad de movilizar recursos para habilitar las políticas públicas dirigidas a promover la transformación productiva y mejorar la equidad, como por sus repercusiones en el sistema de incentivos de las actividades económicas, o por sus efectos indirectos en la distribución del bienestar.

La reforma fiscal apunta a modificar los diferentes instrumentos de la política del sector público (tributarios, del gasto público y de financiamiento del Estado), para aumentar su eficacia en la consecución de los objetivos antes señalados. Por otro lado, requiere que se cumpla simultáneamente con ciertos requisitos funcionales, que son claves para su consolidación: institucionalización que permita garantizar la solidez estructural de los ingresos y la flexibilidad del presupuesto de gastos; viabilidad político-institucional de las reformas y factibilidad administrativa de los instrumentos.

2. Los componentes de una reforma fiscal progresiva

La reforma fiscal debe considerar las diversas dimensiones de la equidad (igualdad de oportunidades, disminución de las desigualdades sociales, reducción de la pobreza, seguridad frente a circunstancias de empobrecimiento y otras), en dos planos interrelacionados: asignación de mayores recursos a las políticas sociales (contando además con que éstas puedan hacerse más eficaces con los recursos existentes), y mejoramiento de la equidad de los

propios instrumentos fiscales y de cualquier tipo de recursos que movilice el Estado. Todo ello supone realizar diversos tipos de reformas:

i) Reformas tributarias que consideren, por un lado, el nivel de la carga tributaria requerido para atender adecuadamente las funciones que la sociedad demanda del Estado, y por otro, la equidad de la estructura tributaria.

ii) Reformas presupuestarias destinadas a mantener un nivel de seguridad social básica y de gasto público; este último debe ser compatible con el equilibrio fiscal estructural, si bien debe permitir cubrir montos adecuados de inversión pública en infraestructura económica y social y montos mínimamente razonables en inversiones sociales, que son gastos en servicios sociales que representan inversión en capital humano y comunitario.

iii) Reforma de las empresas públicas que apunte, por un lado, a la eficiente asignación de los recursos y a la ampliación de la capacidad fiscal (entre cuyas aplicaciones se encuentran las políticas más orientadas a favorecer la equidad), como resultado indirecto de la reducción del déficit público, del alivio de los requerimientos de inversión pública o de la obtención de ingresos de capital: y, por otro lado, a la equidad de los esquemas de transferencia de propiedad.

iv) Reforma de políticas que dé lugar a una reducción del endeudamiento externo del Estado, para liberar recursos que puedan destinarse —entre otros fines— a las políticas sociales.

Uno de los requisitos *sine qua non* para llevar a cabo la reforma fiscal consiste en que se restauren los equilibrios macroeconómicos por medio de un programa de estabilización (tema que se abordó en el capítulo anterior), pues sin estabilización no habrá posibilidad de transformación ni de equidad. De ahí que los ajustes fiscales ya realizados o puestos en marcha en los últimos años se hayan orientado principalmente hacia el logro del equilibrio fiscal, con reestructuraciones especiales, las más de las veces, pues era muy urgente alcanzar la estabilización. Sin embargo, esta última no es condición suficiente. En efecto, entre las deformaciones estructurales producidas en el

aparato fiscal de los países en el pasado se encuentran restricciones para obtener suficientes recursos fiscales, distorsiones que atentan contra el crecimiento y el bienestar, y sesgos regresivos o instrumentos poco apropiados para impulsar la equidad. Una reforma fiscal, pues, requiere una concepción mucho más integral que el mero equilibrio de las cuentas fiscales. Debe procurar consolidar la estabilización y las finanzas públicas sobre bases más sólidas en cuanto a nivel y a composición del gasto y del ingreso, y asimismo corregir las deformaciones y distorsiones del sistema fiscal y a darle un sesgo más equitativo.

La progresividad de la reforma fiscal ha de juzgarse en términos de la incidencia neta que tiene para los distintos grupos sociales el conjunto de intervenciones constituido por la tributación y las diferentes formas del gasto público. La equidad de la tributación y la equidad del gasto público han de considerarse en conjunto; un aumento de la carga tributaria sobre la base de una estructura impositiva progresiva puede alimentar una estructura de gasto neutra o aun regresiva, dando lugar a una incidencia fiscal neta escasamente progresiva, o incluso retrógrada. Asimismo, un aumento del gasto social de corte claramente favorable a los grupos de menores ingresos puede sustentarse en una tributación tan regresiva que anule parte de la redistribución progresiva.

De forma similar, la reasignación del gasto público hacia propósitos considerados "sociales" tendrá un efecto neto progresivo en la medida en que ese incremento se traduzca efectivamente en servicios prestados a los grupos de menores ingresos, o en que el destino anterior de esos recursos haya estado constituido por gastos de incidencia regresiva o neutra; en este último caso, cada grupo se podría haber beneficiado con ellos aproximadamente en proporción a sus ingresos.

A la luz de esta aspiración a la progresividad fiscal, las objeciones que suelen formularse a las reformas tributarias progresivas, y que se basan en el argumento de que es más eficaz redistribuir bienestar por medio del gasto que mediante la estructura impositiva, aparecen

como apresuradas. Aun extremando los sesgos redistributivos de los gastos que lo admiten y la focalización de los programas sociales, no hay razones para suponer que se pueda lograr una progresividad tan significativa que no sea necesario buscar también el aporte del sistema tributario a la progresividad del sistema fiscal. Cargar, pues, la responsabilidad redistributiva del Estado sobre uno u otro lado de la ecuación, significa adoptar una solución extrema, de entre todas las posibles. Por un lado, los sistemas tributarios de América Latina en general ya tienen un leve grado de progresividad, por lo que ciertos incrementos equilibrados de la carga tributaria aportan progresividad al resultado neto de la reforma. (Véanse los cuadros IV-1 y IV-2.) Por otro lado, una reforma tributaria puede mejorar la progresividad del sistema tanto en la teoría como en la práctica.¹

3. La reforma tributaria y la equidad

La reforma tributaria forma parte esencial de los esfuerzos de ajuste y de los procesos de consolidación de la estabilidad macroeconómica que llevan a cabo los países de la región. En efecto, ésta determina —en buena medida— la capacidad fiscal del Estado para financiar sus diferentes funciones, entre las cuales cabe señalar las políticas sociales dirigidas a mejorar la equidad.

Sin desconocer los principios generales derivados de la experiencia para diseñar reformas tributarias (en particular, los que se refieren a la ampliación de la base tributaria, la simplificación administrativa, la reducción de exenciones y la racionalización de tasas), las dos preguntas básicas que se plantean desde la perspectiva de la equidad bien podrían formularse de la manera siguiente:

- ¿Hasta qué punto las reformas tributarias en los países de la región pueden proveer más recursos al Estado, para realizar mayores gastos de carácter social?
- ¿En qué medida es posible mejorar la equidad sin que deban incidir en ella los impuestos y, en particular, hasta dónde

es posible disminuir la carga tributaria de los pobres?

a) *Aumento de la carga tributaria*

Los países de la región, en mayor o menor medida, según los casos, están en condiciones de elevar la carga tributaria. En los ajustes fiscales aplicados a lo largo de la década de la crisis hubo varios intentos en este sentido, aunque los períodos de inestabilidad que experimentaron algunos países afectaron, desde distintos ángulos, la obtención de recursos por parte del fisco. Al culminar la década de la crisis, la carga fiscal total sobre el producto varía considerablemente de un país a otro, desde 25% en Costa Rica, Chile y Uruguay a 9% en Guatemala, en tanto que la mayoría se sitúa entre 19% y 25%. (Véase el cuadro IV-3.)

La carga de los países de la región es sustancialmente inferior a la de las naciones más desarrolladas de la OCDE, donde ésta oscila entre 30% y 56% del producto. Sin embargo, la comparación exagera la diferencia entre la OCDE y América Latina, ya que alrededor de 10 puntos corresponden al mayor costo y valor de las prestaciones de la seguridad social en los países de la OCDE.² Con todo, excluida la seguridad social y los ingresos no tributarios (que en el caso de los países de la región ricos en recursos naturales, hace elevar los ingresos fiscales pero reduce la carga tributaria privada), la carga tributaria de la región es inferior en promedio en más de 10 puntos del producto interno bruto a la de los países de la OCDE. (Véase nuevamente el cuadro IV-3.) Ello sugiere que existe una capacidad de maniobra importante para ampliar los recursos fiscales de la región sin afectar significativamente el bienestar colectivo ni la competitividad internacional.

Por otro lado, si bien la carga tributaria de la mayoría de los países de la región es similar a la existente en los países del Sudeste Asiático, la gravitación considerablemente mayor que tienen en éstos los impuestos directos plantea no sólo la posibilidad de establecer sistemas tributarios más progresivos, sino también la

Cuadro IV-1

ESTIMACIONES DEL SESGO REDISTRIBUTIVO DE LOS IMPUESTOS ^a					
IMPUESTOS INDIRECTOS			IMPUESTOS DIRECTOS		
IVA	SIN EXENCIONES	R	RENTA	PERSONAS	MP
	CON EXENCIONES	PP		DE CAPITAL	MP
COMBUSTIBLES		PP	PATRIMONIO		MP
ESPECIFICOS	TABACO	R	HERENCIAS		MP
	ALCOHOL	R	INTERESES BANCARIOS		P
	VEHICULOS	MP	BIENES RAICES	VIVIENDA URBANA	P
	SERVICIOS	PP		AGRICOLAS	MP
	SELLOS	P	SEGURIDAD SOCIAL		
	PATENTES	MP	APORTE PERSONAL		PR
DERECHOS DE IMPORTACION		R	CONTRIBUCION PATRONAL		R

Fuente: Oscar Altúmir y Mattia Barbera, "Tributación y equidad en América Latina. Un ejercicio de evaluación cuantitativa", Santiago de Chile, CEPAL, octubre de 1991, inédito.

El indicador fiscal que se presenta a continuación ha sido formulado para mostrar el diferencial de carga tributaria entre los dos deciles más ricos de la población y los cuatro más pobres. La sumatoria del producto entre las diferencias de cada impuesto con respecto a su valor efectivo en cada país hace posible cuantificar la cantidad de recursos que una determinada carga y estructura tributarias permiten redistribuir desde los estratos más pobres hacia los más ricos, o vice versa. Si se supone que el gasto fiscal es neutral en términos redistributivos, este indicador señala el sesgo y la magnitud redistributiva de un determinado sistema fiscal. El signo [1] indica la fórmula que se ha utilizado para calcular el indicador descrito:

$$\Theta = \sum_{j=1}^n (\mu_j^{10} - \sigma_j^{10}) - \sum_{j=1}^n (\mu_j^4 - \sigma_j^4) \quad [1]$$

donde:

μ_j^{10} = porcentaje del impuesto j que se recauda en los dos deciles más ricos.

μ_j^4 = porcentaje del impuesto j que se recauda en los cuatro deciles más pobres.

σ_j^{10} = participación de los dos deciles más ricos en el ingreso total.

σ_j^4 = participación de los cuatro deciles más pobres en el ingreso total.

b Muy progresivo: $\Theta > 0.40$ (MP);

Progresivo: $0.08 < \Theta < 0.10$ (P);

Poco progresivo: $0 < \Theta < 0.08$ (PP);

Poco regresivo: $-0.08 < \Theta < 0$ (PR);

Regresivo: $-0.40 < \Theta < -0.08$ (R)

Cuadro IV-2

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE ALGUNOS SISTEMAS TRIBUTARIOS *

PAIS	AÑOS	REDISTRIBUCION MEDIA	REDISTRIBUCION TOTAL IMPLICITA	CARGA TRIBUTARIA CON INCIDENCIA ESTIMADA
		POR UNIDAD TRIBUTARIA	(% PIB)	(% PIB)
ARGENTINA	1982	0.06	0.7	13
	1987	0.09	1.2	14
	1988	0.07	0.8	12
BRASIL	1980	0.08	1.3	16
	1988	0.10	1.4	14
COLOMBIA	1977	0.23	1.9	8
	1981	0.17	1.4	9
	1987	0.19	1.9	10
COSTA RICA	1979	0.07	0.7	10
	1983	0.11	1.4	13
	1989	0.05	0.7	12
CHILE	1975	0.09	2.0	22
	1980	0.06	1.2	20
	1986	-0.02	-0.4	20
MEXICO	1975	0.17	1.9	11
	1980	0.29	3.3	12
	1989	0.25	3.1	12
URUGUAY	1980	0.03	0.4	13
	1988	0.01	0.2	14

Fuente: Oscar Altimir y Mattia Barbera, "Tributación y equidad en América Latina. Un ejercicio de evaluación cuantitativa", Santiago de Chile, CEPAL, octubre de 1991, inédito.

* Estimación de la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios de siete países latinoamericanos. En éste se indican: i) la redistribución media por cada unidad tributaria que, al ser positiva, indica la cantidad de cada unidad adicional de tributos que con un determinado sistema tributario se redistribuiría de los ricos a los pobres; ii) la redistribución total implícita, que, al ser positiva, indica el porcentaje del producto interno bruto que un determinado sistema tributario redistribuye en un año de los ricos a los pobres, y iii) la carga tributaria cuya incidencia ha sido estimada en este ejercicio como porcentaje del producto interno bruto.

Cuadro IV-3
COMPARACION DE LA CARGA FISCAL ENTRE LOS PAISES DE AMERICA LATINA, LOS MIEMBROS DE LA
OCDE Y LAS NACIONES DE INDUSTRIALIZACION RECIENTE
(Promedio del período 1987-1989 como porcentaje del PIB)

Grupo de países	Carga fiscal total	Carga de la seguridad social	Carga tributaria ^a	Carga de las imposiciones directas ^b
OCDE				
Suecia	56	14	42	24
Francia	44	19	25	8
Alemania	38	14	24	13
Italia	37	12	25	13
Reino Unido	37	7	30	14
España	33	12	22	10
Estados Unidos	30	9	21	13
Sudeste Asiático				
Singapur	29	0	15	8 ^c
Malasia	25	0	17	8
Corea	19	1	16	6
Indonesia	18	0	15	10 ^c
Tailandia	17	0	15	4
Filipinas	13	0	12	3 ^c
América Latina				
Chile	25	2	20	3
Costa Rica	25	7	16	3 ^d
Uruguay	25	7	16	3 ^d
Argentina	23	4	17	3 ^d
Ecuador	23	3	16	3 ^d
México	22	2	18	5
Colombia	22	1	13	4
Brasil	21	4	14	4
Venezuela	21	1	16	3 ^d
Bolivia	19	3	16	1 ^d
Paraguay	10	2	8	2
Perú	9 ^c	1	8	2 ^d
Guatemala	9	nd	8	2 ^d

Fuente: Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1990*, París, 1991. Países de América Latina: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Países del Sudeste Asiático: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Financial Statistics Yearbook, 1990*, Washington, D.C., 1990.

^a Excluida la seguridad social y los ingresos no tributarios. ^b En los países de la OCDE, incluye los impuestos al ingreso personal y al ingreso de las sociedades. Para los países de América Latina incluye todos los impuestos directos, excepto los que pagan las empresas públicas. ^c En el período 1985-1986, la carga fiscal total fue 18% del producto interno bruto. ^d 1987. * Promedio del período 1987-1988.

viabilidad económica y política de aumentar la carga tributaria directa en el contexto de economías competitivas y en desarrollo. De hecho, la carga tributaria directa de la región equivale a la mitad de la de los países del Sudeste Asiático (lo que representa 3.5 puntos porcentuales menos del producto interno bruto) y la cuarta parte de la de los países de la OCDE (lo que significa 10 puntos porcentuales menos del producto interno bruto que en éstos). (Véase nuevamente el cuadro IV-3.)

En suma, las comparaciones en el ámbito internacional indican que existe un importante margen para elevar la carga tributaria en varios países de la región y para modificar su estructura, sin afectar significativamente el bienestar colectivo ni la competitividad internacional.

b) *Mejoramiento de la equidad de la estructura tributaria*

Los impuestos indirectos son regresivos o, en el mejor de los casos, mucho menos progresivos que los impuestos directos, pues, en definitiva, recaen en los hogares de menores recursos en proporciones relativamente mayores que en los de mayores recursos. Pese a las dificultades teóricas y prácticas que supone el análisis de los diferentes grados de incidencia de los distintos tributos, los escasos estudios disponibles en la región permiten apreciar: i) que la mayoría de los impuestos directos (a la renta, al patrimonio, a la herencia, a las ganancias de capital) son muy progresivos; ii) que el impuesto al valor agregado es ligeramente progresivo cuando se eximen del pago los bienes de primera necesidad³ y regresivo cuando es generalizado, y iii) que la mayor parte de los demás impuestos indirectos (constituida por impuestos específicos y derechos de importación), son regresivos. (Véanse los cuadros IV-1 y IV-2.)

A diferencia de los países industriales, en que, como en Francia, la imposición directa es como mínimo 8%, suele ubicarse en torno a 13% del producto y aporta entre un tercio y más

de la mitad de la carga tributaria, la mayoría de los países de América Latina tiene una carga directa —excluida la apropiación de rentas de las exportaciones estatales— que se ubica entre 2% y 4% del producto y que generalmente representa entre una quinta y una cuarta parte de la carga tributaria. (Véase nuevamente el cuadro IV-3.)

Estas estructuras tributarias, sesgadas hacia los impuestos menos progresivos, y en algunos casos, hacia los más regresivos, contribuyen poco a mejorar la equidad en la distribución del bienestar, cuando se considera su incidencia diferencial en los diversos grupos de ingreso. La capacidad estimada de las diferentes estructuras tributarias latinoamericanas para redistribuir ingresos reales —mediante la incidencia diferencial de la combinación (*mix*) de impuestos de cada país sobre el 20% de los hogares más ricos y el 40% de los hogares más pobres— hacia fines de los años ochenta no llegaba a 10 centavos por cada peso de impuesto en la mayoría de los países, era casi nula en Chile y Uruguay, y sólo bordeaba o superaba los 20 centavos por cada peso en Colombia y México, respectivamente. (Véase el cuadro IV-2.)

Si se combina esta capacidad redistributiva de las estructuras impositivas con las respectivas cargas tributarias, la redistribución implícita en éstas es superior a 3% del producto en México, desde 1980 en adelante; casi 2% en Colombia; pero es más frecuentemente inferior a un punto y medio en Brasil, o a un punto en Argentina, en 1988, y en Costa Rica, en 1989, o alcanza magnitudes insignificantes (Chile en 1986, y Uruguay en 1988).

En estas circunstancias, surgen dos criterios complementarios para que las reformas tributarias puedan traducirse en sistemas más progresivos. Por un lado, debería fomentarse un mejoramiento de la estructura de los impuestos indirectos, particularmente la sustitución de impuestos específicos aplicados a consumos difundidos y populares por el impuesto al valor agregado (con pocas exenciones cuando ello sea posible) y el establecimiento de impuestos específicos al consumo de artículos que prefieren los estratos de mayores ingresos (recuérdese, por

ejemplo, que los impuestos a los vehículos son muy progresivos), o al consumo de artículos con incidencia no regresiva (por ejemplo, los impuestos a los combustibles suelen ser neutros o algo progresivos).

Por otro lado, habría que realizar un mayor esfuerzo para elevar los niveles de tributación directa, que son comparativamente bajos, lo que podría significar, según el caso, mayores tasas, una base más amplia de tipos de ingresos gravados y de contribuyentes, menores exenciones, salvo para personas de ingresos bajos, una disminución de la evasión tributaria, y otras disposiciones de ese orden.

c) *La factibilidad de las reformas tributarias para mejorar la equidad*

Las reformas tributarias que procuran mejorar la equidad mediante el aumento de la carga tributaria y una mayor progresividad de la estructura tributaria representan, sin duda, aumentos en los costos de producción o reducciones en la rentabilidad del capital. Por ello, suelen ser resistidas, ya que desalientan la inversión privada, deterioran la competitividad internacional, favorecen la fuga de capitales nacionales, fomentan la evasión y restan factibilidad política a la reforma.

Estos argumentos, que son los habituales, se relativizan al inscribirse en la realidad latinoamericana actual. Por un lado, todo aumento en la carga tributaria que contribuya a reducir el déficit fiscal, y con ello la inflación, no elevará necesariamente la carga efectiva total (que incluye el impuesto de la inflación). Por otro lado, en la medida que los mayores ingresos tributarios contribuyan a financiar aumentos de inversión en "capital humano" (educación, capacitación, salud y otros), elevarán la productividad y con ello la rentabilidad del capital, con lo cual pueden compensar la caída de la rentabilidad proveniente de la mayor tributación. En efecto, pretender basar la competitividad internacional en las bajas tasas vigentes de tributación directa tiene tanta lógica como basarla en bajos salarios reales;⁴ en efecto,

ambas representan ventajas momentáneas, que deberán ser sustituidas por aumentos de productividad originados en progreso técnico y en inversión en capital humano, dando lugar a una elevación de los salarios reales y de la carga tributaria directa.

La resistencia política a la reforma tributaria progresiva puede hacerla abortar. Asimismo, la evasión tributaria puede hacer fracasar la reforma, al disminuir la carga tributaria efectiva, afectando con ello la equidad. Disolver la primera requiere establecer un verdadero "pacto fiscal" en torno a los objetivos, la estrategia y las ventajas comparativas de la reforma. A partir de ese consenso, es posible poner en práctica una rigurosa aplicación de la legislación tributaria, pues éste es un campo fértil, insuficientemente explotado, en que, pese a los obstáculos, algunos países han alcanzado logros significativos.

Entre las recomendaciones que se han formulado al respecto en otros documentos de la CEPAL, cabe de nuevo recalcar la importancia de las siguientes: contar con un apoyo político de más alto nivel; mantener una más severa legislación sobre fiscalización y sanciones por concepto de infracciones tributarias; sancionar de manera ejemplarizadora a figuras o empresas culpables de fuerte evasión, para demostrar que no habrán excepciones; dotar de mejores sueldos a los inspectores y aplicar sanciones drásticas a quienes aceptan sobornos; simplificar la legislación tributaria y eliminar la mayoría de las deducciones y exoneraciones especiales, y por último, controlar en forma masiva a los contribuyentes por medio de selección computacional, pues este procedimiento impersonal y automático garantiza un tratamiento igualitario y no discrecional a todos los contribuyentes. (Véase el recuadro IV-1.)

4. La reestructuración del gasto público

En la mayoría de los países de la región, el gasto público ha constituido la variable principal del ajuste fiscal para enfrentar el vuelco de la transferencia neta de recursos externos

Recuadro IV-1

CAMPAÑA CONTRA LA EVASION TRIBUTARIA EN CHILE

En 1977, se inició una importante campaña contra la evasión tributaria en Chile, cuyo resultado principal fue que cuatro años más tarde la recaudación tributaria había subido entre 22% y 35% por encima del aumento del producto en ese mismo período. Los elementos centrales de esta campaña fueron los siguientes:

1. Apoyo político desde el máximo nivel

El factor clave para la eficacia de tal campaña consistió en generar credibilidad en la ciudadanía y entre los propios inspectores fiscalizadores de que no habría tolerancia con la evasión o soborno ni se harían excepciones, sin importar quién pudiera resultar afectado. Un hecho que contribuyó a generar credibilidad entre los inspectores fue que al poco tiempo de iniciada la campaña se despidió a uno de los más altos funcionarios del Servicio de Impuestos Internos (SII) por sospecha de recibir sobornos (ya que tenía un nivel de vida muy superior al que le habría permitido su sueldo), pese a ser partidario del gobierno y de contar con las recomendaciones de altos políticos del régimen. La misma señal fue comunicada a la ciudadanía cuando se clausuró el local de un pariente de una alta figura del gobierno por vender sus productos sin extender la correspondiente boleta de compraventa timbrada por impuestos internos, que era el mecanismo de fiscalización establecido para controlar el pago del impuesto al valor agregado (IVA).

2. Mayores y más eficaces sanciones por evadir impuestos

Se aumentaron las multas y sanciones por evasión de impuestos, al tiempo que se incrementaba la discrecionalidad del SII mismo para aplicar tales sanciones. Dada la ausencia de intereses contrapuestos entre compradores y vendedores en el último eslabón de la cadena del IVA —la venta final al consumidor—, se estableció la multa y clausura obligatoria (normalmente entre 10 y 20 días) por el no otorgamiento de boleta de compraventa. Esta resultó ser una arma poderosa y fue profusamente utilizada. Finalmente, se exigió una guía de despacho debidamente timbrada por el SII para todo traslado de mercaderías, cuyo no cumplimiento recibía la misma sanción que el no otorgamiento de la boleta de compraventa.

3. Fiscalización por computadora

Esta es considerada la innovación técnica más significativa en la fiscalización. Permitió detectar rápidamente y a bajo costo la evasión del IVA, comparando la razón débitos-créditos (o ventas-compras) de cada empresa con el promedio de empresas en el mismo rubro, tamaño, región, etc. Todos los casos atípicos eran inspeccionados en terreno. Asimismo, permitió controlar inconsecuencias entre diferentes declaraciones (por ejemplo, firmas que solicitaban créditos por IVA pero no declaraban impuestos a la renta) o entre distintos contribuyentes (se trataba de asegurar que las facturas contabilizadas como crédito fiscal por la empresa compradora se hubieran contabilizado como débito por la empresa vendedora y por el mismo monto). Este sistema facilitó además la comparación de información sobre gastos obtenida de otras fuentes (por ejemplo, la compra de una casa, de un auto o de acciones), con las declaraciones de ingresos.

4. Campañas de publicidad

Cada campaña de fiscalización (pago del IVA, revisión de declaraciones sobre la renta, control de guías de despacho en las carreteras) fue acompañada por una campaña de publicidad, cuyo mensaje central rezaba que era más conveniente evitar problemas con Impuestos Internos. Asimismo, aunque había un cierto grado de simulación, cada campaña de fiscalización era acompañada por el envío de notificaciones de revisión del tipo anunciado a un número importante de contribuyentes, con lo que se estableció un alto grado de credibilidad en la acción del SII.

Recuadro IV-1 (concl.)

5. Reorganización del SII

Se centralizó el proceso de control de parte del SII en las capitales de 12 regiones del país y se rotaron los inspectores dentro de cada región cada dos años, para evitar que establecieran contactos demasiado estrechos con los contribuyentes y reducir así la tentación de soborno o de tolerancia.

Finalmente, se elevaron los requisitos para los nuevos fiscalizadores, a quienes se les exigió un título universitario, y se hizo una selección del mejor personal existente con un examen sencillo de conocimientos acerca de las leyes y reglamentos que debían aplicar. Los que reprobaron debieron abandonar el servicio, así como aquellos jefes cuya competencia o conducta era incompatible con sus funciones. Con ello se redujo la planta de 3 900 a 2 000 funcionarios, pero los sueldos de los que quedaron fueron elevados en más de 80% real, hasta que sobrevino la crisis del período 1982-1983, después del cual las remuneraciones se reajustaron como el resto del sector público.

6. Precondición

La campaña contra la evasión se inició sólo después de efectuada la reforma tributaria de 1975, que, en lo que a administración tributaria se refiere, simplificó enormemente el sistema tributario: i) se uniformaron las tasas para todos los contribuyentes con características similares. Antes de la reforma había una tasa "general" de 17% para las empresas, pero subía a 35% para las sociedades anónimas y a 40% para los bancos, mientras que los profesionales tributaban 7% y los profesionales asociados pagaban 12%; se eliminó la casi totalidad de las exenciones existentes, cuya recopilación ocupaba 164 páginas, y iii) se sustituyó un impuesto de compraventa con tasas variables de 8% a 24% con 108 exenciones en el mismo texto de la ley, y 173 textos legales adicionales con otras tantas franquicias, por un impuesto al valor agregado con una tasa única de 20% aplicable a virtualmente todos los bienes y servicios.

Evidentemente, sin leyes relativamente sencillas y con un mínimo de exenciones no habría sido posible un avance tan importante en la administración tributaria. En efecto, la reforma tributaria facilitó no sólo el correcto cumplimiento por parte del contribuyente, sino una fiscalización eficaz y masiva mediante programas computacionales relativamente sencillos.

Fuente: C. Eyzaguirre, "Resumen de la experiencia de control de la evasión tributaria en Chile, 1977-81", Santiago de Chile, 1985, inédito.

experimentada por los Estados latinoamericanos en la década de 1980 y para eliminar las presiones inflacionarias ejercidas por el déficit público. Son pocos los países que han recuperado el nivel real del gasto público total después del pago de intereses de la deuda pública; otros lo han reducido entre 20% y 30% en relación con los niveles de antes de la crisis. De ahí que durante la década en la mayoría ha caído el gasto social per cápita. (Véase el cuadro IV-4.)

En estas circunstancias, la búsqueda de una mayor equidad por medio del gasto social requerirá recuperar y ampliar su nivel tan pronto que se generen incrementos en los ingresos fiscales, sobre todo en aquellos países en que el gasto social per cápita bajó significativamente durante la década. Como tomará algún tiempo aumentar los ingresos fiscales en forma

suficiente para alcanzar niveles adecuados de gasto social, deben entre tanto, complementarse aquellos esfuerzos con otros en al menos dos otros aspectos: reasignar el gasto público hacia las áreas sociales, canalizando proporcionalmente más servicios hacia los grupos más necesitados, y mejorar la eficacia y la equidad del gasto social, entregando más o mejores servicios con la misma cantidad de recursos.

a) *Reasignación de gasto público hacia las áreas sociales*

En párrafos precedentes se consideraron fuentes alternativas para movilizar recursos que permitan elevar el gasto público y, por lo tanto, hacer posible la ampliación del gasto social. Por

Cuadro IV-4

AMERICA LATINA: GASTO PUBLICO Y GASTO SOCIAL
(Porcentajes del PIB)

País	Año	Gasto público total	Intereses	Gasto total sin intereses	Gasto social ^a		Déficit	Gasto social per cápita	
					Seguro social	Vivienda		1982-1985	1986-1988
								(Indices, base 1979-81 = 100)	
Argentina ^b	1989	32.8	5.3	27.5	5.2 ^c	4.1 ^c		85.5 ^c	86.3 ^c
Bolivia	1987	26.1	4.7	21.4	2.0	0.1		75.5	76.5
Brasil ^d	1988	31.2	6.3	24.9	5.1	10.7		97.2 ^d	113.5 ^d
Colombia	1989	23.8	3.7	20.2	2.0	nd		nd	nd
Costa Rica	1989	36.4	6.4	30.0	7.4	1.1		83.1	98.3
Chile ^b	1989	36.3	6.6	29.7	7.1 ^e	3.0 ^e		108.8	95.5
Ecuador	1987	29.2	3.9	25.4	nd	0.2		91.0	95.9
Guatemala	1987	11.8	1.4	10.4	nd	0.3		60.6	83.1
México	1989	31.1	13.0	18.1	2.1 ^e	0.1 ^e		88.2	69.2
Paraguay	1988	14.6	1.4	13.2	1.3 ⁱ	0.2 ⁱ		129.3	89.0
Perú	1989	13.2	1.7	11.5	nd	nd		nd	nd
Uruguay	1987	28.0	2.5	25.5	9.5	0.1		97.5	100.5
Venezuela	1987	27.0	4.2	22.9	1.6 ^h	0.9 ^h		90.6	85.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del FMI.

^a Incluye el gasto y la concesión neta de préstamos del gobierno central en materia de educación, salud, seguridad/asistencia social, vivienda/servicios comunitarios, y esparcimiento/cultura/religión.

^b Gobierno general. No incluye la concesión de préstamos sociales de organismos descentralizados.

^c 1987.

^d No comprende los gastos en vivienda, ni los gastos en educación y salud de estados y municipios, que son de magnitudes considerables (entre 1984 y 1986, probablemente alcanzaron a alrededor de 1.9% y 0.5% del producto interno bruto, respectivamente. Fuente: IBGE/DEASP y FMI).

^e 1988.

^f 1987. Base 1981 = 100.

^g Base 1979 = 100.

^h 1986.

ⁱ 1987. No incluye la concesión neta de préstamos.

consiguiente, cabe considerar aquí las alternativas para reasignar recursos —a un nivel dado de gasto público total— de otras funciones al gasto social, así como las posibilidades de asignar cualquier incremento de recursos públicos directamente a aumentar el gasto social.

La reasignación de gastos hacia las áreas sociales presupone que las otras áreas del gasto público afectadas por la reasignación conservarán suficiente flexibilidad técnica, legal y política como para permitir un funcionamiento acorde con sus funciones básicas. Al respecto, es importante recordar la frecuente rigidez intertemporal del gasto público corriente, según la cual, entre 70% y 90% del gasto programado para un año se encuentra determinado por lo que haya sido el gasto durante el año anterior. Esto tiende a aminorar la importancia práctica de esta alternativa, sobre todo después de varios años de reiteradas e importantes reducciones presupuestarias, tanto de gastos corrientes como de capital, en casi todas las áreas del gasto público.

Con todo, el propio proceso de reestructuración del sector público entraña una redefinición de prioridades, lo cual significa cambios en la estructura de gastos totales. Un primer renglón que admite generar recursos adicionales es el pago de intereses, que disminuirá en función del proceso de reconversión de deuda. Pero aún si se considera el gasto público sin contar el pago de intereses, hay áreas especialmente promisorias que permitirían derivar posibles ahorros hacia mayores gastos destinados a programas sociales.

Una de esas áreas, que ha sido mencionada por diversas fuentes,⁵ se relaciona con los gastos militares. Con ello se la expresa a nivel regional el potencial que existe a nivel mundial para reducir gastos de armamentos y en defensa, a raíz de las nuevas realidades surgidas del final de la guerra fría. Si bien América Latina no está entre las regiones con mayor incidencia del gasto militar en relación al producto interno bruto, sin duda en varios países existe una importante posibilidad de reducir ese coeficiente. En ese sentido, el gasto en defensa sigue siendo

significativo en relación con las asignaciones en educación y salud en varios países de la región. (Véase el cuadro IV-5.)

Otra área de ahorros potenciales se vincula a la gradual eliminación de funciones que han perdido su sentido, al haberse los Estados latinoamericanos orientado hacia una mayor regulación y un menor control; y la eliminación de obras de baja prioridad o de baja rentabilidad social de los programas de inversión pública.

b) *Mejoramiento de la eficacia y de la equidad del gasto social*

En todo caso, las posibilidades de reordenar el gasto parecen ser más bien limitadas, frente a las de elevar la recaudación de ingresos o de mejorar la eficacia en el suministro de servicios sociales. El logro de una mayor eficacia del gasto social tiene, al menos conceptualmente, dos consecuencias: la primera, aumentar el costo-eficacia del gasto con su estructura vigente, y, la segunda, dirigir el gasto de manera más directa hacia los más pobres. Lo primero representa una ampliación de los servicios, en cantidad o calidad, cualquiera sea el monto de los recursos. Lo segundo implica, en cambio, mejorar la incidencia del gasto, en favor de los sectores de menores ingresos o de peores condiciones de vida. Es evidente que la reforma de la política pública debe avanzar simultáneamente en las dos direcciones, pero ello no impide que algunas reformas sean relativamente más efectivas en una que en la otra.

El aumento del costo-eficacia procura elevar la productividad del uso de los recursos asignados al área social en el presupuesto público. En muchos casos, se trata de contrarrestar los movimientos entrópicos —en parte atribuibles a factores culturales, institucionales, organizacionales y/o gerenciales— que impiden el correcto aprovechamiento de los recursos ya disponibles debido a falta de prioridades, inadecuada focalización o ineficiente gestión administrativa. (Véase el recuadro IV-2.) En otros casos se trata

Cuadro IV-5

GASTO MILITAR Y GASTO SOCIAL: 1986

Grupos de países	Gasto militar (% PNB)	Gasto militar/educación más salud (Porcentajes)	Fuerzas armadas	
			Por 1 000 habitantes maestros	% de los
Países industriales				
Estados Unidos	6.7	37	8.6	100
Reino Unido	5.0	45	5.7	62
Francia	3.9	26	9.9	113
Países Bajos	3.1	20	6.8	94
Alemania	3.1	24	8.6	99
Suecia	2.9	18	7.7	92
Italia	2.3	21	6.7	85
España	2.3	25	8.3	125
Japón	1.0	8	2.0	25
Países en desarrollo				
Corea	5.2	153	14.0	272
Marruecos	5.1	86	6.8	102
Zimbabwe	5.0	44	4.3	59
Turquía	4.9	148	11.7	271
Sudáfrica	3.9	75	3.0	32
India	3.5	81	1.5	28
Indonesia	2.5	83	1.5	17
Algeria	1.9	23	6.8	71
Kenya	1.2	15	0.6	10
Nigeria	1.0	63	0.9	30

Cuadro IV-5 (concl.)

Grupos de países	Gasto militar (% PNB)	Gasto militar/educación más salud (Porcentajes)	Fuerzas armadas	
			Por 1 000 habitantes maestros	% de los
América Latina y el Caribe				
Cuba	7.4	79	15.3	106
Perú	6.5	217	5.9	86
El Salvador	3.7	137	8.2	183
Chile	3.6	59	7.7	108
Panamá	2.0	18	5.0	50
Ecuador	1.6	30	4.0	46
Venezuela	1.6	25	2.5	28
Uruguay	1.6	17	10.3	107
Jamaica	1.5	18	0.8	20
Argentina	1.5	31	2.3	50
Rep. Dominicana	1.4	47	2.9	58
Paraguay	1.0	83	3.7	49
Colombia	1.0	28	2.0	34
Brasil	0.9	16	1.9	24
México	0.6	13	1.6	17
Costa Rica	0.0	0	0.0	0

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Desarrollo humano: informe 1991, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991.

Recuadro IV-2

LIMITACIONES DE LAS POLITICAS DE GASTO SOCIAL

a) Acceso segmentado

Muchos servicios sociales estatales han limitado su cobertura a segmentos reducidos de la población. En ciertos momentos históricos, grupos corporativos muy variados fueron logrando concesiones gubernamentales que les reconocían el derecho a recibir beneficios, de los cuales se excluía, o bien se incorporaba muy tardíamente, a los grupos más necesitados. Ello fue especialmente notorio en la esfera de la seguridad social, que hasta el presente no ha incorporado a los campesinos sin tierra ni a los trabajadores por cuenta propia de la ciudad. El financiamiento, generalmente tripartito, implica un subsidio estatal que no se distribuye de acuerdo con las necesidades de los prestatarios, sino según la capacidad de presión de cada grupo.

b) Universalismo excluyente

En muchos casos, la ley garantiza el derecho a la atención igualitaria de las personas por parte de los servicios públicos. En la práctica, sin embargo, son justamente los más pobres los que no pueden acceder a tales prestaciones. La educación es un caso crítico, por cuanto la falta de acceso a la misma contribuye a reproducir el círculo vicioso de la pobreza. Por ejemplo, la ley habla de educación primaria gratuita e incluso obligatoria, si bien las familias más pobres que no pueden afrontar los costos indirectos o de oportunidad de la educación, culminan retirando a sus niños de la escuela, aunque el Estado asuma el costo directo de la educación.

c) Regresividad

Muchos programas sociales contribuyen a aumentar las desigualdades, ya que son aprovechados por grupos sociales relativamente privilegiados. Los que son redistributivos podrían aumentar su efecto social si se perfeccionaran de manera de reducir las distorsiones anotadas. En la región, formar a un universitario cuesta lo mismo que educar diez escolares primarios. Sería claramente más equitativo concentrar el gasto público en ampliar y mejorar la formación básica, y crear sistemas de crédito para que los estudiantes de bajos ingresos puedan cursar estudios superiores contribuyendo a cubrir el costo real de su educación universitaria a los demás.

d) Inercia o discontinuidad

Se observan resistencias para reorientar la política social. Resulta muy difícil suspender programas, aun en casos en que se acumulan comprobaciones sobre ineficacia o ineficiencia. Tanto la burocracia encargada de éstos como la clientela que los aprovecha, se resisten al cambio.

Sin embargo, también existe el defecto inverso. La discontinuidad de las políticas sociales hace abortar iniciativas antes de que se puedan evaluar los resultados. En ocasiones, un cambio de gobierno puede introducir nuevas prioridades y abandonar programas que requieren más tiempo para lograr resultados.

e) Proliferación temática y fragmentación institucional

Continuamente aparecen nuevos temas sociales en la agenda de los gobiernos. A todos se atribuye importancia; todos reclaman atención, recursos y capacidad administrativa. El resultado es insatisfactorio en cada uno de los temas, lo cual contribuye a reducir los efectos en los beneficiarios. En otras palabras, faltan criterios claros y definidos para asignar prioridades.

Ciertas intervenciones reclaman un nivel mínimo suficiente de esfuerzos y recursos, por debajo del cual no habrá resultados y se desperdiciarán los recursos.

Asimismo, la continua creación de instituciones suele redundar en conflictos de competencia interinstitucional; se disputan recursos y ámbitos de acción y se actúa sin coordinación, con lo que se reduce la eficacia del gasto social.

de superar ciertos problemas derivados de la obsolescencia de equipos (a su vez debida a la caída de la inversión), o de las deficiencias cada vez más notorias de los recursos humanos al servicio del Estado, provocados por la crisis y por la falta de una adecuada política para los funcionarios públicos. Racionalizar el sistema y reducir sus "filtraciones" no sólo ofrece un camino complementario para ampliar el gasto social, sino que constituye un paso crucial para alcanzar en materia de gestión burocrática los patrones de racionalidad indispensables para el funcionamiento de un Estado moderno.

Algunas de las reformas que pueden mejorar significativamente la eficacia del gasto social, en diferentes combinaciones de costo-eficacia y mejoramiento de la equidad, se enumeran a continuación:

i) *Velar por una adecuada complementariedad de recursos claves en la prestación de servicios.* En este sentido, cabe señalar que suelen crearse estrangulamientos y reducirse significativamente la eficacia de muchos programas por no tener suficientemente en cuenta la necesidad de mantener un adecuado equilibrio en el uso de insumos complementarios claves. Por ejemplo, a menudo existen desequilibrios en las relaciones del personal, como ocurre, por ejemplo, entre médicos y paramédicos, o hace falta infraestructura básica, como es el caso de los maestros que no cuentan con material didáctico mínimo, o con los puestos de salud que carecen de agua o electricidad; o bien, existen desequilibrios entre gastos corrientes e inversión o entre inversión y gastos de mantenimiento; o se induce al uso espurio de servicios costosos —como los servicios de emergencia de los hospitales— debido al deterioro o a la ausencia de otros servicios de salud indispensables.

ii) *Eliminación o reducción de subsidios claramente no vinculados a las necesidades de las familias más pobres.* Al respecto, pueden citarse las transferencias monetarias directas o la aplicación de diversos incentivos fiscales a empresas amparadas en antiguas disposiciones

legales que favorecen a la industria incipiente y a la política industrial en general.

iii) *Asignar los subsidios a determinados grupos de manera prioritaria.*⁶ Sobre este punto, cabe mencionar, a título de ejemplo, la distribución de meriendas escolares a los niños que frecuenten la red de escuelas públicas situadas en las zonas más pobres, en lugar de otorgar un subsidio general a los alimentos; o bien, la distribución de vales para el transporte de escolares dentro de ciertos límites de edad, días de la semana y horarios, en lugar de otorgar un subsidio general al transporte urbano. Aun en relación con el problema de la inadecuada asignación de los beneficios dentro de un determinado sector, cabe destacar que dos de los más importantes errores suelen ser los siguientes:

a. *En el área de la salud*, es altamente cuestionable canalizar la mayor parte del gasto sectorial hacia la medicina curativa, la que es administrada a veces por costosos complejos hospitalarios, frecuentemente localizados en áreas urbanas alejadas del lugar de residencia de los grandes contingentes poblacionales de bajos ingresos. Por ejemplo, en Brasil, se estima que aproximadamente 80% de todo el gasto en salud está dirigido a la medicina curativa, y el 20% restante a todas las demás actividades, incluidas las medidas preventivas en materia de programas de salud materno-infantil, control de enfermedades contagiosas, programas de inmunización de diversos tipos y otras que, además de ser más eficaces en función de los costos para reducir la mortalidad y la morbilidad, tienen la particularidad de servir más directamente las necesidades de los grupos de menores ingresos.⁷

b. *En el área de educación*, cabría revisar la asignación de grandes cantidades de recursos a la educación universitaria, en detrimento de la educación básica e intermedia de tipo técnico-profesional. Aun cuando existen pruebas de que en América Latina el retorno social en educación universitaria es claramente positivo, no hay duda de que en el sector de la educación primaria e intermedia éste es más alto aún. Además de la

dimensión de eficiencia implícita en el argumento anterior, conviene destacar aquí la contribución favorable a la dimensión de equidad derivada de recursos adicionales para la educación primaria e intermedia, sobre todo en países con elevadas tasas de analfabetismo. En algunos países latinoamericanos, el nivel de educación superior absorbe más del doble del gasto en educación que el nivel intermedio, cifras que son interesantes de comparar con las de Corea, que muestran que el nivel superior absorbe menos de una tercera parte que el nivel intermedio.⁸

Los dos tipos de "errores" previamente comentados son de muy difícil solución, pues implican el funcionamiento de actividades en torno a las cuales existen poderosos intereses creados. De este tipo son también, al menos en parte, las causas de la "rigidez" o "inflexibilidad" del gasto público.

iv) *Velar por que los subsidios alcancen a sus beneficiarios legítimos de la manera más eficiente posible.* Esto puede lograrse, por ejemplo, si se evita que las líneas de crédito subsidiado para la compra de la casa propia por parte de los grupos de bajos ingresos sean aprovechadas por personas pertenecientes a estratos económicos más elevados, y asimismo si se controla que el crédito subsidiado no se utilice para la compra de casas de segunda o tercera mano, las que ante una súbita elevación de la demanda suelen experimentar alzas de precios que se transfieren inesperadamente a la renta de los propietarios.

5. Otras formas de elevar el ingreso y de reducir el gasto público

La reestructuración de las empresas públicas tiene un papel potencialmente importante desde la óptica de las finanzas públicas, en la medida que libere o genere recursos fiscales adicionales que puedan ser destinados a financiar políticas públicas orientadas a una mayor equidad. Las principales opciones consisten en reestructurar la

empresa, conservar la propiedad estatal, y vender y privatizar.⁹

La crisis de los años ochenta y la necesidad de controlar y reducir el alto déficit global del sector público obligó a las empresas públicas a un importante ajuste durante la década. Gracias a esos ajustes —sobre todo los que permitieron que las políticas tarifarias fueran más acordes con los costos de oportunidad de los factores— se produjo un mejoramiento importante en su desempeño financiero. En efecto, entre los períodos 1980-1981 y 1986-1987 (últimos años sobre los que se cuenta con datos comparables acerca de un número significativo de países), el número de éstos con un déficit global significativo de sus empresas públicas bajó de cuatro, en el primer período, a dos —Argentina y Brasil— en el segundo. Asimismo, entre 1986 y 1987 el superávit promedio de los nueve países respecto de los cuales se tiene información comparable alcanzó al equivalente a 2.6% del producto interno bruto, cifra que se reduce a 1% si se excluyen Venezuela y las empresas petroleras mexicanas y ecuatorianas. (Véase el cuadro IV-6.) De ahí que los recursos liberados entre los dos períodos señalados fueron, en promedio, el equivalente a 1.4% del producto interno bruto entre los del grupo de los nueve países mencionados (y 2% entre los de la segunda agrupación).

Si bien, en general, esta reorganización de las empresas públicas no se tradujo en un aumento del gasto social, de todas maneras ayudó indirectamente a mejorar la distribución del ingreso, por cuanto la reducción del desequilibrio fiscal contribuyó a la estabilizar la economía y a reducir el impuesto de la inflación que, como se señaló en el capítulo precedente, perjudica relativamente más a los grupos de menores ingresos.

Asimismo, a comienzos de los años ochenta se generó, simultáneamente con la reestructuración, una creciente tendencia hacia la venta y privatización de las empresas públicas. La privatización genera recursos para el fisco mediante la actualización de los ingresos netos futuros de la empresa. Cabe subrayar, además, que estos recursos no han sido para nada

Cuadro IV-6

AMERICA LATINA: AHORRO Y DEFICIT DE LAS EMPRESAS PUBLICAS,
1980-1981 Y 1986-1987

(Porcentajes del PIB)

País	D 1980-1981 (1)	D 1986-1987 (2)	D* 1980-1981 (3)	D* 1986-1987 (4)	Variación absoluta D* (5)=(4)-(3)
Argentina	-3.39	0.59	-4.92	-2.75	2.17
Bolivia	0.10	-2.90	3.65	7.95	4.30
Brasil	-1.69	0.10	-3.10	-2.10	1.00
Chile ^a	-1.33	0.78	5.47	10.33	4.86
- Excluida CODELCO ^b	-	-	-	-	-
Colombia	-2.00	-1.41	-3.16	0.08	3.24
Costa Rica	-2.37	0.97	-1.55	3.46	5.01
Ecuador	-0.63	-1.77	4.60	4.09	-0.51
No petroleros	(-1.6)	(-0.55)	(-1.92)	(-0.67)	(1.25)
México	-1.30	0.25	1.49	4.62	3.13
No petroleros	(-1.57)	(-0.26)	(-6.22)	(-4.97)	(1.25)
Uruguay	0.26	0.10	2.69	3.14	0.45
Venezuela	-2.33	-2.62	11.08	5.16	-5.92
Total ^c	-1.48	-0.74	1.20	2.63	1.43
Subtotal ^d	-1.14	-0.32	-0.80	1.22	2.02

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Los signos utilizados en este cuadro son los siguientes:

D = Ingresos totales menos gastos totales.

D* = D - T (T = transferencias con el gobierno central registradas entre sus cuentas).

^a Para el período 1986-1987 se tomaron los valores de 1985, último año con cifras disponibles.^b Corporación del Cobre de Chile (CODELCO), empresa estatal.^c Promedio simple, excluido Chile.^d Promedio simple, excluidos Chile, Venezuela y las empresas petroleras de Ecuador y México.

despreciables. Por ejemplo, en Chile, alcanzaron a 1.3% del producto interno bruto durante el período 1985-1989; en México, a 0.2% entre 1982 y 1988, y a 1.2% durante el bienio 1989-1990; y en Argentina, a 1.7% en 1990, que fue el año en que se iniciaron las privatizaciones. Sin embargo, aparte del flujo de tributación futura, la privatización genera recursos básicamente en el momento del pago del precio de venta.

De ahí que determinar si la privatización conviene o no depende en forma decisiva del precio de venta, y, por ende, del flujo de recursos anuales a que equivale, incluida la probable tributación futura. De hecho, hay *dos* valores básicos de referencia que deben tenerse en cuenta en la venta: el flujo de ingresos que le genera actualmente al fisco la empresa pública y el flujo de ingresos que le significaría a los nuevos dueños al privatizarse. El objetivo central de la licitación para el fisco consiste en maximizar el precio de venta, sin menoscabar la calidad y eficiencia del servicio ni los objetivos sociales mínimos que corresponden a servicios de carácter público. De ahí que el objetivo ha de consistir en obtener un precio no sólo superior al valor que para el fisco tenía ese activo, sino lograr un precio lo más cerca posible de su valor *para los particulares*, de manera de captar para el fisco el grueso del posible incremento en productividad derivado de su venta. Ello plantea varios requisitos: asegurar el número más amplio de compradores potenciales en la licitación, la que debe llevarse a cabo en la forma más transparente posible, prohibiendo, entre otras cosas, ofertas de grupos ligados a la administración de la empresa estatal; en lo posible, vender una vez reestructurada la empresa, sobre todo no antes de corregir las tarifas; licitar, en lo posible, en un momento de expansión, con tasas de interés cercanas a su valor de largo plazo, y evitar vender en medio de una recesión; liberalizar el mercado en el cual opera la empresa que se va a licitar *antes* de la venta, y si éste es un monopolio natural, establecer un marco claro de regulación pública antes de iniciar el proceso de privatización.

En efecto, la experiencia indica que las ventas de empresas públicas sistemáticamente enfrentan el riesgo de una subvaloración. En investigaciones realizadas en países con larga experiencia en materia de privatizaciones —tales como el Reino Unido, Francia y Chile— se ha comprobado que las cotizaciones (excluidos los costos de la transacción) fueron, en promedio, 15 a 30% inferiores al valor comercial de la empresa.¹⁰ Establecer el precio correcto de una empresa es claramente una tarea difícil y legítimamente debatible. No obstante, además de las consideraciones anteriormente señaladas, algunos procedimientos son especialmente importantes para aminorar el riesgo de subvaloración:

i) *Realizar una cuidadosa programación de la venta.* En contraste con la retórica popular, la mejor privatización no es necesariamente la que se realiza en el menor tiempo posible. Para lograr un buen precio de venta y captar una parte importante del beneficio de una mayor eficiencia, se requerirá una juiciosa preparación de las invitaciones para que la licitación sea lo más competitiva posible. Dado que fijar el precio "correcto" es a menudo un proceso de ensayo y error, podría considerarse conveniente la venta progresiva de "paquetes" limitados de control de la empresa. Una estrategia de ese tipo permitiría auscultar el mercado, corregir errores y beneficiarse de cualquier revalorización posterior del "paquete" de residuo de las acciones. Una venta escalonada también puede ser conveniente cuando haya un gran número de empresas o acciones por privatizarse, o cuando la economía nacional esté atravesando una etapa recesiva.

ii) *Reformar tarifas y reorganizar la empresa antes de que sea vendida y privatizada.* Habida cuenta de la gran ineficiencia de algunas empresas, es probable que se puedan lograr ciertas reformas microeconómicas y tarifarias antes de la venta. Esas reformas permitirían al Estado incorporar previamente algunos de los beneficios de mayor eficiencia futura, aumentando el valor mínimo de la empresa en el

mercado. Además, las reformas probablemente serán necesarias de todas maneras para reducir el riesgo percibido por el mercado, de modo de ampliar el número de compradores potenciales. La mayor viabilidad de la empresa pública también puede significar que el Estado decida no cederla, lo que aumentará su poder de negociación con el sector privado.

iii) *Retener una "acción de oro" para el Estado.* Dado que la estimación del valor de una importante empresa suele presentar grandes incertidumbres, se puede considerar la posibilidad de que el Estado la venda con la condición de poder retener para sí una acción especial, que le otorgue un dividendo extraordinario en el caso de que el retorno futuro de la empresa exceda considerablemente las proyecciones mutuamente acordadas en el contrato de venta. En efecto, la "acción de oro" sería un instrumento contingente que obligaría a repartir el riesgo entre ambas partes. Aunque podría inicialmente deprimir el precio de venta, también otorgaría un derecho de opción para una posterior recuperación de su valor.

iv) *Vender al mejor postor con un mínimo de metas adicionales.* En particular, debe ejercerse cautela frente a la llamada estrategia de "capitalismo popular", por la cual las autoridades del gobierno venden una parte o el total de las acciones de la empresa *en forma preferente* a algunos grupos específicos. En efecto, si bien la desconcentración de la propiedad accionaria es un objetivo deseable desde varios puntos de vista, también tiene algunos inconvenientes. El principal es que puede hacer bajar el precio de venta para el fisco. De ahí que la desconcentración sea una opción preferible mientras no afecte mayormente el precio. Asimismo, es importante asegurar que el "capitalismo popular" no sea una forma de ocultar la venta en condiciones preferentes a grupos ya privilegiados de la sociedad.¹¹

v) *Estipular lo más claramente posible las condiciones en que se desenvolverá la empresa.* Para conseguir un mejor precio es importante

reducir la incertidumbre que pudiera rodear la operación futura de una empresa. No es tan importante definir un marco regulatorio "fácil", pero sí lo es definir uno en forma clara, pues la incertidumbre sobre futuras reglamentaciones tarifarias, impuestos especiales, obligaciones laborales especiales, o sobre la posibilidad de retirar utilidades y dividendos al exterior, etc., harán que quienes postulan a la compra reduzcan su precio de oferta.

La importancia de estos procedimientos para determinar un mejor precio de venta se ilustra en el recuadro IV-3, en que se comparan los procedimientos y resultados de la privatización en el sector de las telecomunicaciones en tres países de la región. Se constata además que los países han ido aprendiendo de los procesos de privatización aplicados.

Finalmente, otro componente con gran incidencia en las cuentas del fisco, cuya reducción flexibilizaría el manejo fiscal, tanto a los fines de una transformación productiva como de una mayor equidad, es el servicio de la deuda externa pública. En efecto, ya sea porque el Estado la contrajo originalmente, ya porque tras el estallido de la crisis fue virtualmente forzado a asumir una porción significativa de la deuda externa privada, el hecho es que en la actualidad casi 80% de la deuda externa total de la región es de responsabilidad del sector público. De ahí que su servicio haya incidido de manera tan drástica en las finanzas públicas, dando lugar, en buena medida, a los crecientes déficit de la década y a los consiguientes estallidos inflacionarios y efectos regresivos.

Por ejemplo, el promedio de los intereses respecto de los ingresos fiscales totales más que se duplicó en el conjunto de principales países deudores, en los períodos 1980-1981 y 1983-1984, pasando de 8% a 19%; es decir, el simple *aumento* del servicio de la deuda del sector público fue superior a 2% del producto interno bruto. (Véase el cuadro IV-7.) Además, aún después de seis años de ajuste, entre 1988-1989, el pago de los intereses sobre la deuda externa demandaba casi 16% de los ingresos del sector público, habiendo alcanzado niveles

Recuadro IV-3

ALGUNAS MODALIDADES DE PRIVATIZACION EN EL CAMPO DE LAS TELECOMUNICACIONES

País	Chile	Argentina	México
Estructura del mercado antes de la privatización	Segmentación vertical: un monopolio local y otro de larga distancia	Monopolio integrado	Monopolio integrado
Número de líneas instaladas (en millones)	0.6	3.2	4.3
Fecha adjudicación	Enero 88	Noviembre 90	Diciembre 90
Formulación de objetivos de la privatización	No	Indirecta	Sí
Incorporación de los trabajadores al proceso	No	No	Sí
Reglamentación previa	Sí	No	No
Total vendido	49%	60%	20.4% (corresponde a 100% del capital votante)
Estructura del mercado después de la privatización	Segmentación vertical: un monopolio local y otro de larga distancia	Segmentación regional: un monopolio en el Norte y otro en el Sur	Monopolio integrado
Duración de la concesión	Indefinida	7 años	50 años, renovable
Limitación capital extranjero	No	No	49% del "paquete" de control
Metas obligatorias de expansión y calidad	No	Sí	No
Precio equivalente obtenido (dólares/línea)	1 035	705	1 915

Fuente: CEPAL, *Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad* (LC/R.1102), Santiago de Chile, diciembre de 1991.

Cuadro IV-7

**AMERICA LATINA: INTERESES DEVENGADOS DE LA DEUDA EXTERNA PUBLICA
COMO PORCENTAJE DEL PIB Y DE LOS INGRESOS CORRIENTES
DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO**

Países	1980-1981		1983-1984		1986-1987		1988-1989	
	PIB	Ingresos	PIB	Ingresos	PIB	Ingresos	PIB	Ingresos
Con atrasos								
Argentina	0.8	2.8	3.7	16.0	3.8	13.9	5.1	21.5
Bolivia	4.3	21.2	5.8	64.8	3.4	17.9	2.9	13.6
Brasil	1.7	7.2	2.6	11.1	2.2	8.8	1.9	8.5
Costa Rica	3.6	11.3	8.9	22.8	6.8	18.3	4.5	12.0
Ecuador	2.9	10.9	5.3	19.3	6.4	24.3	8.0	32.8
Perú	2.4	9.6	3.8	15.5	2.0	10.2	1.5	14.7
Subtotal *	2.6	10.5	5.0	24.9	4.1	15.6	4.0	17.2
Sin atrasos								
Colombia	1.0	5.5	1.3	7.2	2.7	12.2	2.9	13.2
Chile	1.7	5.0	3.9	11.9	6.8	19.4	4.1	11.1
México	1.8	8.4	4.5	17.0	4.7	19.4	3.7	14.7
Uruguay	1.1	4.1	4.5	17.4	3.7	13.2	3.2	11.9
Venezuela	2.0	5.6	2.7	8.2	3.3	13.1	4.3	20.0
Subtotal *	1.5	5.7	3.4	12.3	4.2	15.5	3.6	14.2
Total *	2.1	8.3	4.3	19.2	4.2	15.5	3.8	15.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

* Promedio simple.

especialmente onerosos en Ecuador (32%), Argentina (22%), y Venezuela (20%). De ahí que sea necesario explorar diversas fórmulas para reducir el peso del servicio de la deuda en las finanzas públicas, proceso que de hecho ya está en marcha.

Notas

¹ Sólo a título de ejemplo, la reforma tributaria de 1978 en México tuvo como finalidad distribuir la carga impositiva de manera más equitativa, para lo cual se procuró cambiar la estructura impositiva más que incrementar los tributos ya existentes. Más concretamente, se elevó la participación de los impuestos directos ampliando la base de los ingresos respecto de los cuales se tributaba —para incluir gravámenes a las ganancias de capital, rentas, dividendos, ingresos no financieros, así como los ingresos del trabajo. Como resultado de lo anterior, el sistema tributario se hizo mucho más progresivo de lo que ya era. (Véase el cuadro B del recuadro IV-1.) En efecto, la presión tributaria de los cinco deciles de los ingresos más bajos desciende de aproximadamente 13% en promedio a menos de 11%; en cambio, sube en alrededor de dos puntos porcentuales en los dos deciles de más altos ingresos. Véase F. Gil Díaz, "Some lessons from Mexico's tax reform", *The Theory of Taxation for Developing Countries*, David Newberry y Nicholas Stern (comps.), Nueva York, Oxford University Press, 1987.

² Se justifica excluir de la comparación la recaudación por concepto de seguridad social, ya que lo que interesa es determinar el monto de recursos que, en principio, no tiene afectación específica a un determinado tipo de gasto. Sin embargo, el que la carga tributaria, libre de seguridad social, sea en la región sustancialmente inferior a la de los países de la OCDE siendo que también lo es la recaudación por concepto de seguridad social, implica que el esfuerzo tributario de la región es aún más liviano en términos comparativos que el de los países de la OCDE.

³ Si bien las exenciones del IVA (o la disminución de las tasas) para los bienes de primera necesidad hacen progresivo este impuesto, esta progresividad será puramente teórica si no puede ir acompañada por una buena campaña contra la evasión tributaria. En efecto, la experiencia en materia de administración tributaria, sobre todo en países sin mayor tradición de cumplimiento de la legislación,

indica que, mientras mayor sea el número de productos con exenciones o con tasas diferenciadas, mucho más difícil será la fiscalización tributaria, y, por tanto, mayor la probable evasión tributaria. De ahí que las excepciones, cuando existan, deban ser pocas; por ejemplo, podrían aplicarse a ciertos alimentos frescos de primera necesidad, de difícil fiscalización, aun sin IVA diferenciado, por venderse en general en mercados informales.

⁴ El supuesto desaliento a la inversión extranjera también es discutible. Por un lado, la carga tributaria directa, así como las tasas marginales en los países de América Latina, suelen ser considerablemente inferiores a la de los países de origen de las empresas transnacionales. Por otro lado, la competencia por obtener estas inversiones entre países del Tercer Mundo está más determinada por la renta de los recursos naturales, el costo relativo de la mano de obra y la estabilidad y perspectivas de progreso del país (entre las que cuenta el mejoramiento de la equidad social), que por diferencias impositivas de moderada magnitud. Asimismo, la fuga de capitales de principios de los años ochenta en la región fue mucho más sensible a la estabilidad macroeconómica y cambiaria y a las reglas de reglamentación que a diferencias en las tasas impositivas entre los países.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano: informe 1991*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991; Michel Camdessus, "Objetivos capitales del FMI en el período de transición que se avecina", *Boletín del FMI*, Washington, D.C., 11 de noviembre de 1991; texto de la alocución inaugural pronunciada en Bangkok, el 15 de octubre, ante la Junta de Gobernadores del Fondo.

⁶ Si bien la focalización es un criterio evidente de que se está asignando prioridad a los grupos más necesitados, hay que tomar en cuenta que es costoso identificar estos grupos con precisión. De tal modo que puede ser preferible ampliar la cobertura —o inclusive hacerla general dentro de ciertas categorías (por ejemplo, la población rural)— si es que se considera que esas categorías abarcan a gran parte de los más necesitados o a grupos con necesidades no demasiado inferiores. Asimismo, debe considerarse la manera en que la focalización afectará a los grupos adyacentes a los sectores pobres seleccionados, y si al focalizar se originarán, por desprotección, nuevos focos de

pobreza. Una discusión más amplia sobre este tema figura en Ana Sojo, "Naturaleza y selectividad de la política social", *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto de 1990.

⁷ Véase Nancy Birdsall y Estelle James, *Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave*, serie Policy, Research, and External Affairs Working Papers, N° 274, Washington, D.C., Banco Mundial, 1990.

⁸ Véase A. Komenan, *Improving the Quality of Education*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1987.

⁹ Existe una amplia gama de posibilidades dentro de la reestructuración de la empresa pública, que incluyen mayor autonomía de la empresa estatal, subcontratación de ciertas operaciones, contratos de administración, empresas conjuntas y otras, muchas de las cuales contienen importantes componentes de "privatización". Asimismo, incluso cuando se vende y se privatiza una empresa, ello suele hacerse dentro de un marco regulatorio que hace que la operación no sea completamente "privada". No obstante, para fines de simplificación, nos referimos a las dos situaciones polares, según la propiedad sea pública (reestructuración) o privada (privatización).

¹⁰ Véanse, entre otros, John Vickers y George Yarrow, *Privatization: an Economic Analysis*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1988; R. Seth, "Distributional issues in privatization", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, vol. 14, verano de 1984; Mario Marcel, *La privatización de empresas públicas en Chile, 1985-88*, serie Notas técnicas, N° 125, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), enero de 1989, y Enrique Errázuriz y Jacqueline Weinstein, *Capitalismo popular y privatización de empresas públicas*, serie Documentos de trabajo, N° 53, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, 1986.

¹¹ A menudo puede ser deseable vender un "paquete" de acciones a los trabajadores de la propia empresa en condiciones de cierta preferencia (tal vez a cambio de sus fondos de indemnización), para comprometerlos más con los resultados de la empresa, así como para facilitar su racionalización y venta. No obstante, han de pesarse cuidadosamente los costos (en menor ingreso fiscal) que supone esa opción. En ese sentido, una alternativa a menudo preferible para superar la posible resistencia de los trabajadores a la privatización y racionalización de la empresa consiste en negociar compromisos de inversión y expansión como condición de la licitación.

Capítulo V

PROGRESO TECNICO Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

1. Introducción

Distintas corrientes de pensamiento y posturas políticas concuerdan en la actualidad en que el destino económico de la región está ligado a las características de su inserción en la economía internacional. Este consenso se apoya en argumentos teóricos, históricos y prácticos. Para las corrientes neoliberales, esta postura se basa en los principios de la teoría ortodoxa del comercio internacional y su análisis de las ventajas comparativas. Para las corrientes estructuralistas, la apertura se hace necesaria pues la exportación —sobre todo de productos no tradicionales— es la etapa natural siguiente para aprovechar la plataforma industrial creada por la sustitución de importaciones.

De otra parte, las actuales tendencias de la economía mundial hacia la globalización y el acelerado cambio tecnológico (véase el capítulo II), implican que las ventajas comparativas emanarán en forma creciente de aquellas adquiridas mediante un esfuerzo de modernización y de penetración de mercados, en contraposición a aquellas derivadas de ventajas estáticas, a base de recursos naturales o mano de obra barata. De ahí el argumento en el sentido que las ventajas funcionales a la inserción internacional son las ventajas "competitivas" y no las ventajas comparativas.

En la propuesta de la CEPAL, la transformación productiva se sustenta en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, conducente a elevar la competitividad internacional. Se trata de una

competitividad auténtica que lleva a elevar el nivel de vida. Competitividad e inserción internacional, progreso técnico y equidad reciben un tratamiento integrado.

Lo que más facilitó la convergencia de posiciones acerca de la inserción internacional fue, sin duda, la aguda y prolongada escasez de divisas, consecuencia de la crisis de los años ochenta. Superarla requiere una estrategia que —junto a la renegociación de la deuda— ofrezca mayores posibilidades de generar o ahorrar divisas. Tras varias décadas de privilegiar una estrategia de sustitución de importaciones, desde mediados de los años ochenta —con variantes nacionales— los países de la región transitan hacia economías más abiertas. Sin embargo, dada la profundidad del anterior sesgo antiexportador, es razonable suponer que hoy ha de ser relativamente más fácil generar una unidad adicional de divisas mediante un mayor esfuerzo exportador que ahorrar una unidad por medio de un esfuerzo adicional de sustitución.

El debate actual, pues, no se da ya en torno a la cuestión de si la región ha de insertarse o no en la economía internacional. Más bien son otras las interrogantes. En primer término, aquellas relativas a la mejor forma de insertarse y el conjunto de políticas más idóneas para lograrlo. En segundo lugar, aquellas relativas al impacto sobre la estructura distributiva de políticas tendientes a una inserción más dinámica en la economía internacional.

En ese sentido, la recuperación del crecimiento y de los niveles de ocupación en la

región se vincula estrechamente con las estrategias de apertura, como parte de un proceso más amplio de transformación productiva. El impacto de ellas sobre el empleo, junto con la tasa de crecimiento de la economía, depende de la composición de la producción resultante y la intensidad de uso de los factores. Si, como cabe esperar, las nuevas exportaciones son más intensivas en mano de obra que la sustitución adicional de importaciones, el efecto sobre el empleo de una orientación al exterior apoyada en el progreso técnico tenderá a ser positivo en el mediano plazo. Ciertamente esta tendencia puede fortalecerse con medidas específicas en los planos tributario, crediticio, de difusión tecnológica, de capacitación y de apoyo a la comercialización.

Sin embargo, hay quienes temen que tal crecimiento será concentrador, dado que sólo una fracción de la fuerza de trabajo estará incorporada a la exportación. Aquí, sin embargo, se sostiene lo contrario: los beneficios de tal crecimiento tenderán a difundirse a amplios estratos de la población, ya que la inserción obliga a colocarse a niveles de competitividad internacional no sólo a las exportaciones sino también a los sustitutos de importación. Además, los eslabonamientos productivos entre actividades hacen que tanto la mayor eficiencia como las exigencias competitivas de los sectores transables se transmitan a sus proveedores internos, con lo que muchas actividades no transables pasarán a ser exportadores indirectos. Finalmente, mientras persista una grave escasez de divisas, la expansión del empleo productivo en actividades no transables está completamente supeditada a la superación de esta brecha externa, la cual depende exclusivamente de la expansión de las actividades transables.

Respecto de la preocupación de que la apertura comercial tendría efectos contractivos sobre el empleo en el corto plazo, se señaló en el documento *Transformación productiva con equidad* que esto dependía de la relación de la rapidez contractiva de los sectores que sustituyen importaciones y el ritmo expansivo de los sectores exportadores. El efecto neto depende en

gran medida de la forma gradual o acelerada en que se realice la apertura (según la rigidez de los mercados de factores); de si se acompaña o no de medidas específicas de fomento a las exportaciones; y, fundamentalmente, de si la apertura se realiza con un tipo de cambio real elevado (neutro o inclusive proexportador) o uno bajo o rezagado (proimportador).

La segunda esfera polémica se refiere a la mejor forma de lograr la necesaria inserción internacional. Tal como se sostiene en el trabajo mencionado, sería erróneo identificar la inserción externa con la simple rebaja de las barreras arancelarias y no arancelarias. La competitividad internacional requiere de una transformación productiva basada en la creciente difusión e incorporación del progreso técnico al proceso productivo. El progreso técnico es el factor que posibilita el crecimiento con equidad y viabiliza la convergencia de la competitividad con la sustentabilidad ambiental.

La incorporación del progreso técnico al proceso productivo requiere fortalecer la infraestructura tecnológica, la base empresarial y la calidad de los recursos humanos; requiere asimismo políticas que faciliten el aprendizaje tecnológico y la articulación productiva y reconozcan el carácter sistémico de la competitividad. Este capítulo sintetiza algunos avances en este campo desde la publicación del documento anterior.

2. Progreso técnico y competitividad internacional

a) *La evolución del progreso técnico*

El progreso técnico se adquiere de manera gradual mediante mejoras sucesivas de los procesos y productos, o de manera radical mediante la introducción de un nuevo proceso o producto. También existen innovaciones radicales capaces de transformar todo el aparato productivo, y que por eso son calificadas de *revoluciones tecnológicas*. Cambian el modo de

producir y de vivir, así como la geografía económica internacional.

Así, mientras en el pasado predominó el paradigma cuyos motores de crecimiento eran los sectores automotor, petrolero y de productos químicos, acompañados de sistemas gerenciales centralizados y estructuras institucionales especializadas, el paradigma emergente constituye una verdadera revolución.¹ Este último combina la revolución microelectrónica originada en los Estados Unidos, con el modelo flexible de organización y gestión desarrollado con mayor plenitud en el Japón. Las innovaciones radicales en la microelectrónica y computación han producido un poderoso efecto horizontal que incide sobre el conjunto de los bienes de consumo duradero y no duradero, el sector automotor, los sectores intermedios de uso difundido tales como acero y petroquímica, una amplia gama de bienes de capital, y los servicios de mayor dinamismo tales como la banca, los seguros, el comercio y las telecomunicaciones. También favorecen la mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales y, particularmente, el ahorro de energía.

Asimismo, la difusión de las tecnologías de información en los ámbitos del diseño, la producción, la distribución y la comercialización permite acortar los plazos entre el diseño y la producción y responder con mucho mayor rapidez que antes a las nuevas demandas reales o inducidas. Lo anterior se une a la integración de mercados estimulada por la reducción de los costos en materia de comunicación y transporte, la incorporación de nuevos competidores, como los del Sudeste Asiático, y la difusión cada vez más rápida del conocimiento tecnológico a nivel internacional. Todo ello ha inducido un rápido proceso de alianzas entre empresas provenientes de distintos países y sectores con vistas a estimular los sinergismos tecnológicos y acelerar la capacidad de respuesta en los distintos mercados.

La creciente relevancia del diseño, unida a la automatización de la producción, distribución y comercialización, podrían erosionar rápidamente las ventajas comparativas apoyadas

exclusivamente en recursos naturales no procesados y mano de obra barata, sobre todo si tales ventajas estáticas generan un ambiente de complacencia respecto a la aplicación de tecnologías avanzadas. Asimismo, el impresionante esfuerzo de ahorro energético generado por el tránsito hacia una fase de "energía cara", que se observa en los países industrializados a partir de 1973, y que abarca diseño de productos, procesos de fabricación, sistemas de transporte y uso doméstico, constituye tal vez el caso más destacado de un proceso más amplio de ahorro en el uso de los recursos naturales. Este proceso se ha visto estimulado y favorecido por la intensificación de la competencia, la integración cada vez más estrecha entre diseño y producción, el desarrollo de productos sintéticos, la introducción de nuevos materiales y el uso creciente de la automatización en el control del proceso conducente a mejorar la eficiencia en el uso de materias primas. La creciente preocupación por la sustentabilidad ambiental ha tenido una influencia que va en la misma dirección.

Por otra parte, las nuevas tendencias tecnológicas ofrecen múltiples oportunidades de inversión para aprovechar las innovaciones radicales de productos y procesos, aplicables a industrias nuevas y establecidas. En una primera etapa, gran parte de los principios científicos y técnicos requeridos están a libre disposición del público en universidades o centros de investigación. Sin embargo, a medida que avanza el proceso innovador, las empresas ya establecidas y los conglomerados empresariales en los cuales se insertan acumulan conocimientos que no comparten, creando así barreras al ingreso de nuevos competidores.

En esta primera etapa los países de América Latina y el Caribe tendrían la mejor oportunidad de invertir en el proceso innovador y de insertarse productivamente en él, tomando en cuenta en especial la posibilidad de aplicar nuevas tecnologías a industrias establecidas o a otros sectores productivos. Para ello se necesita por cierto una "creación" de factores de producción, particularmente el capital humano, y su debida articulación con las demás fuentes

de la competitividad, como servicios de apoyo y mercados locales exigentes. Además, se necesitan nuevos sistemas organizativos y de gestión descentralizados, flexibles, centrados en la innovación y el mejoramiento continuos, que estimulen la existencia y aprovechamiento de los sinergismos que surgen del contacto estrecho entre usuarios y proveedores establecidos dentro de ciertos límites geográficos.

Especial relevancia para la región tiene la aplicación de las nuevas tecnologías en los recursos naturales, dado que en muchos países el aporte del sector primario al producto, al empleo y al saldo comercial sigue siendo decisivo. Más aún, no menos de 100 millones de campesinos viven de la explotación de la tierra en condiciones de pobreza, en áreas que tienden a acentuar la espiral negativa de pobreza y deterioro ambiental. Cabe examinar el impacto de la incorporación tecnológica en conjunto con las diversas modalidades de tenencia de la tierra y de articulación de formas productivas, de modo de evitar los procesos de expulsión de la mano de obra y de empobrecimiento rural.

No existe consenso sobre cuál será el escenario futuro para la transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo. Sin embargo, hay indicadores que apuntan hacia un creciente "proteccionismo tecnológico". Esto es especialmente pertinente en relación con las tecnologías de avanzada que los países en desarrollo relativamente más adelantados necesitan para continuar su proceso de desarrollo. Los problemas que esos países enfrentan para crear y financiar nuevas tecnologías pueden aumentar ante una difusión relativamente reducida de tecnologías importantes. Los mercados de exportación conquistados a partir de una incipiente competitividad sistémica pueden verse amenazados.

En un contexto de mayor proteccionismo tecnológico, correspondería a América Latina y el Caribe aprovechar las alianzas entre empresas nacionales e internacionales como un cauce cada vez más importante para la transferencia de la tecnología pertinente, así como incluir el tema del fortalecimiento de la base tecnológica como

aspecto esencial tanto de esas alianzas como de las nuevas modalidades de integración y cooperación regionales.

b) *Modo de inserción y competitividad: posicionamiento y eficiencia*

Sobre la competitividad influye un conjunto de factores a través de relaciones que no son susceptibles de cuantificación o aun de identificación simple. Por ejemplo, el grado de apertura, o un elevado coeficiente de exportaciones apoyado en rubros de escaso contenido y dinamismo tecnológicos, no implica necesariamente mayor competitividad que un coeficiente de exportaciones bajo que se apoya en rubros de elevado dinamismo y contenido tecnológicos; la cobertura educativa y el gasto en investigación y desarrollo son positivos para la incorporación de progreso técnico y competitividad, pero tanto o más importantes son el tipo de vinculación entre éstos y la actividad productiva, los agentes que en ella participan y la calidad de los esfuerzos. Asimismo, más importante que el tamaño del Estado es la naturaleza de la relación entre gobierno y actividad productiva, como lo ilustra claramente el contraste entre Estados Unidos y Japón, cuyos sectores públicos, con un peso relativo similar, se diferencian radicalmente en la naturaleza de tal relación.

Con el fin de explorar los factores que influyen sobre la competitividad y las relaciones entre ellos, se realizó un ejercicio cuyos resultados se presentan a continuación. Este ejercicio centró su atención en los países que compiten por el mercado de importaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el período 1978-1989.² La evolución de la competitividad de los países se midió por la variación de su presencia en el mercado de la OCDE entre el comienzo y el final del decenio de los ochenta.

Para los efectos del estudio, es necesario introducir los conceptos de *posicionamiento* y *eficiencia*. Por posicionamiento se entiende el dinamismo relativo de un rubro determinado en

las importaciones de la OCDE, calificándolo de "favorable" cuando dicha participación aumenta, y de "desfavorable" cuando ella disminuye. Por eficiencia se entiende la participación relativa del país en un rubro determinado, considerándola "alta" cuando dicha participación en las importaciones de la OCDE aumenta y "baja" cuando disminuye. En otras palabras, un país está mal posicionado cuando exporta rubros de bajo dinamismo relativo, y es poco eficiente cuando, cualesquiera sean los rubros en los que participa, dicha participación disminuye respecto a la de otros países que exportan el mismo rubro a los países de la OCDE.³

En consecuencia, es posible distinguir cuatro situaciones estratégicamente diferentes (gráfico V-1): i) de posicionamiento favorable y eficiencia alta (situación óptima); ii) de posicionamiento favorable y eficiencia baja (situación de oportunidades perdidas); iii) de posicionamiento desfavorable y eficiencia alta (situación de vulnerabilidad); y iv) de posicionamiento desfavorable y eficiencia baja (situación de retirada).

La incorporación de progreso técnico incide en la competitividad tanto a través del *posicionamiento* —en tanto el dinamismo está asociado al contenido tecnológico de los productos en cuanto a diseño y a fabricación—, como de la *eficiencia* productiva, es decir, de la capacidad sistémica y organizativa de la producción a niveles concordantes con las exigencias del mercado internacional.

i) Países de competitividad "creciente" y "decreciente"

La primera distinción relevante se establece entre aquellos países que en los años ochenta mantienen o aumentan su participación en las importaciones de la OCDE, y aquellos que la reducen. De los 51 países considerados, 26 pertenecen al primer grupo y aumentan su participación relativa de 44% a 56%. En el segundo grupo se ubican 25 países, que disminuyen su participación de 29% a 23%. Los países de competitividad "creciente" aumentan su incidencia en el mercado en 27% y los de

competitividad "decreciente" disminuyen la suya en 9%. (Véase el cuadro V-1.)

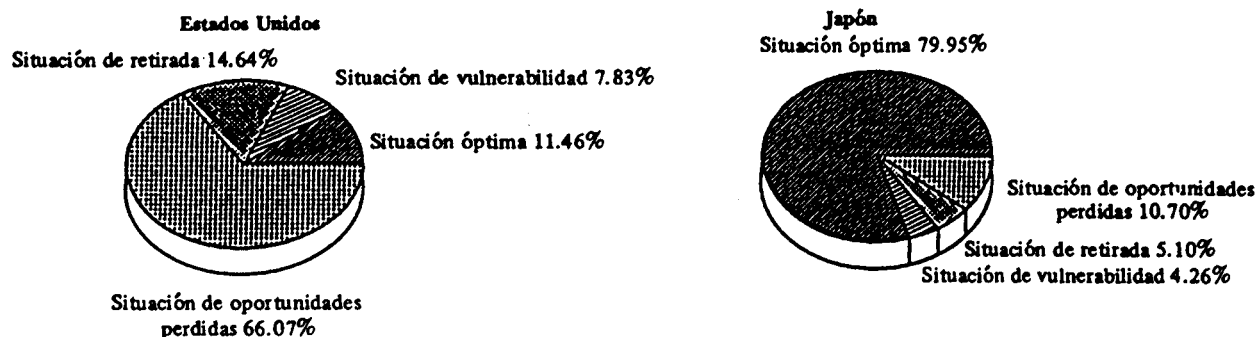
En los países de competitividad "creciente" predomina la convergencia de un buen posicionamiento con alta eficiencia, mientras que en los de competitividad "decreciente" predomina la situación opuesta: mal posicionamiento y baja eficiencia. En ambos grupos de países hay, en proporción comparable, productos dinámicos en los que se pierde posición relativa y productos no dinámicos en los que se gana posición relativa, coexistiendo variadas situaciones de posicionamiento y de eficiencia. Esto sugiere descartar desde la partida aquellas visiones que simplifican las diferencias entre países más y menos "exitosos".

En la estructura de las exportaciones de países de competitividad "creciente", se aprecia que predominan las manufacturas no basadas en recursos naturales (58%), las que equivalen a más de dos y media veces las exportaciones de recursos naturales, incluido el petróleo (21%). En los de competitividad "decreciente", en cambio, las exportaciones más importantes son las de recursos naturales, incluido el petróleo (50%), mientras que las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales constituyen el 30%. El peso relativo de las manufacturas basadas en recursos naturales es idéntico en ambos grupos de países. (Véase nuevamente el cuadro V-1.)

En ambos grupos de países hay una heterogeneidad de situaciones en cuanto a nivel de desarrollo, estructura productiva y configuraciones institucionales. Los casos límites que ilustran la aseveración anterior son Estados Unidos y Japón. El primero, con una participación de 10% en las importaciones de la OCDE, pierde en los años ochenta 1.5% de participación, mientras que el segundo, con una participación de 8% en las importaciones de la OCDE, eleva la suya en 76% durante el decenio (véase nuevamente el gráfico V-1). Rubros importantes que en Japón se hallan en situación óptima se han originado, desde el punto de vista tecnológico e industrial en Estados Unidos, como por ejemplo, automóviles o computadores, y constituyen, por tanto, "oportunidades

Gráfico V-1

JAPON Y ESTADOS UNIDOS: ESTRUCTURA COMPETITIVA GLOBAL

Situación por grupos principales de productos en 1989^a

	Japón	Estados Unidos
Participación global 1987-1989	8.15%	10.07%
Variación respecto de 1978-1980	76.09%	-1.54%
Situación óptima	Automóviles (781) Equipo de telecomunicaciones (764) Computadores (752)	Máq. no eléctrica (714) Pulpa de papel (251) Pescado fresco (034)
Situación de vulnerabilidad	Aparatos fotográficos (881) Maq. ingenier. (723) Tej. fib. art. (653)	Frutas frescas (057) Otr. maderas (247) Carnes frescas (011)
Situación de oportunidades perdidas	Fonógr. (763) Radioreceptores (762) Recep. televisores (761)	Computadores (752) Part. automóviles (784) Aeronaves (792) Automóviles (781)
Situación de retirada	Motocicletas (785) Planos univ. (674) Relojes (885)	Semil. oleag. (222) Hulla (322) Piens. animales (248)

Fuente: Fernando Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto de 1991, gráfico 3.

^a Los tres dígitos entre paréntesis indican el grupo correspondiente en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

Cuadro V-1
COMPETITIVIDAD EN EL MERCADO DE LA OCDE

	Participación en importaciones de la OCDE			Estructura de las exportaciones (%)			
	1979	1988	(Variación %)	Recursos Naturales	Energía	Manufacturas	
						Basadas en RN	No basadas en RN
Países de competitividad creciente							
Grupo 1	10.6	18.3	72.6	11	1	16	67
Grupo 2	2.9	3.3	13.8	34	8	24	32
Grupo 3	30.5	34.2	12.5	8	3	20	68
Total	44.0	55.9	27.0	16	5	19	58
Países de competitividad decreciente							
Grupo 1	22.0	21.5	-2.3	14	11	21	54
Grupo 2	2.6	2.0	-23.1	51	24	16	8
Grupo 3	4.3	2.8	-34.9	45	18	19	15
Total	28.9	26.3	-9.0	34	16	19	30

Fuente: Elaboración de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de datos de COMTRADE. Mayor información estadística al respecto se encuentra en F. Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", Revista de la CEPAL, No. 44 (LC/G.1077-P), Santiago de Chile, agosto de 1991.

perdidas" para este último, es decir, rubros dinámicos en los cuales este país pierde participación, en parte por el proceso de internacionalización de sus propias empresas. Los rubros en los que Estados Unidos aumenta su participación son predominantemente recursos naturales, con diversos grados de elaboración, pero dos tercios de sus exportaciones totales están constituidos por rubros dinámicos en los que ese país pierde participación relativa. En obvio contraste, el 80% de las exportaciones de Japón está constituido por rubros dinámicos en que ese país gana participación relativa.

ii) *Países de competitividad "creciente"*

Las diferencias de posicionamiento y eficiencia relativa permiten distinguir tres grupos. El primero está integrado por 12 países donde los productos en que convergen el buen posicionamiento y la eficiencia tienen una participación mayor que en el conjunto de los países de competitividad "creciente" (45%).⁴

Los dos países latinoamericanos que integran este grupo —México y República Dominicana— participan en el mercado internacional con manufacturas no basadas en recursos naturales, merced en buena medida al proceso de globalización del comercio internacional, en virtud del cual las empresas líderes de los países desarrollados se desplazan hacia proveedores con bajo costo de mano de obra y con variadas modalidades de coproducción, incluida la maquila.⁵

Esos mismos dos países son los únicos de este grupo que, en los años ochenta, muestran simultáneamente aumentos de la competitividad y una caída del ingreso por habitante. Esto se da en casi todos los países de América Latina y responde a que el avance en la inserción internacional ha coincidido con un oneroso servicio de la deuda externa y con drásticos procesos de estabilización y reestructuración productiva.

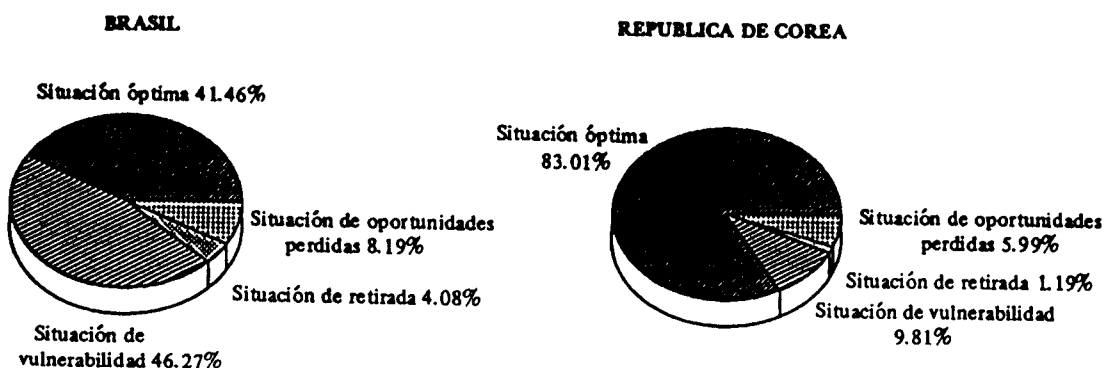
Un segundo grupo de países de "competitividad creciente" lo conforman aquellos con exportaciones eficientes en su producción,

aun cuando su posicionamiento no sea favorable (predominio de rubros no dinámicos).⁶ Prevalcen los productos en situación de vulnerabilidad y los recursos naturales, acompañados de una proporción elevada de manufacturas basadas en estos recursos. De los siete países que conforman este grupo, sólo uno es de elevado ingreso por habitante (Noruega), mientras que cuatro son latinoamericanos (Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay). La mayor participación en el comercio internacional que estos países muestran en los años ochenta proviene, fundamentalmente, de haber mejorado la eficiencia productiva en rubros predominantemente poco dinámicos. Con la excepción de Brasil, se trata de economías pequeñas, en proceso de apertura, con elevada cobertura educativa y en las cuales las exigencias de la competitividad sistémica pueden alcanzarse en un grado relativamente alto. Su tamaño pequeño les permite mejorar su posición relativa en productos poco dinámicos y ganar participación global en el mercado. Sin embargo, su situación es vulnerable, tanto por el menor dinamismo de esos productos, como por las oscilaciones de precios que afectan a varios de ellos.

Resulta ilustrativo comparar la situación de Brasil y la de la República de Corea que, a pesar de obvias diferencias en cuanto a dotación de recursos naturales, estrategia de inserción en el comercio internacional y gravitación de empresas extranjeras (esta última es notablemente mayor en Brasil), tienen en común una base productiva y de exportaciones diversificada. Se observa (gráfico V-2) que ambos países comparten una similar composición de sus exportaciones de manufacturas, con rubros que hacen uso intensivo de mano de obra (vestuario y calzado), recursos naturales con algún grado de elaboración (madera y mineral de hierro) y bienes que hacen uso intensivo de capital (automóviles, productos siderúrgicos). Si se considera el conjunto de productos en los que ambos países aumentan su participación relativa (productos en situación óptima más aquellos en situación de vulnerabilidad), se observa que en Brasil esa proporción se eleva a 87% y en la

Gráfico V-2

BRASIL Y REPUBLICA DE COREA: ESTRUCTURA COMPETITIVA GLOBAL

Situaciones y productos principales en 1989^a

	Brasil	República de Corea
Participación global 1987-1989	1.18%	2.10%
Incremento respecto de 1978-1980	20.14%	127.79%
Situación óptima	Frutas en conserva (058) Calzado (851) Aluminio (684)	Calzado (851) Automóviles (781) Prendas de vestir (848)
Situación de vulnerabilidad	Café (071) Min. de hierro (281) Pien. anim. (081)	Plan. univ. (674) Tej. fib. art. (653) Tubos de hierro (678)
Situación de oportunidades perdidas	Mot. comb. int. (713) Hil. fib. tex. (651) Crustáceos frescos (036)	Pescados frescos (034) Ropa interior (844) Hil. fib. tex. (651)
Situación de retirada	Cacao (072) Madera trab. (248) Azúcar (061)	Tej. fib. tex. (654) Tabaco en bruto (121) Madera trab. (248)

Fuente: Fernando Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto de 1991, gráfico 6.

^aLos tres dígitos entre paréntesis indican el grupo correspondiente en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

República de Corea a 93%, con la salvedad de que el 83% de las exportaciones de este último país está constituido por productos que, además de ganar participación relativa, presentan mayor dinamismo que el mercado internacional (la proporción es levemente superior a la de Japón).

El último grupo de países de competitividad "creciente" está integrado por aquellos en que predominan las exportaciones dinámicas (47%), si bien van perdiendo posición relativa en ellas (situación de oportunidades perdidas).⁷ Su base productiva es de alto contenido tecnológico, pero su eficiencia productiva y de comercialización aparece rezagada respecto a los competidores.

En suma, los países de competitividad "creciente" incluyen buena parte de los países de Europa occidental, el este de Asia, y países en desarrollo —mediterráneos y latinoamericanos— que tienden a insertarse en el mercado, en parte gracias a los procesos de globalización de las empresas de los países desarrollados. Los países que lideran el grupo de competitividad "creciente" —Japón y los de Europa occidental— comparten en los últimos decenios, a pesar de muchas diferencias, una modalidad de funcionamiento económico y social que ha tendido a privilegiar el acuerdo y la negociación.

iii) *Países de competitividad "decreciente"*

Dependiendo del peso relativo del mal posicionamiento o la menor eficiencia, se pueden distinguir también aquí tres grupos. El primer grupo lo conforman países con productos de buen posicionamiento, si bien predomina la pérdida de participación en los mercados.⁸ La participación en el mercado de este primer grupo de países de competitividad "decreciente" cae en los años ochenta de 22% a 21.5%.

El segundo grupo de competitividad "decreciente" incluye aquellos cuya debilidad radica en un mal posicionamiento de muchos de sus productos, lo que no alcanza a ser neutralizado por la eficiencia relativamente elevada del país.⁹ Predomina la situación de vulnerabilidad (56%), y las exportaciones de recursos naturales, incluido el petróleo (75%).

El tercer grupo corresponde a los países donde predomina la situación de retirada (46%): coexisten un mal posicionamiento de los productos y una baja eficiencia del país.¹⁰ Los países latinoamericanos de este grupo comparten una débil presencia de manufacturas no basadas en recursos naturales (menos del 20% de las exportaciones totales), con relativa independencia de los niveles de ingreso y desarrollo, en tanto aparecen países situados en ambos extremos de la escala regional de ingresos.

Considerados en conjunto, entre los países de competitividad "decreciente" se hallan aquellos que han liderado sucesivamente la economía mundial (los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos); los países de economía planificada; la mayor parte de los países de América Latina; algunos países de Asia con fuerte dotación de recursos naturales (Indonesia —que muestra un rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas—, Filipinas y Malasia) y, por último, dos países desarrollados (Australia y Nueva Zelandia), cuya participación se basa predominantemente en los recursos naturales y en los cuales el seguimiento de las tendencias del mercado internacional ha sido insuficiente.

iv) *Competitividad, recursos naturales y desarrollo sustentable*

La diferencia fundamental entre América Latina y varios de los países de la OCDE con dotación generosa de recursos naturales, radica en que en estos últimos la industrialización se apoyó fuertemente en la transformación de dichos recursos. Asimismo, desarrollaron tecnologías conducentes al uso integral de los mismos, lo que les permitió integrar exitosamente progreso técnico, competitividad, recursos naturales y medio ambiente.

En efecto, las políticas de elaboración de los productos básicos pueden, por ejemplo, favorecer la competitividad sistémica, al inducir mejoras en los sistemas de transporte, comercialización y financiamiento. Dos componentes esenciales del vínculo de sectores

de recursos naturales con la actividad industrial y de servicios se encuentran en la industria de bienes de capital, particularmente maquinarias y equipos especializados, y en los servicios de ingeniería, ambos sectores decisivos en el impulso a la productividad y la difusión tecnológica.

De allí que los recursos naturales, no obstante que en general se caracterizan por un menor dinamismo en los mercados internacionales, ofrecen potencialidades significativas, además de la generación de divisas, en aprendizaje empresarial, difusión tecnológica y estímulo a sectores manufactureros y de servicios conexos. Para alcanzarlas se necesita abandonar una visión sectorialista excesiva y enfrentar el menor dinamismo de tales rubros con políticas que incentiven la incorporación y la difusión tecnológica, los enlaces con las actividades secundarias y terciarias y los avances en la elaboración y comercialización de los productos básicos. Todos estos ámbitos constituyen también áreas relevantes de una cooperación regional que estimule la competitividad.¹¹

Una estructura de exportaciones fuertemente basada en los recursos naturales está expuesta además a la presión de los mercados internacionales sobre normas ambientales, tema que refuerza la importancia de la incorporación tecnológica para conciliar competitividad y sustentabilidad ambiental.

v) *Implicaciones: orientaciones de estrategia*

Pese a sus múltiples limitaciones —la más fundamental, sin duda, el que no se puede proyectar hacia el futuro las tendencias del pasado, sobre todo en un período de tránsito entre dos patrones tecnológicos diferentes— el ejercicio anterior permite ilustrar la diversidad de opciones de inserción internacional.¹² Sugiere así ciertas conclusiones preliminares sobre el posicionamiento y la eficiencia productiva de los países.

En lo que se refiere al rubro o posicionamiento:

a. Las manufacturas no basadas en recursos naturales, que por cierto incluyen los equipos e insumos utilizados en la transformación de los recursos naturales, constituyen una proporción mayoritaria y creciente del comercio internacional.

b. Retirarse de mercados en declinación no siempre es la política indicada. Por una parte, una mayor eficiencia productiva puede elevar la participación del país en el rubro lo suficiente para compensar el poco dinamismo de ese mercado, lo que ilustra el caso de las "rentas" asociadas a la producción de varios recursos naturales de la región. Por otra, puede aprovecharse esa mayor eficiencia, introduciéndola en la cadena productiva, explotando los eventuales eslabonamientos productivos hacia adelante y hacia atrás para incrementar el valor agregado y diversificarse hacia rubros de mayor dinamismo, lo que de nuevo alude a casos de posible industrialización de recursos naturales. No obstante, el estar en mercados en declinación es una señal de advertencia, que sugiere la necesidad de aprovechar esa fuente de ingreso —mientras dure— para buscar una mayor diversificación o una reconversión. Los plazos para ello serán mayores mientras menor sea la participación del país en el rubro y mayor su eficiencia relativa.

En lo que se refiere a eficiencia e incorporación de progreso técnico:

a. La incorporación de progreso técnico tiene importancia tanto en lo que se refiere a las características de los distintos rubros como a la eficiencia organizativa con que éstos se producen y comercializan. Tan importante como la reconocida relación entre posicionamiento y progreso técnico es aquella que vincula progreso técnico y eficiencia organizativa para la competitividad internacional.

b. Los rubros en que coinciden dinamismo y elevada eficiencia (rubros en situación óptima) constituyen un núcleo potencial de difusión tecnológica para el resto del sector productivo. El reto en materia de innovación institucional es diseñar mecanismos e incentivos que induzcan esa difusión.

c. En aquellos rubros dinámicos en que un país pierde participación (situación de oportunidades perdidas) cabe considerar la posibilidad de poner en práctica programas sectoriales de reestructuración que permitan recuperar y mejorar las posiciones anteriormente alcanzadas.

De forma más general, se concluye que el apoyo sistémico a la incorporación y difusión del progreso técnico, así como la selectividad en los esfuerzos de promoción, parecen acompañar las experiencias exitosas. De hecho, se observa que entre los países de competitividad "creciente" predominan los países de Europa occidental y asiáticos que, a pesar de sus diferencias, comparten dos características principales: la primera, cooperación estrecha gobierno-sector empresarial, que se expresa en una amplia gama de incentivos y mecanismos institucionales de apoyo a la competitividad internacional; y la segunda, posicionamiento especializado en torno a rubros dinámicos. Estas dos características parecen reforzarse mutuamente, facilitando las decisiones nacionales de posicionamiento, lo cual abre un interesante espacio para el debate sobre el tipo de intervención más compatible con la inserción apoyada en la competitividad auténtica.

Para los países de América Latina, difícilmente puede esperarse que continuarán en el futuro las tendencias a la caída de las remuneraciones y la depredación de recursos naturales que se registraron en los años ochenta. Por eso, tanto los que incrementan su participación como los que la pierden, requerirán de esfuerzos deliberados durante los años noventa para mejorar su posicionamiento y basar su eficiencia en aumentos de productividad. Esto exige diseñar políticas e instituciones orientadas a inducir una transformación productiva compatible con las exigencias de dinamismo y difusión del progreso técnico que impone el mercado internacional. Ese es el tema que se aborda a continuación.

3. Políticas de modificación de la estructura productiva

La propuesta de la CEPAL sobre cómo mejorar la inserción asigna un carácter medular al progreso técnico. En efecto, la necesidad imperiosa de compatibilizar competitividad y equidad dentro de un marco de sustentabilidad ambiental explica la atención especial que se presta a los factores que inciden en la incorporación y difusión del progreso técnico. Entre ellos destacan la base empresarial, los recursos humanos y la infraestructura tecnológica y de comunicación. Debilitados estos factores, es muy probable que la liberalización comercial, aunque tenga un efecto positivo de corto plazo sobre la asignación de recursos (eficiencia estática), no pueda contribuir a desencadenar el proceso de incorporación y difusión del progreso técnico que determina la competitividad auténtica y la inserción final en el comercio internacional.¹³

Otro elemento que distingue a dicha propuesta es la importancia que se le da al posicionamiento, y las consecuencias de política que ello tiene. En efecto, en la medida que la inserción dependa de los rubros específicos en que se ha podido incorporar progreso técnico y adquirir competitividad, se abre la posibilidad de aplicar políticas selectivas de inserción e incorporación tecnológica, en dos sentidos: primero, puede intentarse elegir rubros susceptibles de constituir apoyo, en que se estima *prima facie* que el país tiene el potencial de adquirir una ventaja comparada dinámica; y, segundo, puede introducirse por un tiempo un sesgo proexportador para aprovechar la plataforma industrial desarrollada en la fase de sustitución, así como en décadas anteriores se impuso un sesgo favorable a la sustitución de importaciones y contrario a la exportación.

a) Políticas sectoriales

Si bien los argumentos teóricos a favor de apoyar ciertos rubros son contundentes, queda

por verse cuán eficaces son tales políticas en la práctica. El apoyo que el sector público ha brindado a la transformación productiva e inserción internacional caracteriza la experiencia de desarrollo del Sudeste asiático, de Japón y en menor medida también de otros países desarrollados.¹⁴

Si bien las políticas sectoriales en Estados Unidos y Europa reciben fuertes críticas, las de Japón en apoyo de determinadas actividades manufactureras nuevas suelen considerarse como muy exitosas.¹⁵ Varios de los sectores que Japón identificó como nuevos y promisorios, en Europa y Estados Unidos tuvieron que recibir el tratamiento de sectores en declinación.¹⁶

De mayor relevancia aún para América Latina es el caso de la República de Corea, por ser éste un país de industrialización muy tardía. Después de un período inicial de protección de sectores estratégicos, como la industria pesada y química, se pasó rápidamente (en los años sesenta) a una estrategia de fomento de las exportaciones. Se definieron nuevos sectores estratégicos y se incrementó el apoyo a la penetración de mercados extranjeros mediante la creación de sociedades mercantiles. Después de un ajuste a principios de los años ochenta se eliminó buena parte del control estatal directo. Con todo, el Estado promovió activamente la reestructuración industrial, e intervino más a favor de la pequeña y mediana empresa, y del aumento de la productividad y la investigación y desarrollo.¹⁷ (Véase el recuadro V-1.)

En síntesis, la experiencia respecto a la utilidad de las políticas sectoriales es diversa. (Véanse los recuadros V-2 y V-3.) Las fallas en materia de intervención pueden ser tan importantes como las de mercado, lo que subraya la importancia de la competencia, la legitimidad social y la capacidad operativa de las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar las políticas. El deterioro de las instituciones públicas en muchos países de la región en la última década exigiría primero su propia reestructuración antes de pasar a la formulación de tales políticas.

b) *Un sesgo exportador*

En cambio, los mayores éxitos parecen asociarse a un estilo de intervención concordante con el funcionamiento y las tendencias de los mercados, que evita distorsiones importantes de los precios relativos. Más concretamente, suelen asociarse a los incentivos sesgados hacia las ventas externas (si bien limitando su duración y condicionándolos al logro de metas precisas de exportación). En efecto, si bien las políticas sectoriales en buena parte del continente asiático se asemejan a las políticas de industrialización en América Latina, se diferencian en el uso de incentivos con un sesgo exactamente contrario, proexportador y no pro sustitución; en un constante monitoreo de las actividades apoyadas y en la aplicación de sanciones en casos pertinentes;¹⁸ y en la fortaleza de las instituciones encargadas de prestar tal apoyo.

Aunque se considerara problemático identificar áreas productivas con posibilidades de incorporación más rápida de progreso técnico, no lo sería tanto introducir un sesgo proexportador *transitorio* en la política económica. Según la situación, éste podría ser generalizado, sólo para las exportaciones "no tradicionales", o sólo para las exportaciones "pioneras" (nuevas e inferiores a cierto monto mínimo).

Las justificaciones para tal sesgo —aparte del éxito relativo de esas políticas en la experiencia de los países de industrialización tardía— son varias. En primer lugar, el largo período de sesgo antiexportador sólo puede remontarse con políticas que otorguen señales claras de reasignación de recursos y talento empresarial hacia los mercados externos; así se aprovecharía mejor la plataforma industrial creada por la sustitución de importaciones, cuya expansión está frenada por las limitaciones de divisas y los reducidos mercados internos de la mayoría de los países de la región. Segundo, exportar supone mayor complejidad que producir para el mercado interno, sea por razones de calidad, comercialización, oportunidad, flexibilidad o financiamiento. Tercero, si alguna "industria naciente" existe hoy en día para la

Recuadro V-1

INSTITUCIONES DE APOYO TECNOLÓGICO EN EL SUDESTE ASIÁTICO

A raíz de la presión competitiva en sus mercados de exportación las economías con gran dinamismo exportador del Sudeste Asiático han establecido instituciones especializadas en la exploración, asimilación y difusión de tecnologías. En la República de Corea, la Corporación de Promoción de la Pequeña y Mediana Industria (SMIPC) provee asistencia financiera, capacitación así como servicios de información y asistencia tecnológica y gerencial. El Instituto Coreano de Economía y Tecnología (KIET) es un instituto autónomo de investigación económica y de información técnica establecido para apoyar la competitividad de empresas coreanas en mercados externos. Con cinco oficinas en el exterior y una fuerte representación del sector privado en su directorio, buena parte de las actividades del instituto se orienta a la identificación de oportunidades de mercado para productos coreanos y la asistencia a empresas coreanas que deseen aprovechar estas oportunidades. El KIET dispone también de un extenso banco de datos on-line conectado a fuentes de datos internacionales. La red es accesible desde 16 ciudades principales en Corea. El Centro Coreano de Productividad (KPC) promueve la adopción por empresas locales de procesos de producción automatizados basados en la microelectrónica. Se dispone de un centro de demostración de la automatización flexible que presenta los alcances de la tecnología y ofrece capacitación y asistencia técnica en su uso.

En la provincia china de Taiwán, el Centro Chino de Productividad (CPC) no provee financiación, sino que se concentra en capacitación y asistencia técnica. Aparte de ofrecer una amplia gama de cursos e información técnica, envía equipos de ingenieros experimentados a visitar plantas en todo Taiwán para ayudar a los fabricantes a resolver problemas específicos de tecnología y productividad. Los equipos estudian los problemas y formulan recomendaciones para superarlos. En dos años el CPC visitó más de mil plantas y formuló más de cuatro mil recomendaciones. También llevó a cabo más de 500 proyectos de investigación para mejorar la eficiencia productiva. En caso de problemas tecnológicos mayores el CPC promueve el contacto entre los empresarios y los centros de investigación especializados.

Fuente: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), Industrial Restructuring in Asia and the Pacific (ST/ESCAP/960), Bangkok, 1991.

región no es tanto la de la producción sino la penetración de mercados externos. Todo ello justificaría incentivos transitorios a favor de la exportación.¹⁹

El estímulo a las exportaciones es entonces un componente específico de la transformación productiva en el ámbito de la política económica y comercial. Según las realidades nacionales, tal política proexportadora, pero neutral entre exportaciones, puede ser reforzada con el empleo selectivo de los instrumentos de promoción, apuntando sea a exportaciones pioneras, industriales, de mayor difusión tecnológica o de mercados específicos.

4. Políticas referentes a la incorporación de progreso técnico

La competitividad auténtica requiere no sólo de políticas que modifiquen la estructura productiva sino de políticas que induzcan una incorporación y difusión más rápida de progreso técnico. No basta con "precios correctos" para esto último. De hecho, la incorporación de progreso técnico depende del fortalecimiento de la base empresarial, de la infraestructura tecnológica, de la articulación productiva, sobre todo en actividades claves como información y telecomunicaciones, que eleven la competitividad sistémica, y de una fuerte inversión en recursos humanos. La sección que sigue analiza los

Recuadro V-2

LA POLÍTICA AUTOMOTRIZ EN MEXICO

La industria automotriz mexicana es un caso exitoso de readecuación competitiva a las condiciones internacionales y a las nuevas orientaciones de política económica. Luego de treinta y cinco años de crecimiento al amparo de un arancel diferenciado, a raíz de presiones sobre la balanza comercial, el sector se orienta a comienzos de los años sesenta a fomentar el grado de integración nacional, con requisitos mínimos de contenido local, estimulando el crecimiento de las autopartes y reestructurando las plantas ensambladoras. En 1972, se le impone a las empresas del sector, por decreto, la obligación de compensar con exportaciones parte de las divisas requeridas para importaciones. Se establecen cuotas de producción y limitaciones en cuanto al número de modelos a producir, de manera de adecuarse a las dimensiones del mercado y explotar economías de escala. Más adelante se flexibilizan estas disposiciones y se fortalecen las señales para promover las exportaciones. Sin embargo, el sector automotor representaba en 1981 el 58% del déficit comercial del país. En 1983 se emitió un decreto para racionalizar la industria automotriz, orientado a la generación neta de divisas.

Sin embargo, el cambio de mayor impacto en el sector fue externo. Ante la pérdida de competitividad de los fabricantes norteamericanos en su propio mercado, se inició formalmente en 1985 la exportación de vehículos desde México a Estados Unidos. Estas exportaciones arrojaron importantes beneficios en generación de divisas, modernización de las instalaciones productivas y actualización de los vehículos producidos en el país. Fueron necesarias medidas de apoyo fiscal, pero éstas fueron de índole muy distinta a las políticas sectoriales sustitutivas de importaciones, tanto en cuanto a sus modalidades específicas, como, por cierto, en cuanto al mercado a que se orientaban. Para la instalación de la planta Ford en Hermosillo en 1985, el Gobierno Federal, el Gobierno estadual y algunas empresas paraestatales aportaron lo siguiente: la extensión del gasoducto de Cananea a Hermosillo; la donación del terreno; instalaciones ferroviarias, vías de acceso para la planta y aceleración de la construcción de la carretera de cuatro carriles Hermosillo-Guaymas; un aporte al costo de la antena terrestre para la conexión vía satélite; la interconexión de los circuitos de alimentación de la red eléctrica; la construcción de un acueducto, y el fortalecimiento de los programas de formación profesional y del Instituto Tecnológico de Hermosillo.

A fines de los ochenta se modificaron radicalmente las políticas sectoriales en México. Con el objetivo de lograr la competitividad internacional de la industria, se aplicó una política de apertura comercial y de desregulación. Para el sector automotor, sin embargo, dada su relevancia en la economía, continuarán vigentes por algún tiempo algunas reglamentaciones específicas. El cambio en la política económica exige que el fomento público al sector adquiera nuevas formas; de allí que en el futuro cercano las preocupaciones principales giren en torno al acuerdo de integración comercial con Estados Unidos, en cuyas negociaciones el tema de los automotores está muy presente. Aquí la activa política del Gobierno mexicano busca armonizar la legislación y las normas técnicas de ambos países, aspecto fundamental para el éxito competitivo de las plantas establecidas en México.

avances en las primeras de estas áreas. La última se trata en el capítulo VIII.

a) *Fortalecimiento de las empresas*

El fortalecimiento del ámbito empresarial latinoamericano es un componente imprescindible para avanzar hacia la integración en la economía internacional sobre la base de la competitividad auténtica. La diversidad y heterogeneidad estructural que caracteriza a las empresas en todos los países de la región obliga a seleccionar algunos factores claves sobre los que se debe concentrar la atención del análisis y la política a mediano plazo.

Se examinan en este caso sólo dos de ellos: la dinámica de expansión en el exterior de los grupos empresariales líderes y el apoyo financiero a la pequeña y mediana empresa. Se tratan de manera diferente debido a la amplitud y profundidad radicalmente distintas de los análisis disponibles sobre los mismos. En el caso de las empresas líderes de capital nacional, se presenta lo que puede constituir el primer estudio existente sobre su expansión internacional por la vía de la inversión directa en la década de los ochenta. El trabajo constituye una aproximación inicial para sustentar políticas que impulsen el proceso de inversión en el exterior, considerando las necesarias evaluaciones de sus impactos sobre la

Recuadro V-3

LA POLITICA INFORMATICA EN BRASIL

El desarrollo de la industria informática en Brasil en los últimos quince años se fundó en la política de reserva de mercado. Para ello, la intervención pública protegió el mercado local y estableció restricciones al capital extranjero. Pese al fuerte dinamismo industrial y tecnológico del sector en los años ochenta, persistieron algunas debilidades estructurales y se generalizaron las críticas al desempeño de la industria local, con lo cual la política informática fue perdiendo aliados.

En lo medular, el establecimiento de esta industria naciente hizo recaer sobre los usuarios elevados precios relativos y problemas de calidad y confiabilidad de los productos. Al mismo tiempo, las políticas estructurales de apoyo al sector resultaron frágiles, particularmente en torno a la construcción de la infraestructura científica y tecnológica, dadas las limitaciones del gasto público en la década de la crisis. En tercer lugar, las limitaciones a la inversión extranjera en el sector afectaron actividades con fuertes barreras a la entrada, inhibiendo también el ingreso de empresas nacionales. Finalmente, el proceso inflacionario y la recesión limitaron la difusión tecnológica en el sector industrial, en tanto las sucesivas devaluaciones afectaron la situación financiera del sector de informática, el que hubo de sobrellevar una elevada inversión en condiciones de endeudamiento creciente.

En 1989 se reorientó la política de informática buscando estimular la competitividad del sector, con eliminación gradual de las barreras no arancelarias y arancelarias que lo afectaban. Se modificó la definición de "empresa nacional" para permitir una participación de capital extranjero hasta el 49% del capital de las empresas. Se mantuvo la idea de una política integrada para el complejo electrónico, identificando la microelectrónica y los programas como segmentos prioritarios y objetos del crédito preferencial de la política industrial. Se concedieron exenciones de impuestos y depreciación acelerada a las inversiones en modernización industrial realizadas por los sectores usuarios de informática y automatización industrial.

competitividad y el nivel de actividad en los países de la región.

En cuanto a la pequeña y mediana empresa, se formulan recomendaciones sobre medidas de apoyo financiero en condiciones de mercado que permitan un pleno aprovechamiento de su potencial para la consolidación de ventajas competitivas de los países de la región. El tema se introduce en este capítulo y se desarrolla en mayor profundidad en el capítulo VII.

i) Internacionalización de las empresas latinoamericanas líderes

Las empresas líderes de la región²⁰ han desarrollado, al menos desde mediados de la década del setenta, un intenso proceso de inserción internacional que ha redundado tanto en un fuerte endeudamiento privado en el exterior en dicho decenio como en un auge exportador en los años ochenta.

La internacionalización productiva requiere avances simultáneos y coordinados no sólo en las esferas de comercio internacional y financiamiento sino de inversión en el exterior y

flujos tecnológicos. En efecto, la conquista de mercados externos dinámicos va planteando la exigencia de posicionarse mediante inversión directa en los propios mercados importadores a fin de acceder con ventajas a servicios (financieros, de distribución y comercialización), de sobrepasar las prácticas que restringen el comercio y de acceder oportunamente a innovaciones tecnológicas que faciliten respuestas ágiles a las tendencias de la demanda. Asimismo, la inversión en el exterior permite reducir la incertidumbre asociada a la exportación a esos mercados, penetrándolos desde adentro.

De hecho, diversas empresas, tanto de las "nuevas economías industrializadas" del este de Asia como de América Latina, están invirtiendo fuertemente en el exterior, sobre todo en los países más desarrollados, precisamente por estas razones. La inversión en el exterior permite no sólo aprovechar las ventajas del intercambio interno entre industrias y entre empresas como instrumento para penetrar mercados, sino que abre interesantes alternativas de inversión y de

adquisición de tecnologías cerradas al mercado internacional.

Las inversiones directas de América Latina en los Estados Unidos, principal país receptor de esa inversión, han tenido un comportamiento dinámico, ya que la posición neta de los países latinoamericanos casi se duplicó entre 1987 y 1990, pasando de cerca de 4 000 millones de dólares a poco más de 7 000 millones de dólares, con un nivel de ventas de casi 14 000 millones de dólares en 1989.²¹ Si bien estas cifras son aún modestas en relación con la inversión extranjera total en Estados Unidos, muestran un proceso creciente y una magnitud absoluta significativa desde el punto de vista de los países de origen de esas inversiones.

Venezuela, México y Brasil tienen un peso determinante (si se excluye a Panamá en tanto paraíso fiscal). A partir de estudios de casos nacionales realizados en esos tres países así como en Argentina, Colombia y Chile²² se pueden detectar las principales características que presenta la inversión directa de las mayores empresas de esos países. Entre tales características destacan:

- Brasil, México y Venezuela (véanse los recuadros V-4, V-5 y V-6) encaran básicamente su expansión internacional a partir de la crisis de los años ochenta, y los dos primeros concentran sus inversiones en los Estados Unidos. Por su parte, las empresas argentinas, colombianas y chilenas tienden a orientarse principalmente hacia otros países de América Latina. La reestructuración de la industria argentina en los años setenta y ochenta se refleja en el perfil de las empresas de ese país que se internacionalizan a partir de entonces. El incipiente proceso de inversión en el exterior de las empresas chilenas refleja también una reestructuración de igual magnitud. La petrolización estructural de la economía venezolana cumplió un papel decisivo en la magnitud y estructura de su inversión en el exterior.

- La concentración según el país de destino se vincula también con una fuerte concentración por sector económico de destino. Teniendo en cuenta el monto de las inversiones más que el número de proyectos concretados (de las que se

excluye el sector financiero), se pueden identificar especializaciones sectoriales, como, por ejemplo, de las inversiones venezolanas en petróleo e industrias conexas, de las mexicanas en manufactura de minerales no metálicos, y de las brasileñas en autopartes. (Véase nuevamente el recuadro V-4.)

- El modelo y las políticas de desarrollo de cada país han influido en forma determinante en el mayor o menor ímpetu para invertir en el exterior.²³ En los casos de México y Brasil, se nota un estrecho paralelismo entre el modelo de desarrollo relativamente más abierto al exterior del primero y la mayor dimensión de la inversión externa de sus principales grupos económicos. Los grupos brasileños, pese a tener tamaños similares a los mexicanos, presentan menor propensión a la inversión externa. Así, por ejemplo, pese a que las principales cadenas de televisión, TV Globo (Brasil) y Televisa (México), tienen tamaños económicos relativamente similares, Televisa presenta una actividad internacional mucho más amplia y de mayor extensión temporal, en estrecho paralelismo con la mayor internacionalización que presentan los grandes grupos industriales mexicanos respecto de grupos de igual tamaño de capital en Brasil.

- Las inversiones argentinas y de otros países previas a los años ochenta fueron expansiones "naturales" de procesos y empresas eficientes en la sustitución de importaciones. En algunos casos, esa expansión se acompañó de la transferencia de tecnologías apropiadas, desarrolladas o adaptadas en esos mismos sectores o empresas. La protección de los mercados de los países huéspedes fue un incentivo para esa expansión y a la vez un mecanismo para mantener mercados conquistados por la vía de las exportaciones.

Los cambios operados en los métodos y técnicas de organización y producción de las industrias consumidoras de bienes exportados desde América Latina, han presionado también para que se instalen plantas en los mercados donde están radicadas.

Prácticamente no existen evaluaciones sobre el impacto de las inversiones de empresas

Recuadro V-4

EXCELENCIA EN CALIDAD E INVERSION EN EL EXTERIOR: METAL LEVE, S.A.

La empresa brasileña Metal Leve, S.A. fue fundada en 1950 para producir piezas para motores de automóviles, en especial pistones, cuyas ventas se orientaban básicamente al mercado interno de reposición. En la actualidad, Metal Leve es la segunda empresa de la industria de autopartes en volumen de ventas (366 millones de dólares en 1989) y es considerada la mejor empresa del sector en términos de eficiencia, innovación y calidad.

La penetración del mercado internacional por la vía de las exportaciones comenzó en los años sesenta. Metal Leve identificó un nicho claro en el mercado de pistones para motores de aviones y obtuvo la certificación de la Federal Aviation Agency de los Estados Unidos. En la década de 1970, el mercado en Estados Unidos se amplió para incorporar la venta de partes para motores diesel a Caterpillar. En 1985, se crearon tres filiales en el exterior (Londres; Ann Arbor, Michigan; y Weinstadt, Alemania) para prestar asistencia técnica y comercial de manera eficiente, continua y rápida a los compradores de sus productos exportados desde Brasil. Estas filiales posibilitaban además un seguimiento cercano de los adelantos de la industria automotriz en los grandes centros productores. Finalmente, a partir de 1988, la empresa instaló una planta de producción de pistones en Orangeburg, South Carolina, y estableció un grupo de tecnología de alto nivel en Pittsfield, Michigan.

La decisión de internacionalizarse fue tomada por la dirección de Metal Leve teniendo en cuenta la dinámica tecnológica del mercado de pistones, cuyo éxito depende de la participación en la producción internacional de motores, en la que se definen las nuevas tecnologías de productos y materiales. La estrategia básica es que la empresa debe estar cerca del cliente en el momento en que éste comienza a pensar en el nuevo motor. En los años setenta, el cliente especificaba íntegramente el diseño del producto (la empresa terminal). A partir de los años ochenta, la empresa terminal pasó a definir el desempeño del producto y el diseño quedó a cargo de los productores de piezas y componentes. Tal ha sido el caso del pistón articulado desarrollado por Metal Leve y adquirido por Caterpillar y Volvo.

Los cambios en la dinámica de la industria llevaron a que Caterpillar demandara que Metal Leve entregara los pistones oportunamente y que los fabricara en los Estados Unidos. Para mantener su mercado con Caterpillar la empresa brasileña tuvo que invertir un monto equivalente a 5% de sus ventas anuales para construir la planta mencionada, la que tiene ventas del orden de los 15 millones de dólares al año.

Paralelamente a la inversión anterior, Metal Leve decidió instalar una fábrica de juntas para motores en Indiana en coinversión igualitaria con KS de Alemania (empresa que compite con Metal Leve en el mercado brasileño de juntas). A partir de julio de 1991, los centros tecnológicos de ambas empresas en Brasil y Alemania iniciaron un estrecho proceso de cooperación.

El proceso de internacionalización de Metal Leve parece seguir una pauta en la que la excelencia en calidad e innovación requirió conquistar mercados internacionales. Sostener estos logros, dados los cambios en la relación cliente-proveedor, requirió una estrategia de inversión directa en el exterior, la que posiblemente se extienda en el futuro próximo a la instalación de una planta productora de pistones en un país de la Comunidad Económica Europea.

latinoamericanas en el exterior. En especial, no se conocen las repercusiones que esas inversiones tienen sobre la competitividad internacional de los países donde se hallan las empresas matrices y, menos aún, los efectos correspondientes sobre el nivel de bienestar en esos países.²⁴

La repercusión de las políticas gubernamentales sobre la internacionalización de empresas de la región dista aún de estar definida. Sin embargo, es posible que, incluso antes de tener evaluaciones precisas sobre el

impacto del fenómeno en cuestión, se pueda afirmar que avanzar en la negociación de acuerdos que eviten la doble tributación y eliminar trabas innecesarias a los flujos de capital para la inversión directa son pasos adecuados para aumentar la competitividad y fortalecer la base empresarial latinoamericana. Propiciar medidas adicionales de políticas implica un conocimiento de tales impactos mucho más preciso que el accesible en la actualidad.

Recuadro V-5

LAS GRANDES INVERSIONES EN EL EXTERIOR DE LAS EMPRESAS MEXICANAS PRODUCTORAS DE VIDRIO Y CEMENTO

A partir de 1989, dos grandes grupos privados de capital mexicano, VITRO, S.A. y Cementos Mexicanos, S.A., una vez consolidada su posición en el mercado interno, avanzaron con fuerza en la colocación de inversiones directas en el mercado de Estados Unidos.

La primera adquisición hostil exitosa de una corporación estadounidense por un grupo mexicano fue realizada por VITRO, una empresa con participación controladora que es la productora líder en México de envases de vidrio, vidrio plano y para la construcción, máquinas para la fabricación de productos de vidrio, parabrisas de automóviles y aparatos electrodomésticos, y cuyas ventas alcanzaron los 2 850 millones de dólares en 1990. A finales de 1989, VITRO adquirió 95% de Anchor Glass Container Corporations, el segundo productor de envases de vidrio en Estados Unidos. El costo de esa adquisición se estima en más de 900 millones de dólares, que incluye 460 millones en deudas de Anchor y la compra de Latchford Glass Company por 48 millones de dólares.

VITRO tiene una larga experiencia en operaciones conjuntas con grandes empresas estadounidenses (Ford, Ingersoll Rand, Owens-Corning Fiberglass o Whirlpool); sin embargo, la estrategia que condujo a la compra de Anchor Glass es bastante reciente. De acuerdo a declaraciones de su máximo nivel directivo, VITRO invirtió en el exterior porque, si deseaba continuar siendo una empresa productora de vidrio, no podía seguir estando satisfecha sólo con su posición dominante en el mercado mexicano y cierto nivel de exportaciones (alrededor de 25% de sus ventas). "Con una economía mexicana más abierta, nuestra estrategia tenía que cambiar".

Aunque la estrategia aplicada por VITRO era muy probablemente su única manera de mantenerse como productor mundial en una industria en proceso de fuerte reestructuración, el hecho de que pudiera seguirla una empresa mexicana merece especial atención. En 1983, la deuda externa de VITRO era de 758 millones de dólares; seis años después, luego de haber renegociado con sus bancos acreedores y haber tenido el apoyo gubernamental para convertir su deuda en dólares en deuda en pesos, la empresa debía sólo 15 millones de dólares. Una política de diversificación eficiente y el apoyo público en la reconversión de deuda fueron las bases de su nueva fortaleza en el escenario internacional.

En la industria del cemento, otro grupo privado mexicano (CEMEX - Cementos Mexicanos, S.A.), después de haber adquirido a su principal competidor en el mercado interno para prevenir la absorción del mismo por uno de los mayores productores mundiales, decidió también emprender inversiones directas en Estados Unidos.

Las adquisiciones de CEMEX se concentraron en plantas de producción de cemento y concreto que eran propiedad de Blue Circle Industries. Las adquisiciones en México permitieron a CEMEX aumentar en 20 puntos porcentuales su participación en el mercado interno y proteger sus exportaciones a los mercados del sur de Estados Unidos. Esas compras y la adquisición de plantas en los estados de California, Texas y Arizona llevaron a CEMEX a ser el cuarto productor mundial de cemento, con ventas del orden de los 1 350 millones de dólares. La estrategia de diversificación internacional permitirá a CEMEX, según lo sostiene su dirección, aumentar su eficiencia mediante economías en los gastos de operación de múltiples plantas, mejorar sus canales de distribución y reducir los costos de transporte.

Dado el tamaño de las inversiones de VITRO y CEMEX en Estados Unidos, es manifiesto que esas empresas están aplicando estrategias en las que los elementos que determinan la estructura de sus industrias y su posición competitiva están definidos en un mercado integrado de México y Estados Unidos. En ambos casos, la expansión internacional fue un paso natural para grupos de capital privado que habían consolidado su posición en el mercado interno y que sólo pueden defender eficientemente esa posición transformándose en empresas de nivel mundial.

Recuadro V-6

LA EXPANSION INTERNACIONAL DE PETROLEOS DE VENEZUELA, S. A.

La expansión internacional de la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) la ha transformado en una empresa multinacional en sentido estricto. La primera acción de internacionalización se concretó en 1983 mediante la formación de una asociación con la empresa alemana Veba Oel. La compañía resultante posee instalaciones de refinación (300 MBD de capacidad) y petroquímica, y es accionista importante de empresas que operan terminales de embarque, plantas de almacenamiento y redes de oleoductos.

La segunda gran operación fue la adquisición de la empresa CITGO, que realiza actividades de refinación, distribución y comercialización; producción, mezcla y envasado de lubricantes; operación de oleoductos y poliductos. Asimismo, en 1986 PDVSA se asoció con la empresa sueca, Neste Oy, para formar la empresa Nynas Petroleum, propiedad de los socios en un 50% cada uno. Esta asociación permite a Venezuela el acceso al mercado europeo de especialidades petroleras.

Entre 1987 y 1989, PDVSA adquirió la empresa Champlin Refining Company, localizada en Corpus Christi, Texas, con lo que accedió a 50 terminales de distribución que abarcan 10 estados del sur y el sureste de los Estados Unidos, donde se colocan cerca de 120 MBD. Además, la refinería tiene capacidad para el procesamiento de crudos pesados con alto contenido de azufre y está equipada para producir gasolinas de acuerdo con las normas ambientales de Estados Unidos.

En la Union Oil Company of California, PDVSA posee desde 1989 la mitad de una serie de activos situados en el Medio Oeste, entre los que se cuentan la totalidad de una refinería en Corpus Christi. Además de la refinería, PDVSA adquirió una planta de mezcla y envasado de lubricantes con cuatro terminales, doce terminales para combustibles automotores, una de combustibles para aeronaves y una red propia de estaciones de servicio. La empresa así constituida se denomina The UNO-VEN Co.

En 1989, PDVSA arrendó, por un período de cinco años renovable, una refinería en Curazao, propiedad del gobierno de esa isla. Ese mismo año, también fue adquirida íntegramente Bonaire Petroleum Corporations N.V. (BOPEC), cuyos activos incluyen una terminal de 9.5 millones de barriles, con el objetivo de consolidar las entregas de crudo y productos a sus clientes, especialmente de Estados Unidos. El mismo propósito la llevó a adquirir una terminal petrolera en Bahamas, con capacidad de almacenamiento de 20 millones de barriles de crudo y derivados, y un puerto de aguas profundas.

El principal efecto de la estrategia de adquisiciones en el exterior ha sido la mayor integración de PDVSA. En la actualidad, esa empresa es la más integrada de las 10 mayores del mundo en el área del petróleo: la relación entre producción de líquidos (2 001 MBD) y las ventas de productos (1 800 MBD) es de 110%. La inversión directa en el exterior permite a PDVSA aumentar considerablemente el precio medio de su paquete de exportación, el que, de otra manera, estaría compuesto por crudo relativamente pesado y con bajo precio en el mercado.

ii) *El papel de la pequeña y mediana empresa en el proceso de la transformación productiva con equidad*

La plena inserción de la pequeña y mediana empresa (PYME) en la transformación productiva se justifica por razones ocupacionales, dado el carácter intensivo en empleo del sector, y porque la rápida incorporación y difusión tecnológica exige desarrollar una base empresarial amplia y dinámica. De hecho, el análisis comparativo del patrón de desarrollo en diferentes países muestra que estructuras productivas bien articuladas, particularmente en lo referente a las

vinculaciones entre empresas de diferentes tamaños, tienden a favorecer el desarrollo industrial.²⁵

Dado que el término PYME abarca un grupo de empresas muy heterogéneas, conviene resaltar algunas características de aquel tipo de PYME que será particularmente importante en el proceso de desarrollo de los años noventa: se trata de una PYME moderna que busca la innovación y el crecimiento; se destaca por su activa inserción en la estructura industrial y percibe el cambio como el principal desafío del pequeño empresario moderno. Sus ventajas competitivas se basan en emplear obreros cada vez más calificados para especializarse en

productos y procesos que, por su naturaleza, no tienen muchas economías de escala, como productos electrónicos y otros productos intermedios.²⁶ El aporte de esta clase de PYME tiene grandes potencialidades que van mucho más allá de la contribución directa en términos de empleo y valor agregado actual.

a. *PYME y competitividad internacional.*

Por una parte, por medio de los eslabonamientos productivos, las exigencias de precio y calidad internacional se trasladan a las PYME, con lo que éstas, como proveedoras de actividades transables, pueden convertirse en un exportador indirecto de enorme relevancia para la competitividad de los productos transables, mejorando la calidad y cantidad de los insumos y productos intermedios. Por otra parte, se observa cada vez más la inserción internacional directa de industrias pequeñas y medianas con productos especializados.

b. *PYME y articulación.* El proceso de modernización industrial genera nuevas formas de eslabonamiento productivo en función de redefiniciones de la escala óptima. Surgen así instrumentos como la subcontratación, la comercialización conjunta, y las operaciones conjuntas, entre otros, que tienden a romper las barreras antiguas entre sectores oligopolizados. La PYME se convierte en una especie de amortiguador que absorbe los trastornos de la demanda e incrementa la flexibilidad de respuesta de las grandes empresas. Paralelamente, se incrementará el flujo de personal entre empresas grandes y pequeñas, para maximizar los diversos efectos del aprendizaje práctico. Este aspecto suele tener también una dimensión de equidad, dado que el valor agregado de las industrias grandes puede ser absorbido con mayor nivel de empleo por los proveedores pequeños. La articulación socioeconómica cobra gran relevancia cuando se trata de estabilizar las democracias jóvenes, ampliar la participación política y estimular la desconcentración de intereses y de oportunidades.

c. *PYME e innovación.* La PYME puede adaptarse con mayor rapidez a los cambios administrativos y productivos, pues tiene

estructuras internas más flexibles y menos burocráticas. Asimismo, son menores las barreras que se oponen a su entrada, de tal modo que las nuevas empresas son en su gran mayoría PYME. De su expansión posterior surgen la mayoría de las grandes.

d. *PYME y equidad.* Junto con contribuir a la desconcentración de la propiedad industrial, y aparte de su efecto positivo sobre el empleo, la PYME moderna tiene mayores facilidades para supervigilar la productividad de cada empleado, en tanto unidad productiva más pequeña y personalizada, y ajustar así los niveles de remuneración de acuerdo a la productividad de su personal. Esta dimensión funcional reduce los desajustes que ocurren en organizaciones muy grandes con negociación colectiva y cabildos informales de un grupo pequeño de la plana mayor.

Como segundo elemento resalta la dimensión regional dentro de los países. Como la PYME es menos concentrada en los principales centros industriales, la distribución regional de ingresos se ve fortalecida proporcionalmente al desarrollo de empresas pequeñas.

Las cuatro características anteriores se refieren al aporte potencial del estrato, suponiendo condiciones óptimas de su entorno. Tales condiciones distan de darse en la realidad latinoamericana; por lo tanto, parece imperativo ocuparse de los factores que incrementarían la contribución de la PYME. Además de la estabilidad macroeconómica y de un sistema de precios relativos no sesgado contra el empleo (y, por ende, contra la PYME), hay tres factores destacados: el apoyo técnico, los servicios públicos de infraestructura y los servicios financieros.

Las políticas de apoyo técnico incluyen diversas actividades para la formación de los recursos humanos en aspectos tan variados como la calidad, el diseño, la gestión, la mercadotecnia, la comercialización y la transferencia de tecnología. Igualmente, contemplan programas que impulsan servicios de generación y difusión de informaciones, nuevas formas de articulación productiva

como la subcontratación, los vínculos entre las universidades y la base productiva, y la organización corporativa de las pequeñas y medianas empresas.

Los servicios de infraestructura se encuentran sometidos a un proceso de modernización y adecuación (telecomunicaciones, vías terrestres, aduanas y puertos, etc.). Cabe señalar que una serie de deficiencias de infraestructura que generan costos para las empresas parece afectar más a las unidades de menor tamaño, porque las economías de escala reducen el peso relativo de los mismos. La tramitación y la institucionalidad que rige al sector también deben reformularse de manera de atacar algunas de las trabas que dificultan su crecimiento:²⁷ los excesivos trámites burocráticos (registro legal y tributario, licencias, etc.); las deficiencias de los servicios públicos (por ejemplo, irregularidades en el suministro de agua y energía); y los incentivos fiscales inadecuados.

Como último elemento, se destaca la importancia de los servicios financieros. En este contexto conviene distinguir claramente entre la oferta de servicios financieros a disposición del sector industrial y el sistema financiero como variable de la política macroeconómica. Mientras que la primera es un elemento fundamental de la política industrial, el segundo está sujeto a una matriz de objetivos originados por la política monetaria y financiera macroeconómica. Sin embargo, queda aún mucho por hacer para facilitar el acceso de la PYME a los mercados financieros, como se señala en el capítulo VII.

b) *Fortalecimiento de la infraestructura tecnológica*

La experiencia internacional ha mostrado que el crecimiento y la competitividad —a nivel de las naciones y de las empresas— están relacionados positivamente con la instrumentación de políticas específicas de

acceso, difusión e innovación en el campo de la ciencia y tecnología.

A continuación, se esquematizan algunas características de: los lineamientos de política en este ámbito que han sido eficaces a nivel internacional, y del contenido de las políticas que permitirían alcanzar los objetivos planteados en esta estrategia.²⁸

i) *Lineamientos*

a. *Capacidad social de absorción de conocimientos.* Los sistemas de educación, aprendizaje, investigación y desarrollo y las organizaciones e instituciones que los materializan determinan sistémicamente la capacidad social de absorción tecnológica de un país e inciden sobre el ritmo y la extensión de la incorporación y difusión de nuevas tecnologías, así como sobre la potencialidad de las innovaciones futuras.

La política de ciencia y tecnología y el patrón de ventajas competitivas de la industria de un país han de apoyarse mutuamente. En especial, esa política busca ser consistente con la estructura industrial del país, su estadio de desarrollo competitivo y la capacidad de sus empresas e instituciones de investigación.

b. *El estímulo a las actividades de investigación y desarrollo (I&D) en las empresas.*²⁹ Algunos mecanismos utilizados para fomentar las actividades de I&D en las empresas o asociaciones empresariales son: i) políticas que aseguren una gran rivalidad entre empresas en la fase comercial, que sea compatible con una cooperación eficiente en la fase de desarrollo tecnológico básico; ii) mayor modernización de la demanda interna mediante procesos de capacitación e información a consumidores; iii) mejora en cantidad y calidad de la información sobre tecnologías y mercados disponibles en el país; iv) disponibilidad de recursos para instituciones de investigación especializada orientadas a grupos de sectores industriales; v) mecanismos de subsidio parcial a contratos de investigación entre empresas (especialmente, pequeñas) e instituciones de investigación; vi) apoyo a

la investigación básica y aplicada en las universidades; vii) créditos parcialmente subsidiados a las empresas para que aumenten su demanda de investigación y puedan contratarla con universidades o mediante la instalación de sus propias unidades de I&D.

c. *El ámbito de aplicación de la investigación cooperativa entre empresas.* Aunque existen argumentos en el sentido de que la cooperación evita las duplicaciones, permite aprovechar las economías de escala e internaliza las externalidades, la cooperación demanda algunas condiciones especiales para ser exitosa: primero debe darse más en las áreas de investigación básica de productos y procesos o para eliminar rezagos, que en las esferas de ventaja competitiva de las empresas; segundo, debe abarcar sólo una parte menor de la investigación total de una empresa en un determinado campo; tercero debe ser realizada por instituciones independientes a las que la mayoría de las empresas de la industria tengan acceso; y, por último, debe influir sobre áreas que afectan a múltiples industrias y que exigen inversiones importantes en I&D.

d. *Fortalecimiento de los vínculos entre las instituciones de investigación y la industria.* Para desarrollar estos vínculos se han utilizado diversos mecanismos, como concentración del quehacer de las instituciones de investigación especializada en grupos de sectores industriales o en tecnologías que incidan en puntos comunes a varios de ellos; suscripción frecuente de contratos de investigación entre empresas e instituciones gubernamentales de investigación o universidades, las que determinan metas y formas conjuntas de evaluación, con lo que mejora la eficiencia de tales vínculos; difusión explícita de tecnologías.

ii) Políticas

Sin perjuicio de destacar las medidas orientadas a fortalecer el mercado de tecnología, se señalan a continuación las acciones destinadas a fortalecer la oferta tecnológica y la demanda del sistema productivo, y, finalmente, los

agentes que pueden desempeñar una vital función de enlace entre oferta y demanda tecnológica.

a. *Fortalecimiento de la oferta.* Algunos países de la región han elaborado programas para fortalecer su oferta tecnológica mediante el aprovechamiento más eficiente de sus recursos humanos calificados y de la infraestructura física. (Véase el recuadro V-7.) Dichos programas suelen contener una serie de medidas como, por ejemplo: aumento de los incentivos que reciben las instituciones de educación superior y los centros tecnológicos para mejorar su oferta en cantidad y calidad; perfeccionamiento de la función rectora en los centros tecnológicos del sector público, con participación de empresarios en sus consejos de administración, definición de indicadores de gestión adecuados, y actualización gerencial de sus directores y mandos medios; promoción de la oferta de tecnología comercializable o transferible de las empresas nacionales, a través de agentes de enlace *ad hoc*; dinamización de la transferencia de tecnologías desde el extranjero hacia las empresas nacionales, a través de agentes de enlace *ad hoc*; desarrollo de redes de complementación de la oferta nacional de tecnología con el apoyo a tiempo parcial de científicos e investigadores nacionales residentes en países desarrollados.

b. *Fortalecimiento de la demanda.* Cabe considerar aquí la creación de centros de gestión tecnológica para que promuevan la demanda de tecnología por parte de las organizaciones empresariales y empresas, y fomenten por la vía de la demanda estatal, la creación de mecanismos de subcontratación que impliquen transferencia de tecnología de las empresas subcontratantes a las subcontratadas. Estos centros promoverían también el desarrollo de programas educativos para sensibilizar a los directores y mandos medios de las empresas respecto de las oportunidades que ofrece la tecnología disponible, así como para incentivarlos a potenciar sus capacidades técnicas.

c. *Agentes de enlace.* La vital función de enlace entre oferta y demanda tecnológica puede

ser desempeñada por una variedad de agentes como por ejemplo centros de competitividad internacional en materia de comercio internacional, gestión tecnológica, diagnóstico de problemas y prescripción de alternativas de solución; servicios de apoyo a las empresas, como análisis de costos, mejoramiento de calidad y otros; centros de gestión empresarial orientados a la pequeña y mediana industria; centros o programas de educación a distancia para pequeños empresarios, cámaras de comercio, empresas con programas de subcontratación, y así sucesivamente.

Se ha podido identificar la necesidad de contar con tales agentes de enlace para impulsar la capacidad de innovación tecnológica de varios sectores productivos en la región. (Véase el recuadro V-8). Para incentivar su desarrollo se pueden poner en práctica políticas tales como otorgar financiamiento público temporal, como complemento del financiamiento privado, para la puesta en marcha de agentes con especialización regional, sectorial o mixta; difundir información entre las empresas y las instituciones de investigación sobre los agentes existentes o en formación, y sobre las funciones que realizan, y crear sistemas de información tecnológica modernos (centros, redes, etc.) según las necesidades de las distintas ramas, financiados inicialmente por el sector público hasta un plazo definido, a partir del cual deberá alcanzarse el autofinanciamiento.

c) *Impulso a la articulación productiva*

Si bien el carácter sistémico de la competitividad internacional alcanza a vislumbrarse cuando ésta se considera a nivel de los países, se percibe con toda su nitidez cuando se considera a nivel de los productos. En la medida que los productos exportados desde un país determinado sean competitivos en los mercados de destino, se dice entonces que ese país es competitivo en esos mercados. A continuación se sintetizan algunos resultados obtenidos en investigaciones en el terreno sobre los elementos que tienen una incidencia decisiva

en la competitividad de los productos; a saber, la comercialización de las exportaciones, la modernización portuaria y el desarrollo del sector información y telecomunicaciones. Luego, se esbozan algunas orientaciones para las agroexportaciones, con énfasis en las políticas que refuercen la articulación intersectorial y la competitividad sistémica del sector.

i) *Competitividad y canales de comercialización*³⁰

La competitividad de un producto siempre está referida a los mercados de destino y depende de las características del producto, el lugar en que esté disponible para la venta, la oportunidad en que pueda ser comprado por los potenciales interesados y el precio de venta. Por lo tanto, la competitividad depende de la eficiencia con que se realicen todas las actividades que permiten superar la distancia espacial, temporal y cultural entre la producción y el consumo, para poner a disposición de los compradores los productos que les permitan satisfacer sus necesidades y deseos.

Un país podrá tener exportaciones competitivas en la medida que las normas y prácticas comerciales y financieras armonicen con las existentes en los mercados internacionales, en que las exigencias gubernamentales relativas a las exportaciones permitan a los participantes responder con prontitud a los cambios en los mercados internacionales, en que se cuente con la infraestructura, los vehículos, los equipos y las instalaciones adecuadas para poder enviar los productos exportados a los mercados de destino, y en que se tengan todos los servicios de apoyo que se necesitan para llevar a cabo una operación de exportación.

En los países que presenten estas características, podrán formarse canales de comercialización eficientes para las exportaciones, es decir, conjuntos de actores que realicen en forma eficiente y coordinada todas las actividades que permitan llegar con los productos que los compradores quieren a los

Recuadro V-7

PROGRAMAS DEL CONACYT DE MEXICO PARA APOYAR EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

En mayo de 1991, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) dio a conocer un conjunto de proyectos de apoyo al desarrollo científico y tecnológico que implica un gasto cercano a 100 millones de dólares por año, que se agregan a los aproximadamente mil millones de dólares anuales que gasta México en ciencia y tecnología (alrededor de 0.4% del PIB).

Los programas en cuestión comprenden:

1. Fondo para repatriar a los investigadores mexicanos y retenerlos en el país.
2. Fondo para el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica; en particular, para el financiamiento parcial de la adquisición de equipos y materiales científicos.
3. Fondo para la creación de cátedras patrimoniales de excelencia en instituciones de educación superior y centros e instituciones de investigación.
4. Fondos para el financiamiento de proyectos de investigación en las áreas de ciencias exactas, naturales, de la tierra, sociales, humanas y de la conducta, aplicadas y de la salud.
5. Creación de un registro de instituciones de posgrado de excelencia en disciplinas científicas. Los estudiantes de aquellos posgrados que obtengan su inscripción en el padrón respectivo dispondrán de becas para pago de inscripción y colegiaturas, una asignación mensual para gastos de mantención y seguro médico.
6. Fondo de investigación y desarrollo para la modernización tecnológica que financiará proyectos cuyo usuario final es una empresa privada.
7. Fondo para el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas estratégicas mediante el cual el Gobierno Federal participará con recursos simultáneos en la creación de centros de investigación y desarrollo tecnológico conjuntamente con empresas de una misma rama económica, cámara industrial o sector.

Recuadro V-8

PERU: COOPERACION EN BIOTECNOLOGIA Y CULTIVO DE LA PAPA

Un caso de interés al respecto es la cooperación entre una empresa líder en el campo de la biotecnología, una universidad y un centro internacional de investigación. Los resultados de este trabajo conjunto pueden beneficiar considerablemente a un gran número de pequeños productores agrícolas. Agricultural Genetics Company, empresa del Reino Unido, es una de las más grandes dedicadas a la biotecnología. En conjunto con científicos de la Universidad de Durham lograron aislar el material genético de una planta, el caupí, que tiene la propiedad de provocar serios trastornos al sistema digestivo de los insectos que la atacan. Dicho material genético logró ser transmitido con éxito al tabaco y en la actualidad la Agricultural Genetics Company, la Universidad de Durham y el Centro Internacional de la Papa de Perú, trabajan para introducirlo en la papa, cultivo básico esencial para los pequeños productores de muchos países en desarrollo.

Fuente: Revista Foro del Desarrollo, julio-agosto de 1991.

mercados de destino. En diversos casos estudiados se concluyó que la participación de personas y empresas (agentes de aduana, transitarios, empresas de comercio internacional, corredores, empresas navieras, empresas de certificación de calidad, y otros) que prestan servicios especializados en los canales de comercialización se justifica plenamente, por cuanto ayudan a superar las diferencias que pudieran existir entre los productores o fabricantes y los consumidores finales. Estos intermediarios se quedan con la mayor parte del valor final de los productos de exportación en los mercados de destino: por ejemplo, en 1990 los fabricantes brasileños de calzado femenino de moda exportado a los Estados Unidos recibieron un 30% del precio al consumidor, mientras que las cadenas de minoristas y tiendas de departamentos estadounidenses recibieron un 60%.

Por ende, para conseguir una mejor inserción internacional de los productos latinoamericanos hay que aprovechar las oportunidades existentes en el campo de la comercialización y, particularmente, en la distribución física, a fin de mejorar la competitividad de las exportaciones regionales. En este sentido, debe insistirse en que haya competencia entre los actores que prestan los diversos servicios que permiten realizar una exportación. Debe evitarse la existencia de monopolios estatales o privados en cualquiera de las actividades de comercialización de las exportaciones.

Sin desconocer las dificultades reinantes en esa esfera, en particular, las presiones proteccionistas vinculadas con la comercialización en los mercados de destino, es claro que queda un amplio campo para la inversión latinoamericana en el exterior y para las inversiones regionales multinacionales en las cadenas de comercialización. Probablemente éste sea un campo propicio para acelerar las inversiones latinoamericanas en el marco de una integración que, orientada a los mercados internacionales, contribuya a fortalecer el poder de negociación regional y a captar una cuota

mayor del precio de venta en los mercados de destino.

ii) *Modernización de los servicios portuarios*³¹

El marco institucional de los puertos de América Latina es el resultado de la acumulación de directrices gubernamentales durante los últimos cincuenta años. En muchos puertos de la región se aplican sistemas de empleo oficializado y no oficializado, en que los trabajadores titulares subcontratan tareas a sus colegas no oficializados. En varios casos, los sindicatos tienen poder de veto sobre la adopción de nuevas inversiones y tecnologías, la asignación de la fuerza de trabajo, la ampliación del número de turnos, etc., lo que limita la eficiencia de la administración portuaria. El equipo de manipulación de la carga funciona a ritmos lentos y poco económicos en comparación con los competidores de otras regiones. Las líneas férreas que conectan las zonas de producción con el puerto se hallan mal tenidas y no son competitivas con el transporte terrestre. Esto aumenta innecesariamente los costos de los puertos para los usuarios, y reduce la competitividad internacional del país.³²

La adopción paulatina de políticas orientadas a la exportación no ha ido a la par con las reformas del sistema portuario. En el marco de dichas políticas, los puertos ya no pueden mantener el control sobre el comercio de un territorio y deben redefinir sus servicios y sus estructuras de costos, tomando en cuenta los desafíos que enfrentan las industrias que sirven, los puertos que compiten con ellos y las estrategias de los transportistas. Los puertos caros e ineficientes tienden a ser expulsados de las cadenas dinámicas de comercialización.

Para este decenio, los puertos de América Latina y el Caribe enfrentan el triple desafío de aumentar la productividad, reducir los costos y entrar a formar parte de cadenas de distribución internacionales. Las soluciones que en este ámbito han impulsado los países incluyen:

normas laborales que aseguren el libre acceso al trabajo portuario y hagan económicamente factible el trabajo en tres turnos, los 365 días del año; libre entrada de empresas de estiba privadas; contratos de gestión; transformación de la administración portuaria gubernamental en una empresa de propiedad pública; autorización a los terminales marítimos con usuario exclusivo para movilizar cargas de terceros; y venta directa de los puertos. A fin de crear un ambiente competitivo, los gobiernos combinan a menudo la privatización con un conjunto de reglamentos que liberalizan y descentralizan sus puertos y que equilibran las relaciones entre la fuerza de trabajo y la gestión portuaria, eliminando prácticas monopólicas.

Como las modalidades posibles son distintas, la racionalización y modernización de la actividad portuaria y de las redes de servicios y transportes conexos constituye un tema central para la competitividad sistémica.

iii) *Información y telecomunicaciones*³³

Las tecnologías de información juegan un papel decisivo para mejorar el posicionamiento y la eficiencia de la inserción internacional. Al mismo tiempo, contribuyen a facilitar la articulación sistémica entre competitividad, equidad y sustentabilidad ambiental. Una infraestructura tecnológica articulada en torno a la información y las telecomunicaciones aporta nuevos conocimientos, refuerza la capacidad de procesamiento y compilación, y favorece la conexión e interacción de todas las partes involucradas en el proceso.

La modernización y absorción del progreso técnico con miras a incrementar la competitividad supone un perfeccionamiento cuantitativo y cualitativo de los circuitos de información, tanto al interior de los procesos productivos como en sus relaciones con su entorno espacial y económico. Ello se expresa no sólo en un mejoramiento generalizado de las modalidades de procesamiento de la información, sino también en la incorporación de

nuevos conocimientos, en particular aquellos de orden estratégico.

La información y las telecomunicaciones tienen impactos directos e indirectos sobre la cohesión y el bienestar social y sobre la equidad. Entre los impactos directos cabe mencionar sus efectos sobre la comunicación interpersonal y la incorporación de sectores marginados a la economía. Entre los impactos indirectos está su contribución a la mayor eficiencia de los sectores de educación y salud.

Desde la sustitución de la materia y la energía por la información en los procesos productivos, hasta la adopción de los nuevos paradigmas industriales —como el "just in time", "zero reject", "fault tolerant", "small is beautiful", etc.— estas mutaciones tecnológicas de orden estructural encuentran en la información y las telecomunicaciones un poderoso aliado que permite revertir ciclos clásicos de causalidad que deterioran la sustentabilidad, al reformular la base misma de los procesos productivos mediante nuevos patrones organizativos y gerenciales. En efecto, éstos, apoyados en las nuevas tecnologías, facilitan el ahorro de materiales, energía, tiempo, espacio y recursos financieros, estimulando incrementos de la productividad y la viabilidad económica de técnicas de producción menos contaminantes, así como la producción de bienes y servicios que reducen el deterioro ambiental.

Del análisis efectuado sobre la experiencia regional e internacional surge un conjunto de tareas impostergables que competen al Estado y al conjunto de los agentes económicos:

a. Desarrollar *la infraestructura de telecomunicaciones* para alcanzar un límite inferior crítico compatible con una transformación productiva que desconcentre las oportunidades, lo que implica inversiones anuales del orden de 1.4% del producto regional o de un 7% de la formación bruta de capital fijo. Tales inversiones debieran concentrarse en aumentar significativamente la densidad de líneas telefónicas principales, del nivel actual de 5 por cada 100 habitantes a 20 líneas por cada 100 habitantes en el curso de la década.

b. *Lograr un equipamiento generalizado en materia de procesamiento de datos*, que se concentre en la automatización industrial y el mejoramiento de la gestión de la interacción, tanto al interior de los procesos productivos como en sus relaciones con su entorno, velando porque ello vaya acompañado de un incremento significativo de la conectividad. Esta inversión en informática exige un esfuerzo similar al de las telecomunicaciones.

c. Impulsar la *difusión de las tecnologías de la información*, en especial por la vía de una información actualizada y evaluada de la oferta disponible o, al menos, acerca de las fuentes de información pertinentes.

d. Favorecer la *circulación de la información* tanto a nivel nacional como internacional, lo que supone abordar la protección de la privacidad y los derechos patrimoniales. (De lo contrario, prevalecerán la confidencialidad y la opacidad.)

e. Definir un *marco regulador para las telecomunicaciones* que distinga claramente los servicios de los medios físicos, con una autoridad normativa dotada de atribuciones claras, como la de establecer mecanismos de fijación de tarifas según pautas que incluyan costos marginales de largo plazo asociados a innovaciones reales, incrementos de productividad, rentabilidad, y así sucesivamente. Esto tiene particular importancia en relación con la privatización, si es que se opta por este camino.

Para el sector de las telecomunicaciones se propone un marco regulador *estructurado en torno a cuatro objetivos*:

a. *Universalidad del servicio*. Con miras a dar acceso al teléfono a cada habitante de la región, se postula alcanzar metas de densidad de 20 o más líneas principales por cada 100 habitantes, con mínimas esperas, así como satisfacer imperativos sociales en materia de telefonía rural y casetas públicas.

b. *Integridad de la red*. Se trata de garantizar al público la total conectividad nacional e internacional de los servicios, junto con altos estándares de seguridad.

c. *Defensa del usuario*. La existencia de monopolios y posiciones dominantes hace imprescindible la protección y adecuada información de los consumidores.

d. *Autofinanciamiento*. Se postula que el sector debe autofinanciarse sin recurrir a subvenciones para financiar la cuantiosa inversión social requerida.

iv) *Agricultura y estrategias de inserción*

En la actualidad, los mercados internacionales de productos agrícolas presentan un panorama complejo dominado por la creciente competencia entre países exportadores y por precios decrecientes para productos básicos importantes. A pesar de las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay, no cabe esperar que a mediano plazo la situación descrita cambie radicalmente. De ahí que la competencia en las exportaciones agrícolas seguirá siendo muy intensa en los años noventa. Ello constituye un punto de partida para perfilar las estrategias de inserción.

Diversificación, flexibilidad y competitividad son los elementos básicos para conseguir una buena inserción internacional agroexportadora, pues facilitan logros de posicionamiento y eficiencia en el comercio internacional. El éxito agroexportador, de acuerdo al dinamismo diferenciado de los productos en los mercados internacionales, tendría que ser considerado como una etapa de un proceso más general de evolución competitiva, conducente al momento en que sea oportuno acceder al desarrollo agroindustrial. Junto con facilitar el acceso a la lógica industrial y la absorción de progreso técnico en las actividades agrícolas, este proceso favorecería una transformación agrícola compatible con estructuras agrarias menos concentradas, con mayor productividad y con vínculos funcionales entre la agricultura y la industria, eslabón que es débil en la industrialización latinoamericana. Tal evolución, por lo demás, la confirma la experiencia reciente de varios países en

desarrollo como Brasil, Chile, Malasia y Tailandia.

También son esenciales para una inserción exitosa la productividad y competitividad de las agroexportaciones. La permanente incorporación de nuevas tecnologías, entre las que destacan la biotecnología y la manipulación genética,³⁴ desempeñar en esto un papel de gran importancia.

A causa de los avances biotecnológicos es dable pronosticar una cierta pérdida de dinamismo en los productos alimentarios tradicionales, en la medida que las principales investigaciones se han orientado hacia nuevas especies e híbridos de alta productividad que paulatinamente seguirán incorporando en los mercados de países industrializados. Sin embargo, en la medida que avance la investigación tecnológica en la región, productos no tradicionales, especialmente tropicales, posiblemente podrán expandirse y conquistar nuevos mercados.

Los aumentos de productividad permiten reducciones de costos, flexibilidad de precios y aumentos salariales. Sin embargo, también tienen un papel importante los elementos más ligados a la productividad del entorno, como una buena difusión de las técnicas correctas de cosecha, manejo, embalaje y transporte de los productos de exportación; la observación estricta de las normas fitosanitarias de los países importadores; la conexión con circuitos comerciales eficientes, sea al interior del país exportador o al interior de los países importadores, así como con los servicios portuarios conexos; un conocimiento actualizado de las preferencias de los consumidores en los países importadores en cuanto a variedad, tamaño, diseño, normas ambientales, etc., y, por último un enfoque sistémico de la competitividad, que no descuide ninguno de estos elementos.

El grado de competitividad de las agroexportaciones de un país, dado el carácter sistémico de tal proceso, se determina también por la calidad de la legislación y reglamentación interna. Desde esta perspectiva, cualquier medida que simplifique y agilice los trámites de

exportación y de importación de insumos y equipos redundará en una mayor competitividad comercial para el país. En naciones con abundante dotación de recursos agrícolas, como son las latinoamericanas, los progresos generales en materia de competitividad favorecen más que proporcionalmente al sector agropecuario, pues permiten una rápida respuesta de las ventajas comparativas latentes en el sector.

También es importante la dotación de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización agrícola. Las comunicaciones, carreteras, estructuras de acopio para el tratamiento poscosecha y el control fitosanitario, son todas dimensiones de la competitividad sistémica en las agroexportaciones. Ejemplos de ello se encuentran en el desempeño dinámico y prometedor de exportaciones agropecuarias no tradicionales en la región. En algunos casos, como en Brasil, las ganancias del valor exportado en tales rubros entre 1986 y 1989 (soya y jugo de naranja), han excedido las mermas asociadas al café y el azúcar. En Paraguay se detectan también avances significativos, particularmente en las fibras de algodón y semillas de soya. A su vez, los productores y exportadores hortofrutícolas de Chile, junto con aumentar y diversificar su oferta exportable, muestran una creciente flexibilidad en la composición de sus exportaciones, entre ellas las destinadas a los mercados mundiales de productos congelados.³⁵

Notas

¹ Las innovaciones interrelacionadas técnica y económicamente forman los sistemas tecnológicos que pueden afectar varias ramas del aparato productivo. Un sistema tecnológico conjuga innovaciones en insumos, productos y procesos con innovaciones organizativas y gerenciales. Las revoluciones tecnológicas aluden a constelaciones de sistemas tecnológicos con una dinámica común.

² El nivel de agregación del análisis es el de rubros identificados con tres dígitos en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev.2. La metodología puede aplicarse a otros mercados y niveles de agregación.

De disponerse de información, podría aplicarse incluso a nivel de empresas en lugar de países.

³ Se desglosa la variación de las importaciones de un rubro determinado (i) provenientes de un país (j) respecto a la variación de las importaciones totales, en dos componentes: la variación de las importaciones totales provenientes de cualquier procedencia (que define el posicionamiento de ese rubro) y aquella que es propia del país de origen bajo análisis (que define la eficiencia). En efecto: la variación en M_{ij} /variación en M es igual a (la variación en M_i /variación en M)* (la variación en M_{ij} /variación en M_i). Así, cuando la variación en M_i es mayor que la variación en M , el país está bien posicionado ya que el rubro es dinámico; y cuando la variación en M_{ij} es mayor que la variación en M_i , el país goza de una situación de eficiencia relativa para la exportación de ese rubro. La variación de la participación total del país en el mercado de destino resulta de la consideración simultánea del posicionamiento de los distintos rubros que exporta y de la eficiencia en cada uno de ellos.

$$(M . j = \sum_{i=1}^M M_i . M_{ij})$$

⁴ Esta categoría la integran los siguientes países: China, España, Finlandia, Japón, la República de Corea, la República Dominicana, México, Portugal, Singapur, Tailandia, Turquía y Yugoslavia. En el caso de China es interesante destacar que el coeficiente de exportación pasa de 4% en 1978 a 19% en 1990.

⁵ Desafortunadamente, este análisis tiene el defecto de que no distingue el grado de valor agregado ligado a la exportación, ni sus eslabonamientos internos. De ahí que el propio método tiende a exagerar la importancia de la maquila. Por cierto, la maquila puede contribuir al desarrollo de un país, sobre todo en sus primeras fases de exportación. Sin embargo, su competitividad de más largo plazo dependerá de si es capaz de integrarla crecientemente al resto de la economía, generando valor agregado adicional por medio de un aprovechamiento de los eslabonamientos "descendentes" y "ascendentes". En 1988 la proporción de maquila en las exportaciones de México a Estados Unidos alcanzaron a 46%, y en la República Dominicana, en 1990, la proporción se estima en dos tercios del total. Sobre México, véase Wilson Peres, *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo

Económicos (OCDE), 1990. Sobre la República Dominicana, véase CEPAL, "Misión de apoyo a la reestructuración industrial en la República Dominicana", Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, 1991, inédito, y "República Dominicana: propuesta de programa de promoción de exportaciones", Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, 1991, inédito.

⁶ Esta categoría de países la integran: Brasil, Costa Rica, Chile, Grecia, Israel, Noruega y Uruguay.

⁷ Esta categoría la integran: Alemania, Canadá, Dinamarca, Francia, Italia, Suecia y Suiza.

⁸ Este grupo de países está constituido por la ex República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, los Estados Unidos, Filipinas, Hungría, Malasia, los Países Bajos, el Reino Unido y Rumania. Malasia exporta crecientemente manufacturas no basadas en recursos naturales; si tal tendencia persiste, pronto ingresará a la categoría de "competitividad creciente".

⁹ Este grupo lo integran: Australia, Ecuador, Indonesia y Paraguay. Australia, país desarrollado, exportador de recursos naturales, ilustra el caso de una economía que muestra rezagos para adecuar su estructura productiva a la demanda internacional.

¹⁰ Este grupo lo integran: Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nueva Zelandia, Perú, Polonia, Unión Soviética y Venezuela.

¹¹ Véase CEPAL, *Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos: cuestiones de política* (LC/G.1658), División de Comercio Internacional y Desarrollo, Santiago de Chile, 22 de abril de 1991.

¹² Entre sus otras limitaciones destacan: el tratamiento de los energéticos, cuya falta de dinamismo fue en gran parte autoinducida por su política de precios; la subestimación de la expansión física de sectores cuyo rápido cambio técnico condujo a una caída de sus precios relativos; la falta de discriminación entre exportaciones con altos eslabonamientos internos y aquellas con pocos (por ejemplo, las exportaciones de maquila, que tienden a exagerar la situación favorable de la República Dominicana); el alto nivel de agregación usado (tres dígitos); y la no discriminación entre competitividad auténtica y espuria.

¹³ Para un análisis de las políticas de apoyo a la competitividad en tales ámbitos, véase CEPAL,

"Fundamentos de la transformación productiva con equidad social y dilemas que plantea", *Transformación productiva con equidad, op. cit.*, capítulo IV.

¹⁴ En el caso europeo, los subsidios bordean el 10% de los gastos del Estado. La mitad consiste en donaciones, básicamente orientadas a la formación de capital. Las exenciones o reducciones tributarias, los préstamos blandos y la participación accionaria, son otros instrumentos destacados del apoyo sectorial. Véase Robert Ford y Wim Suyker: "Industrial subsidies in the OECD economies", *OECD Economic Studies*, N° 15, París, 1990.

¹⁵ Véase por ejemplo, D. Okimoto, *Between MITI and the market*, Stanford, California, Stanford University Press, 1989.

¹⁶ La prioridad que Japón otorga al esfuerzo prospectivo conjunto entre el Gobierno y el sector privado queda de manifiesto en N. Makino, "La proyección total de los noventa: el mundo", Tokio, Mitsubishi Research Institute, 1990, y "El sector manufacturero será eterno", Tokio, Toyokeijaisinboshu, 1990.

¹⁷ Véase Bon Ho Koo: "Korea's Industrialization and Social Capability", y Linsu Kim, "Absorptive Capacity and Industrial Growth: A Conceptual Framework and Korea's Experience", documentos presentados en el seminario "Economic Growth of Developing Countries: 1940's-1980's", organizado por el Korea Development Institute, Seúl, julio de 1991.

¹⁸ Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), *Industrial Restructuring in Asia and the Pacific* (ST/ESCAP/960), Bangkok, 1991.

¹⁹ Véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad, op. cit.*, pp. 89-91. Asimismo, la experiencia indica que tales apoyos deben ser altamente selectivos y decrecientes en el tiempo. Mejor aún si tales apoyos se otorgan según los resultados de exportación, conforme a una modalidad *ex post*. Véase B. Song, *The Rise of the Korean Economy*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.

²⁰ Se entiende por empresa latinoamericana aquella en que la propiedad o el control de los activos depende de capitales que son al menos mayoritariamente de propiedad de ciudadanos de la región. El carácter de líder varía según los países, pero se vincula al tamaño absoluto de la empresa y su cuota de mercado (en general, pertenencia al grupo de las cuatro o cinco mayores en cada mercado).

²¹ Fuente: *Survey of Current Business*, "The international investment position of the United States in 1990", Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos, junio de 1991, cuadro 7, p. 32, y Ned G. Howenstine, "U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1988", *Survey of Current Business*, vol. 70, N° 7, Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos, julio de 1990, y Steve D. Bezirgianian, "U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1989", *Survey of Current Business*, vol. 71, N° 7, Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos, julio de 1991.

²² Estos seis trabajos se realizaron en el marco del proyecto regional PNUD/CEPAL, "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/039).

²³ Naturalmente, la diferencia de tamaño de los mercados internos de ambos países cumple también un papel importante en la persistencia de estilos de desarrollo diferentes.

²⁴ La aceptación social y política de tales inversiones se ha menoscabado por esa falta de evaluación. En algunos países, el propio acceso a la información empresarial es difícil en la medida en que los procesos de inversión directa en el exterior son confundidos con la fuga de capitales, el agotamiento del ahorro interno e incluso la falta de patriotismo. Con toda seguridad, una mejor información y evaluación con cierto nivel mínimo de precisión contribuirán a reducir los juicios preconcebidos que constituyen una verdadera traba para las inversiones en el exterior.

²⁵ Véase CEPAL, *La pequeña y mediana industria en América Latina: experiencias y potencialidades* (LC/R.661), Santiago de Chile, 1988.

²⁶ Véase, por ejemplo, Comisión Económica para Asia y el Pacífico (CESPAP), *Industrial Restructuring in Asia and the Pacific* (ST/ESCAP/960), Bangkok, 1991.

²⁷ Véase H. de Soto y S. Schmidheiny (comps.), *Las nuevas reglas del juego*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1991.

²⁸ Véase CEPAL/UNESCO, *op. cit.*

²⁹ Véase M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, capítulo XII, Nueva York, The Free Press, 1990.

³⁰ Al respecto, véase CEPAL, "Los canales de comercialización y la competitividad de las

exportaciones latinoamericanas", Santiago de Chile, División de Transporte y Comunicaciones, julio de 1991, inédito.

³¹ Véase CEPAL, *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y del Caribe* (LC/G.1633-P), serie Cuadernos de la CEPAL, N° 65, Santiago de Chile, marzo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.10.

³² Se estima que los costos operativos del puerto de Buenos Aires triplican los de Barcelona y Rotterdam y duplican los de Nueva York. En eventos recientes, los exportadores brasileños han señalado que las trabas en los servicios portuarios constituyen un problema central en la competitividad de ese país. Los exportadores chilenos estiman, a su vez, que la inversión insuficiente en infraestructura portuaria les acarrea pérdidas anuales cercanas al costo de construcción de un nuevo muelle.

³³ Véase CEPAL, *Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad* (LC/R.1032), Santiago de Chile, 1991.

³⁴ Las técnicas asociadas a la biotecnología y la manipulación genética han permitido crear, en menos tiempo y a menor costo, nuevas variedades de plantas resistentes a diversas condiciones ambientales. Ello puede alterar considerablemente el mapa de las ventajas comparativas agrícolas, rezagando la demanda internacional de algunos bienes agrícolas relevantes para las economías en desarrollo. Ilustran esta situación los edulcorantes sustitutos del azúcar de caña y la producción de esencia de vainilla. Véase A. Sasson y V. Costarini (comps.), *Biotechnologies in Perspective: Socioeconomic Implications for Developing Countries*, París, UNESCO, 1991.

³⁵ Véase CEPAL, "Reflexiones en torno a la agricultura latinoamericana en una economía abierta", Documento de trabajo N° 13, Santiago de Chile, octubre de 1991.

Capítulo VI

INGRESO Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

1. Introducción

Como la mayor parte del ingreso de un sector considerable de la población proviene de su trabajo, el primer paso de cualquier estrategia tendiente a lograr una mayor equidad debe ser el aumento del empleo y de las remuneraciones; si se pretende que ese aumento sea sostenible, sin embargo, es indispensable elevar la productividad. Si los ingresos del trabajo aumentan a la par con la productividad, es posible conciliar equidad, competitividad y estabilidad, puesto que los ajustes salariales no alzarán los costos unitarios de producción.

Tres son los caminos más importantes para llegar a tal fin: primero, el más clásico, desarrollar en plenitud el potencial latente de la mano de obra mediante programas de capacitación, en lo posible *a lo largo de toda la vida laboral*; segundo, el ingreso familiar y el producto nacional, por la vía del incremento de la participación y de la incorporación a la economía formal de la fuerza de trabajo secundaria, en particular la femenina, lo que se lograría, a su vez, por medio de la "socialización" del costo de algunas medidas en favor de la mujer que, en la práctica, coartan su contratación en el sector formal; y tercero, modernizar las relaciones laborales, lo cual incluye la posibilidad de introducir sistemas de salarios participativos, como ya se ha hecho con éxito en varios países de la región. Esto último no sólo suscita mejoras de

la productividad, sino que reduce los costos marginales de la contratación de mano de obra, fomentando así la contratación de más personas. Ambos factores producen un incremento de la masa salarial. Cabe, finalmente, asegurar que los recursos humanos, actual o eventualmente empleados, puedan mantener o aumentar su rendimiento, pero garantizando la existencia de condiciones ambientales que no atenten contra su salud física o mental.

2. La capacitación¹

Uno de los medios clásicos para elevar la productividad de la fuerza de trabajo es la capacitación. Además, ésta no sólo favorece el crecimiento sino también la equidad, pues suele dar lugar a aumentos de la remuneración del trabajador.

En el momento actual, la capacitación cobra aún más importancia, dado que la región debe emprender una profunda reestructuración y transformación productivas, en las que la calidad y la competitividad serán fundamentales. En efecto, la modernización de la producción no es un proceso homogéneo ni menos aún integral, sino más bien un camino caracterizado por tensiones y desequilibrios, en el que los recursos humanos pueden quedar rezagados con respecto a las nuevas exigencias, tanto en materia de conocimientos técnicos como de la capacidad para adaptarse a un entorno productivo

caracterizado por cambios más frecuentes y de mayor envergadura. La reducción de este desfase requiere de un dinámico programa de capacitación de la fuerza de trabajo —no una sola vez, sino en el transcurso de toda la vida laboral— *así como* de una educación formal de mejor calidad y orientada hacia el trabajo.

En efecto, las deficiencias del actual sistema educativo (tema que se tratará en el capítulo sobre la inversión de recursos humanos) determinan en gran medida las necesidades de capacitación, y seguirán haciéndolo por mucho tiempo. Los analfabetos totales o funcionales requieren cursos básicos de reforzamiento antes de poder beneficiarse de programas tradicionales de capacitación, mientras que los trabajadores que terminaron la enseñanza primaria (algo más de la mitad) ya están en principio en condiciones de aprovecharlos. En vista de que la educación y la capacitación se fortalecen mutuamente, han de ampliarse y mejorarse en forma simultánea. Sin embargo, la capacitación merece un particular esfuerzo, por cuanto se dirige al grueso de la fuerza de trabajo actual, y constituye una inversión con un período de gestación inusualmente corto, pues comienza a dar frutos casi de inmediato.

Los numerosos estudios que se han llevado a cabo en la región confirman la gran utilidad de la capacitación (aunque todavía no se determina claramente cuáles son su tipo y modalidad más convenientes).² La evaluación de los programas de formación profesional desarrollados en Brasil (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial - SENAI), en Colombia (Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA) y en Chile (Instituto Nacional de Capacitación Profesional - INACAP), que incluyen cursos de aprendizaje, de formación inicial y de complementación, demuestra que sus grados de rentabilidad *social* son variados, pero siempre apreciables, del orden de 25% y nunca inferiores a 10%;³ naturalmente, la rentabilidad individual en beneficio de los participantes es aún superior (sin tomar en cuenta las diversas externalidades asociadas a la capacitación y a la educación, cuyo valor neto es razonable suponer que resulta positivo), ya que el Estado y las empresas

financian el grueso de los costos directos de tales programas.

Pese a sus ventajas, las actividades de capacitación en la región son relativamente escasas. Sólo 2% de los trabajadores asisten a cursos de este tipo en institutos oficiales de formación profesional; generalmente, su duración es de 80 a 120 horas, lo que implica que el Estado ofrece apenas el equivalente de dos semanas (a jornada completa) de capacitación especial a cada trabajador en cada período de 50 años. Aun si los centros privados de formación laboral tuvieran la misma capacidad que los establecimientos oficiales,⁴ *se podría concluir que el trabajador típico no recibirá más que el equivalente de 4 o 5 semanas de capacitación durante toda su vida laboral.*

La capacitación en la región no sólo es escasa, sino que —salvo en el caso de programas con fines específicamente sociales— se concentra en las empresas más grandes. En efecto, son éstas las que ocupan el grueso de las franquicias tributarias en apoyo a la capacitación, cuando tales incentivos existen (como, por ejemplo, en Brasil y en Chile)⁵ y gastan varias veces más en capacitación por trabajador que las firmas más pequeñas. Así, en un estudio realizado en México se demostró que las empresas cuyo personal superaba las 100 personas gastaban tres veces más en capacitación por trabajador que las empresas con menos de 100 empleados (en ambos casos la suma era ínfima, del orden de 30 dólares y 10 dólares al año, respectivamente).

Si esta actividad es tan importante como los estudios sugieren, ¿por qué se capacita tan poco? ¿y por qué la pequeña y la mediana empresa, que ocupan la mayor parte de la fuerza de trabajo, son especialmente deficientes en este aspecto?

Pese a que la gran mayoría de los empresarios a menudo lamenta la baja preparación técnica de su personal, no sienten la necesidad de capacitar; más bien consideran que es una función estatal. En efecto, el enfoque de la política tradicional sobre recursos humanos en la región es de muy corto plazo, ya que las empresas tienden a adaptarse a los

requerimientos de calificación inmediatos y no a los que demandará el progreso tecnológico en el futuro. A su vez, esta perspectiva de corto alcance deriva del pasado, cuando no era tan necesario satisfacer normas internacionales de calidad, ya que la producción estaba orientada al mercado interno, y del arraigado concepto de que es el Estado el responsable de la formación profesional, incluso la de tipo especializado.

Este tradicional desinterés en la capacitación suele ser aún mayor en la pequeña y la mediana empresa, pues este sector tiene una visión de más corto plazo y teme que el trabajador, una vez capacitado, exija una mayor remuneración o se traslade a otra firma. Asimismo, como el nivel de escolaridad de los obreros de estas empresas suele ser más bajo, su aprovechamiento de la capacitación es menor, a menos que sea precedida por una actualización de sus conocimientos básicos de lectura y aritmética.

Esta falta de interés también es atribuible a la distinción conceptual entre dos tipos de capacitación: una general, que sirve en cualquier lugar de trabajo (cursos básicos de lectura de instrucciones y de planos, o de matemáticas), y otra específica con respecto a la empresa en que está ocupado el trabajador. En estricto rigor, el empleador sólo estará dispuesto a capacitar en esas tareas que son específicas de la empresa, pues únicamente en ese caso las mejoras de la productividad le beneficiarán sin exigir un aumento significativo en el salario del trabajador.

En cambio, la empresa será reacia a financiar capacitación general que, si bien eleva la productividad de la mano de obra, puede producir el mismo efecto en muchas otras firmas también. De ahí que el trabajador pueda cambiar de empleador si no se le paga su mayor productividad. Por lo tanto, las empresas ofrecerán mucho menos capacitación de lo que sería socialmente conveniente, pues no querrán impartir la de nivel general; ésta la dejarán al Estado o al propio trabajador. Asimismo, es probable que las pequeñas y medianas empresas capaciten aún menos que las grandes, ya que gran parte de las tareas y oficios de su actividad

no son específicos, sino comunes a todas las que laboran en la misma área.

a) *El fomento de políticas activas de capacitación por parte de las empresas*

Dada esta tradicional aversión de los empresarios hacia la capacitación —incluso su poco uso de franquicias tributarias para ella— es crucial considerar incentivos adicionales para que la falta de mano de obra capacitada no llegue a obstaculizar la inserción internacional de las economías de la región. Para ello urge sensibilizar a los directivos y mandos medios de las empresas respecto a los beneficios de la capacitación, así como informarlos sobre las experiencias de capacitación en su rama y región.

En un nivel más general, los institutos públicos de formación deben redefinir su rol en función de las demandas del entorno. Por ejemplo, donde exista una abundante oferta privada de capacitación, pueden concentrarse en regular la calidad de tales actividades, preparar instructores y proporcionar servicios de certificación. En cambio, cuando la actividad privada sea limitada, deberán complementarla con sus propios programas, sea mediante educación a distancia, elaboración de manuales para el aprendizaje, o establecimiento de centros de asistencia técnica, con un nuevo énfasis en programas de capacitación general y de apoyo a grupos prioritarios que, sin este aporte, quedarían muy desatendidos. Puede incentivarse esta apertura de los institutos públicos de formación a su entorno autorizando el uso de parte de las cotizaciones obligatorias para la capacitación (donde existan) para programas de capacitación dentro de las mismas empresas —opción que ha dado muy buenos resultados en Brasil, por ejemplo.⁶

Simultáneamente, se podría incorporar la capacitación en programas generales de política industrial; por ejemplo, integrar componentes de capacitación de la mano de obra en programas crediticios o tributarios de apoyo a la modernización tecnológica. También se pueden

considerar mecanismos que estimulen acciones conjuntas. Esto tiene dos grandes ventajas: por una parte, se producen economías de escala que permiten desarrollar planes de formación que resultarían demasiado costosos si fueran llevados a cabo individualmente; por otra parte, lo que es entrenamiento general desde el punto de vista de una sola firma, puede ser capacitación específica cuando se trata de todas o de gran parte de las empresas del área; de ahí que pudiera tener sentido para ellas financiar la capacitación como grupo, pues así internalizarían sus beneficios (al menos mientras actuaran en conjunto). De hecho, ya se han dado casos de empresas de la región que han desarrollado esfuerzos concertados de capacitación para lograr niveles de calidad que les permitan acceder a los mercados internacionales.

Como incentivos en ese sentido pueden considerarse la creación de centros, sectoriales o regionales, de gestión empresarial. Estos servirían para facilitar el diagnóstico de problemas y la presentación de alternativas de solución, para fomentar el aprovechamiento colectivo de experiencias y la cooperación empresarial, y podrían beneficiarse, para su puesta en marcha, de un financiamiento público temporal (hasta un plazo definido a partir del cual deberá alcanzarse el autofinanciamiento), como complemento del financiamiento privado.

b) *La generación y el apoyo de la demanda de capacitación en sectores sociales marginados o vulnerables*

En materia de capacitación existen cuatro grupos sociales prioritarios en razón de su poca capacidad organizativa y de la magnitud de sus necesidades: las personas ocupadas en la pequeña y mediana empresa (PYME), las que laboran en el sector informal, urbano o rural, los desempleados y los que recién se incorporan al mercado de trabajo sin calificación alguna.

i) *La pequeña y mediana empresa.* Aparte de sus menores posibilidades de capacitación específica, lo que naturalmente limita su interés,

la reticencia de las empresas pequeñas y medianas (PYME) ante la capacitación se debe a una serie de problemas intrínsecos, como la escasa utilidad que les reportan los incentivos tributarios diseñados para promoverla o la imposibilidad de beneficiarse de economías de escala al entrenar a su personal. Esta persistente renuencia podría ser superada mediante iniciativas del sector público destinadas a dar a conocer a los empresarios las ventajas que ofrece la capacitación. Asimismo, la formación del personal podría incluirse explícitamente en un conjunto integral de medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa que comprenda elementos altamente valorados por ésta —control de calidad, técnicas de comercialización, avances tecnológicos, y otros— cosa que ya se hace en varios países de la región.

ii) *El sector informal.* El apoyo a la capacitación de los trabajadores del sector informal y de las microempresas debe ser mucho más permanente y activo, ya que esta formación es casi siempre de tipo general, por lo que no sólo tendrá que ser impulsada, sino también financiada exclusivamente por el sector público.

Tres elementos son cruciales en el diseño de estos programas, sea que se destinen a zonas urbanas o rurales: en primer lugar, la formación debe adecuarse a las posibilidades reales de esos grupos, y permitirles mejorar sus ingresos dentro del propio sector informal o bien aumentar sus probabilidades de acceder al mercado del empleo formal, lo que implica una actualización de los conocimientos básicos indispensables para que la capacitación pueda ser aprovechada; en segundo lugar, hay que ofrecer al capacitado la oportunidad de percibir un ingreso durante su formación, en particular, mediante la venta de lo producido durante el período de enseñanza; y, por último, se tiene que prever que con frecuencia será necesario proporcionar becas o créditos transitorios para la compra de materiales, dado que se trata de personas cuyos ingresos no les permiten solventar esos gastos en forma autónoma.

iii) *Los desempleados.* Es importante proporcionar a los cesantes, y sobre todo a los trabajadores desplazados por el proceso de reconversión productiva, cuya formación corresponde a sectores en retirada, una capacitación que les permita reincorporarse rápidamente al mundo del trabajo. La solución debe ser expedita, ya que un largo período de inactividad se convierte en una dificultad adicional para encontrar empleo. Es particularmente conveniente que los programas de formación para desocupados incluyan períodos de entrenamiento en empresas, lo que constituye una vía potencial hacia una inserción laboral más duradera. (Véase el recuadro VI-1.)

iv) *Los que se incorporan por primera vez al mercado laboral.* En el caso de estos jóvenes es esencial crear *puentes* entre la educación formal y el mundo de trabajo. Por una parte, ello implica la necesidad de reorientar la educación, especialmente la secundaria, más hacia el ámbito laboral y no tanto hacia la enseñanza superior. Sin embargo, por mucho que esto se logre, a los que se emplean por primera vez les faltará experiencia. De ahí que sea importante ofrecer varias alternativas de formación o pasantías en empresas, a la gran masa de jóvenes que recién ingresan o ingresarán al mercado de trabajo sin mayor preparación práctica. Con ello no sólo se llenaría el vacío entre la educación formal y el trabajo, sino que se estaría posibilitando una vía atractiva a innumerables jóvenes que no pueden ni quieren pasar a la educación superior, o que no tienen contactos que les permitan conseguir un empleo inmediatamente después de egresar de la secundaria. (Véanse los recuadros VI-2 y VI-3.)

c) *Las oportunidades de capacitación autofinanciada*

Si se considera que el trabajador es uno de los principales beneficiados por la capacitación, es probable que él mismo desee tener la posibilidad de financiar su formación (general, por cierto), sin tener que depender

exclusivamente de la iniciativa de la empresa o del Estado. De hecho, entre los trabajadores existe un gran interés por capacitarse —sobre todo entre los recién ingresados al mercado de trabajo— incluso pagando por ello en establecimientos privados, que proliferan en la región (por ejemplo, en Uruguay, el 40% de los jóvenes de 15 a 29 años de edad ha asistido a cursos de formación privados durante un semestre o más).

No obstante, una vez que el trabajador es adulto, y tiene responsabilidades familiares, la capacitación autofinanciada es muy poco viable, debido a que su costo es doble: el valor directo del curso, que puede ser prohibitivo para el asalariado, dada la precariedad de sus recursos, típica de la región, y el costo indirecto, o sea el sacrificio de su escaso tiempo libre en las noches o la renuncia a parte de su ingreso, si deja de trabajar o reduce su jornada para asistir a los cursos. La suma de ambos costos puede resultar demasiado onerosa para el trabajador, por muy rentable que sea la capacitación a largo plazo. Estos obstáculos serían superables si, por una parte, se creara un mercado de capital que otorgara préstamos para inversiones en capacitación y educación. Por otra, habría que modificar la legislación laboral para permitir permisos sin goce de sueldo equivalentes a cierto número de meses-hombre cada tantos años, con fines de capacitación. Asimismo, habría que promover la convicción de que la capacitación es beneficiosa tanto para la empresa como para el trabajador, pues muchas veces las iniciativas de autocapacitación son recibidas por la empresa con indiferencia e incluso con hostilidad.

d) *Los costos de la capacitación*

Los costos de un programa de capacitación a nivel nacional dependerán de sus características y de su magnitud. No obstante, sería razonable establecer como meta la elevación del gasto directo actual en capacitación a 1% del PIB: 0.5% sería gastado directamente por las empresas, que podrían así duplicar sus actuales actividades de capacitación financiadas

Recuadro VI-1

**PROGRAMAS DE RECAPACITACION PARA TRABAJADORES AFECTADOS POR LOS
PROCESOS DE RECONVERSION INDUSTRIAL EN MEXICO**

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México ha desarrollado desde 1984 un programa de recapitación para los trabajadores cuyo empleo haya sido afectado por los procesos de reconversión industrial. Cada año se imparten cursos intensivos de uno a seis meses de duración a un promedio de 40 000 participantes en especialidades cuya demanda prevista es creciente, como contabilidad, mecánica automotriz, carpintería, instalación y mantenimiento eléctrico.

Este programa ha sido concebido como un complemento temporal de los programas regulares de capacitación de adultos y tiene la particularidad de estar centrado en un grupo específico: los obreros desempleados de más escasos recursos, preferiblemente jefes de hogar, con un nivel de educación que permita capacitarlos efectivamente como trabajadores calificados o semicalificados. Al comienzo, se ofreció a los beneficiados un ingreso equivalente a medio salario mínimo general durante su asistencia a los cursos; sin embargo, dadas las apremiantes necesidades económicas de los participantes, dicho monto resultó insuficiente para evitar una alta deserción. No obstante, al aumentar el ingreso a un salario mínimo esta tasa bajó a menos de 10%.

En general, los resultados del programa han sido positivos. Entre 80% y 90% de los egresados encontraron trabajo, la mayoría de ellos en el sector formal. La buena aceptación de estos trabajadores en las empresas, así como el creciente déficit de técnicos semicalificados, facilitaron luego la colaboración entre el sector público y los empresarios; esto permitió la realización de cursos mixtos que combinan un período de capacitación formal con otro de entrenamiento posterior, en una empresa asociada; en este esquema conjunto, las empresas participan en el diseño del currículo, definen los requisitos de entrada, seleccionan a los candidatos, comparten los costos de la formación, y se comprometen a contratar a una parte (en general 80%) de los egresados.

con recursos propios; el otro 0.5% se destinaría a los programas prioritarios del sector público; a un costo promedio de 500 dólares por participante, esto permitiría capacitar anualmente:

- 10% de los trabajadores del sector informal y de pequeñas empresas urbanas y rurales;
- 10% de los pequeños empresarios;
- 10% del personal del sector público;
- un tercio de los cesantes; y
- la gran mayoría de los que ingresan por primera vez a la fuerza de trabajo sin calificación.

Si se lograra capacitar anualmente 10% y más de la fuerza laboral, cada trabajador participaría en actividades de formación tres o cuatro veces en promedio a lo largo de su vida laboral, lo que haría realidad la meta de una capacitación continua.

3. El incremento de la participación de la fuerza de trabajo secundaria

El ingreso de cada hogar depende no sólo del nivel salarial de la mano de obra sino también del número de sus miembros que trabaja. Como la fuerza laboral de América Latina alcanza a alrededor de 150 millones de personas y hay cerca de 100 millones de hogares en la región, se asume que 1.5 de los integrantes de un hogar típico forman parte de la fuerza de trabajo. De ahí que el ingreso familiar puede aumentar en forma muy significativa si otro de los miembros se incorpora al empleo. Es evidente que esto es especialmente importante en el caso de hogares de bajos ingresos, pues puede representar la diferencia entre vivir en la pobreza o con un ingreso mínimo tolerable.

Recuadro VI-2

PROGRAMA DE CAPACITACION ORIENTADO A LOS JOVENES EN CHILE

En Chile, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) del Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha elaborado un programa de capacitación laboral destinado a jóvenes de escasos recursos y con poca experiencia ocupacional, que les ofrece oportunidades de formación y de práctica para mejorar sus posibilidades de inserción en el mundo del trabajo.

El propósito del programa es enfrentar los problemas del persistente desempleo juvenil y de la elevada proporción de jóvenes que cada año se incorpora al mercado de trabajo sin ninguna formación profesional. La capacitación impartida en el marco de este programa se considera principalmente como un medio para ofrecer a jóvenes de sectores marginados, que no trabajan ni estudian, una primera oportunidad de trabajar en una empresa. Por lo tanto, en esta formación predomina la modalidad de las pasantías en empresas, sea como parte de un proceso de aprendizaje alternado o de una capacitación profesional seguida de un período de práctica. El programa contempla además dos opciones adicionales, orientadas a jóvenes en situación de marginalidad aguda y a los que se preparan para el empleo por cuenta propia.

Se espera que el programa se inicie a fines de 1991 con financiamiento del BID, y su meta es capacitar a cien mil jóvenes en un plazo de cuatro años. Los participantes recibirán una beca de subsistencia de cuatro meses de duración como máximo.

El programa posee además una serie de características originales en materia de mecanismos financieros y de asignación. En primer lugar, los cursos, de espectro muy amplio y completamente adaptables a la realidad local, serán licitados a entidades públicas o privadas de capacitación reconocidas por el SENCE. Las corporaciones elegidas tendrán la oportunidad de modernizar sus equipos mediante un proceso de leasing y también de acceder a cursos de formación para profesores e instructores. Por otra parte, el pago que recibirán estará vinculado a indicadores del éxito del curso impartido: cuanto éste termine, a las entidades capacitadoras se les entregará sólo 50% de su valor y el resto se pagará en función de las tasas de asistencia y de deserción de los alumnos, así como de su colocación en empresas para la realización de prácticas laborales.

Recuadro VI-3

PROGRAMA DE CAPACITACION DUAL ORIENTADO A LOS JOVENES
EN REPUBLICA DOMINICANA

En la República Dominicana, el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP) ha organizado un programa de formación dual, con apoyo del gobierno alemán, que hasta ahora ofrece tres especialidades: mecánica industrial, mecánica automotriz y ebanistería.

Una comisión conjunta de expertos y empresarios en las áreas seleccionadas determinó las necesidades de capacitación que sirvieran de base para diseñar el programa. Al aprendiz se le imparte primero un curso de ocho semanas de duración en el centro de capacitación de INFOTEP, durante el cual comienza a percibir 40% del salario mínimo, pagado por la empresa donde hará su aprendizaje. Luego se empieza a alternar cuatro días de formación práctica en la empresa con un día de aprendizaje teórico en el INFOTEP. Al mismo tiempo, el porcentaje del salario mínimo que recibe aumenta progresivamente hasta llegar a 100%.

En la empresa, el entrenamiento se desarrolla bajo la supervisión de un monitor entrenado por el INFOTEP. Al finalizar los dos años de formación, el aprendiz es certificado por una comisión de empresarios.

Actualmente, el programa está formando a más de 400 aprendices. El 90% de los que se han graduado permanecen en la empresa donde realizaron su aprendizaje. De hecho, el programa goza de una excelente reputación entre los empresarios, quienes estiman que los egresados de la formación dual logran mayores niveles de productividad que los de la educación secundaria técnico-vocacional.

De hecho, hace varias décadas que viene creciendo en la región la tasa de participación de la fuerza de trabajo "secundaria" —es decir, la de los no jefes de hogar. Tras ello se ocultan dos tendencias: una reducción en la participación en etapas de relativamente baja productividad del ciclo de vida— es decir, en las edades jóvenes (por la mayor escolaridad) y avanzadas (por jubilación); y un crecimiento impresionante de la participación femenina, sobre todo de mujeres casadas. De hecho, la tasa global de participación femenina se duplica entre 1950 y 1990, con lo que hoy día las mujeres constituyen el 30% de la fuerza de trabajo de la región y su vida laboral esperada es de veinte años (en comparación con menos de diez años en 1950).⁷

Este notable aumento en la participación femenina se debe a muchos factores, entre los cuales destacan: su mayor educación, que eleva su productividad en el mercado laboral; su menor fecundidad y su mayor esperanza de vida⁸ que aumentan el tiempo de que dispone para las actividades fuera del hogar, así como la urbanización, que la aparta de actividades rurales de autosubsistencia y la vuelca hacia empleos de mercado, sobre todo en el sector terciario. (Dicho sector tiene altas tasas de empleo femenino y es el más dinámico en cuanto a generación de empleo en los últimos 40 años.) Estos cambios han contribuido a su vez a generar un cambio cultural, por cuanto las mujeres ya no consideran el hogar como su único ámbito posible de acción. Por último, el desempleo o la fuerte baja del salario de los jefes de hogar durante las crisis de los años ochenta llevó también a muchas mujeres a incorporarse a la fuerza laboral. Con todo, es en los hogares pobres donde es menor el número de miembros adultos que participan en la fuerza de trabajo.⁹ Asimismo, gran parte del aumento de la participación femenina se ha dado en empleos de bajos ingresos y productividad en el sector informal, lo cual ha llevado a un observador a hablar de feminización del sector informal.¹⁰

Entre los factores que contribuyen a restringir el acceso de las mujeres al sector formal, y a limitar así sus opciones laborales y su mayor participación, figuran ciertos costos no

salariales que elevan el costo efectivo para la empresa y desincentivan la contratación de mujeres.¹¹ En efecto, algunas prestaciones —como suele ser el caso de las pensiones y la atención de salud, en que el beneficio es relativamente independiente del aporte¹²—, producen una diferencia inconveniente entre el costo de la mano de obra para la empresa y el valor que le atribuye el trabajador, sobre todo el trabajador secundario, al total de sus remuneraciones directas más prestaciones. Esta diferencia desincentiva la contratación, al menos en el sector cubierto por seguridad social.

Existen dos soluciones posibles a este problema. La ideal sería reestructurar la prestación de tal modo que sea plenamente valorada por el trabajador (de hecho, éste ha sido uno de los motivos del reemplazo de los sistemas de jubilación distributivos por otros basados en la capitalización individual). La solución alternativa consistiría en eliminar esta distorsión en contra del empleo mediante la modificación del financiamiento de las prestaciones para que sea neutro con respecto al uso de factores y no un impuesto sobre la nómina, como en la actualidad. Una manera sencilla de lograr este efecto es disponer que la contribución del empleador por concepto de este tipo de prestaciones sea un porcentaje del valor agregado de la empresa y no de la planilla de remuneraciones. De este modo, si bien el aporte patronal *promedio* será el mismo, se producirá una redistribución de los costos entre empresas y actividades: las más intensivas en capital pagarán más que ahora y las más intensivas en mano de obra, menos; así crecerán *el empleo* y *el producto* sin que varíe el monto de capital.

No obstante, aun si se introdujeran estas correcciones, los trabajadores que no son jefes de hogar¹³ (o secundarios) enfrentan otras dificultades derivadas de esas prestaciones que inhiben su contratación. Por ejemplo, la atención de salud que recibe la familia no mejora porque un segundo miembro del hogar contribuya al sistema. De ahí que este aporte adicional no sea valorado por el trabajador secundario, por lo que no estará dispuesto a absorberlo en detrimento de su salario.

Asimismo, el que no es jefe de hogar suele preferir un mayor ingreso líquido, debido a que su tasa de descuento en términos del futuro es mayor que la del jefe de hogar (quien sí tiene responsabilidades familiares de más largo plazo). En consecuencia, el aporte patronal destinado a la jubilación también es un costo para la empresa que no es plenamente apreciado por el trabajador secundario. Así, la percepción del costo de esta mano de obra por parte de la empresa y del valor de su salario más las prestaciones por parte del trabajador secundario no coinciden, lo que obstaculiza la contratación.

A esto se agrega, en el caso de la mujer, una serie de costos adicionales que debe absorber la empresa que contrata personal femenino, como proveer salas cunas si el número de trabajadoras excede de cierta cantidad o conceder permisos con sueldo pre y posnatales. Si bien estas prestaciones benefician a la mujer contratada, elevan el costo *para la empresa que contrata mujeres*, lo que desincentiva la contratación de éstas, al menos en el sector cubierto con previsión, e induce a que las que participan estén obligadas a hacerlo en empleos del sector informal, sin previsión, con bajos ingresos y productividad.

En el caso de la fuerza de trabajo secundaria en general, se pueden considerar dos tipos de medidas para eliminar estas trabas a la participación que, a la vez, incentivan la economía informal.¹⁴ Primero, permitir que el trabajador secundario haga un aporte menor al servicio de salud, si la persona jefe de hogar (el miembro de la familia que percibe el mayor ingreso) ya cotiza un monto suficiente con este fin. Segundo, podría disponerse que el trabajador secundario no cotizara para efectos de jubilación si el jefe de hogar ya aporta una suma que le permita en el futuro financiar por lo menos una pensión mínima sin ayuda estatal; en el caso de sistemas previsionales fundados en la capitalización individual, la contribución podría depositarse en la cuenta de jubilación del jefe de hogar, si la persona así lo prefiere, en lugar de cotizar para la propia pensión.

En lo que se refiere a las prestaciones específicas que hacen poco atractiva la

contratación de mujeres, su costo debería distribuirse entre *todas* las empresas —como se hace con el de las asignaciones familiares—, en forma proporcional a su valor agregado, según se sugirió anteriormente, en lugar de cargar todo su peso a la empresa que contrata mujeres. De este modo, en el caso de las salas cunas, por ejemplo, toda trabajadora con hijos pequeños, independientemente del número de mujeres que laboren en la empresa, recibiría un bono (del fondo establecido a este efecto con aportes de cada empleador) para pagar una sala cuna o jardín infantil, organizado por el sector público, el privado, o por organismos no gubernamentales. Un sistema similar se aplicaría para financiar los salarios cobrados por la mujer durante sus permisos pre y posnatal.

Tales medidas son un primer paso, por cuanto enfrentan sólo un aspecto de la discriminación laboral por sexo:¹⁵ el de los costos no salariales de contratar mujeres en actividades que cuentan con previsión social (aunque en estricto sentido se dirigen a todos los trabajadores que no son jefes de hogar). Sin embargo, concretarlas sería muy positivo tanto para el crecimiento como para la equidad, por cuanto elevarían la tasa de participación femenina, y asimismo el empleo de mujeres en el sector formal. Con ello se elevarían en forma sustancial los ingresos familiares de los grupos más pobres de la población, por cuanto la participación laboral de los miembros adultos de éstos es baja en la actualidad. Con ello, la esperanza de vida laboral de la mujer podría subir de 15 años en la actualidad hasta 28 años a fines del siglo (según proyecciones de la OIT, si se sigue una política activa para elevar la participación femenina en la región).¹⁶

4. La modernización de las relaciones laborales: los salarios participativos

Acelerar la generación de empleo productivo requiere cambios sustanciales en las relaciones laborales. Ello implica, ante todo, respetar el derecho de las partes a defender sus intereses por medio de la negociación colectiva, y más

concretamente respetar el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos —derecho a menudo restringido en el historial reciente de la región. Sin embargo, más allá del respeto por las condiciones mínimas de una negociación colectiva equitativa, debe superarse la tendencia pasada de menospreciar el recurso humano, tratándolo como un simple factor de producción.¹⁷ De hecho, las tendencias actuales de muchos mercados hacia la heterogeneidad y la diversificación, así como la importancia otorgada a la calidad, han vuelto poco eficiente esa organización tradicional de la producción. En efecto, la estructura vertical y altamente dividida en compartimientos estancos puede ser óptima para responder a una demanda homogénea, estable y masiva, pero es demasiado rígida cuando ésta se hace heterogénea y cambiante. La atención de un mercado con tales características, así como las nuevas exigencias de calidad y diversificación, hacen necesario privilegiar la flexibilidad y el control de calidad *ex ante* y no sólo *ex post*. De ahí que la tendencia actual de las empresas modernas consista en transformar estructuras productivas centralizadas y jerárquicas en otras descentralizadas y horizontales, con escalas de producción más reducidas, que permitan adaptar rápidamente la producción a las exigencias de una demanda cambiante, elevar los niveles de calidad y movilizar la iniciativa, la creatividad y la responsabilidad de la fuerza de trabajo.¹⁸

Si bien la evolución de los mercados en América Latina y el Caribe no ha sido necesariamente tan radical como en los países desarrollados, su orientación es similar. Asimismo, la creciente importancia de las exportaciones también indica que las nuevas tendencias deben ser tomadas en cuenta. Igualmente relevante, sin embargo, es el hecho de que una menor escala de producción y una estructura organizativa más horizontal responden mejor a las características de la demanda de los mercados actuales, que exige una producción en lotes más pequeños, y ahorran un recurso escaso (capital fijo altamente especializado).

En efecto, el rendimiento del trabajador —a diferencia del de una máquina— no es ni

automático ni una simple función del tiempo y tampoco depende sólo de la energía con que trabaje, sino de la inteligencia que aplique, de su voluntad de colaborar y del espíritu de equipo que se logre crear dentro de la empresa. Esto demuestra que es fundamental modernizar las relaciones entre el empresariado y los asalariados, pues en la medida en que sea cada vez más importante conseguir la adhesión del trabajador, habrá que considerarlo más bien como un socio colaborador que como un adversario o un simple factor de producción.

La modernización de las relaciones laborales dentro de la empresa y el paso de la confrontación a la cooperación abarcan muchos elementos, entre los cuales resalta el concepto de la participación. Su alcance se extiende desde la participación en programas de capacitación, de seguridad e higiene y de bienestar hasta el establecimiento de círculos de calidad y productividad; pero su área medular gira en torno a mecanismos tendientes a ligar la productividad con aumentos en el nivel de remuneración. Entre dichos mecanismos se destaca la participación en los resultados, o los "salarios participativos". Esta modificación de la forma convencional de remunerar la mano de obra, ámbito en el que ya se han registrado interesantes avances dentro y fuera de la región, no sólo mejora la productividad y, por ende, las remuneraciones, sino que refuerza y acelera las fuerzas del mercado conducentes al pleno empleo productivo. Esto hace que el sistema sea doblemente interesante para países como los de América Latina y el Caribe, donde los problemas del desempleo y, más comúnmente, del subempleo son tan graves.

De hecho, en la actualidad gran parte de la mano de obra suele ser remunerada según el *tiempo* trabajado y no según su *esfuerzo* y *rendimiento*. De ahí que el trabajador tenga poco incentivo para innovar (aplicar su inteligencia) o para hacer más que el esfuerzo mínimo.¹⁹ En cambio, en múltiples estudios empíricos se confirma que, como el sentido común sugiere,²⁰ pagar de acuerdo con el rendimiento puede elevar la productividad de la mano de obra en forma significativa, sin esfuerzos

adicionales de inversión en capital físico o humano. En el estudio más completo y reciente sobre esta materia, se concluye que la participación de los salarios en los resultados redundaría en un incremento de la productividad del orden de 7%.²¹ Se señala asimismo que este efecto se acentúa si, además de contar con salarios participativos, los trabajadores tienen injerencia o son habitualmente consultados en materia de la gestión diaria de la producción.

La remuneración según el rendimiento tiende a elevar la productividad no sólo porque induce al trabajador a aumentar su esfuerzo —ya que su contribución a tal mejora es claramente discernible— sino porque invierte la presión social, especialmente cuando los salarios de todo el grupo son participativos: son ahora sus pares quienes quieren que se esfuerce, pues su mejor desempeño redundará en beneficio de todos, en tanto que su descuido los perjudicará. Mas aún, al identificar los intereses de los trabajadores con los resultados de la empresa y vice versa, el sistema participativo suele mejorar el clima de las relaciones laborales. Por ende, fortalece la legitimidad social de la empresa y de los cambios que imponga la reestructuración.

Tanto o más importante que lo anterior —sobre todo en países como los de la región, afectados por graves problemas de empleo— es que la remuneración según el rendimiento inhibe el despido y estimula la contratación. Esto se debe a que, por una parte, se flexibiliza el costo de la mano de obra para la empresa, ya que cualquier disminución de la demanda reduce automáticamente el gasto por concepto de salarios y, en consecuencia, los incentivos para despedir personal. Por otra parte, el hecho de que el salario del trabajador no sea fijo, sino que dependa en parte de los ingresos de la empresa (sus ventas, el valor de su producción, sus utilidades, etc.) estimula a ésta a expandir la contratación.

En efecto, si la *totalidad* del salario variara en función de las utilidades de la empresa, el costo marginal de la mano de obra (un determinado porcentaje del valor agregado, por ejemplo) sería *siempre* inferior al ingreso marginal que de ella derive (100% del valor

agregado), por lo que en cualquier caso la empresa deseará expandir y no reducir personal, bajo esas mismas condiciones de participación.²² Si se diera el caso de que la totalidad del salario fuese variable, no sería la empresa la que disminuyera la contratación, sino el hecho de que eventualmente no se encontrarán trabajadores dispuestos a aceptar los porcentajes de participación ofrecidos por esa empresa. Pasado ese punto, si ésta quiere aumentar la contratación, tendrá que subir dichos porcentajes, con lo que los costos marginales de contratación pueden llegar a superar los ingresos marginales (puesto que será necesario elevar la participación de todos los trabajadores, y no sólo de los nuevos). En otras palabras, la situación sería análoga a la de los vendedores a comisión, a quienes la empresa no tiene motivo para despedir, ni siquiera durante las peores recesiones; por el contrario, normalmente desea contratar más. Lo opuesto ocurre en el caso de las empresas con salarios convencionales, las que suspenden la contratación tan pronto como el ingreso marginal llega a ser inferior al costo marginal (el salario fijo).

El cuadro VI-1 ilustra el efecto de los salarios participativos que hace que la empresa desee siempre aumentar el personal, bajo las mismas condiciones contractuales vigentes, lo que, por cierto, no se produce en la empresa convencional. En el ejemplo es posible observar que con igual número de trabajadores la situación económica de ambas empresas es idéntica: el salario individual asciende a \$15 000 por mes y las utilidades a \$1 000 000. Sin embargo, sus incentivos para contratar un trabajador adicional son muy diferentes. Un nuevo trabajador le cuesta \$15 000 a la empresa convencional, pero le genera un ingreso adicional neto de sólo \$12 500 (fila A5), por lo que no contratará más personal. En cambio, el costo marginal de un nuevo trabajador para la empresa con salarios participativos es apenas \$7 500 (fila C3), monto necesariamente inferior al ingreso marginal de \$12 500 que aporta (fila C1), pues por convenio la masa salarial se incrementa en una fracción del ingreso marginal (60% en el ejemplo). De ahí que la empresa con

Cuadro VI-1

EFECTO DE LOS SALARIOS PARTICIPATIVOS SOBRE LA CONTRATACION
DE MANO DE OBRAA. Datos básicos

Precio = \$ 5 000/par de zapatos
 Costo de materiales = \$ 2 500/par

Número de trabajadores	T=100	T=101
A1. Nivel de producción (Q)	1 000	1 005
A2. Ingreso bruto (PQ)	5 000 000	5 025 000
A3. Costo de materiales	2 500 000	2 512 500
A4. Ingreso neto (Valor agregado = A2-A3)	2 500 000	2 512 500
A5. Ingreso marginal por trabajador	15 000	12 500

B. Salarios fijos

B1. Salario medio = costo marginal	15 000	15 000
B2. Masa salarial (B1.T)	1 500 000	1 515 000
B3. Costo de materiales	2 500 000	2 512 500
B4. Costo total (B2+B3)	4 000 000	4 027 500
B5. Ingreso bruto (A2)	5 000 000	5 025 000
B6. Utilidades (B5-B4)	1 000 000	997 500

C. Salarios participativos (supuesto: masa salarial acordada = 60% del valor agregado)

C1. Valor agregado (A4)	2 500 000	2 512 500
C2. Masa salarial (60% del valor agregado)	1 500 000	1 507 500
C3. Costo marginal para la empresa (incremento de masa salarial)	15 000	7 500
C4. Utilidades (40% del valor agregado)	1 000 000	1 005 000
C5. "Salario" por trabajador	15 000	14 900

salarios participativos tendrá un estímulo para aumentar su personal. Dada la gravedad de la situación actual del empleo y de sus perspectivas en América Latina, sería difícil ponderar este beneficio lo suficiente.

Desde luego, el expediente de los salarios participativos no está exento de dificultades. Además del posible descenso de los salarios medios, el efecto expansivo sobre el empleo se aminora si los trabajadores más antiguos consideran que sus puestos están a salvo. En este caso, empezarán a preferir mayores salarios de base —aun a riesgo de reducir el empleo— pues éstos los benefician directamente, mientras que el peligro de no contratación o de desempleo lo corren los trabajadores ingresados más recientemente. Aun cuando este tipo de comportamiento frenará la expansión del empleo en fases de auge, si una proporción importante de los salarios es variable, de todas maneras la empresa por lo menos reducirá los despidos al mínimo en fases recesivas.

En efecto, como puede verse en el cuadro VI-2, la reacción más probable de una empresa con contratos convencionales frente a una crisis (un descenso de 10% de la demanda) será la de reducir la mano de obra contratada y la producción, pero mantener constantes los precios (alternativa A), pues de esa manera aumenta al máximo sus utilidades. Por el contrario, la empresa con salarios participativos enfrentará la crisis rebajando sus precios, con el objeto de sostener, o aun de elevar, el nivel de sus ventas (alternativa B), pues así obtiene mayores utilidades. Esto ocurre porque parte del costo que implica la rebaja de precios es automáticamente compartida con sus trabajadores: el salario medio se reduce 6% (\$900) con respecto al de la empresa con contrato fijo convencional, pero tanto el empleo como la masa salarial que genera son mayores (10% y 4.4%, respectivamente). En efecto, la empresa tradicional tiende a compensar un descenso de la demanda reduciendo su producción y su personal y sólo vuelve a contratar cuando el aumento del desempleo ha hecho bajar los salarios reales —lo que es un

proceso largo y costoso. En cambio, la empresa con salarios participativos llega a esta situación final *directamente*, sin pasar por las fases de disminución del empleo y de la producción, pues la remuneración de sus trabajadores se ajusta de inmediato a la reducción de la demanda (y del precio) del producto, lo que permite mantener los niveles de producción y de empleo.²³ Es por eso que se plantea que este tipo de fórmulas refuerza las tendencias espontáneas, fuertes o débiles, de la economía hacia el pleno empleo productivo.

El punto débil de los esquemas participativos de remuneración es que el ingreso de los trabajadores es inestable, ya sea porque su rendimiento varía o porque lo hace el precio final del producto, lo que es más serio, pues ya no depende de los trabajadores. En compensación, gozan de una mayor estabilidad en el empleo que si su contrato fuera convencional y sobre todo, en la medida en que sistemas de este tipo se generalicen, tienen la posibilidad de que su nivel de ingresos se eleve (tanto por asumir el riesgo de un salario variable como por la mayor productividad que esas fórmulas suelen inducir).

Como la inestabilidad del empleo y la del ingreso son problemas reales, el contrato óptimo para trabajadores normalmente reacios al riesgo, sería el que redujera *ambos* peligros al mínimo, o sea, uno que combinara una proporción de salario fijo con otra variable o participativa. El uso de este tipo de contratos se ha extendido mucho en los países desarrollados,²⁴ sobre todo en Japón, donde el componente variable representa una fracción elevada del ingreso total del trabajador y es la base de la capacidad de las principales empresas del país para ofrecer empleo permanente.

Si bien tanto la teoría como la práctica sugieren que el aumento de la productividad, de la estabilidad en el empleo y de la producción justifica la inclusión de un componente de salario participativo en el contrato, la magnitud de estos beneficios depende de la forma concreta que asuman tales fórmulas a nivel de empresa. Por ejemplo, la experiencia plantea que la proporción variable debería corresponder por lo

Cuadro VI-2

EFECTO DE LOS SALARIOS PARTICIPATIVOS SOBRE EL MANTENIMIENTO DEL PLENO
EMPLEO DURANTE PERIODOS DE CRISIS

<u>Precrisis</u>	Valor de la producción	= \$5 000 000
	Valor de los materiales	= 2 500 000
	Valor de la mano de obra	= 1 500 000
	Utilidades	= 1 000 000
	Salario medio	= 15 000

Crisis Demanda cae 10%

<u>Tipo de contrato</u>	<u>Salarios fijos</u>		<u>Salarios participativos</u> (60% del valor agregado)	
	A	B	A	B
<u>Posibles reacciones</u>	Precio constante Q cae 10%	Precio cae 3% Q constante	Precio constante Q cae 10%	Precio cae 3% Q constante
Valor de la producción	\$4 500 000	\$4 850 000	\$4 500 000	\$4 850 000
Materiales	2 250 000	2 500 000	2 250 000	2 500 000
Mano de obra	1 350 000	1 500 000	1 350 000	1 410 000
Utilidades	900 000	850 000	900 000	940 000
Salario	15 000	15 000	15 000	14 100
Aumento en desempleo	10%	0	10%	0

menos a 10% del ingreso del trabajador, si se espera inducir efectos importantes sobre su productividad (así como sobre el empleo, ya que la estabilidad laboral es función directa de la magnitud del componente variable con respecto al costo total de la mano de obra). De ahí que sistemas como los de Japón, Corea y la provincia china de Taiwán, donde el porcentaje del ingreso total que varía es significativo (25%, 15% y 15%, respectivamente) suelen repercutir muy positivamente sobre la productividad, lo que no sucede con aquellos en que el trabajador participa incluso en la propiedad, pero de ello obtiene sólo una pequeña fracción de su ingreso total.

Asimismo, la fórmula de pago debe conciliar facilidad de comprensión y de cálculo con eficiencia económica. Desde el punto de vista de esta última, lo que interesa no es sólo un mayor rendimiento cuantitativo, sino la elevación de la calidad, el ahorro de materiales y otros efectos afines; es decir, un aumento de la eficiencia en el uso de todos los factores que inciden sobre las utilidades. Sin embargo, mientras más elementos comprenda la fórmula de pago y más compleja sea ésta, menos evidente es para el trabajador la relación entre este indicador y su desempeño individual y, por lo tanto, se vuelve menos eficaz como incentivo real a una mayor productividad. Por eso es importante que los trabajadores participen en la determinación de la fórmula de pago, pues si ésta es impuesta y complicada puede carecer de credibilidad. De ahí también que muchas empresas opten por utilizar algún indicador relativamente sencillo, asociado a las utilidades, pero no las utilidades propiamente tales; por ejemplo, en el caso de los vendedores, puede ser el valor de las ventas menos el costo financiero de las cuentas por cobrar; en el de los trabajadores manufactureros, el valor agregado de su sección o la producción física de buena calidad menos la rechazada, multiplicada por dos o por tres; cuando se trata de choferes de camión, el número de kilómetros manejados sin accidentes o la diferencia entre los ingresos por fletes menos los gastos de operación del vehículo, y así sucesivamente.

Por último, es fundamental determinar a qué nivel se establecerán los incentivos. Estos serán más eficaces mientras más directamente dependan del desempeño del individuo. Así, es muy frecuente que el salario de un vendedor se fije según su rendimiento, o que se pague por pieza en la industria de la confección. Sin embargo, estas fórmulas pueden ser inaplicables en una fábrica moderna, donde la producción es más compleja y las tareas muy interdependientes, lo que hace que el rendimiento no sea atribuible al individuo, sino a la colectividad. Además, puede ser administrativamente complejo y costoso llevar una cuenta detallada del rendimiento de cada trabajador. Por ello puede ser preferible para la empresa incentivar el desempeño de toda una sección o departamento en lugar del de cada individuo. Por una parte, esto implica el riesgo de diluir el incentivo para el trabajador y de provocar el problema de que prefiera beneficiarse del mayor esfuerzo de los demás, pero sin contribuir personalmente ("*free rider*"). Por otra, sin embargo, crea una "cultura" de compromiso con la empresa y de cooperación entre los trabajadores, en la que la presión del grupo propicia la mayor productividad. De todas maneras, mientras más pequeño sea el grupo destinatario del eventual bono, mayor tenderá a ser el estímulo.

Las anteriores consideraciones apuntan a que un sistema bien diseñado de salarios participativos puede ser un importante instrumento para elevar la productividad y los ingresos de la mano de obra, sin requerir una mayor inversión. Esto se aplica especialmente a los siguientes casos: i) establecimientos medianos y pequeños o firmas grandes cuyas funciones sean divisibles en unidades económicas de menor envergadura; ii) empresas en las que el costo de la mano de obra y su productividad sean factores particularmente críticos para su desempeño o aquellas intensivas en capital en que el descuido o la incapacidad del operario puedan afectar seriamente la productividad del capital; iii) tareas en las que sea posible que el desempeño del trabajador varíe significativamente por efecto del incentivo

fijado, sobre todo funciones cuyo ritmo no es impuesto por la tecnología de proceso (aunque incluso en este caso la calidad del trabajo puede alterarse); y iv) cuando el trabajador sea sensible a los incentivos pecuniarios (generalmente, su susceptibilidad será mayor mientras más bajo sea su nivel de ingresos). Es por esto que las fórmulas de pago según el rendimiento son más importantes en los países en desarrollo que en los desarrollados, pues el tamaño de sus empresas suele ser menor, sus tecnologías más intensivas en mano de obra, el ritmo de sus procesos no tan dominado por la tecnología, y su fuerza de trabajo menos bien pagada.²⁵

Si las fórmulas de pago según el rendimiento tienen el potencial anotado, cabría preguntarse cómo es que aparte del pago por pieza y de la comisión por ventas, y no obstante el interés suscitado por el tema, su uso aún no se ha extendido en América Latina y el Caribe. Una de las primeras respuestas posibles es que debido al bajo costo de la mano de obra se ha descuidado la administración eficiente y la plena utilización del recurso humano. Segundo, las fórmulas de salarios participativos recién han recibido un renovado respaldo teórico y empírico, que les imprimió nuevo impulso. Tercero, una de las ventajas de estas fórmulas —la tendencia hacia el pleno empleo— es una *externalidad* para el trabajador, lo que significa que si es sólo *una* la empresa con salarios participativos, aumenta el empleo, pero en detrimento del ingreso de los ya ocupados; en cambio si *todas* las empresas los ponen en práctica, se genera empleo pleno y estable, así como mayores ingresos para todos. Es esta externalidad la que justificaría que el Estado no sólo difundiera la idea de los salarios participativos, sino que la fomentara. De hecho, en numerosos países desarrollados se han establecido incentivos, incluso tributarios, a la implantación de esquemas salariales de este tipo y, sobre todo, para que se dé acceso a los trabajadores a la propiedad accionaria.

La introducción de fórmulas de remuneración participativa podría resultar especialmente provechosa en la actual coyuntura de la región, tanto con el fin de minimizar las

contracciones de la producción y del empleo que pudieran provocar los procesos de estabilización o de reestructuración que se están llevando a cabo, como para darles legitimidad social. En efecto, precisamente debido a que flexibilizan los costos laborales *simétricamente*, su introducción permitiría que los trabajadores no sólo compartieran, como ya lo hacen por medio de la baja de sus ingresos, los costos del ajuste o de la reestructuración, sino también que participaran de los frutos de tales esfuerzos en forma clara y directa según los porcentajes preestablecidos en los convenios.

Por otra parte, tales esquemas contribuyen igualmente a satisfacer la necesidad de más largo plazo de generar un clima de creciente colaboración y no de confrontación entre capital y trabajo, que conduzca a una negociación colectiva de mayor provecho social. La propuesta de salarios participativos, por lo tanto, afianza a la vez la productividad (transformación productiva), el empleo (mayor equidad) y la cohesión social (democratización).

En todo caso, en la región estos esquemas de participación en los resultados suscitan creciente interés y se aplican cada vez más (véanse los recuadros VI-4 y VI-5); también se advierte una tendencia a que en los convenios colectivos se vinculen los aumentos salariales a reducciones de los costos o a incrementos de la productividad.

Entre las medidas que se podrían adoptar para difundir la idea y promover la opción por los salarios participativos cabe mencionar las siguientes.

Primero, dado que los sistemas de remuneraciones con participación en los resultados generan mayor estabilidad en el empleo, podría permitirse que, por convenio colectivo,²⁶ los trabajadores estuvieran en libertad de permutar parte (salvo un mínimo irrenunciable) de la indemnización que fija la ley en caso de cesación de contrato por un salario variable adicional determinado en función de algún indicador del desempeño de la empresa.

Segundo, podría considerarse la posibilidad de autorizar que se redujera la tasa de cotización previsional por concepto de

Recuadro VI-4

CASOS DE SALARIOS PARTICIPATIVOS EN BRASIL

En los círculos empresariales, sindicales y de gobierno de Brasil existe un creciente interés en los sistemas de salarios basados en la participación en los resultados de las empresas. Tanto es así que esta idea se incorporó en calidad de derecho en la Constitución de 1988 y ahora sólo falta reglamentarla para que entre en vigencia. Tal vez lo más importante es que en el país ya hay interesantes experiencias en materia de remuneraciones participativas, como lo ilustran los siguientes cuatro casos.

Pese a la dura crisis de los años ochenta, la empresa Método Ingeniería ha registrado un rápido crecimiento de sus ingresos, de 14 millones de dólares en 1979 a más de 170 millones de dólares en 1989. Tan notables han sido su avance y su gestión que la principal revista brasileña sobre economía, *Exame*, la seleccionó cuatro veces durante la década como la mejor empresa del sector de la construcción, según criterios de crecimiento, rentabilidad, productividad, liquidez y capitalización. Este excelente desempeño se debe en buena parte al sistema de participación que ofrece a sus 2 500 trabajadores. Además de distribuir 17% de las utilidades a sus ejecutivos, jefes de sección y capataces, a lo largo de la década ha puesto en práctica mecanismos que permiten a los trabajadores participar en la gestión de la empresa para mejorar la productividad y reducir los costos. Así, los obreros que superan las metas preestablecidas pueden recibir incrementos en sus ingresos de 40% y hasta de 50%. Gracias a este sistema se ha logrado aumentar notoriamente la productividad y reducir la rotación laboral a un tercio del promedio del sector.

El Banco América do Sul es uno de los 20 bancos privados más grandes del Brasil, con 133 agencias y 8 900 trabajadores. Desde la década de los cincuenta, el Banco ha desarrollado un programa de distribución de utilidades. Para ello se rige actualmente por dos criterios: el desempeño de la agencia según las metas estratégicas del Banco y el resultado de la evaluación individual de los empleados. Así, se premia tanto el esfuerzo individual como el colectivo por identificarse con los objetivos de la empresa. Para evitar favoritismo o abusos de poder, el trabajador participa en su propia evaluación, junto a su jefe inmediato, pero la calificación definitiva se realiza a nivel central. En 1990, los empleados recibieron cerca de 21% de las utilidades, lo que significó que sus ingresos se incrementaron entre 8% y 20% por encima del salario anual.

SEMCO, S.A., una empresa que produce equipos industriales, aplica un original sistema de participación, que contribuyó a que la empresa pudiese triplicar sus ventas durante los años ochenta pese a la crisis. Cada semestre, algo más de 20% de las utilidades de cada división es depositado en un fondo especial, administrado por los respectivos trabajadores, que pueden determinar libremente el destino que se le dará (reparto monetario, compra de acciones, gasto colectivo, etc.). El departamento técnico del sindicato verifica los datos de la empresa. Además, para lograr una utilización más plena y una mayor identificación de los trabajadores con la empresa, se han creado comisiones para el mejoramiento del ambiente físico del área fabril y para facilitar la comunicación entre los empleados y la dirección por intermedio de pequeños grupos designados para llevar a cabo tareas específicas, con objetivos y plazos para responder claramente definidos; se han adoptado además, mecanismos de evaluación conjunta de la empresa (dos o tres veces al año, con participación de todos los empleados), de la gerencia inmediata (dos veces al año los empleados manifiestan sus opiniones sobre su supervisor, el cual puede ser alejado del cargo en caso de calificaciones consecutivas desfavorables) y para la selección de nuevos jefes (los candidatos son entrevistados por sus futuros subordinados). Los niveles salariales de la empresa también son definidos en forma conjunta.

Este sistema de participación amplia no sólo le permitió a SEMCO un crecimiento notable durante la década, sino que le ha dado la necesaria flexibilidad —basada en la confianza y en la participación— para enfrentar períodos recesivos y de alta inflación mediante la reducción de sus costos de planilla, al crear empresas satélites subcontratistas constituidas por ex trabajadores a las que SEMCO proporciona equipos y financiamiento.

Finalmente, tal vez el sistema de participación más antiguo en Brasil es el del Grupo Ipiranga, que lo introdujo en 1937, cuando era apenas una pequeña refinería de petróleo en Rio Grande do Sul. Hoy día es un conglomerado de 27 empresas, con ventas anuales que alcanzan a casi 3 000 millones de dólares, lo que la ha transformado en una de las mayores empresas petroquímicas privadas del país. Anualmente, sus trabajadores reciben por parejo 3% de las utilidades por concepto de participación, lo que permite a los que ganan un salario más alto elevar sus ingresos en 4% y hasta en 16% a los con salarios base más bajos.

Fuente: Oficina de la CEPAL en Brasilia, sobre la base de entrevistas y recortes de prensa.

Recuadro VI-5

SALARIOS PARTICIPATIVOS EN CHILE

Aparte de incentivos individuales, como los convenios a trato y las comisiones por ventas que siempre han existido, en muchas empresas (cerca de 20% de las del sector formal o moderno) también existen incentivos ligados a la productividad del colectivo. En estos casos los bonos de producción y/o participación en las utilidades más allá de lo que exige la ley, representan cerca de 15% del ingreso de los trabajadores. Los siguientes tres casos ejemplifican su aplicación y sus efectos.

SODIMAC, S.A., empresa de ventas de materiales de construcción donde trabajan 1 000 personas, ha puesto en práctica un amplio esquema de incentivos, que varía según la función desempeñada. Los vendedores, el grueso de su personal, reciben un porcentaje sobre las ventas, que es mayor mientras más alto sea el margen de utilidad del producto, menos un descuento por pérdidas (en el caso de los que trabajan en los locales), y menos los costos de venta y los costos financieros de las cuentas por cobrar (cuando se trata de vendedores fuera de los locales). Así, no sólo se incentivan las ventas de los productos de mayor rentabilidad para la empresa, sino que se inducen ahorros en los costos. Esta proporción variable representa un elevado porcentaje de los ingresos del personal: fluctúa entre 30% y 150% de los salarios base y su promedio alcanza a 80%. Con ello se ha logrado aumentar las ventas, mejorar la atención a los clientes, fomentar la colaboración y no la competencia entre los vendedores de un mismo local y reducir las cuentas incobrables, al igual que los plazos de los créditos en el caso de las ventas externas.

El personal de la administración central recibe un bono determinado según las utilidades que, en promedio, eleva sus ingresos 25% al año. Si bien el bono en sí no induce una mayor productividad, por el hecho de ser un ingreso que varía en relación con el desempeño de la empresa, flexibiliza los costos, lo que redundará en una alta estabilidad del empleo.

La cadena de supermercados Marmontini y Letelier también ha adoptado un extenso sistema de incentivos para todo su personal, ligado a la "rentabilidad" de cada departamento y no sólo a las ventas. Por ejemplo, la sección carnicería recibe un porcentaje de la diferencia entre sus ventas y sus compras (lo que promueve el incremento de las ventas y el mejor aprovechamiento de los cortes así como el ahorro en los costos de compra, y la disminución del desperdicio y de las pérdidas). Asimismo, los choferes de los camiones reciben un bono proporcional a la diferencia entre los ingresos por fletes, menos los gastos del vehículo, más una bonificación adicional si no tienen accidentes. Los empleados del taller mecánico tienen incentivos diseñados para aumentar la durabilidad de su trabajo y minimizar los costos. Con este sistema se ha logrado que los trabajadores perciban los intereses de la empresa como propios, y que el grado de autosupervisión y de colaboración entre trabajadores se eleve significativamente. Así, los choferes buscan las rutas más cortas, la bencina más barata y evitan accidentes. Los mecánicos tratan de hacer un trabajo durable, de encontrar materiales baratos y de buena calidad y de detectar a los choferes que no cuidan los vehículos.

Finalmente, la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones es ejemplo de otro tipo de incentivo grupal bastante extendido. En su planta en Puente Alto, que ocupa a 1 000 trabajadores, los bonos de estímulo se fijan en función del porcentaje en que se supera la meta de producción preestablecida para un turno de trabajo, menos una deducción por productos rechazados. De este modo se incentiva la productividad sin descuidar la calidad. Todos concuerdan en que el efecto de estos incentivos sobre la productividad es considerable. Se promueve el trabajo en equipo —cuando una máquina no funciona bien todos colaboran en su arreglo, para no interrumpir el proceso de producción. Asimismo, los mismos trabajadores idean formas de producir más o de acortar el tiempo entre etapas de producción.

Todos los ejemplos demuestran la efectividad de los esquemas de participación salarial para elevar la productividad individual y grupal, mediante una mayor identificación de los intereses de los trabajadores con los de la empresa, lo que adicionalmente hace mucho más flexibles los costos salariales de esta última; sin embargo, también ocurre que los ya empleados tienden a querer absorber los aumentos de la demanda de trabajo con su propio esfuerzo, en vez de que la empresa expanda la contratación. Por otra parte, al menos a nivel microeconómico, estos esquemas reducen la inestabilidad laboral en períodos recesivos, sin ser tan expansivos en los de auge, por lo que ejercen una acción moderadora de los ciclos económicos; en cuanto a su efecto expansivo sobre el empleo, sólo se producirá cuando su aplicación sea lo suficientemente generalizada.

Fuente: David Bravo, "Los salarios participativos y su efecto sobre la productividad del trabajador y la estabilidad en el empleo", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 29, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), septiembre de 1990.

jubilación, tanto del trabajador como del empleador, correspondiente a la fracción del ingreso que provenga del componente participativo. Esto no debería implicar una merma significativa de la recaudación previsional, ya que se estima que la introducción de un sistema de salarios participativos eleva la productividad y, por lo tanto, los ingresos de los trabajadores.

Tercero, podría ser factible que durante sus primeros años de trabajo y mientras no cumplan cierta edad, la remuneración de ciertos trabajadores pudiese establecerse exclusivamente sobre la base de un ingreso participativo. Con fórmulas participativas aumentaría y se haría más estable el empleo neto de jóvenes, justamente para un grupo considerable de trabajadores —los menores de la edad establecida— que normalmente son los últimos en ser contratados y los que primero se despide en caso de crisis. Por lo tanto, es probable que ellos tendieran a continuar bajo estos esquemas de pago aun más allá de los 25 años de edad (si bien entonces ya se les tendría que garantizar que en ningún caso su ingreso sería inferior al salario mínimo), lo que también beneficiaría a la economía en su conjunto.

Aparte de inducir a la introducción de los salarios participativos, estos tres incentivos tienen el mérito de ser voluntarios (y no impuestos por ley) y de no implicar gasto fiscal. Su desventaja radica en que, por ser voluntarios, su adopción sería gradual. Mas aún, como los efectos benéficos sobre el empleo en general son una externalidad para la empresa, no se aprovecharía plenamente el potencial de estos mecanismos.

Podrían considerarse propuestas más radicales, tendientes a universalizar el uso de mecanismos de participación salarial, a fin de llegar más rápidamente al pleno empleo productivo. Una medida en tal sentido sería establecer por ley que parte importante (que podría alcanzar a 50%) de los aumentos salariales reales de los ya ocupados —al menos en empresas con convenios colectivos— se fijara en función de participación (sea en las utilidades, las ventas, el valor agregado o la

producción), hasta que un porcentaje significativo (25%, por ejemplo) del ingreso del trabajador proviniera normalmente de fuentes variables. En cuanto a la mano de obra que recién se emplea, se contrataría desde un principio con la proporción de ingreso variable fijada como meta. De este modo, en un plazo de 10 a 20 años una parte importante del ingreso de la fuerza de trabajo asalariada (o al menos del sector cuyos contratos permiten la negociación colectiva) provendría de su participación en los resultados de las respectivas empresas, lo que redundaría en beneficio de la productividad y, especialmente, del empleo. En todo caso, el cambio en los sistemas salariales requiere un acuerdo social para asegurar su factibilidad.

Las posibilidades de participación no se agotan ni con los salarios participativos ni a nivel de empresa; hay un importante potencial a nivel macrosocial. Se trata de la posibilidad de recurrir a la *concertación social* para propiciar soluciones basadas en la cooperación entre los diversos actores económicos, en pos del bien común. En efecto, tal como se señaló en el capítulo sobre la estabilización económica, cada agente individual tiende a defenderse como puede con los instrumentos a su alcance, aun cuando se percate de que si los demás actuaran de la misma manera todos resultarían perjudicados. Como las herramientas de que se dispone son generalmente microeconómicas —subir sus precios en el caso del empresario, presionar por un mayor salario si se trata de un sindicato, y así sucesivamente— la acción espontánea de cada actor social contribuye a hacer fracasar el programa de estabilización, sin mejorar la situación de ninguno. Desafortunadamente, aunque todos se den cuenta del efecto de sus acciones, a nivel microeconómico les es imposible evitarlas. En efecto, autodisciplinarse y no pretender un aumento de salario (o de precio) superior a la tasa de inflación fijada como meta por el gobierno, sólo contribuye al logro de ese objetivo en forma infinitesimal; en cambio, se corre el riesgo de sufrir una brusca reducción de ingreso si los demás no moderan también sus expectativas. Es por esto que ningún agente

social tiene incentivos microeconómicos para sumarse al programa de estabilización y, en tales circunstancias, hasta el mejor plan está condenado a rebasar la inflación propuesta como meta y, si el gobierno persistiera en sus propósitos, a enfrentar una recesión.

Estas consideraciones explican la argumentación a favor de la concertación social, ya que se trata de un medio que permite a cada agente optar por una solución ideal —por ejemplo, reducir la inflación— renunciando al uso indebido del instrumento microeconómico a su alcance a cambio de que todos los demás hagan lo mismo. Así, no sólo se acuerda mantener los aumentos de precios y de salarios dentro de ciertos límites, sino que se pide al gobierno que supervise que así se haga. Luego, la concertación propicia la coordinación y también el control. Forman parte del acuerdo las medidas en los ámbitos monetario, fiscal y cambiario que el gobierno se compromete a adoptar, pues ningún programa de estabilización puede tener efectos duraderos si sólo se basa en la concertación de precios y salarios. Por otra parte, pocos serían los agentes sociales que aceptarían autodisciplinarse sin antes tener la seguridad de que el gobierno también contribuirá al éxito del programa.

La concertación social también puede ser un poderoso instrumento para lograr acuerdos sociales de más largo alcance sobre materias especialmente conflictivas. En este sentido, cabe destacar los programas de reforma tributaria, de gasto social o de reestructuración y modernización del aparato estatal, cuya aprobación requeriría de coaliciones amplias y de múltiples intercambios "políticos" entre los actores sociales, pues afectan a intereses poderosos e implican importantes cambios distributivos. Cuando se logra concertar tales acuerdos, tienen la ventaja —a diferencia de decisiones impuestas unilateralmente por el poder ejecutivo o incluso aprobadas por el poder legislativo— de que la participación de los actores sociales en ellos les confiere legitimidad haciéndolos mucho más estables.

5. Las condiciones ambientales favorables para el rendimiento de la fuerza laboral

Sabido es que el medio ambiente físico que rodea al trabajador tiene una significativa influencia en su rendimiento y, por lo tanto, en su productividad. Uno de los factores centrales del ambiente físico laboral en este sentido es la seguridad y salud ocupacional. Condiciones deficientes en esta materia implican deterioro en la productividad por varias razones; causan accidentes y el ausentismo consiguiente. Además, los accidentes implican el pago del trabajo no realizado, así como pagos médicos y compensatorios. También pueden generar daños a equipos y materiales, demoras en la producción y otras pérdidas indirectas. A su vez, las condiciones ambientales deficientes pueden generar enfermedades que terminan siendo crónicas, con el consiguiente deterioro en los rendimientos del trabajador y reducción de su vida útil. Por último, estas condiciones también afectan el ánimo y la motivación del trabajador y generan un trabajo de mala calidad.²⁷

Dentro de un esquema de participación y concertación, existen numerosas experiencias —principalmente en empresas del mundo industrializado y sus filiales en la región— que sugieren la necesidad de acciones concretas como las siguientes:

a) instalaciones que logren un ambiente de trabajo sanitariamente adecuado (servicios higiénicos, agua potable, áreas seguras para cambiarse de ropas, facilidades para lavarse, y así sucesivamente);

b) facilidades que permitan atenuar o evitar la fatiga laboral, atendiendo a las características de cada tipo de trabajo;

c) otras facilidades que, sin estar directamente vinculadas al ambiente de trabajo propiamente tal, implican una mayor tranquilidad, especialmente de las trabajadoras, como son las salas cunas o las guarderías infantiles.

A pesar de su innegable importancia, los elementos anteriormente indicados alcanzan tan solo a un segmento de la población relativamente

más pobre: aquella que cuenta con empleo y que se ubica principalmente en los sectores más modernos de la actividad económica. La problemática ambiental, ya no sólo relativa al entorno más inmediato del trabajo sino asociada en general al medio donde el trabajador vive, afecta con tanta o mayor fuerza al rendimiento y a la productividad laboral de los grupos más pobres.

A modo de ejemplo cabe mencionar el aumento de víctimas de la malaria durante la década de los ochenta. En ello han incidido condiciones ambientales que comprenden el hacinamiento y falta de higiene en los asentamientos humanos, las viviendas que facilitan la entrada de mosquitos y el empozamiento de agua en los alrededores de las viviendas. No es menos grave la situación en cuanto a enfermedades entéricas, también provocadas por deficientes condiciones sanitarias, falta de acceso de agua potable o falta de tratamiento a dicha agua. Se refleja en una morbilidad excesivamente alta de la población más pobre, lo cual debilita la capacidad laboral en forma muchas veces permanente.

A raíz de los brotes epidémicos de cólera que aparecieron recientemente, ha habido consenso en relación a la necesidad de adoptar medidas de emergencia que limiten el grado de la epidemia en la región y que reduzcan sus repercusiones allí donde la enfermedad está presente. Para ellos se requiere un programa de mediano y largo plazo dirigido a atacar sus causas profundas y a erradicar los riesgos (y, de paso, resolver buena parte de los problemas entéricos que han afectado a los pobres de la región por tanto tiempo). El programa de mediano y largo plazo requeriría subsanar tres deficiencias ambientales críticas en la región: reparación y protección completa de los sistemas existentes de agua y saneamiento; extensión del abastecimiento de agua potable, tratamiento de aguas servidas y ampliación de la cobertura de los sistemas de eliminación de basuras, y consolidación de los sistemas nacionales y locales de salud.

Notas

¹ El tema de la capacitación se trata más extensamente en el estudio que sirvió de base a esta subsección: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL/UNESCO, 1992.

² La polémica principal la suscita la evaluación de la rentabilidad relativa de las diversas modalidades de capacitación y de formación, como por ejemplo si es preferible una formación en establecimientos escolares seguida de una capacitación corta en el trabajo o una formación más larga en escuelas técnicas o vocacionales.

³ Véase Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*, vol. 2, Montevideo, 1990, cuadro VIII-2.

⁴ En algunos países existen incentivos para que los institutos privados y también las empresas desarrollen programas de capacitación, pero ello difícilmente haría variar el sentido de lo expresado en el texto. Por ejemplo, en un estudio realizado en México se concluyó que si bien la capacitación al interior de la empresa llega a un mayor número de trabajadores que la externa (algo más de 10% de la fuerza laboral), su duración es muy inferior (menos de 10 horas), lo que equivaldría a capacitar anualmente un 1% de la fuerza de trabajo durante 100 horas. Véase México, Dirección General del Empleo y Capacitación Profesional, "Investigación sobre necesidades de capacitación", México, D.F., 1976, cuadro 17, inédito.

⁵ En Brasil, una evaluación del uso de los incentivos fiscales a la capacitación demostró que no más de 7% de las franquicias potenciales había sido utilizado por un escaso porcentaje de las pequeñas y medianas empresas, de lo que se desprende que su efecto fue reducido y altamente concentrado. Véase Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), *op. cit.* En Chile, si bien el uso de las franquicias disponibles alcanza 15%, igualmente este valor es bajo y se centra en las empresas más grandes.

⁶ En efecto, al disminuir su financiamiento obligado, los institutos públicos de capacitación en Brasil se han esforzado por reducir las rigideces de su funcionamiento; por otra parte, tal acercamiento ha logrado concitar una participación creciente de empresarios y sindicatos en las actividades vinculadas con el incremento en productividad.

⁷ Es de notar que es probable que las estadísticas subestimen la participación efectiva de la mujer, ya que a menudo ella cumple funciones económicas que por no ser remuneradas no se registran como una participación laboral. Esto se da sobre todo en zonas rurales, en que labores en el predio no son contabilizadas como tal participación.

⁸ En los últimos 40 años la fecundidad media de la mujer ha descendido de casi 6 hijos por mujer en los años cincuenta a poco más de 3 hijos en la actualidad. Si se toma en cuenta además que su esperanza de vida ha crecido 15 años en ese mismo período, el que las mujeres vivan más y tengan menos hijos implica que sus posibilidades de inserción laboral son mucho mayores. Véase J. Chackiel, "América Latina: Notas sobre la dinámica de la población. Período 1950-2000", Santiago de Chile, CELADE, 1990, inédito.

⁹ De hecho, varios estudios muestran que entre los factores que explican que un hogar sea o no pobre figuran tanto el mayor desempleo que suele padecer, como la menor participación de sus miembros adultos en el mercado laboral en general y en el empleo formal en particular. Véase, por ejemplo, M. Pollack, *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, serie Documento de trabajo, N° 309, Santiago de Chile, PREALC, 1987; y A. Uthoff, *Interrelaciones entre población y desarrollo: bases para políticas de población en el Istmo Centroamericano*, serie Documento de trabajo, N° 339, Santiago de Chile, PREALC, 1989.

¹⁰ Véase V. Tokman, "Policies for the heterogeneous informal sector in Latin America", *World Development*, vol. 17, N° 7, julio de 1989.

¹¹ Por cierto, el trabajo de la mujer sufre de problemas mucho más serios que el aquí indicado, sobre todo de *discriminación laboral* por sexo en la contratación, de acceso segmentado a las ocupaciones, y de diferencias salariales, de capacitación y de ascensos. Todos ellos requieren de acción sistemática y persistente. Aquí nos referimos sólo a obstáculos para su contratación. Sobre la discriminación laboral por sexo en todas sus

dimensiones, y las medidas para enfrentarla, véase CEPAL, *La mujer en América Latina y el Caribe: el desafío de la transformación productiva con equidad* (LC/L.627(CRM.5/4)), documento presentado a la Quinta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Curazao, 16 al 19 de septiembre de 1991.

¹² Los costos no salariales como los pagos por días feriados, vacaciones, semana corrida, decimotercer mes, etc., son exactamente equivalentes a mayores pagos en efectivo; luego, no alteran el costo final de contratación, pues serán absorbidos totalmente por el trabajador por la vía de un menor salario diario. Un efecto similar se produce con las asignaciones familiares que, en promedio, no influyen sobre el costo total de la mano de obra, sino que redistribuyen el ingreso entre trabajadores, pero no entre el capital y el trabajo.

¹³ Este argumento es válido sólo para el no jefe de hogar, sea hombre o mujer. En efecto, una mujer, jefa de hogar, valorará estas prestaciones tanto como el hombre jefe de hogar.

¹⁴ Estas propuestas, y la identificación de las discriminaciones que pretenden resolver, se basan en un trabajo de Francisco León titulado "Familia, trabajo y política de ingreso, escenarios emergentes", presentado al taller "Familia, Desarrollo y Dinámica de Población en América Latina y el Caribe", organizado por el CELADE y la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1991.

¹⁵ Un programa más amplio, tendiente a reducir la discriminación laboral por sexo y así elevar los ingresos de la mujer, así como su participación, requiere de un abanico de políticas específicas dirigidas a afectar tanto la demanda como la oferta de trabajo. Entre ellas figuran la flexibilización temporal de los horarios; el estímulo de trabajos de jornada parcial (por ejemplo, permitiendo horario libre en el comercio y eliminando el sábado inglés); el alargamiento de los horarios escolares, sobre todo en barrios populares, para supervisar tareas y cuidar los niños durante horas de trabajo; la educación preescolar; la protección del embarazo y la atención materno-infantil; el mayor acceso de mujeres a ocupaciones hasta ahora casi exclusivamente masculinas y el acceso a capacitación en los mismos; etc. Véase CEPAL, "La mujer en América Latina y el Caribe ...", *op. cit.*

¹⁶ Véase Shirley Nuss, *Women in the World of Work. Statistical Analysis and Projections to the Year 2000*, capítulo 6, serie Women, Work and Development, N° 18, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 1989.

¹⁷ Este enfoque de los recursos humanos se suele denominar "fordismo", por ser Henry Ford quien creara el concepto de la producción en masa basada en la división del proceso productivo en una serie de tareas simples.

¹⁸ La tendencia hacia la descentralización también está conduciendo a un mayor uso de subcontratación. Modernizar estas relaciones —entre empresas grandes y sus subcontratistas— es otro componente importante en la mejora de la productividad y la equidad. Para lograrlo, algunas empresas de la región han empezado a desarrollar redes de apoyo, en términos de asistencia técnica, capacitación y planeación, dirigidas particularmente hacia empresas subcontratistas con las cuales tienen relaciones productivas regulares. Dichas redes tienen por objeto asegurar la calidad, afianzar la confiabilidad y mejorar la capacidad de adaptación de éstas a ciclos más cortos, tanto tecnológicos como de productos.

¹⁹ Es indudable que el pago de un salario por tiempo trabajado no elimina por completo el vínculo entre la remuneración y la productividad. De hecho, siempre se exigen niveles mínimos de esfuerzo y los ascensos, al igual que los despidos, no son ajenos al desempeño individual. Sin embargo, el efecto de tales medidas es, a lo sumo, un sustituto imperfecto del que se obtiene al relacionar el salario con la productividad.

²⁰ Véanse, entre otros, los trabajos recogidos en A. Blinder (comp.), *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1989, y las múltiples referencias que ahí figuran.

²¹ Véanse M. Weitzman y D. Kruse, "Profit Sharing and Productivity", *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Alan Blinder (comp.), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990. Este trabajo sintetiza los resultados de más de 200 estudios de casos detallados de empresas que aplican esquemas participativos, de seis estudios de opinión de trabajadores que laboran en más de 200 empresas de este tipo, de 15 estudios de opinión de ejecutivos de más de 4 000 empresas, de 16 estudios econométricos sobre casi 5 000 empresas en Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Estados

Unidos, así como del análisis del sistema de bonos de producción que se utiliza en Corea y en Japón.

²² En la práctica, este efecto es menor cuando sólo una parte del ingreso es variable y el resto corresponde a un salario base, o en caso que el mercado de trabajo sea segmentado, con precios distorsionados y relaciones de poder y capacidades de negociación desiguales, como suele ser la realidad de la región. Lo importante es que los salarios participativos apuntan en la dirección correcta. De ahí que mientras más elevado sea el componente variable, mayor será la posibilidad de que el costo marginal de la contratación de mano de obra sea inferior al ingreso marginal que ésta producirá, lo que impulsará a la empresa a contratar más trabajadores bajo las mismas condiciones de pago variable y fijo.

²³ En una representación gráfica del proceso de ajuste, en el caso de contratación con salarios convencionales, la curva de oferta de trabajo de corto plazo a la empresa es horizontal. Por lo tanto, para adaptarse a los cambios en la demanda del producto habrá que modificar la cantidad de mano de obra contratada. En cambio, el contrato con salarios participativos hace que, por convenio, la curva de oferta de trabajo de corto plazo (es decir, de los actualmente contratados) se vuelva vertical, por lo menos en el segmento que interesa. De ahí que se pueda enfrentar los descensos de la demanda con reducciones de precios y de los ingresos de los trabajadores y no tanto con disminuciones de la producción o del nivel de empleo. Finalmente, cabe señalar que lo que cambia por contrato es la curva de la oferta de trabajo de corto plazo de los actualmente contratados. En ambos casos, la curva de la oferta de trabajo de largo plazo permanece igual —en el supuesto de que al trabajador le sea indiferente tener un empleo inestable a cambio de un ingreso fijo (contrato convencional) o un ingreso variable, pero mayor estabilidad en el empleo (contrato con salarios participativos).

²⁴ De hecho, en época tan reciente como principio de los años sesenta, un máximo de 60% de la fuerza de trabajo industrial de Suecia, Inglaterra y los Países Bajos llegó a estar contratada bajo alguna de las fórmulas de remuneración según rendimiento. Posteriormente, su aplicación en esos países ha disminuido, lo que se puede atribuir en parte a la mayor difusión de tecnologías en las que el proceso condiciona el ritmo de trabajo.

²⁵ Por estas mismas razones, sin embargo, el trabajador podría estar menos dispuesto al riesgo y, por lo tanto, más deseoso de un ingreso estable. Habría que comparar los valores que atribuye a esta variabilidad del ingreso y a una mayor estabilidad en el empleo, pues la renuencia al riesgo incluye ambos componentes.

²⁶ La insistencia en limitar los intercambios sólo a convenios colectivos es en reconocimiento de que la desigualdad negociadora entre la empresa y el trabajador aislado es tal que permitir tales canjes en forma individual podría ser muy perjudicial para el trabajador.

²⁷ International Labour Organisation/United Nations Environment Programme: *Employers and the environmental challenge*, Geneva, 1986.

Capítulo VII

AHORRO Y PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL

1. Introducción

En el documento titulado *Transformación productiva con equidad* se destacó la importancia de los siguientes factores para fortalecer la formación de capital en los países de la región: i) el aumento del ahorro nacional y la reducción de las transferencias de recursos al exterior; ii) la aplicación de políticas macroeconómicas coherentes con la estabilidad y el crecimiento, y iii) el desarrollo de sistemas financieros y de mercados de capital solventes y competitivos.¹ Suponiendo que ya se hubieran restaurado los equilibrios macroeconómicos básicos y que éstos pudieran mantenerse dentro de márgenes tolerables, en las páginas que siguen se profundizan los otros dos factores, cuya importancia es determinante en el más largo plazo.

Uno de los obstáculos más graves para el pleno empleo productivo en los países en desarrollo consiste en la insuficiencia de capital disponible, que se ve agudizada por la concentración de la riqueza y por la escasa movilidad de capital entre actividades y empresas. Como resultado de lo anterior, una fracción de éstas concentra el grueso del capital, mientras que el resto funciona con tecnologías demasiado intensivas en mano de obra y de escasa productividad. Ello da lugar a una estructura productiva exageradamente heterogénea, que contribuye al desperdicio del escaso capital disponible, reduce la competitividad y frena las posibilidades de ocupación en empleos más productivos. De ahí

que toda medida que permita elevar el ahorro o mejorar la asignación de las inversiones será provechosa, tanto para el crecimiento basado en crecientes niveles de productividad, como para la equidad, pues elevará la disponibilidad efectiva del capital, que constituye actualmente el factor más escaso.

Para elevar el ahorro y la eficacia de la intermediación y de la asignación de los fondos de inversión se requiere una política de profundización y de complementación financiera que permita incorporar a toda la población al ahorro, y que abra el acceso al mercado de capital a los grandes núcleos de empresas, actividades y tipos de inversión que están virtualmente excluidos del proceso en la actualidad. En efecto, las instituciones financieras establecidas tienen un marcado sesgo en favor de las operaciones financieras con empresas comerciales e industriales de gran tamaño, situadas por lo general en el sector urbano. Ello ocurre no sólo en las economías en desarrollo; de hecho, estos vacíos y sesgos hacen que las economías desarrolladas creen instituciones para enfrentar necesidades inadecuadamente atendidas por el sistema financiero vigente.²

La sola liberalización financiera —de limitarse exclusivamente a una franja del mercado total, sin llenar tales vacíos y sin profundizar el mercado de capital ni corregir su segmentación— desaprovecharía el potencial de ahorro y asignaría la inversión de manera ineficiente y poco equitativa. En el peor de los casos, la concentración introduce fragilidad en el

mercado de capitales, estimula operaciones especulativas y de corto plazo, y genera tendencias a la fuga de capitales, al sobreendeudamiento y a la insolvencia.

El énfasis puesto en este capítulo en detallar medidas prácticas para elevar el ahorro de los asalariados y mejorar el funcionamiento del mercado de capital se deriva no sólo de la relación obvia entre un buen funcionamiento del mercado de capital y una transformación productiva, sino, sobre todo, de la importancia de dicho funcionamiento para la equidad. En efecto, una de las tesis fundamentales de este documento es que el problema del empleo y del subempleo suelen originarse no tanto en rigideces del mercado de trabajo (que existen y que habría que atenuar) como en fallas del mercado de capital y de la tierra. Así, las imperfecciones y las segmentaciones, como asimismo los vacíos en el mercado de capital, hacen que el capital, que ya es escaso a causa de las bajas tasas de ahorro, se haga aún más escaso, perjudicando el crecimiento y la generación de empleo productivo. De ahí las medidas propuestas para crear un mercado de inversiones para la capacitación y la educación, destinado a abrir a la pequeña y mediana empresa el acceso efectivo al capital de largo plazo y a fomentar y perfeccionar el mercado de la tierra.

Asimismo, dada la dependencia estrecha entre la inversión y el empleo productivo, es esencial elevar el ahorro, más aún dadas las presiones en sentido contrario,³ si bien la fijación de tasas de interés realistas es una condición necesaria para ello, un aumento sustancial del ahorro dependerá sobre todo de medidas de carácter institucional. A su vez, por consideraciones de equidad y de eficiencia, es deseable elevar las bajísimas tasas de ahorro de los asalariados. De ahí el énfasis del documento en medidas tales como las de ahorro forzoso, ligadas al sistema previsional, así como las que incentivan el ahorro a fin de introducir mejoras significativas en materias de especial interés para la población de menores recursos, como son el acceso a mejores sistemas de vivienda y a la educación.

Finalmente, cabe señalar que todos éstos son ejemplos de medidas de carácter *institucional*, que requieren una política pública *activa*, destinada a fomentar tanto el crecimiento como la equidad.

2. La necesidad de que aumente el ahorro de los trabajadores

A raíz de la crisis, la formación bruta de capital en la región ha descendido seis puntos de producto, llegando a menos de 17% del producto interno bruto. Para recuperar los coeficientes de la década de los años setenta y, por consiguiente, para posibilitar un crecimiento sólido y sostenido de la producción y del empleo productivo, se requiere, pues, un incremento de gran envergadura del ahorro nacional. La agudización de los problemas ambientales —erosión, agotamiento de suelos, contaminación de ríos y áreas costeras, contaminación del aire, y otros— que afectan a la región exige que el ahorro sea capaz de financiar no sólo la recuperación de dichos coeficientes, sino también la reparación y la prevención de los daños al "capital natural", si se desea dar sustentabilidad y equidad al proceso de desarrollo. Para ello, como ya se señaló, se ha hecho hincapié en la necesidad de alcanzar estabilidad macroeconómica, con señales de precios e incentivos adecuados para abrir oportunidades de inversión rentable (de modo de elevar el ahorro de las empresas) y de reacomodar la política fiscal para eliminar los déficit fiscales y eventualmente aumentar de nuevo el ahorro público.⁴ Sobre este aspecto, cabe profundizar en el tema del ahorro de las personas y las familias, que ofrece un potencial, a menudo descuidado pero considerable, que es importante por su efecto sobre la equidad. Estos ahorros repercuten en la equidad en dos sentidos, pues no sólo elevan el crecimiento y el empleo productivo, como suele ocurrir con otros tipos de ahorro bien aprovechados, sino que convierten en propietarios de los flujos futuros de esos ahorros a los trabajadores mismos, lo que con el tiempo llevará a aumentar el ingreso

de los trabajadores y a mejorar la distribución del ingreso.⁵

Los datos disponibles revelan que las personas y familias, *incluso las de menores ingresos*, están dispuestas a ahorrar —no tanto para obtener una alta tasa de interés (aunque ésta si debe ser positiva)— sino para poder tener acceso a servicios o fondos que les permitan llevar adelante proyectos rentables o altamente valorados por ellos.⁶ Tales "proyectos" pueden consistir en obtener financiamiento para tener casa propia, en determinados casos, o bien en financiar capacitación profesional o educación superior para sí mismos o para sus hijos. En forma semejante, se puede inducir un mayor ahorro de parte de ellos, no tanto ofreciendo una mayor tasa de interés, sino asegurando una pensión adecuada. Son éstos los mecanismos que se examinan en seguida.

a) *Ahorro institucional de los trabajadores*

Los sistemas de seguridad social para la jubilación pueden cumplir dos funciones fundamentales: una *función social*, que consiste en mantener el nivel de ingreso de las personas durante su vejez, y una *función económico-financiera*, que corresponde a su rol como instrumento para movilizar el ahorro interno y el financiamiento de la inversión. Si bien el objetivo central de estos sistemas apunta a la primera de estas funciones, es posible que, sin sacrificar este objetivo, éstos también permitan aumentar el ahorro.

El hecho de obligar a cotizar (ahorro forzoso) a los habitantes durante su vida activa para hacer frente a sus necesidades de consumo durante la vejez, *asigna al Estado una responsabilidad fundamental* en materia de diseño, estabilidad, solvencia y organización de un sistema de pensiones. El principal argumento que se ha esgrimido en los países de la región para justificar algunas formas obligatorias de ahorro de los trabajadores (ahorro institucional) es la "miopía" con que las familias enfrentan sus decisiones de ahorro a lo largo del ciclo de vida,

es decir, su falta de previsión en relación con su situación de ingreso a la vejez o con el descuento de ingresos futuros a tasas de interés que exceden la tasa social de descuento. En la medida que exista tal miopía, las cotizaciones por concepto de la porción de la seguridad social que permite financiar las pensiones podrán contribuir a elevar el ahorro nacional.⁷ El efecto sobre el ahorro dependerá del tipo de sistemas de jubilación, que son básicamente dos: el de reparto, tradicional en la región, y el de capitalización individual.

Mediante el denominado *sistema de reparto*, los ingresos de los trabajadores activos son captados para beneficiar a los pasivos en función de beneficios predefinidos, pudiendo acumularse fondos de reserva de propiedad común. En este último caso, y teniendo en cuenta la "hipótesis de la miopía", el sistema contribuiría a incrementar el ahorro privado. Por cierto, tales ahorros desaparecerán en la medida que se utilicen para financiar otros gastos corrientes del fisco o el consumo de otros agentes de la economía. Ello ocurriría, por ejemplo, si conjuntamente con introducir una cotización para la jubilación se destinara el total de los recursos a financiar las jubilaciones de la población mayor de 65 años, que hasta la fecha no disponía de tal derecho, o si los fondos de reserva creados por las cotizaciones se destinaran a inversiones de escasa utilidad.

El *sistema de capitalización individual* consiste, en primer lugar, en hacer un balance financiero de cada participante, entre las cotizaciones debidamente capitalizadas y los beneficios actualizados, limitando el principio de equidad para beneficiar a cada cual según sus aportes debidamente capitalizados. Los fondos captados cada año sobre la base de las cotizaciones de los activos constituyen, según la "hipótesis de la miopía", aumentos netos del ahorro privado por parte del sistema. Este sistema opera en forma separada con respecto al presupuesto fiscal, pero en materias de equidad, el Estado lo regula y lo supervisa, como asimismo, cumple funciones solidarias recurriendo al subsidio fiscal para complementar

las pensiones de los pasivos que no logran alcanzar a un nivel mínimo.

Como la idea central del sistema de pensiones basados en el reparto consiste en que —*salvo ajustes por cambios demográficos*— cada generación financie a la anterior, esta última suele no generar ahorros, hecho confirmado por la experiencia de los países de la región en que se ha aplicado este sistema de pensiones. En cambio, la instauración de un sistema de pensiones basado en la capitalización individual obligatoria aumentará el ahorro neto ya que, aunque exista un cierto grado de miopía, los recursos ahorrados serán mayores que los ahorros voluntarios. Sin embargo, este resultado tiende a anularse si un sistema de capitalización es reemplazado por uno de reparto ya existente y con relativamente amplia cobertura. En efecto, si bien las cotizaciones de los nuevos integrantes del sistema de capitalización elevarán el ahorro privado, el déficit producido en el antiguo sistema de reparto por la no incorporación de la nueva generación (que se suponía que financiaría a la población jubilada), generará un desahorro en el sector público por un monto equivalente. El efecto neto sobre el ahorro será nulo, salvo por diferencias en la estructura demográfica en cuanto a ingresos de las poblaciones antiguas y nuevas. De lo anterior, cabe concluir que como la gran mayoría de los países de la región ya cuentan con un sistema de pensiones de reparto, probablemente no sería posible elevar el ahorro en forma significativa si se lo reemplazara por uno de capitalización individual.⁸

Sin embargo, aún hay posibilidades de elevar el ahorro en forma sustancial mejorando el sistema de reparto ya que por un lado, en la actualidad muchos sistemas tienen déficit de caja, con lo que si se eliminara ese déficit, podría elevarse de manera importante el ahorro nacional;⁹ y por otro, aun los sistemas que no tienen déficit de caja pueden tener un déficit actuarial (aspecto que será explicado en seguida), con lo que si se redujera el déficit actuarial subiría el ahorro, al menos durante una buena parte de la presente década.

En efecto, a menudo existen déficit en los sistemas de pensiones basados en el reparto,

pues éstos no sólo transfieren los ingresos desde las personas activas hacia las que están en edad de retiro, sino que suelen hacerlo en la práctica a base de beneficios definidos para los pasivos y aportes proporcionales a las remuneraciones de los contribuyentes. Como a menudo en el pasado los beneficios preestablecidos fueron generosos —pues al inicio del sistema había superávit de caja— tienden a ser excesivos y no financiables con las contribuciones vigentes, al extenderse a una población de jubilados mucho mayor. Asimismo, como la pensión suele pagarse según los ingresos declarados en los últimos años antes de jubilar y no de acuerdo con los aportes efectuados a lo largo de la vida laboral, se tiende a evadir el pago de la cotización, declarando ingresos más bajos los últimos años antes de jubilar.¹⁰ Ninguno de estos defectos son inherentes al sistema de reparto. Sin embargo, algunos estudios realizados por la CEPAL revelan que este tipo de falla es muy común, lo que, conjuntamente con el uso de fondos de reserva para propósitos fiscales de corto plazo o su no mantención, han contribuido a que muchos de los sistemas hayan quedado con déficit de caja significativos.¹¹ De hecho, los sistemas más antiguos y con más amplia cobertura, en la región, que son los de Argentina, Cuba y Uruguay, tienen déficit de caja de entre 2% y 6% del producto interno bruto.

Además, aun cuando no haya déficit de caja, puede haber déficit actuarial, en el sentido de que la cotización actual no está tomando en cuenta la evolución previsible de la relación entre pasivos y activos, generando un fondo de reserva en el presente, en prevención de un aumento en la relación entre pasivos y activos. En efecto, en el diseño de un sistema de pensiones basado en el reparto es fundamental prever las consecuencias financieras que implica el paulatino envejecimiento de la población, pues una población que envejece aumenta potencialmente la relación entre beneficiarios y activos. Este problema es especialmente importante en los países de la región, donde el envejecimiento de la población ocurre como consecuencia de los bruscos y considerables descensos de la fecundidad, que se suman a los

avances en materia de reducción de la mortalidad.

Por ejemplo, como se señaló en el capítulo I, las proyecciones de población realizadas por el CELADE para el período 1990-2020 en América Latina prevén una prolongación en la esperanza de vida después del momento de la jubilación, así como una caída en la tasa de fecundidad, por lo que se espera que la relación entre la población en edad de trabajar y la mayor de 65 años descienda de la cifra actual de 12.6 potenciales activos por cada pasivo a 8.7 en el año 2020. Esto significa una disminución de aproximadamente 30%, por lo que un sistema de reparto que funcione en este contexto demográfico debiera prever aumentos en las cotizaciones de 30% entre esos años —lo que elevaría el ahorro en este período en varios puntos del producto interno bruto— o bien tendría que recurrir al déficit fiscal, al aumento de impuestos o a reducciones de beneficios en el futuro para afrontar este obstáculo. En efecto, un sistema de reparto que anticipa previsibles aumentos en la relación entre pasivos y activos ya tiene un déficit *actuarial*, aunque no de caja, si no prevé estos cambios en la programación de beneficios de los pensionados y de las cotizaciones de los participantes. Si los tiene en cuenta en forma anticipada, como debería hacerlo para mantener relativamente estable la relación entre cotización y beneficio de cada generación, evitando así grandes faltas de equidad intergeneracional, debería elevar la cotización (o reducir los beneficios) desde ya, con lo que aumentaría el ahorro nacional en períodos como los actuales.

Las observaciones anteriores sugieren tres grandes vías de reforma a los sistemas de pensiones existentes en la región, que consisten en: i) introducir mejoras a los sistemas de reparto, corrigiendo las fallas del pasado con el objeto de preservar su solvencia financiera; ii) establecer un sistema de capitalización individual, en que se destaque el necesario rol solidario del Estado para garantizar pensiones mínimas, y iii) establecer algún tipo de régimen mixto. (Véase el capítulo IX.) Asimismo, señalan que la oportunidad y las características

de las reformas a los sistemas de pensiones de reparto y la posible incorporación en éstas de elementos de capitalización individual han de ser evaluadas por cada país conforme a sus objetivos y a las características demográficas y laborales de su población.

Entre tanto, los sistemas de reparto pueden perfeccionarse si se aplican medidas orientadas a lograr un equilibrio actuarial de sus ingresos y gastos. Entre las recomendaciones más importantes respecto a este problema de *financiamiento* del sistema de pensiones figuran las siguientes:¹²

i) Implantación de mecanismos transparentes de programación actuarial que permitan visualizar los aumentos que requieran las tasas de cotización y la reducción de los beneficios, a fin de corregir eventuales desequilibrios financieros;¹³

ii) Creación de mecanismos de indización de los activos financieros del sistema que eviten la erosión inflacionaria de los fondos de reservas, o introducción de instrumentos financieros sujetos a régimen de tasas flotantes de interés;

iii) Prohibición legal de usar los fondos de reserva para propósitos ajenos a la de inversión para fines previsionales;

iv) Reducción de la morosidad mediante el establecimiento de un sistema de sanciones al trabajador o a la empresa que esté en situación morosa, posiblemente ampliando el período de aportes a que corresponden los beneficios;

v) Mejoramiento de la administración del sistema, mediante la apertura a la participación del sector privado, mutual o ambos.

b) *Ahorro y formación de capital en vivienda para las familias de menores ingresos*

Se estima que el déficit habitacional es de 25 a 30 millones de viviendas, es decir, de 25 a 30% de los 100 millones de hogares en la región,¹⁴ y que afecta casi íntegramente a las familias de menores ingresos. Teniendo en cuenta que el mencionado déficit obedece a la

escasez de financiamiento, sería deseable, desde la perspectiva de la equidad social, que el esfuerzo financiero recayera en los sectores más pudientes; que fuera recaudado por medio del sistema tributario, y que se materializara en la asignación de una vivienda decente a las familias de bajos ingresos por intermedio de los ministerios de la vivienda. Dada la escasez de los recursos públicos, es imperativo utilizarlos con máxima eficacia, y complementarlos con recursos que podrían generarse en un esfuerzo de ahorro de los propios beneficiarios.

En efecto, si bien la capacidad de ahorro de los trabajadores de ingresos modestos suele ser baja —y ciertamente ahorrarían poco si el único aliciente fuera la tasa de interés— la experiencia ha demostrado que esos mismos trabajadores son capaces de importantes esfuerzos de ahorro cuando con ello pueden adquirir una vivienda digna. De hecho, muchos deben destinar una parte no despreciable de sus ingresos (al menos 10%) para financiar el arriendo de una vivienda con frecuencia insalubre. Por ello, la posibilidad de mejorar sustancialmente la calidad de su vivienda y de que ésta llegue a ser propia puede movilizar un esfuerzo significativo de ahorro de su parte. Por cierto, normalmente ello no será suficiente para financiarla completamente, ya sea de manera autónoma o por canales normales de financiamiento. Se trata, pues, de que el otorgamiento de viviendas sociales o el acceso a su financiamiento se base en el máximo esfuerzo del propio beneficiario, lo que no sólo permitirá elevar el ahorro, sino que reducirá el déficit habitacional en forma más digna y menos dependiente.

Se trata, por una parte, de ampliar el acceso a las fuentes de financiamiento para la vivienda a personas de bajos ingresos que sin ese recurso normalmente no ahorrarían lo suficiente, fomentando la creación de cooperativas de viviendas y la utilización de la alternativa intermedia del *leasing*, y, por otra parte, de lograr que el otorgamiento de viviendas sociales dependa en forma significativa de un esfuerzo de ahorro de los propios beneficiarios, ya sea en dinero o en trabajo.

i) *Cooperativas de ahorro y crédito para la vivienda*. Las cooperativas de ahorro y crédito para la vivienda pueden constituir un canal para movilizar fondos de personas y familias de los estratos de ingresos medio y bajo, tanto del sector rural como urbano, que no tienen adecuado acceso a las instituciones financieras establecidas. Estas instituciones pueden ser particularmente importantes para el financiamiento de ampliaciones o mejoras de la vivienda, y algo menos para la compra o construcción de viviendas nuevas.

Por ejemplo, la Confederación mexicana de bancos populares agrupa a 190 asociaciones de ahorro y préstamo con más de 200 000 miembros. La experiencia de esta entidad muestra que la captación de ahorros entre los grupos de menores ingresos está más motivada por la posibilidad de obtener créditos en forma expedita y flexible que por las tasas de interés. Gracias al conocimiento directo de los prestatarios y a la labor de los comités de crédito encargados de evaluar los atributos de los postulantes, su solvencia, las garantías ofrecidas y el destino de los créditos, son bajos los índices de morosidad.

Asimismo, como hasta ahora las cooperativas de ahorro y crédito de la región se han orientado más al financiamiento del consumo que al de la vivienda y la inversión, un giro hacia la vivienda significaría un freno al consumo y un aumento del ahorro neto.

Sin embargo, aún en los países en que las cooperativas de vivienda han mostrado su viabilidad económica (mayor número de miembros, ahorros crecientes y buenos índices de reembolso de los créditos), los volúmenes de fondos canalizados son pequeños. Las cooperativas de vivienda del Uruguay constituyen una importante excepción; han llegado a movilizar casi 30% de los fondos dedicados a la construcción de viviendas a mediados de la década de 1970. Las cooperativas de ayuda mutua mostraron una ventaja de costo de hasta 50% en relación con las constructoras privadas, excluida la mano de obra aportada por los propios beneficiarios. Las cooperativas lograron construir conjuntos

habitacionales económicos, de buena calidad, y con espacios y servicios habitacionales bien concebidos. Por otra parte, los cooperados mostraron un mejor comportamiento con respecto al pago de sus préstamos que otros deudores, no obstante sus menores ingresos.¹⁵

ii) *Aportes de capital privado a la vivienda social.* El arriendo de una vivienda básica satisface especialmente las necesidades de las familias jóvenes de menores ingresos y se vislumbra como una etapa previa a la adquisición definitiva. Una alternativa intermedia, que también puede llegar a jugar un papel significativo, es el *leasing* de viviendas sociales, que consiste en que una empresa adquiere tales viviendas para arrendarlas a los interesados con un contrato de largo plazo, que incluye una opción de compra por éstos. En efecto, el *leasing* hace posible el uso y la eventual adquisición de una vivienda por parte de una familia de bajos ingresos que de otro modo no podría acceder a ningún tipo habitual de financiamiento para tal efecto. Mediante este sistema, no sólo puede adquirir una vivienda mejor que la que normalmente podría comprar, sino que para alcanzar el mismo objetivo, hace un esfuerzo de ahorro que de otro modo no haría.

Hasta ahora, no ha habido inversión de capital privado en viviendas básicas en América Latina y el Caribe. Ello obedece al sesgo de las políticas públicas hacia la construcción de viviendas básicas para ser adquiridas en forma definitiva, como asimismo, al hecho de que las reglamentaciones y normas relativas al arriendo y compraventa de estas viviendas han restado atractivo a ese tipo de inversiones.

iii) *Ahorro previo para acceso a subsidio habitacional.* Los mecanismos de selección de los programas públicos de vivienda social o básica deberían contemplar un requisito de ahorro previo como medida del esfuerzo propio y de la responsabilidad individual de los beneficiarios. Para incentivar el ahorro, podría asignarse puntaje al ahorro acumulado a fin de que pudiera ser considerado como uno de los

factores para acceder al subsidio público, en calidad de fuente complementaria de financiamiento. (Véase el recuadro VII-1.)

Dado que el nivel de ingreso de muchas familias es muy bajo, debería considerarse la posibilidad de que éstas compensaran parte del ahorro previo con el aporte de su propia mano de obra en la construcción, mediante programas de autoconstrucción, respecto de los cuales ha habido numerosas experiencias exitosas en la región. En efecto, muchas familias de menores ingresos disponen de mano de obra y de iniciativa para emprender proyectos de autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda. Por cierto, en una economía sólida, en que toda la fuerza de trabajo tuviera acceso a un empleo productivo, la autoconstrucción masiva violaría los principios elementales de la especialización y de la división de trabajo. No obstante, en economías en desarrollo, caracterizadas por altos niveles de subempleo y subutilización de la fuerza de trabajo, es importante movilizar estos recursos, que de otro modo podrían quedar ociosos, y con ello fomentar la solidaridad y la ayuda mutua.

Asimismo, es importante focalizar los programas de ayuda estatal de modo de favorecer prioritariamente a los sectores de menores ingresos, limitando su aplicabilidad a viviendas de un nivel máximo equivalente a un determinado precio en el mercado.¹⁶ De esta manera, el otorgamiento de un subsidio parejo tiene carácter progresivo, al favorecer a los grupos más pobres.

El subsidio podría extenderse a la compra de viviendas, ya sean nuevas o usadas, y al mejoramiento de viviendas existentes, sobre la base de las reglamentaciones que fueran del caso. A pesar de la importancia de mejorar las viviendas, prácticamente no existen subsidios para este propósito en los países de la región.

El subsidio puede concederse a la demanda o directamente a los usuarios, mediante la entrega de un monto de dinero no reembolsable y sólo aplicable a su propio fin, a la oferta o a la construcción de viviendas. La primera alternativa otorga "capacidad de compra" al beneficiario y le permite elegir entre dos o más

Recuadro VII-1

**LA EXPERIENCIA CHILENA SOBRE AHORRO PREVIO Y SUBSIDIO
A LA DEMANDA DE VIVIENDAS**

Las cuentas de ahorro para la vivienda aumentaron en el quinquenio 1986-1990 a razón de 100 000 por año. A fines de 1990 la banca registró casi 550 000 cuentas con depósitos equivalentes a más de 200 millones de dólares y con planes de ahorro en marcha por casi 500 millones de dólares.

El subsidio a la demanda consiste en un monto en dinero no reembolsable que el beneficiario puede aplicar a la adquisición de una vivienda nueva, y con ciertas limitaciones, a una vivienda usada. El cumplimiento de un plan de ahorro es requisito para acceder al subsidio público.

El sistema de subsidio a la demanda ha permitido desarrollar un mercado habitacional competitivo con una industria privada de vivienda social que cuenta con gran capacidad empresarial y profesional. La industria opera con altos niveles de productividad y eficiencia y ha producido un visible mejoramiento en la calidad de la vivienda en favor de los beneficiarios. Al mismo tiempo, ha fortalecido el funcionamiento de las cooperativas de vivienda que orientan sus actividades a los estratos de menores ingresos.

El subsidio a la demanda ha operado con subsidios "directos" otorgando capacidad de compra a los beneficiarios cuando las viviendas tenían un precio mínimo de mercado de 8 000 dólares aproximadamente. En el trienio 1988-1990 este sistema logró un ritmo anual superior a 30 000 unidades, equivalentes a más de un tercio del total de viviendas construidas durante ese período.

En el caso de las viviendas de menor valor (desde un precio mínimo de aproximadamente 4 000 dólares), se ha recurrido al subsidio "indirecto" a la demanda. El Estado ha actuado como comprador de viviendas y las ha asignado a las familias beneficiadas. En este caso, sin embargo, no se ha observado el mismo nivel de mejoramiento en la calidad de la vivienda que ha traído consigo el otorgamiento de los subsidios directos.

Fuente: Sergio Almaraz Alamos (consultor), "Financiamiento de la vivienda para las familias de menores ingresos", Santiago de Chile, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, 1991, inédito.

alternativas habitacionales. (Véase el recuadro VII-1.) Sin embargo, la tasa de interés de estas deudas debería reflejar las condiciones del mercado, con el objeto de evitar la asignación de subsidios distintos al subsidio público directo. Asimismo, debería hacerse estricto el cumplimiento de los pagos, a fin de que no aumentara la morosidad, no por una necesidad real, sino por considerarse que las deudas con el fisco no tienen que ser pagadas. La tolerancia de una morosidad significativa simplemente inducirá mayores niveles de morosidad, lo cual impedirá ampliar el programa habitacional a otros grupos de personas necesitadas.

Sin perjuicio de lo anterior, surge también la necesidad de generar instrumentos de ahorro para el financiamiento de la provisión de servicios de saneamiento básico (agua potable y alcantarillado, al menos) no sólo a las viviendas

nuevas, sino también a una gran proporción de zonas donde existen viviendas de sectores pobres que no cuentan con estos servicios, o los tienen de calidad mínima. El impacto de estas carencias sobre la falta de equidad, tanto actual como intergeneracional, es muy fuerte por la vía del deterioro de las condiciones de vida y salud.

En esta misma perspectiva, hay que señalar que el otorgamiento de subsidios y facilidades para adquisición de vivienda en las ciudades más grandes (ciudades capitales y regiones metropolitanas), estimula el proceso de migración (y concentración) de población pobre y sin vivienda hacia las grandes ciudades. Con ello, los costos unitarios de provisión de infraestructura y de bienes y servicios habitacionales básicos tienden a ser crecientes y los requerimientos de ahorro individual para su

financiamiento, o de subsidios del Estado para el mismo fin, crecen también.

3. La creación de un mercado de capital para la inversión en educación y capacitación

Tradicionalmente se ha considerado la educación como una necesidad básica de la población, lo que justifica su financiamiento por parte del Estado. Sin embargo, es enorme el costo de satisfacer tal necesidad —sobre todo la de la educación postsecundaria, ya sea universitaria, técnico-profesional o la capacitación en un oficio. Habida cuenta de la magnitud de los recursos que ello supone y de las restricciones de financiamiento del sector público, son muy importantes las consideraciones de rentabilidad y equidad, así como la búsqueda de otras fuentes de financiamiento.

Pese a que la inversión en educación y en capacitación es sumamente conveniente para el país y para las personas, no sólo desde el punto de vista social sino desde la perspectiva económica, en la práctica no existe un mercado de capital para financiar este tipo de inversiones. Ello hace que el país invierta poco en capital humano y sacrifique así tanto el crecimiento como la equidad.

En efecto, la inversión en capital humano es financiada básicamente por el Estado o mediante autofinanciamiento por parte del beneficiario individual o su familia. Dadas las restricciones financieras actuales, la gran mayoría de los gobiernos de la región no puede invertir todo lo que sería económica y socialmente rentable para el país en esta materia, especialmente en educación postsecundaria. Asimismo, a causa de la severa restricción de liquidez que afecta a gran parte de las familias de la región, la mayoría de éstas sólo está en condiciones de financiar con sus ahorros una mínima parte de esas inversiones. Si bien podrían aportar los ingresos "futuros" esperables de los frutos de la capacitación o la educación, el mercado no otorga préstamos para tales inversiones. Ello, combinado con las estrecheces

financieras del fisco y de las familias, se ve reflejado en la aguda falta de inversión en educación y en capacitación.

Otros capítulos de este trabajo abordan el importante esfuerzo en educación y capacitación que la región debería hacer si quiere realmente llevar adelante una transformación productiva con equidad. Aquí sólo se procura explicar el importante papel que puede jugar en esa estrategia la creación de un mercado de capital para la inversión en capacitación y educación. La razón de fondo por la cual no existe ese mercado es la insuficiente garantía que tiene el acreedor para este tipo de inversiones. Como la "prenda" es el propio deudor, cuyo rendimiento futuro (aspecto esencial, tratándose de mano de obra calificada) no puede ser creíble y eficientemente asegurado por una simple promesa hecha en el presente,¹⁷ las garantías del contrato son insuficientes, lo que virtualmente imposibilita el desarrollo de un mercado privado para la inversión en capital humano.

Tampoco se resuelve el problema básico si el Estado decide suplir esta carencia otorgando préstamos para educación y capacitación. En efecto, la falta de una garantía eficaz para este tipo de préstamos hace que muchas de estas inversiones actualmente tampoco puedan ser recuperadas por el Estado. A ello se agrega el problema específico que caracterizó muchos préstamos del Estado, cual es que los deudores consideran que no hay obligación de pagarlos, pues creen que el Estado no logrará hacer exigibles las garantías. Por este motivo, los programas de crédito fiscal para estos fines suelen caracterizarse por altos niveles de morosidad, que los inhabilita como mecanismos eficaces para atraer recursos a este tipo de inversiones, pese a su importancia. Como ejemplo, cabe señalar que apenas un tercio de los préstamos fiscales otorgados en Chile para la educación universitaria están siendo pagados normalmente.

De ahí que una condición necesaria para que se cree un mercado de capital para la inversión en educación y capacitación es que se implanten sistemas de cobro y garantía eficaces.

De existir éstos, la rentabilidad de tales inversiones las haría atractivas para el sistema financiero. Una manera práctica de superar los problemas de garantía y de cobros seguros y expeditos consiste en aprovechar el sistema de recaudación amplia de la seguridad social y agregar a sus funciones previsionales de ahorro forzoso la de descuento y reembolso automáticos para tales fines. De ser así, cualquier banco o institución financiera podría otorgar un préstamo a una persona para su educación o capacitación. El préstamo se pagaría por medio de una cotización especial agregada a la cotización normal hasta que se quedara completamente saldado. Para protegerse de la eventualidad de que el trabajador no ingresara al sistema de seguro social, cada préstamo tendría como aval a alguna persona que estuviera dentro del sistema, la suma de cuyas cotizaciones a la fecha tuvieran un valor vigente suficiente para cubrir la totalidad del préstamo. Esta persona tendría que pagar una cotización mayor mientras el deudor no cumpliera con sus pagos. Así habría una garantía plena, un cobro seguro y, salvo casos excepcionales, un mayor ahorro.

En efecto, se estaría aprovechando como garantía la obligación del trabajador de cotizar para su jubilación. Como el Estado es deudor de todo trabajador en virtud del sistema de cotizaciones obligatorias para la jubilación, se estaría aprovechando esta circunstancia como garantía efectiva del préstamo. No se estaría interfiriendo con el sistema de seguridad social, ni afectando sus fondos. No se trataría de transformar en gasto presente los activos del fondo, sino de agregar al pago de las cotizaciones el abono del préstamo. De esta manera, y salvo situaciones excepcionales, se estaría *elevando el ahorro*. De ahí que, al posibilitar inversiones en capital humano muy rentables pero no financiables en la actualidad, la creación de este mercado de capital para la educación y la capacitación no sólo mejoraría la asignación de la inversión y las oportunidades para las grandes mayorías, sino que elevaría el monto neto del ahorro y de la inversión.

Asimismo, para reducir aún más el riesgo que supone este tipo de préstamos, podría

generarse un mercado secundario de estos instrumentos, en el cual un inversionista institucional con pasivos de más largo plazo, como una compañía de seguros, por ejemplo, podría comprar una cantidad determinada de estos préstamos. Este mercado secundario no sólo reduciría el riesgo al diversificar, sino que daría liquidez a tales inversiones.

Un mercado para realizar inversiones en el recurso humano sería especialmente provechoso para contribuir a financiar la educación superior universitaria y técnico-profesional, así como la capacitación, pues éstas suelen costarle al fisco entre cinco y diez veces más que la educación primaria y secundaria. Además, la propia persona normalmente captaría el grueso del beneficio del aumento de su educación, pues percibiría mayores ingresos y tendría mejores alternativas de trabajo, salvo en las relativamente escasas profesiones que tienen una significativa "externalidad social",¹⁸ como por ejemplo, la ciencia pura, donde el trabajo de investigación es esencial. De esta manera, la mayor parte de la educación superior sería financiada con recursos propios o prestados, mientras que el Estado se limitaría a financiar sólo la porción menor correspondiente a una "externalidad social".

Lo mismo puede decirse de la capacitación del trabajador a lo largo de su vida laboral. (Véanse las consideraciones sobre capacitación en el capítulo VI.) Si bien podría haber interés de parte de su empleador en mejorar su capacitación, normalmente ese interés sería muy inferior al verdadero provecho derivado de la capacitación. En efecto, aun las empresas más progresistas tienen insuficiente incentivo para llenar este vacío, pues en rigor les conviene financiar básicamente nada más que el tipo de capacitación que eleve la productividad de sus trabajadores y *sólo en su empresa* (que es lo que suele llamarse capacitación "específica"), de modo de recuperar el costo de la inversión. De otro modo, si financiaran la clase de capacitación que permitiera elevar la productividad del trabajador en muchas empresas y no sólo la propia (capacitación "general"), tendrían que pagar un salario coherente con la productividad, con lo cual no recuperarían la

inversión. De ahí que la capacitación —sobre todo la de tipo general, es decir, la que normalmente requiere la gran masa de trabajadores en la pequeña y mediana empresa— debería ser financiada por el Estado o por los propios beneficiarios. Teniendo en cuenta las estrecheces del presupuesto fiscal, es evidente la importancia de crear un mercado que permita a los propios beneficiarios ahorrar para invertir en sí mismos.

4. Recursos financieros para proyectos de inversión de la pequeña y mediana empresa

Una estrategia de transformación productiva no puede estructurarse solamente sobre la base de la empresa de gran tamaño. Para que el crecimiento sea sólido y sus frutos lleguen a las grandes mayorías, la modernización debe movilizar al grueso del empresariado y de la fuerza de trabajo nacional, lo que implica incorporar en esta dinámica a la empresa pequeña y mediana (PYME),¹⁹ ámbito en que se forman y gestan la mayoría de las nuevas empresas, así como las nuevas generaciones de empresarios del futuro, donde se produce el grueso del valor agregado de la región, y donde se emplea la enorme mayoría de la fuerza de trabajo. Sólo así podría superarse la enorme heterogeneidad productiva y el desequilibrio tecnológico que separa la gran empresa del resto de las empresas de la economía, y con ello aproximar los niveles de ingreso entre diferentes sectores y estratos. Este sector es importante no sólo en los países en desarrollo sino también en los países desarrollados, aunque en estos últimos la pequeña y mediana empresa está bien articulada con la gran empresa, y sus niveles de productividad, aunque disímiles, no lo son tanto como en América Latina (del orden de 20 a 50% menor y no varias veces menor). Sin embargo, ello no se ha logrado espontáneamente, sino que ha requerido la creación de una institucionalidad especial de fomento de la pequeña y mediana empresa, en especial en lo que se refiere a sus necesidades de financiamiento.

Una de las causas más importantes de los bajísimos niveles de productividad de la pequeña y mediana empresa en la región es que, por falta de acceso a los mercados de capital, ésta debe autofinanciar su expansión y sus compras de bienes de capital. *De ahí que sólo pueda expandirse al ritmo de su capacidad de ahorro pero no de sus perspectivas, por lo que se ve obligada a trabajar con tecnologías muy atrasadas y niveles de productividad muy bajos.* Esta falta de acceso a los mercados de capital y a tecnologías también implica, en muchos casos, que las pequeñas y medianas empresas se ubiquen entre las relativamente más contaminantes o deteriorantes del medio ambiente local, transformándose en unidades productivas que contribuyen significativamente a las externalidades negativas. En la medida que se establecen normas más estrictas de calidad ambiental y ellas se traducen en estándares de diverso tipo, los resultados económicos de las pequeñas y medianas empresas tenderían a deteriorarse aún más. Dado el elevado número e importancia de éstas en el tejido social y productivo, su reducido acceso al mercado de capitales puede constituirse en una importante traba para el propio establecimiento de dichas normas ambientales. En efecto, salvo las empresas más grandes de cada país que se transan en la bolsa, las demás no tienen acceso a capital de largo plazo, salvo el propio; inclusive, el capital de trabajo se distribuye de un modo tal que favorece preferentemente a las empresas más grandes. Por ejemplo, en Chile la liberalización financiera de mediados de los años setenta hizo que gran parte del sobreendeudamiento externo se concentrara en sólo dos grupos económicos (dueños de los dos principales bancos privados del país), y que los recursos se invirtieran preferentemente en empresas relacionadas. El costo que para el sector público, es decir para el Banco Central, significó rescatar esos dos bancos, además del resto del sistema financiero, y absorber sus pérdidas durante la crisis de 1981-1983, ha sido estimado en un monto del orden de 9 000 millones de dólares, es decir, casi 40% del producto interno bruto de 1989.²⁰

Cabe señalar algunas de las barreras que limitan el acceso al mercado de capital. Primero, la carencia de adecuados mecanismos de garantía, debida a falta de activos prendables, ausencia de sistemas contables adecuados para establecer la capacidad de pago y limitaciones en la evaluación técnica y económica de los proyectos. Segundo, el escaso atractivo de las operaciones de pequeño monto para el sistema financiero, a causa de que la rentabilidad de éstas disminuye por los gastos de administración, control y otros, que deben ser realizados independientemente de los montos de que se trate. Tercero, en ciertos casos las disposiciones bancarias vigentes no contemplan determinadas operaciones, tales como el *leasing* y la participación en sociedades de capital de inversión, que son especialmente adecuadas para el financiamiento de la pequeña empresa.

a) *El leasing como alternativa de financiamiento*

El *leasing* consiste en la adquisición de un bien de capital, a solicitud de una persona interesada en obtenerlo en arrendamiento, por parte de una empresa de *leasing* que actúa como institución financiera. La propiedad directa de los equipos por parte de esa empresa hace innecesarias la caución y las garantías prendarias que caracterizan los préstamos bancarios. Esta característica permite a la pequeña y mediana empresa obtener en forma expedita financiamiento para bienes de capital al cual normalmente no tendría acceso salvo con fondos propios.

El *leasing* no sólo es apto para la adquisición de equipos nuevos, sino también usados. Si bien esta última modalidad no se ha extendido mayormente en la región, ofrece un campo particularmente interesante para la pequeña y mediana empresa, ya que muchas veces debe comprar equipos usados, situación en que no hay posibilidades de créditos de tipo convencional. Asimismo, la modalidad denominada *lease-back* (compra de bienes de capital de una empresa y su posterior

arrendamiento a ésta) permite a los pequeños empresarios acceder a recursos para financiar capital de trabajo de largo plazo.

El *leasing* es un sistema especializado de financiamiento de la inversión, que ofrece ventajas en relación con el financiamiento bancario. Entre éstas se destacan la posibilidad de evaluar mejor los riesgos y de reducir los costos de gestión y de transacción. La empresa de *leasing*, como propietaria de los bienes de capital dados en arriendo, puede limitar los riesgos, ya que posee el control directo de su cartera y puede verificar el correcto uso de estos bienes en los proyectos de inversión.

Las ventajas del sistema de *leasing* para la transformación productiva con equidad se pueden apreciar en dos rasgos principales. Primero, esta actividad posee una espontánea y fuerte orientación a la mediana y pequeña empresa, lo que permite incorporar nuevos agentes a la actividad productiva. Segundo, para desencadenar el crecimiento no sólo es necesario aumentar el nivel del ahorro; el ahorro disponible debe además canalizarse en forma eficiente hacia la inversión, a fin de evitar que se filtre en otras direcciones. El *leasing* también cumple con esta segunda condición, al vincularse estrechamente con la adquisición de bienes de capital.

Estas características explican la importancia del *leasing* para el desarrollo de los países de la región. No obstante, mientras en algunos países desarrollados el *leasing* ya representa una proporción significativa de la formación bruta de capital fijo (sobre 10% en los Estados Unidos, en el Reino Unido y en España), en América Latina y el Caribe suele alcanzar a menos de 1%. De ahí que el sistema aún tiene un gran potencial por desarrollar en la región.

Chile, que es el país más avanzado en materia de consolidación y difusión del *leasing* en la región, parece haber encontrado una fórmula promisoría para favorecer ampliamente a la pequeña y mediana empresa. (Véase el recuadro VII-2.) Las empresas arrendadoras compiten con la banca comercial en subasta pública por los recursos de los préstamos de instituciones financieras multinacionales. Ello

Recuadro VII-2

LEASING Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN CHILE

En Chile, el sector del leasing ha experimentado un continuo crecimiento desde 1986. Las tasas de incremento en el volumen de los contratos han oscilado entre 15% y 25% al año, lo que llegó a representar 320 millones de dólares a mediados de 1991. El mercado ha madurado considerablemente en los últimos años y ha logrado ampliar la gama de bienes en arriendo, las modalidades operativas y los sectores de la clientela.

Se observa una tendencia creciente entre las empresas de leasing para incrementar sus operaciones con la pequeña y mediana empresa. Del total de contratos del primer trimestre del año 1991 en tres de las principales empresas de leasing (casi 80% del mercado), 53% de las operaciones fue destinado a empresas con volúmenes de ventas inferiores a 400 000 dólares. Dichos contratos corresponden a 19% de los recursos (excluidas algunas operaciones muy grandes). El volumen promedio por contrato de la totalidad del sector industrial alcanzó a 20 100 dólares; en estas operaciones, los valores extremos fueron 1 200 y 6.5 millones de dólares, respectivamente.

Las exigencias de garantía en dos empresas de leasing que en conjunto representan 56% del volumen del mercado son cada vez menores, y la garantía real en la actualidad tiene muy poca importancia para el leasing (menos del 10%). El respaldo legal del título de propiedad de los bienes arrendados y la rentabilidad de los mismos han significado, en la práctica, un grado mínimo de incobrabilidad.

Para que la alternativa del leasing se vuelva más atractiva todavía para el pequeño empresario, será esencial incrementar sus posibilidades de refinanciamiento. Al respecto se podría explorar la posibilidad de que las administradoras de fondos de pensiones y las compañías de seguros inviertan en los bonos emitidos por las empresas de leasing. Más recientemente estas empresas han obtenido acceso directo a los recursos internacionales (BID y Banco Mundial), mediante licitaciones públicas en competencia directa con la banca comercial. El 80% de la primera licitación (24.7 millones de dólares) del proyecto multisectorial CORFO/BID III se asignó a las empresas de leasing y aproximadamente la mitad fue colocada en operaciones con valores inferiores a 50 000 dólares.

Fuente: O'Higgins Leasing, "Perspectivas del leasing en Chile", Santiago de Chile, 1991, inédito; información proporcionada por la Asociación Chilena de Empresas de Leasing, y Estrategia, Santiago de Chile, varios números.

les permite ampliar sus fuentes de refinanciamiento, con lo cual se reduce el costo de los fondos, aumenta la independencia de la banca comercial y se incrementan las posibilidades de colocación en empresas más pequeñas.

b) *Fondos de garantía y garantía colectiva de créditos*

Las dificultades que deben afrontar los pequeños y medianos empresarios para dar garantías adecuadas limitan su acceso a los recursos del sistema financiero. El cobro de tasas de interés sustancialmente mayores, para compensar el riesgo individual, no suele ser una solución apropiada, por cuanto hace que se deteriore la calidad de deudores de los

prestatarios, o induce a aprobar los créditos más riesgosos, fenómeno conocido como "selección adversa".

Los fondos de garantía promueven el acceso de la pequeña y mediana empresa a los créditos de inversión de las instituciones financieras, cubriendo una determinada proporción de las pérdidas originadas por la no cancelación de los mismos. Los recursos para cubrir estas pérdidas y los costos de operación del fondo provienen por lo general de primas cobradas a los propios beneficiarios. De este modo, al participar en un fondo colectivo, los deudores individuales reducen el riesgo que representan como sujetos individuales de crédito.

La experiencia señala que el éxito de los fondos de garantía depende de los siguientes factores: i) que se realice una adecuada

evaluación de los créditos por parte de una entidad independiente de las instituciones prestatarias; ii) que se fijen garantías a los créditos por un monto de entre 70 y 80%, con el objeto de evitar el otorgamiento de créditos excesivamente riesgosos), y iii) que se establezcan requisitos transparentes y expeditos para el cobro de garantías. (Véase el recuadro VII-3.)

Una segunda alternativa consiste en la formación de "grupos de crédito". Consiste en que un determinado número de pequeños empresarios se asocie para solicitar y garantizar créditos en forma colectiva. Puesto que cada uno de los participantes se hace solidariamente responsable por la deuda total del grupo, la

selección que éste hace de sus integrantes, así como la observación colectiva del desempeño individual, favorece el pago de las obligaciones y reduce el riesgo de las instituciones financieras, permitiendo el acceso al crédito de la pequeña empresa a tasas de interés competitivas. Para incentivar el ahorro y la responsabilidad individual, puede exigirse un ahorro previo a todos los participantes y mantener dichos fondos en calidad de garantía, hasta que el total del crédito grupal haya sido cancelado. La experiencia indica que cuando se cumplen las anteriores condiciones se puede llegar a tasas de recuperación superiores a las de otros tipos de crédito.

Recuadro VII-3

SISTEMA NACIONAL DE GARANTIA RECIPROCA DE ECUADOR

En 1980 se creó en Ecuador el Sistema Nacional de Garantía Recíproca, destinado a ampliar el acceso al crédito bancario a la pequeña empresa industrial, agrícola, pesquera y comercial.

Los núcleos básicos del sistema son las cámaras, las entidades gremiales y las cooperativas de ahorro y crédito. Dichos núcleos, a su vez, forman las corporaciones de garantía crediticia, que emiten certificados de garantía por medio de los cuales los empresarios pueden solicitar préstamos bancarios. Los socios de los núcleos son automáticamente miembros de las corporaciones. Estas se capitalizan mediante donaciones iniciales y aportes periódicos de sus miembros. El patrimonio así constituido configura los fondos de garantía de las corporaciones. Para cubrir sus gastos, éstas cobran una comisión de 4% anual sobre el monto garantizado, que permite complementar los ingresos generados mediante la inversión de los fondos de garantía.

El sistema tiene su centro en una institución de segundo nivel, la Corporación de Retrogarantía, que reavala partes de las garantías otorgadas por las corporaciones. La Corporación de Retrogarantía se capitaliza con aportes del Banco Central, del Banco de Fomento, de las corporaciones, de donaciones de terceros y de las instituciones financieras que así lo deseen. Los gastos de la Corporación de Retrogarantía se cubren de forma análoga a los de las corporaciones. El riesgo crediticio se distribuye de la siguiente manera: 60% a 65%: Corporaciones de Retrogarantía; 20% a 25%: las corporaciones, y 10% a 20%: las instituciones financieras.

Las garantías otorgadas se destinan a capital de trabajo e inversión fija a plazos no superiores a dos años. El monto máximo de garantía es 2 millones de sucres. Actualmente existen ocho corporaciones activas en siete regiones. Como intermediarios participan el Banco de Fomento, seis bancos comerciales y otras tres instituciones financieras.

Puesto que los núcleos son instituciones consolidadas para propósitos múltiples, se puede contar con mecanismos de control y responsabilidad social de los propios beneficiarios. Además, de hecho solamente 10% de los beneficiarios potenciales (miembros de los propios núcleos) solicitan garantías, lo que facilita las operaciones. El multiplicador crediticio se ha incrementado gradualmente entre 10 y 15.

Fuente: Ecuador, Sistema Nacional de Garantía Crediticia y Corporación de Retrogarantía (CR), Sistema Nacional de Garantía Crediticia. Manual jurídico, Quito, 1989, e información proporcionada por la Corporación de Retrogarantía.

c) ***La concesión de créditos en virtud de la asistencia técnica para la pequeña empresa***

El aprovechamiento del potencial de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas puede requerir un conjunto de medidas relacionadas con las políticas crediticias. Tal es el caso de la asistencia técnica y del apoyo a otros aspectos estrechamente vinculados con la actividad productiva de estas empresas.

Los pequeños empresarios, urbanos y rurales, no sólo deben enfrentar limitaciones en el ámbito financiero; también suelen carecer de la información apropiada para una gestión productiva que les permita competir en las condiciones de desarrollo tecnológico vigentes. La provisión de asistencia técnica en aspectos productivos y comerciales contribuye a mejorar la capacidad empresarial de éstos y su calidad como sujetos de crédito.

La asociación del otorgamiento de créditos a la asistencia técnica constituye una herramienta de enorme interés no sólo para efectos productivos y comerciales, sino también para efectos ambientales. Particularmente en el sector rural (pequeños agricultores) dicha asistencia puede y debe introducir elementos de sustentabilidad de las explotaciones que —en muchos casos— introducen además mejoramientos significativos en los rendimientos y viabilidad económica de dichas explotaciones tanto en el mediano y largo, como en el corto plazo.

Los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura representan una experiencia de apoyo integral a los productores de bajos ingresos, que incluye varias de las características de un fondo de garantía, junto a líneas de crédito y asistencia técnica en favor de los pequeños agricultores. (Véase el recuadro VII-4.) A fin de incrementar la participación de la banca en el financiamiento a los pequeños empresarios rurales, el fideicomiso realiza descuentos de los créditos otorgados a este sector. Es importante destacar que los créditos no son subsidiados, toda vez que las

tasas de interés aplicadas se ajustan al costo porcentual promedio de los fondos de la banca.

d) ***Instrumentos de capitalización***

Las necesidades de financiamiento de la pequeña y mediana empresa no se limitan al crédito. Los proyectos de inversión requieren también de recursos de capital de largo plazo que permitan el desarrollo de las iniciativas empresariales con relativa independencia de las fluctuaciones del mercado financiero de corto plazo. Tanto las operaciones de capital de inversión y de riesgo como el acceso al mercado accionario, son alternativas para obtener recursos de capital de largo plazo.

Las operaciones de capital de inversión y de riesgo consisten en la asociación entre un inversionista y el gestor de una idea o proyecto, en relación con una pequeña o mediana empresa que está por crearse o que ya se encuentra en funcionamiento. Estas iniciativas se caracterizan generalmente porque suponen mayores riesgos, dado que interviene un nuevo empresario, se introduce un nuevo producto, y se realiza una innovación tecnológica o una estrategia novedosa. De ahí que también gocen de altos potenciales de crecimiento y rentabilidad.

Las nuevas empresas inspiradas en innovaciones tecnológicas suelen carecer de garantías para obtener las inversiones necesarias. Asimismo, la falta de experiencia comercial y la inseguridad de las proyecciones sobre el plazo de la inversión impiden financiar este tipo de proyectos en forma tradicional. Los mercados de valores tampoco pueden atender adecuadamente esta clase de necesidades, ya sea porque el tamaño inicial suele ser reducido o porque carecen de experiencia suficiente.

Las características del financiamiento reflejan los intereses de los inversionistas y de los gestores. Los primeros procuran obtener una inversión de alto rendimiento y controlar los riesgos que han debido enfrentar al participar en la gestión de la empresa. En esta asociación el inversionista generalmente obtiene una participación inferior a 50% del capital. Los

Recuadro VII-4

LOS FIDEICOMISOS DEL BANCO DE MEXICO INSTITUIDOS EN RELACION CON LA AGRICULTURA

Un caso exitoso de apoyo integral a los pequeños agricultores, en términos de permanencia en el tiempo, eficiencia de la gestión y magnitud de los recursos movilizados, son los tres fideicomisos instituidos en relación con la agricultura en el Banco de México. Constituidos en 1954, 1965 y 1972, sus objetivos principales son:

- i) Elevar la productividad de los pequeños agricultores, fomentando la formación de capital y la adopción de métodos productivos modernos.
- ii) Fomentar la producción de alimentos básicos con mayor déficit interno en cuanto a producción o consumo, estimular la exportación o sustitución de importaciones de bienes agropecuarios y, recientemente, fomentar el desarrollo del potencial pesquero.
- iii) Incrementar la participación de la banca en el crédito rural, en orden a favorecer especialmente a los productores de bajos ingresos del sector agropecuario.

En virtud de los fideicomisos, el Banco canaliza recursos financieros y apoya el otorgamiento de créditos por parte de la banca a productores de bajos ingresos, otorgando garantías parciales y subsidiando parte de la asistencia técnica. En 1988 la asistencia técnica fue realizada por 1 757 técnicos y originó reembolsos por 10.7 millones de dólares.

Una condición necesaria para acceder a los créditos es que los beneficiarios aporten un determinado porcentaje de los recursos necesarios para llevar adelante los proyectos: 5% para los agricultores de bajos ingresos y 20% para los otros productores.

El total de los créditos otorgados por la banca dentro del programa de descuentos de los fideicomisos fue de aproximadamente 1 170 millones de dólares en 1988, los que beneficiaron a un total de 972 420 productores. Un 64% de los créditos se destinó a capital de trabajo y el 36% restante a inversiones en capital fijo; 63% de los préstamos se destinó a productores de alimentos básicos, 13% al sector agroindustrial y 24% a la exportación y otros fines.

Fuente: Banco de México, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Informe anual 1988 de los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura en el Banco de México, México, D.F., 1989 y "¿Qué es el FIRA?", México, D.F., 1988, folleto.

gestores procuran obtener un financiamiento en términos adecuados al plazo de la inversión y retener, en parte, la propiedad sobre su resultado. Para incentivar el ahorro y la responsabilidad individual, puede requerirse que estos últimos financien una cierta proporción del costo total de los proyectos. Desde luego, tanto los instrumentos de ahorro como los de crédito que se utilicen deberían ofrecer una rentabilidad real adecuada.

En los fondos de capital de riesgo la participación de los inversionistas se limita a un plazo determinado. Este último se cumple cuando se prevé que el proyecto o empresa ha madurado lo suficiente como para ser traspasado totalmente al gestor original o a terceros. En cambio, en los fondos

de capital de inversión, los aportes del inversionista suelen ser de largo plazo.²¹

Otra fuente de recursos de capital de largo plazo son los mercados bursátiles. Estos tradicionalmente transan instrumentos emitidos por el sector público y por las grandes empresas que cumplen determinados requisitos de presencia en el mercado, volumen de oferta de títulos, y otras disposiciones de las entidades reguladoras y supervisoras. Por lo general, los volúmenes exigidos, la presencia en el mercado y otros requisitos legales no se adaptan a las posibilidades de las empresas de menor tamaño, por lo cual restringen sus posibilidades de inversión y crecimiento.

Sin embargo, la experiencia de países más desarrollados señala que, con modificaciones apropiadas al marco regulatorio y de supervisión

del mercado de valores, es posible desarrollar una forma especializada conocida como "segundo mercado". Este último es una bolsa adicional de valores, o una segunda rueda de la bolsa, especialmente adaptada a las características y necesidades de la pequeña y mediana empresa. La introducción exitosa de un "segundo mercado" depende, entre otros, de los siguientes factores: i) la posibilidad de adecuar las normas de entrada y permanencia en el mercado, teniendo en cuenta el menor volumen y frecuencia de las operaciones con los títulos de las medianas y pequeñas empresas; ii) en caso necesario, la disposición de las empresas a transformarse en sociedades anónimas, con el objeto de emitir y colocar sus acciones en la bolsa, y iii) el fortalecimiento de la demanda de estos títulos, principalmente mediante la incorporación de inversionistas institucionales al mercado.

A pesar del significativo potencial de los "segundos mercados" de la bolsa como proveedores de fondos de capital a la pequeña y mediana empresa, hasta ahora éstos no se han desarrollado en América Latina y el Caribe. De hecho, la Comisión Nacional de Valores de México está examinando la posibilidad de crear un mercado de valores de tamaño intermedio, especialmente dirigido a las necesidades de las empresas medianas.

e) *Las tarjetas empresariales*

La pequeña y mediana empresa no sólo requiere acceso a capital de largo plazo sino también a capital de trabajo, en forma expedita y a costo razonable. Muchos bancos comerciales están utilizando las tarjetas de crédito para satisfacer estas necesidades de capital de trabajo, especialmente las de la pequeña empresa. En efecto, ofrecen una línea renovable de crédito destinada a suministrar capital de trabajo para la compra de insumos y productos intermedios. Además de su gran agilidad y flexibilidad y su relativamente bajo costo —pues no requiere evaluaciones repetidas de pequeños créditos— permite acercar los servicios del banco a la

empresa, con lo cual se establecen lazos de confianza mutua, que reducen el riesgo y los costos de transacción. En este ámbito, se observa la tendencia del banco a ofrecer "paquetes financieros" basados en el uso de la tarjeta empresarial, lo que permite el mejor aprovechamiento de los saldos en cuenta corriente y la pronta información crediticia y comercial.

5. Perfeccionamiento del mercado de la tierra

El factor de producción clave en la agricultura naturalmente es la tierra. Si bien ésta es una forma de capital, se diferencia en que, por su naturaleza, es un factor fijo. Por ello, su propiedad genera una *renta*, en sentido económico estricto. El valor de esta renta no afecta la disponibilidad del factor tierra,²² razón por la cual la propiedad de la tierra adquiere una importancia económica especial.

Su importancia es aún mayor en América Latina ya que, por razones históricas, la propiedad está mucho más concentrada aquí que en cualquier otra región del mundo. De hecho, 75% de las familias rurales de la región no disponen de tierra o padecen una aguda escasez de este recurso productivo, lo que obliga a sus miembros a contratarse fuera de su predio para poder subsistir. En efecto, una distribución más equitativa de la propiedad agraria no sólo contribuiría a aumentar los ingresos de los campesinos en forma directa, al permitirles redistribuir la renta de la tierra, sino que mejoraría la tierra en forma indirecta, por cuanto reduciría la necesidad de los campesinos de emplearse fuera de su predio, y podrían incrementar su salario de reserva. Asimismo, una porción importante de la renta de la tierra trabajada por ellos, pero no propia, sería redistribuida, lo cual permitiría aumentar el salario agrícola. Esta mejor distribución también aliviaría la presión que en la actualidad ejerce la población campesina de pequeños propietarios y minifundistas sobre su tierra (con frecuencia en zonas agrícolamente marginales y desde el punto

de vista ecosistémico frágiles) para efectos de sobrevivencia, con consecuencias tales como: deterioro, erosión, pérdida de fertilidad, reducción de rendimientos y, por lo tanto, con caídas en el ya magro ingreso real familiar. De lo anterior se desprende la importancia que tuvo para la región la reforma agraria, y que en muchos países aún tiene.

Dando ya por conocido el debate sobre el tema, se desea destacar aquí un problema conexo de gran importancia. En efecto, tradicionalmente el acceso a la tierra se ha efectuado por cuatro vías: la herencia, que es la más frecuente; la cesión temporal de derechos (aparcería y arriendo); la ocupación de tierras públicas, y la adquisición en el mercado. El mercado de recursos renovables es un tema prácticamente no estudiado, y sin embargo, de gran importancia, pues las marcadas imperfecciones de los mercados de tierras dificultan el acceso a ésta por parte de la mayoría de familias rurales, impidiendo su desconcentración.

Uno de los factores que distorsionan los mercados de tierras está relacionado con las confusas situaciones de titulación de los derechos de propiedad de una proporción muy elevada de aquellas. A raíz de los procedimientos legales relativos a la herencia, las titulaciones no han sido mantenidas en forma actualizada en los registros públicos de propiedad. Las dificultades de los habitantes de las poblaciones rurales para conocer los mecanismos jurídicos e institucionales que les permitan mantener al día sus derechos de dominio los deja en situación desmedrada frente a compradores que disponen de mayor capacidad para intervenir en el ámbito legal y burocrático. No se han creado mecanismos suficientemente expeditos que faciliten a las poblaciones rurales, y en particular a las poblaciones campesinas, el acceso pleno y oportuno a la titulación de la propiedad sobre la tierra. Estas situaciones son de gravedad extrema para las etnias y poblaciones indígenas y demás conjuntos rurales, que durante generaciones ocupan y cultivan tierras fiscales o públicas de hecho pero no de derecho. La falta de titulación les hace difícil acceder al crédito, desincentiva sus posibilidades

de efectuar inversiones y mejoras y les impide obtener liquidez.

En segundo lugar, se observa una generalizada ausencia de sistemas institucionales y financieros que faciliten a las poblaciones rurales la compra de tierras en el mercado. Ello ocurre, por una parte, porque la concentración de la tierra hace que las propiedades en venta sean de una escala mucho mayor que aquella en la cual ellos mismos podrían trabajar; por otra parte, incluso cuando se parcelan o se venden parcelas manejables por una sola familia, ésta no suele estar en condiciones de financiar su compra. Al igual que la mayoría de los pequeños y medianos empresarios, los campesinos autofinancian la compra virtualmente al contado, o bien no pueden comprar la propiedad. Incluso, quienes han permanecido en posesión de la tierra, pero no tienen capacidad financiera para adquirir los derechos de herencia o de sucesión, tampoco pueden acceder a líneas de financiamiento que les permitan adquirir el conjunto de la unidad productiva. En efecto, salvo en contados países (entre ellos, Uruguay) no existen líneas de financiamiento destinadas a la compra de tierras y a la formación por esa vía de agricultores independientes.

En tercer lugar, la tributación de la tierra agrícola —con avalúos fiscales varias veces inferiores al valor de mercado— no sólo afecta gravemente los ingresos fiscales, sino que induce indirectamente a la subutilización de la tierra, ya que el costo de mantener sólo marginalmente productivas grandes extensiones de propiedad rural es relativamente bajo. En efecto, la escasa tributación no sólo deja de captar para el fisco la renta pura de la tierra; además, permite la concentración en vez de favorecer las tendencias a la desconcentración.

La transformación productiva en la agricultura ha contribuido y sigue contribuyendo a la formación de mercados fundiarios. Puesto que el acceso a la tierra es un tema clave para el crecimiento con equidad y para el futuro de las poblaciones rurales, cabe preguntarse cómo podría perfeccionarse este mercado para que, conjuntamente con otras iniciativas que facilitaran la colonización, parcelación o

consolidación de áreas agrícolas, se pudieran abrir oportunidades de acceso a la tierra a los más dinámicos y eficientes de los minifundistas y campesinos sin tierra.

Perfeccionar el mercado de la tierra y abrir su acceso al campesinado implica atacar los tres problemas anteriormente señalados. Primero, se necesita un programa masivo de regularización de títulos. En especial, se hace indispensable insistir en la necesidad de proceder al reconocimiento jurídico de las tierras habitadas y ocupadas por los pueblos indígenas, y en algunos casos recuperar algunos espacios y recursos que han sido perdidos. La vulneración de los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus recursos debería ser objeto de sanciones explícitas en los cuerpos legales. Asimismo, se requiere una clara reglamentación sobre asignación de tierras públicas.

En segundo lugar, la tributación aplicada a la tierra agrícola podría hacerse depender de su valor productivo, el que puede medirse mejor por su valor de mercado, tanto más cuando se trata de un factor fijo, que en gran medida genera renta pura. De haber alguna excepción a esta regla, debería aplicarse exclusivamente a las propiedades pequeñas. Aparte de aumentar los ingresos fiscales, tal impuesto —ya que sería una suerte de costo fijo— induciría a una mayor productividad agrícola y a una desconcentración y reducción de las propiedades, si sus dueños se esforzaran en ajustar el tamaño a su real capacidad de trabajarlas de manera productiva y rentable. El aumento de la oferta de tierras agrícolas de tamaños más apropiados haría mucho más fluido el mercado de la tierra, y sería más propicio para formar nuevos predios familiares.

Tercero, para completar el cuadro por el lado de la demanda, es indispensable la incorporación del sistema financiero al mercado de la tierra. Por ejemplo, puede considerarse la creación de modalidades especiales de ahorro y crédito destinadas a la compra de tierras. (Véase el recuadro VII-5.) Se sugiere vincular el financiamiento para la adquisición de tierras a un monto de ahorro previo realizado por el interesado. La posibilidad de acceder a un

crédito para la compra de tierra constituiría un aliciente de ahorro mucho mayor que la tasa de interés. Asimismo, se reduciría el riesgo de la entidad financiera al establecerse una relación de conocimiento mutuo entre el usuario y el banco, especialmente respecto de la conducta de pago, pues la condición esencial de un esquema de esta índole es que haya un mínimo de morosidad en el reembolso de los créditos. Finalmente, mientras mayor sea el ahorro previo, menor será el crédito de largo plazo necesario y, por consiguiente, mayor la posibilidad de amortizar la deuda contraída.

Estas enmiendas, destinadas a perfeccionar el mercado de la tierra, se complementarían respecto de los programas de ampliación de fronteras agrícolas y de reforma agraria en marcha (Guatemala, Honduras y Nicaragua), o en estudio, como, por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Paraguay. Asimismo, en un espacio geográfico como la región latinoamericana, en que se han integrado alrededor de 200 millones de hectáreas a las actividades agrícolas en los últimos 40 años, y en que se mantienen activos varios procesos de expansión de la frontera agrícola de gran significación en la zona del Orinoco, en la Amazonía y en otras zonas, resulta del más alto interés social y ambiental canalizar estos procesos, a fin de dar opciones preferenciales a las familias rurales para que se arraiguen en las nuevas tierras. Se ha sugerido asimismo limitar las concesiones de tierras y de títulos a unidades de escala adecuadas al trabajo familiar o al establecimiento de empresas medianas.

Cuarto, y preferentemente en asociación con el mecanismo del crédito, es necesario establecer sistemas de asistencia técnica que velen por que las tierras se utilicen según sus características ecológicas, minimizando las externalidades, y, en íntima conexión con el esquema tributario señalado más arriba, deben explorarse las modalidades que permitan acercar las diversas formas de utilizar la tierra a su capacidad ecosistémica.

También son complementarias al perfeccionamiento del mercado de tierras las inversiones destinadas a la valorización de

Recuadro VII-5

EL MERCADO Y EL ACCESO A LA TIERRA

1. Contrato de arriendo con opción de compra o leasing

Los intermediarios fundiarios privados compran grandes propiedades agrícolas susceptibles de ser divididas en parcelas y luego las venden a los campesinos interesados mediante un contrato de arriendo de largo plazo, con opción de compra al final del período pactado. Este esquema ha funcionado en países en los cuales el clima político ha inducido a los terratenientes a vender en condiciones especiales. La experiencia ha mostrado un alto grado de responsabilidad de los campesinos y de sus asociaciones en el cumplimiento de las responsabilidades de cancelación de la deuda, siempre que haya claras disposiciones para poner término al contrato por incumplimiento de parte del comprador. Existe también un mercado secundario de derechos que permite el traspaso de éstos a un nuevo comprador.

2. Fondo rotatorio para la adquisición de tierras

Las experiencias conocidas operan con un esquema similar al primero en cuanto a la compra de predios grandes, por los cuales se paga generalmente la mitad al contado y el resto en un período de dos a cinco años, pero en este caso la operación es realizada por organismos no gubernamentales de desarrollo. Los predios así adquiridos son divididos para luego ser vendidos como parcelas individuales en un plazo no superior a doce años, a 8% de interés real anual, para cuyo propósito los nuevos propietarios son debidamente preparados. Se observa baja morosidad debido al control social que ejerce el propio grupo de parceleros y además por el hecho de que el número y los montos de las cuotas se adecuan a las capacidades reales de pago. Los dineros recaudados se reinvierten en un fondo rotatorio, que además se usa para apoyar la producción con capital de trabajo y asistencia técnica, a lo que se suman programas de salud, vivienda y educación.

3. Codeudores solidarios

Algunos bancos de fomento han establecido créditos para compra de tierras a cooperativas que se hacen cargo de la administración y del riesgo de las operaciones. Las cooperativas, a su vez, financian a sus miembros mediante créditos individuales. Este procedimiento permite reducir de forma significativa el costo para los bancos. Un factor clave de esta modalidad consiste en que cada prestatario de la cooperativa es codeudor solidario de los otros miembros, y frente al incumplimiento de uno de ellos el grupo puede disponer de inmediato de la parcela del miembro moroso para ser trabajada, arrendada o vendida.

4. Conversión de deuda externa en tierra

Con fondos provistos por la asistencia financiera externa, algunas organizaciones no gubernamentales adquieren en el mercado financiero internacional bonos de la deuda externa a un costo sustancialmente inferior a su valor nominal. Con esta diferencia se constituye un fondo para adquirir tierras, preferentemente de entre aquellas sobre las cuales hay conflictos sociales y cuyos dueños están interesados en buscar una solución que considere sus propios derechos. Algunos años de funcionamiento de este mecanismo han permitido beneficiar a un número comparativamente mayor de familias que lo logrado en el pasado con los procesos de reforma agraria oficiales en algunos países de la región.

5. Subsidios para el acceso a la tierra

En varios países se han establecido subsidios para ayudar a las familias rurales pobres a adquirir tierras en virtud de las externalidades implícitas en el orden social y del medio ambiente.

recursos naturales, tales como el desarrollo de sistemas de regadío. De hecho, en los últimos 40 años se han realizado obras que han

permitido regar algo más de 8 millones de hectáreas (o sea, cerca de 8% de la tierra cultivada en la región) —a un costo medio que

Recuadro VII-6

INVERSION EN REGADIO, EMPLEO Y EQUITAD

Al relacionar las situaciones de atraso con las áreas agroecológicas en las cuales las poblaciones rurales se encuentran asentadas, se comprueba que las zonas áridas y semiáridas de América Latina y el Caribe presentan los índices más elevados de indigencia y pobreza. Un 25% del territorio de la región latinoamericana corresponde a zonas con escasas precipitaciones y con períodos graves de sequía y, por lo mismo, con problemas serios de aridez o semiaridez. En esas condiciones, el camino más propicio para superar estas restricciones naturales y socioeconómicas es el manejo racional de los escasos recursos hídricos.

En las agriculturas desérticas o semidesérticas puede ser notable el efecto del regadío como instrumento de desarrollo y de progreso para las poblaciones rurales. Hay varias experiencias que así lo demuestran. Por ejemplo, en una evaluación realizada en el Valle de San Francisco, en el nordeste de Brasil, sobre la creación neta de empleo generado por el regadío, se estableció que las prácticas tradicionales del cultivo de frejoles, maíz y otros en secano generaban sólo 0.06 empleos permanentes al año por hectárea, relación que aumentó 12 veces cuando los mismos cultivos se efectuaron una vez al año en condiciones de riego, en 21 veces cultivando en un año tomates o cebollas con riego y en 83 veces si se cultivaban con riego parronales para producción de uva de mesa. En otras palabras, se incrementó de 0.06 empleos/año por hectárea a 0.7, con los mismos cultivos, a 1.25 cuando se producían tomates y cebollas y a 5 empleos permanentes por hectárea y por año, cultivando parronales. En el caso del proyecto Massangano del Valle de San Francisco, el costo de generación de un empleo agrícola permanente durante los 40 años de vida útil del proyecto de riego en la primera alternativa de cultivo, fue 10 000 dólares; en el caso de cultivos hortícolas 5 600 dólares, y en parronales, 4 600 dólares.

Esas conclusiones ponen en relieve en primer lugar que el regadío es un instrumento poderoso de modernización agrícola y de generación de empleos, esencialmente donde las condiciones agroecológicas permiten tres cultivos anuales de ciclo corto o cultivos permanentes que, como en el caso de la uva, soportan 2.5 cosechas anuales; el aumento de productividad por hectárea, en comparación con una no regada es excepcionalmente elevado. En segundo lugar, el regadío, además de ser un instrumento relevante y eficiente de modernización y creación de empleos, puede ser también un factor de difusión de la propiedad de las tierras y de formación de productores agrícolas independientes, si las políticas públicas tienen esos propósitos.

Fuente: OIT (Organización Internacional del Trabajo)/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/(Programa nacional de irrigación), Informe final, Proyecto impacto social de la irrigación (BRA/87/005), Brasilia, mayo de 1990.

fluctúa entre 3 500 y 10 000 dólares por hectárea. De ahí que el regadío constituya la inversión pública de mayor magnitud realizada con propósitos de desarrollo agrícola en varios países con tierras áridas o semiáridas. Es un caso concreto de una importante complementariedad entre transformación productiva y equidad. (Véase el recuadro VII-6.) Asimismo, el riego a menudo da origen a la formación de nuevas unidades productivas, y con ello ayuda a satisfacer la demanda efectiva de tierras del campesinado, sobre todo cuando se trata de pequeñas obras, que suelen ser especialmente beneficiosas para las economías campesinas. Es de notar al respecto que, gracias al desarrollo de ciertos materiales

sintéticos en los últimos años, la realización de estas pequeñas obras de riego se ha hecho cada vez más factible, y que ellas ofrecen ahora un importante potencial para el futuro.

Notas

¹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit., pp. 51-56.

² Como ejemplos relevantes de este fenómeno, cabe señalar la experiencia del Banco Nichie de Kyoto, Japón, que atiende las necesidades crediticias de la pequeña empresa, e Inglaterra, en que la corporación pública Investors in Industry "3i" genera capital para adquirir semillas, para financiar el inicio

de actividades y para que nuevas empresas puedan penetrar en otros mercados.

³ En efecto, la incitación permanente a adquirir bienes y servicios superfluos está adquiriendo una fuerza y seducción que contrasta con la capacidad de compra de vastos sectores de la población. Aparte de los efectos en materia de inseguridad en la convivencia social, que tiene parte importante de su explicación en dicho contraste, esta incitación también contrarresta y perjudica los esfuerzos que puedan hacerse para expandir el ahorro.

⁴ Esto también se realiza en Inglaterra y Japón. Véase *Transformación productiva con equidad*, op. cit.

⁵ De este modo se supera el falso dilema entre el aumento del ahorro y una distribución regresiva del ingreso. En efecto, a menudo se arguye que debido a la mayor propensión al ahorro por parte de los grupos de ingresos más altos, al elevar el ahorro y, por tanto, el crecimiento se requiere transferir ingresos regresivamente, desde los grupos asalariados hacia los de ingresos más altos, por ejemplo, por medio de una caída en los salarios reales. La alternativa de elevar el ahorro de los asalariados, incluso por medio de mecanismos de ahorro forzoso, es claramente superior, pues, a diferencia de la propuesta de transferir ingresos hacia los grupos de ingresos más altos, permite reducir el consumo vigente de los asalariados de forma similar, haciéndolos acreedores de los ingresos futuros que provengan de esos ahorros.

⁶ J. Remenyi, *Where Credit is Due: Income Generating Programmes for the Poor in Developing Countries*, Londres, Intermediate Technology Publications, 1991.

⁷ Es razonable suponer que por razones de estrechez la liquidez y del menor monto de sus ingresos, la tasa de descuento de los asalariados de menores ingresos sea mayor que la de los rentistas y asalariados de más altos ingresos. De ahí que muchos modelos incluso suponen una escasa o nula propensión marginal al ahorro de parte de la gran mayoría de trabajadores.

⁸ Por cierto puede haber otras razones que aconsejen adoptar el sistema de capitalización individual; entre ellas, contar con un modo de aminorar la evasión, o de elevar el ahorro financiero de largo plazo, lo que (como externalidad positiva) contribuiría a una mayor profundización del mercado de capital de largo plazo. Ocurre, sin embargo, que no hay efecto de primer orden en lo que se refiere al

ahorro una vez que ya haya un sistema extendido de reparto.

⁹ A la larga corregir estos déficit aumentando el ahorro es beneficioso para el crecimiento y para la equidad, pues permite elevar el ahorro y la inversión, y con ello el empleo productivo. Más aún, no reducir el déficit de esta manera implica hacerlo de manera no equitativa —ya sea entre generaciones (por ejemplo, mediante un mayor endeudamiento público), o entre las poblaciones atendidas y otras no atendidas (por ejemplo, con financiamiento basado en la inflación).

¹⁰ Por cierto, dado que la jubilación se relaciona mucho más estrechamente con los aportes del trabajador a lo largo de toda su vida laboral, el problema de evasión es mucho menor en un sistema de capitalización individual.

¹¹ Véase A. Uthoff y R. Szalachman, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo. *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*. Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela, Santiago de Chile, 1991, como asimismo, el capítulo IX de este documento, relativo a seguridad social y transferencias.

¹² Como es obvio, los sistemas de seguridad social experimentan otros problemas, aparte de los de financiamiento, que deberían ser tomados en cuenta y que están relacionados con la equidad. Entre los principales figuran la muy insuficiente cobertura de la seguridad social en la población económicamente activa (varía de menos de 20% a más de 60% en la región), particularmente en el sector informal urbano y los trabajadores temporeros o jornaleros en la agricultura; y la desigualdad de beneficios a que tiene acceso la población (en general en cuanto a cobertura) según la institución o mutual a través de la cual es asegurada. Véase Uthoff y Szalachman, op. cit.

¹³ Esto debería contemplar la posibilidad de mantener la tasa de cotización y el monto de la pensión, ampliando la edad de jubilar, con lo que se elevarían los ingresos por concepto de cotizaciones y se reduciría el pago en pensiones. De hecho, más allá de razones de carácter financiero, la prolongación de la esperanza de vida más allá de la edad actual de jubilación —que aumentó tres años entre 1950 y 1990— de por sí sugiere que esta última ya no interpreta la realidad actual ni menos la futura. Alternativamente, podría considerarse que la jubilación a los 65 años sólo diera derecho a una pensión parcial, y que la jubilación completa

sólo se recibiera a partir de los 68 años, o algo similar.

¹⁴ Unión Interamericana de la Vivienda (UNIAPRAVI), *El financiamiento habitacional en América Latina*, Lima, 1991.

¹⁵ CEPAL, *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas* (LC/G.1458-P), Santiago de Chile, diciembre de 1989. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.15, pp. 301-317.

¹⁶ Las familias más pobres carecen de ingreso suficiente para acceder a una vivienda de tamaño inicial y calidad que puedan considerarse adecuados. Esta limitación, aunada a la restricción de los recursos públicos, indica la conveniencia de diseñar viviendas sociales como un primer escalón susceptible de ampliación y mejoramiento y no como una opción definitiva y, asimismo, de aportar la infraestructura y el equipamiento de servicios públicos, recreación y comercio que contribuyan a preservar el valor comercial de las viviendas en el tiempo.

¹⁷ Esto no impide que de hecho se celebren contratos que intentan comprometer trabajo futuro —como ocurre con deportistas y artistas— mas éstos suelen ser la excepción, pues son contratos muy poco eficientes. Por cierto, virtualmente no existen, salvo en el sector público, contratos que presten dinero para mejorar la capacitación o educación contra una promesa de trabajo a futuro.

¹⁸ Existe una "externalidad" cuando los frutos de una inversión benefician no sólo a los que efectuaron la inversión sino a otros. En este caso la rentabilidad social es superior a la privada, y de no haber un factor compensatorio, habría una subinversión. El ejemplo clásico es el de un invento cuyos frutos necesariamente benefician a todos, con tal que pueda ser imitado. Para evitar la subinversión generada por la invención, se crean patentes que otorgan al inventor un monopolio temporal sobre los frutos de su invento. Aun ésta es una solución imperfecta al problema de la "externalidad", pues muchos inventos no son patentables (por ejemplo, la idea de un supermercado de la organización de la producción según el criterio de sincronizar la producción y la demanda —*just in time*), y aun cuando pueden serlo, no captan toda la externalidad; por ejemplo, el descubrimiento del transistor no sólo fue válido en sí mismo, sino que indujo a la búsqueda de otros materiales que cumplieran la misma función.

¹⁹ En este acápite, a no ser que se indique lo contrario, se entiende por pequeña y mediana empresa toda empresa que no se transe en la bolsa ni tenga acceso a créditos internacionales o nacionales, salvo de corto plazo. Se trata no tanto de la microempresa o pequeña empresa informal, sino sobre todo del grueso de las empresas del sector formal que no tienen un acceso fluido al mercado de capital.

²⁰ En rigor, los 9 000 millones de pérdidas que debió absorber el Banco Central incluyen no sólo el rescate del sistema financiero, sino que además los programas de reprogramación de deudas y las pérdidas de las instituciones financieras que fueron liquidadas. Véase Nicolás Eyzaguirre y Osvaldo Larrañaga, *Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile*, Santiago de Chile, Banco Central, 1989, documento presentado al Segundo Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste, organizado por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, agosto de 1990.

²¹ Brasil es uno de los pocos países en desarrollo que han hecho progresos significativos en cuanto al establecimiento de sociedades de fondo de capital de riesgo para el financiamiento de la pequeña y mediana empresa. La sociedad BNDES Participações, S.A. (BNDESPAR), filial de capital de riesgo del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil, es en la actualidad el mayor proveedor de este tipo de financiamiento para el sector público. Creado en 1982, es una institución orientada hacia la promoción del desarrollo tecnológico y administrativo de las empresas nacionales, y hacia el fortalecimiento del mercado de capitales. Asimismo, procura fomentar el control nacional de las empresas, una distribución más amplia de la propiedad de acciones, y diversos tipos de asistencia financiera de mediano y largo plazo. Esta institución pública provee financiamiento mediante la emisión de acciones. En general, el BNDESPAR invierte en empresas mediante la compra de acciones sin exceder de 33 % del capital de las empresas.

²² Por cierto, no todo ingreso derivado de la producción agrícola es una renta pura, sino sólo aquel que proviene de la tierra en sí, sin agregado de riego, fertilización, o cualquier otra inversión destinada a elevar su productividad.

Capítulo VIII

LA INVERSION EN RECURSOS HUMANOS

1. Introducción

Si bien la disponibilidad de recursos naturales es muy beneficiosa para el progreso de las sociedades, los factores verdaderamente determinantes de dicho progreso son sus recursos humanos y la capacidad para articularlos y movilizarlos. La inversión en recursos humanos permite a la vez fortalecer el desarrollo y la equidad: genera condiciones favorables tanto para que las sociedades desplieguen su capital humano potencial como para que refuercen su tejido social. Mejoran así su capacidad para articular los esfuerzos individuales.

Una manera particularmente eficaz de lograr estos objetivos es concentrar la política de recursos humanos en atacar las tres causas que reproducen de una generación a otra la marginación económica y la exclusión social: una fecundidad superior a la deseada; inadecuada atención médica y alimentaria prenatal y posnatal; y acceso inadecuado a la educación. Así, muchas mujeres tienen una fecundidad superior a la que ellas desean y tienen un número de hijos mayor que el que están en condiciones de atender con un sustento económico y afectivo suficiente; muchas de estas mujeres, sobre todo las de hogares pobres, suelen tener escaso acceso a una atención médica adecuada durante el embarazo y el parto, lo que da por resultado desnutrición infantil y una mayor mortalidad infantil y materna; sus hijos sólo tienen acceso a una educación de baja calidad y su aprovechamiento escolar es menor

debido a los problemas nutricionales mencionados y a su deficiente ambiente cultural. Por ello, cuando estos jóvenes ingresan al mercado laboral suelen encontrar empleo sólo en trabajos poco estables y de escasa productividad, con lo que se reinicia el círculo vicioso que alimenta la desigualdad, consolidando la integración de unos y la exclusión de otros.

El presente capítulo versa sobre la política de recursos humanos y centra su atención en esos tres puntos críticos. Como los tres se potencian entre sí, requieren de una acción inmediata y simultánea. Si se actuara en un solo plano, se desperdiciarían en gran medida las posibilidades de lograr mejoras importantes. Asimismo, es evidente que mientras más tarde se actúa, mayor el costo, menor el beneficio y, por lo tanto, menor la rentabilidad de estas "inversiones". Es decir, y a título de ejemplo, un niño desnutrido requiere un gasto educacional muchísimo mayor para recuperar lo que una nutrición adecuada y suministrada a tiempo habría evitado que perdiera, a sólo una fracción del costo. Por eso, las medidas que se tomen en estas tres materias son verdaderas inversiones en el sentido estricto del término: significan un costo ahora, para generar un flujo de beneficios a lo largo del tiempo.

2. Política de población

Las políticas de población abarcan aspectos muy amplios, que pueden influir en el crecimiento y la distribución de la población, y también en las

corrientes migratorias. Este acápite, que hace hincapié en la transmisión intergeneracional de la pobreza dentro de la preocupación más amplia de conciliar el crecimiento con la equidad, considera específicamente las políticas que afectan a las tendencias de la fecundidad.

Como ya se dijo, entre 1950 y 1990 la población de América Latina casi se triplicó: alcanzó los 450 millones de habitantes. Esta alta tasa de crecimiento demográfico se debió, en un principio, a una baja de la mortalidad y a tasas de fecundidad que descendían más lentamente, manteniéndose cercanas a seis hijos por mujer en edad fértil hasta mediados del decenio de 1960. A partir de ese período, sin embargo, comienza a caer la fecundidad en forma sorprendentemente rápida, de seis a poco más de tres en los primeros años noventa¹ (véase el cuadro VIII-1), con lo que el crecimiento de la población comienza a desacelerarse y baja a menos de 2% anual a principios del decenio de 1990 (comparado con 2.8% anual entre 1950 y 1960).

Este descenso de la fecundidad, que como se mencionó anteriormente originó una disminución de la tasa de crecimiento de la población, se debió a múltiples factores: la mayor urbanización, que reduce para la mujer el valor de las actividades domésticas con relación a las del mercado; la mayor educación, que eleva la productividad en el mercado y tiende a inducir una mayor tasa de participación laboral por parte de las mujeres; el mayor alcance de los medios de comunicación y la transmisión de valores asociados con una familia mejor cuidada más bien que con una de mayor tamaño; y las políticas de población, que sensibilizan a las parejas respecto de una paternidad responsable e informan sobre técnicas modernas de planificación familiar. Sin embargo, las caídas tan fuertes en la fecundidad sugieren que los factores antes mencionados no sólo actúan en forma aislada, sino que existe una acción combinada que en un momento determinado produce un cambio cualitativo, generando una transformación acumulativa en la sociedad. Este fenómeno tendría lugar debido entre otros factores, a mayores conocimientos y cambios culturales, espontáneos o provocados, que

producen puntos de inflexión en las tendencias del comportamiento reproductivo de la población.

Por otra parte, este descenso promedio en las tasas de fecundidad oculta diferencias importantes entre países y entre distintos grupos sociales dentro del mismo país. De hecho, la transición demográfica sólo se está iniciando en varios países, por lo que en muchos, la tasa global de fecundidad todavía es alta. Por ejemplo, ésta supera los 4.5 hijos por mujer en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Tanto o más importante, la reducción de las tasas de fecundidad no se ha extendido en forma pareja entre todos los grupos sociales. Por el contrario, la evidencia indica que la fecundidad es muy superior en las zonas rurales y entre los grupos de más bajos ingresos. (Véase el cuadro VIII-2.) Por ejemplo, las madres sin educación alguna o con educación primaria incompleta tenían una fecundidad muy por encima del promedio, del orden de seis en Brasil (1986) y México (1987), en comparación con una fecundidad media de 3.5 y 3.8, respectivamente. Estudios más detallados que se han efectuado en Costa Rica y Guatemala corroboran esta apreciación: las familias indigentes y pobres tienen una tasa global de fecundidad casi 60% superior a la de las familias no pobres.

Tampoco se trata de que los grupos más pobres no quieran reducir su fecundidad. De hecho (véase de nuevo el cuadro VIII-2),² el nivel de fecundidad deseada por las familias de estrato socioeconómico bajo, sin educación o con educación primaria incompleta (y, presumiblemente, de más bajos ingresos), es muy inferior a su fecundidad efectiva: casi 40% inferior en los casos de Bolivia, Brasil y Perú. Asimismo, el cuadro VIII-2 sugiere que la proporción en que la fecundidad efectiva excede a la deseada es en general mayor mientras más pobre es el nivel socioeconómico. Estos antecedentes avalan, pues, la necesidad de que las políticas de planificación familiar y paternidad responsable lleguen a estos grupos sociales rezagados. Esas políticas, además de cumplir con requisitos importantes de la

Cuadro VIII-1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD*
1950-2000

Países	1950-1955	1960-1965	1970-1975	1980-1985	1990-1995	1995-2000
AMERICA LATINA	5.91	5.99	5.03	3.94	3.25	3.00
Argentina	3.15	3.09	3.15	3.15	2.79	2.65
Bolivia	6.75	6.63	6.50	5.50	4.56	4.20
Brasil	6.15	6.15	4.70	3.81	3.16	2.91
Colombia	6.76	6.76	4.67	3.51	2.92	2.75
Costa Rica	6.72	6.95	4.34	3.50	3.02	2.81
Cuba	4.10	4.67	3.55	1.85	1.87	1.95
Chile	5.10	5.28	3.63	2.80	2.66	2.60
Ecuador	6.90	6.90	6.05	4.80	3.87	3.50
El Salvador	6.46	6.85	6.10	5.21	4.51	4.16
Guatemala	7.09	6.85	6.45	6.12	5.36	4.90
Haití	6.30	6.30	5.76	5.17	4.79	4.60
Honduras	7.05	7.36	7.38	6.16	4.94	4.34
México	6.75	6.75	6.37	4.29	3.16	2.80
Nicaragua	7.33	7.33	6.71	5.94	5.01	4.50
Panamá	5.68	5.92	4.94	3.46	2.87	2.65
Paraguay	6.80	6.80	5.65	4.82	4.34	4.10
Perú	6.85	6.85	6.00	4.65	3.57	3.20
República Dominicana	7.40	7.32	5.63	4.21	3.34	3.00
Uruguay	2.73	2.90	3.00	2.57	2.33	2.25
Venezuela	6.46	6.46	4.97	4.10	3.47	3.20
CARIBE	5.22	5.47	4.38	3.19	2.85	2.77
Barbados	4.67	4.26	2.74	1.92	1.79	1.79
Guadalupe	5.61	5.61	4.49	2.55	2.35	2.24
Guyana	6.68	6.15	4.90	3.26	2.40	2.19
Jamaica	4.22	5.64	5.00	3.55	2.38	2.10
Martinica	5.71	5.45	4.08	2.14	2.08	2.08
Puerto Rico	5.02	4.37	2.99	2.46	2.10	2.10
Suriname	6.56	6.56	5.29	3.39	2.56	2.26
Trinidad y Tabago	5.30	5.00	3.45	3.10	2.70	2.50

Fuente: Naciones Unidas, World Population Prospects 1990, serie Estudios de población, N° 167, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Nueva York, 1991; y Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "América Latina: proyecciones de población, 1950-2025", Boletín demográfico, Año XXIII, N° 45, Santiago de Chile, enero de 1990.

* Número medio de hijos por mujer al final del período fértil.

Cuadro VIII-2
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y PORCENTAJES DE FECUNDIDAD NO DESEADA SEGUN ZONA DE RESIDENCIA Y EDUCACION EN PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA

	Bolivia 1989	Brasil 1986	Colombia 1986	Ecuador 1987	El Salvador 1985	Guatemala 1987	México 1987 ^a	Perú 1986	República Dominicana 1986
	Tasa global de fecundidad ^b								
Total	5.00	3.53	3.34	4.33	4.22	5.60	3.80	4.12	3.80
Desada	3.20	2.83	2.81	3.59	3.08	4.90	-	2.64	2.80
No desada	1.80	0.70	0.53	0.74	1.14	0.70	-	1.48	1.00
	Fecundidad no desada (%) ^c (Tasa global de fecundidad no desada entre paréntesis)								
Total	36.0	19.8	15.9	17.1	27.0	12.5	58.9	35.9	26.3
Según nivel de instrucción ^d									
i) Bajo	37.7 (2.4)	38.5 (2.5)	19.7 (1.1)	16.0 (1.0)	25.7 (1.5)	11.4 (0.8)	62.4 (*)	40.7 (2.3)	30.4 (1.6)
ii) Medio bajo	38.3 (2.3)	27.1 (1.4)	17.1 (0.7)	19.0 (0.9)	32.3 (1.7)	12.5 (0.7)	64.6 (*)	22.5 (0.7)	27.3 (1.2)
iii) Medio	31.1 (1.5)	13.6 (0.4)	8.5 (0.2)	10.4 (0.3)	22.5 (0.8)	17.9 (0.7)	59.6 (*)	24.6 (0.5)	13.8 (0.4)
iv) Alto	24.1 (0.7)	11.6 (0.3)	9.5 (0.1)	3.5 (0.1)	21.3 (0.5)	7.4 (0.2)	49.0 (*)	-	9.1 (0.2)
Según zona de residencia									
Urbana	35.0	16.1	12.3	16.2	-	14.6	63.3	-	21.9
Area metropolitana					26.9		58.5	26.2	
Resto urbano					30.6		60.3	30.8	
Rural	35.9	27.5	20.7	17.6	25.0	10.8	54.3	42.3	31.3

Fuente: Programa de Encuestas Demográficas y de Salud. Informes Nacionales. Bolivia: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Bolivia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1989*, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, La Paz, enero de 1990; Brasil: Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil (BEMFAM) e Institute for Resource Development (IRD), *Pesquisa Nacional sobre Saúde Materno-Infantil e Planejamento Familiar (PNSMIPF) - Brasil, 1986*, Rio de Janeiro, diciembre de 1987; Colombia: Corporación Centro Regional de Población (CCRP), Ministerio de Salud Pública de Colombia (MS) e Institute for Resource Development (IRD), *Colombia, Tercera Encuesta Nacional de Prevalencia del Uso de Anticonceptivos y Primera de Demografía y Salud 1986*, Bogotá, 1988; Ecuador: Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable (CEPAR), Instituto Nacional de Investigaciones Nutricionales y Médico Sociales (ININMS) e Institute for Resource Development (IRD), *Ecuador, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1987*, Quito, abril de 1988; El Salvador: Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS), *El Salvador, Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL-85*, San Salvador, septiembre de 1987; Guatemala: Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), *Guatemala, Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1987*, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ciudad de Guatemala, mayo de 1989; México: Dirección General de Planificación Familiar (DGPFF), *México, Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud 1987*, México, D.F., julio de 1989; Perú: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)*, Informe general, Lima, abril de 1988; República Dominicana: Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA), *Encuesta Demográfica y de Salud DHS-86*, Santo Domingo, diciembre de 1987.

^a En México no se hicieron preguntas para la estimación de la fecundidad desada. En este caso, los valores dados en el cuadro representan la proporción de mujeres casadas o unidas que no desean más hijos en el futuro. En consecuencia, no son cifras comparables con las del resto de los países. Las categorías de la variable zona de residencia son: área metropolitana, 20 000 y más, 2 500 a 19 999 y menos de 2 500 habitantes.

^b La tasa global de fecundidad se ha calculado para un período de tres años anteriores a la encuesta. La fecundidad desada y no desada se calcula para el mismo período, atendiendo a si los hijos habían sido deseados o si resultaron de un embarazo no deseado.

^c Esta proporción representa el peso porcentual de la fecundidad no desada respecto a la fecundidad total.

^d El nivel de instrucción se agrupa de menor a mayor, siendo diferentes las categorías para cada país. En el caso de Ecuador, Colombia, Bolivia y República Dominicana, las categorías son las siguientes: i) Sin instrucción, ii) Primaria, iii) Secundaria o Media y iv) Superior o universitaria. En el caso de Perú, los primeros dos grupos (sin instrucción y primaria) están en uno solo. En Brasil, México y Guatemala, los grupos son: i) Sin instrucción, ii) Primaria incompleta, iii) Primaria completa y iv) Secundaria y más. En Bolivia los grupos son: i) Sin instrucción, ii) Básica, iii) Intermedia y iv) Media o más. En El Salvador, los grupos son: i) Sin educación, ii) Básica 4-9, iii) Básica 1-3, iv) Media y superior.

(*) No corresponde.

sociedad como un todo, estarían atendiendo a una necesidad sentida a nivel de la pareja y, en particular, de la mujer.

Una de las consecuencias positivas de la reducción de la fecundidad en las décadas anteriores es que el número de escolares en la región aumentará menos de 10% en los años noventa. Como los ingresos públicos se elevarán más o menos según el crecimiento del producto (tal vez en 50% a fines de la década si el PIB crece a un ritmo de 4.1% anual), se dispondrá de la diferencia para canalizar más recursos hacia el mejoramiento de la calidad de la educación y de la atención materno-infantil. Por cierto, se trata de un promedio, ya que la disponibilidad fiscal para estos fines variará de un país a otro en función del descenso de la fecundidad. De igual modo, y sobre todo en la medida que el descenso de la fecundidad se haya iniciado con anterioridad, la población en edad de trabajar desacelerará su crecimiento en esta década a 2.3%, desde 2.7% anual en 1950-1990. (Véase el cuadro VIII-3.)

Gracias a este descenso, los requerimientos de inversión destinados a generar suficientes empleos productivos para quienes ingresen a la fuerza de trabajo en los años noventa disminuirán aproximadamente 1.5% del PIB como promedio en la región;³ alternatively, con los mismos coeficientes de inversión de antaño (en torno a 20% del PIB) crecerán la productividad y los ingresos de la fuerza de trabajo un 0.3% anual más que lo que habría crecido de otro modo. Tales son algunos de los beneficios de la reducción de la fecundidad y de la diferencia entre fecundidad deseada y efectiva en el pasado. Asimismo, pueden lograrse tales beneficios en las próximas décadas si se siguen aplicando políticas que eliminen dicha diferencia, sobre todo entre los grupos de más bajos ingresos y las mujeres de bajo nivel educativo, donde aún no han llegado los programas de planificación familiar. Esto último es particularmente importante para una política de transformación productiva *con equidad*, tanto porque enfrenta la falta de equidad en el acceso a los servicios (es decir, defiende el ejercicio de un derecho) como porque contribuye a debilitar

el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Sin embargo, tales políticas deben incluir otros grupos relativamente desatendidos hasta ahora: por ejemplo, las adolescentes, grupo en que hay una importante concentración de madres solteras, las que tienen con mayor frecuencia embarazos y nacimientos no deseados. (Véase el recuadro VIII-1.) De hecho, en la mayoría de los países de la región las adolescentes presentan tasas de fecundidad relativamente elevadas, superiores a 80 nacimientos por cada mil adolescentes (cifra que no incluye abortos, los que son más frecuentes entre jóvenes solteras). Evidentemente, este problema social exigirá políticas de planificación familiar que hagan hincapié en que la maternidad y la *paternidad* responsables implican un compromiso económico y afectivo duradero, lo que requiere normalmente una relación estable de pareja.

Si bien se han ensayado en la región variadas políticas de población, tanto por diferencias de enfoque como por tener en cuenta las tradiciones culturales (véase el recuadro VIII-2), también son variadas las aproximaciones que han logrado éxito en promover una paternidad responsable y disminuir la disparidad entre la fecundidad deseada y la fecundidad efectiva de las parejas. (Véase el gráfico VIII-1.) Así, ya existe una rica experiencia acumulada que permitirá a cada país diseñar aquella política que más se adapte a sus necesidades y valores.⁴

3. Programas de salud materno-infantil

Una vez concebido, todo niño merece una igualdad de oportunidades para el desarrollo de su persona; y si no se puede cumplir tal ideal, al menos se merece un mínimo de oportunidades. En efecto, muchas de las desigualdades entre las posiciones que ocupan las personas adultas en las dimensiones más significativas de la estratificación social son proyecciones de situaciones diferenciales que ya actúan sobre los niños desde su concepción hasta su ingreso a la escuela primaria.

Cuadro VIII-3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION POR EDADES, 1950-2000

	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000	
	15-	15+	15-	15+	15-	15+	15-	15+	15-	15+
AMERICA LATINA	3.3	2.4	2.7	2.7	1.7	2.9	1.3	2.7	0.9	2.4
Argentina	1.9	1.8	1.0	1.7	1.9	1.5	1.3	1.4	0.2	1.5
Bolivia	2.3	2.0	2.3	2.3	2.6	2.5	2.1	2.8	1.5	2.9
Brasil	3.4	2.8	2.5	3.0	1.2	3.1	1.5	2.5	0.7	2.3
Colombia	3.7	2.2	2.8	3.0	1.1	3.2	0.8	2.8	0.7	2.3
Costa Rica	4.5	2.9	3.1	3.6	1.1	4.0	2.1	3.2	0.9	2.7
Cuba	1.3	2.0	2.7	1.6	-0.3	2.1	-2.4	2.2	1.1	0.7
Chile	3.0	1.8	2.1	2.3	0.0	2.5	0.8	2.1	1.1	1.7
Ecuador	3.5	2.4	3.3	3.1	2.5	3.3	1.7	3.3	1.3	2.9
El Salvador	3.4	2.3	3.6	3.1	2.2	2.4	1.1	1.8	1.8	3.0
Guatemala	3.3	2.5	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	2.3	3.3
Haití	2.2	1.1	2.1	1.5	1.6	1.7	1.8	2.0	2.0	2.1
Honduras	3.3	3.1	3.5	2.7	3.4	3.3	2.8	3.9	2.1	3.5
México	3.5	2.4	3.5	3.0	2.4	3.3	0.8	3.4	0.8	2.6
Nicaragua	3.8	2.4	3.3	3.1	2.8	3.2	3.0	3.6	2.4	3.6
Panamá	3.3	2.3	3.1	2.8	1.9	3.4	0.7	3.0	0.7	2.3
Paraguay	3.8	1.9	2.6	3.1	1.9	3.7	2.7	3.4	2.0	2.9
Perú	3.0	2.3	3.0	2.7	2.2	3.1	1.2	2.9	0.9	2.6
Rep. Dominicana	3.6	2.8	3.3	3.0	1.4	3.5	1.2	3.0	0.7	2.5
Uruguay	1.3	1.3	1.0	1.0	0.0	0.5	0.2	0.8	-0.2	0.8
Venezuela	4.6	3.6	3.4	3.5	2.4	4.3	2.0	3.2	1.2	2.8
CARIBE										
Barbados	2.3	0.1	0.0	0.5	-1.8	1.5	-1.7	1.0	-0.6	0.7
Guadalupe	3.5	2.1	1.4	1.5	-2.8	2.1	-1.1	1.1	0.8	0.6
Guyana	4.6	1.6	2.0	2.4	-0.8	1.9	-1.5	1.7	-0.2	1.7
Jamaica	2.9	0.6	2.5	0.4	-0.2	2.5	-0.5	2.5	-0.4	1.7
Martinica	3.6	1.6	1.2	1.6	-3.7	2.0	-1.2	1.1	1.1	0.5
Puerto Rico	0.5	0.7	0.0	2.4	0.1	2.5	-1.1	1.6	0.4	1.1
Suriname	4.7	1.6	2.7	2.3	-2.5	1.0	0.2	2.8	0.7	2.0
Trinidad y Tabago	3.5	2.4	1.2	1.6	-1.0	2.3	1.6	1.7	0.4	2.0

Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects 1990*, serie Estudios de población, N° 167, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Nueva York, 1991; y Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "América Latina: proyecciones de población, 1950-2025", *Boletín demográfico*, Año XXIII, N° 45, Santiago de Chile, enero de 1990.

15-: menos de 15 años de edad.

15+: 15 y más años de edad.

Recuadro VIII-1

EL EMBARAZO DE ADOLESCENTES

La Declaración de Oaxaca (México, 10 de noviembre de 1989), preparada al finalizar la Conferencia Internacional sobre Fecundidad en Adolescentes en América Latina y el Caribe, indica que la cifra estimada de las adolescentes de la región que habían tenido por lo menos un hijo antes de llegar a los 20 años alcanza actualmente a los 22.5 millones.

Aunque muchos embarazos de adolescentes ocurren dentro del matrimonio, la actividad sexual temprana y los nacimientos de hijos de parejas jóvenes representan en la actualidad un importante problema social debido a las consecuencias que tienen sobre la salud de las madres e hijos, así como a la interrupción de proyectos de vida que limitan el desarrollo futuro de los hijos y los padres. Específicamente, el embarazo de adolescentes, tanto dentro como fuera del matrimonio, tiene las siguientes consecuencias adversas:

- i) Los hijos de madres adolescentes tienen una mayor probabilidad de ser prematuros, de bajo peso y, por tanto, están expuestos a un mayor riesgo de muerte.
- ii) Muchos de los embarazos de adolescentes, especialmente los extramatrimoniales, son indeseados, por lo que tienen una mayor probabilidad de terminar en abortos.
- iii) El embarazo precoz tiende a interrumpir el proceso educativo y otras oportunidades educacionales de las mujeres jóvenes. Muchas adolescentes embarazadas o con hijos no completan su educación escolar, lo que a su vez les restringe sus posibilidades de trabajo.
- iv) Los hijos de parejas adolescentes tienen menores posibilidades de recibir una atención de salud adecuada que los de las parejas mayores, ya que los jóvenes a menudo carecen de una situación económica que les permita afrontar esos gastos.

Un indicador de la magnitud de este problema del embarazo de adolescentes es la tasa de fecundidad de las mujeres entre 15 y 19 años de edad; en América Latina ésta alcanza valores cercanos a los 80 nacimientos anuales por cada mil adolescentes en promedio, y supera los 130 nacimientos por cada mil adolescentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El embarazo de adolescentes puede ser evitado y existen medios aceptables para los gobiernos, que han sido probados con resultados positivos en algunos países de la región. Por ejemplo, el Gobierno de México ha desarrollado programas educativos para la vida familiar, incluyendo el tema de la reproducción humana, la planificación familiar y la educación sexual, que son enseñados a nivel de escuela primaria y secundaria. En el resto de la región, Brasil, Perú, República Dominicana y otros países de habla inglesa del Caribe tienen programas similares, que cuentan con el apoyo de organismos internacionales, como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), entre otros.

Fuente: CELADE, sobre la base de información oficial.

Es difícil exagerar la importancia que tienen las condiciones de vida de los primeros años para el desarrollo de las potencialidades biológicas y mentales de las personas, de sus posibilidades en cuanto a rendimiento físico e intelectual, así como de las correspondientes capacidades para sacar provecho de las oportunidades de acceso a los bienes sociales. Las madres con problemas de desnutrición, los niños con bajo peso al nacer, los períodos de lactancia materna demasiado cortos, la ingestión insuficiente de proteínas, calorías, hierro y vitamina A, la exposición a ambientes sanitariamente inadecuados, la deficiente

estimulación sensorial e intelectual, la desorganización familiar, la inestabilidad de las figuras paternas y las carencias en la preparación preescolar son algunos de los factores que limitan el desarrollo de las potencialidades físicas y mentales de los niños y por ende sus posibilidades futuras de competir por el acceso a los bienes y a las posiciones más deseables en una sociedad.

Dado que el grado de igualdad de oportunidades en los primeros años de vida de las personas es una de las dimensiones más importantes para evaluar avances o retrocesos en la equidad, el mundo de los niños se constituye

Recuadro VIII-2

POLITICAS DE POBLACION: DIVERSAS RUTAS HACIA LA REDUCCION DE LA FECUNDIDAD EN AMERICA LATINA

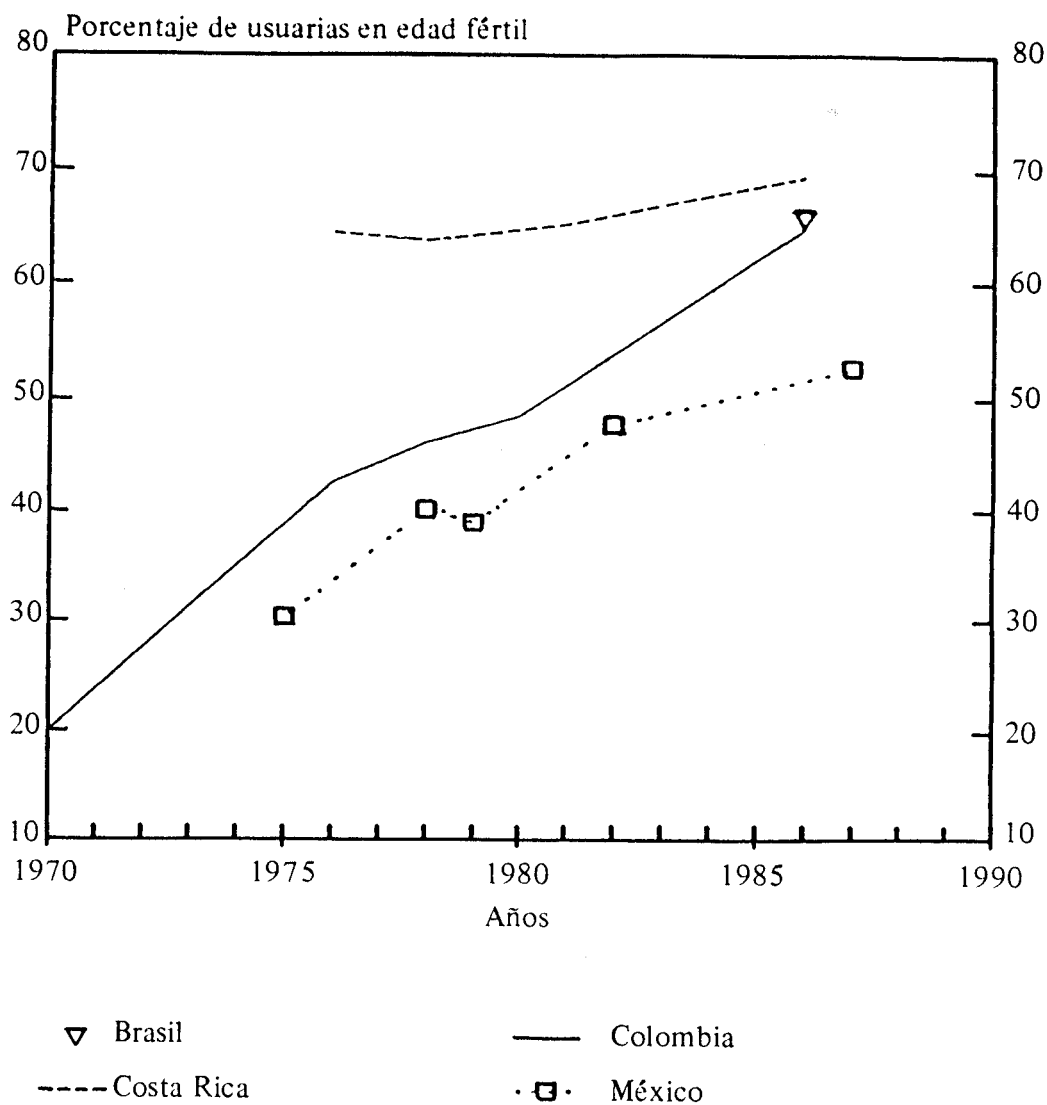
Son variadas las estrategias e instrumentos que han utilizado los países de América Latina que muestran los logros más impresionantes en cuanto a la extensión del control de la fecundidad. Actualmente, Brasil y México tienen tasas de fecundidad que son alrededor de la mitad de lo que eran hace 20 a 30 años. México promulgó una Ley General de Población en 1973, creó poco después un Consejo Nacional de Población (CONAPO), y se han venido formulando y aplicando programas nacionales de población desde 1976. En Brasil, en cambio, la baja de la fecundidad ha ocurrido en ausencia de un programa de planificación familiar gubernamental; los sectores privados voluntario y comercial, donde se destaca la Sociedad Civil de Bem-Estar Familiar No Brasil (BENFAM), han desempeñado un papel decisivo en este proceso, al proporcionar servicios especialmente a las mujeres de más bajos ingresos. En ambos países, la esterilización y la píldora son los métodos más comunmente utilizados, pero mientras en México la entrega de servicios e información acerca de la planificación familiar se canaliza más a través del sistema nacional de atención de salud, en Brasil es más común la propaganda en medios de comunicación masiva. Recientemente, las campañas de información acerca del SIDA en México (y también en otros países) han conducido a un mayor conocimiento del condón, como método tanto de prevención del SIDA como de planificación familiar.

Algo similar al caso de Brasil tiene lugar en Colombia, país en que las actividades de planificación familiar comenzaron en 1966 mediante la creación de instituciones privadas como la Asociación Probienestar de la Familia (PROFAMILIA) de Colombia, que se incorporaron gradualmente a las actividades del servicio nacional de salud pública, sin que se hayan promulgado objetivos o políticas explícitas de población. Este país, sin embargo, muestra uno de los cambios más notables de la extensión de la anticoncepción durante las dos últimas décadas. El éxito del caso colombiano se explica por una expansión temprana de la cobertura de servicios a zonas rurales y a las mujeres menos educadas en las zonas urbanas, a través del sistema "distribución comunitaria", que persigue satisfacer la demanda existente y generar mayor demanda a través de actividades de información, educación y comunicación. La práctica anticonceptiva también se encuentra hoy ampliamente extendida en Costa Rica, país que creó un Programa Nacional de Planificación en 1968 y un Consejo Nacional de Política de Población en 1978. Si bien este organismo no ha especificado una política para modificar la tasa de crecimiento de la población, ha generado condiciones propicias para su descenso. La amplia disponibilidad y cobertura geográfica en la prestación de servicios previstos en el Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual caracteriza al caso costarricense; el éxito de su programa se atribuye a la continua mejora de su sistema de distribución a nivel de comunidades y al uso de personal auxiliar, como las matronas, para reducir la participación de los médicos en los servicios anticonceptivos. Este país se distingue de Colombia, y de gran parte de los países de la región, en que se ha logrado un mayor predominio del uso de la píldora y otros métodos reversibles por sobre la esterilización, como consecuencia de cambios legales que requieren de una justificación médica —y no tan solo el deseo anticonceptivo— para llevar a cabo esta última.

Una visión ampliamente compartida acerca del impacto de los programas de planificación familiar es que ellos han actuado como facilitadores de la reducción de la fecundidad más que como iniciadores de este proceso, pero aun cuando su efecto directo puede evaluarse como modesto, sus efectos indirectos, por medio de la difusión de información y la legitimización del uso de anticonceptivos, han sido significativos. Aun cuando es posible mejorar la eficacia de los métodos actualmente en uso, en la mayoría de los países de la región ésta es relativamente alta, por lo que se considera que las estrategias más prometedoras a futuro serán aquellas destinadas a aumentar la cobertura de los programas, atrayendo progresivamente a parejas que no practican método alguno.

Fuente: CELADE, sobre la base de información oficial.

Gráfico VIII-1
**EVOLUCION DEL USO DE ANTICONCEPTIVOS* EN
 BRASIL, COLOMBIA, COSTA RICA Y MEXICO**



Fuente: Weinberger, 1990, cuadro A.

*Incluye píldora, esterilización, dispositivo intrauterino, condón y otros.

en un ámbito privilegiado para juzgar el carácter más o menos equitativo de las sociedades en cada momento del tiempo.

Desde la posguerra se ha reducido fuertemente la mortalidad infantil y este progreso ha continuado inclusive en los años ochenta. Sin embargo, salvo unos pocos países, estas tasas son varias veces más elevadas que las de los países desarrollados. Desde el punto de vista del logro de condiciones más equitativas de bienestar, éste ha sido sin duda un hecho muy significativo, por cuanto la mortalidad infantil está concentrada en los estratos de menores recursos y, por lo tanto, su reducción tiende a mejorar principalmente las expectativas de vida de los pobres. A ello se debe que, pese a que todavía se mantienen fuertes diferencias en las tasas de mortalidad infantil entre las distintas regiones y entre los distintos estratos sociales dentro de un mismo país, tales distancias se han ido acortando en las últimas décadas.

Algunos adelantos en salud han tenido ciertamente un efecto notable en el tratamiento del problema. Innovaciones tecnológicas de amplia difusión internacional, como la terapia de rehidratación oral que permite controlar los efectos de la diarrea infantil, una de las principales causas de mortalidad en ese período de la vida, han reducido el costo de la infraestructura necesaria para enfrentar el problema de manera eficaz y eficiente, posibilitando rápidos avances en este campo. En el mismo sentido operó la transmisión de información acerca de los beneficios para la madre y el niño de los nacimientos espaciados, para lo cual se movilizaron organizaciones públicas y privadas ya existentes en los países. Estas también fueron utilizadas para el montaje de sistemas ágiles de vacunación masiva contra las enfermedades de mayor riesgo en los primeros años de vida.

También contribuyeron al descenso de la mortalidad infantil otros fenómenos de efecto indirecto, pero no menos importantes. La urbanización facilitó el contacto de muchas madres con los centros de atención de salud y los programas de inmunizaciones, les amplió las posibilidades de acceso al agua potable y

alcantarillado, así como una mayor exposición a mensajes sobre nutrición del niño, higiene, control del embarazo, etc. La receptividad con respecto a estos mensajes y la adopción de las prácticas correspondientes fueron favorecidas por el paralelo aumento de los niveles de educación femenina.

Una característica importante de los factores que han causado la reducción de la mortalidad infantil, es que todos ellos exhiben una autonomía relativamente alta respecto de las vicisitudes de la economía, lo que permite anticipar que, en la medida que no se agudicen de manera extraordinaria los problemas económicos y el nivel de desigualdad en la distribución de los bienes y servicios, es posible que se mantengan las tendencias positivas que hoy se observan. No obstante, aún queda bastante por hacer en este plano, pues existen los medios para reducir en forma considerable y a costos relativamente bajos, la mortalidad infantil, como lo demuestra la experiencia de países de la región como Costa Rica, Cuba, Chile y varios países de habla inglesa del Caribe.

Igualmente importantes, sin embargo, son los índices relativamente altos de mortalidad materna y de embarazos mal llevados, los porcentajes relativamente altos de recién nacidos de muy bajo peso, y los problemas de malnutrición durante los primeros años. Aparte del daño y el sufrimiento inmediato que causan, todos se combinan para reducir seriamente la capacidad posterior del niño para aprovechar la educación formal.

De hecho, una de las diferencias más notables entre los países desarrollados y los países en desarrollo es la disparidad de sus tasas de mortalidad materna. Aunque también se han realizado importantes progresos en esta esfera (en parte debido al mayor espaciamiento de nacimientos producto de una planificación familiar) el riesgo de morir durante el embarazo, el parto o el puerperio es entre 50 y 100 veces mayor en los países en desarrollo. Un caso extremo es Bolivia, que tiene una tasa de mortalidad materna 120 veces mayor que la del Canadá (sin tomar en cuenta el problema de los subregistros, que incrementarían las distancias).

Aún más impactante —al menos cuantitativamente— es la morbilidad incapacitante derivada de la falta de atención adecuada durante el embarazo, el parto y el puerperio. Por cada mujer que muere durante el parto en América Latina, entre 12 y 15 quedan incapacitadas de distintas maneras. Lo trágico es que todas estas muertes e incapacidades son, en su gran mayoría, evitables en la actualidad, sin tecnologías sofisticadas o costos muy elevados. Por eso suele afirmarse que, en el mundo de hoy, una defunción materna (por causas no accidentales) es tan anacrónica como las muertes por frío.

Dos tipos de razones explican esta situación, que afecta mayormente a las mujeres pobres de los países menos desarrollados. Una causa consiste en que aproximadamente la mitad de las mujeres embarazadas de estratos socioeconómicos bajos tienen anemia ferropénica como resultado de la malnutrición, que es producto no sólo de la pobreza, sino también de la discriminación generalizada que sufren en razón de su género, lo que hace que tengan índices de malnutrición considerablemente superiores a los que se presentan entre los hombres. La otra causa está en la dotación insuficiente de servicios médicos que permitan intervenciones oportunas. De hecho, se estima que 130 millones de personas de la región carecen de un acceso mínimamente aceptable a los servicios de salud; de ese total, 90 millones son mujeres en edad fértil o niños.

Por otra parte, la desnutrición es, sin duda, el problema principal que afecta a los niños menores de cinco años en la región: uno de cada seis niños de uno a cinco años de edad es desnutrido, es decir, hay casi 10 millones de niños en esta situación. (Véase el cuadro VIII-4.) En algunos países, este porcentaje supera un tercio. Todos los datos disponibles apuntan sistemáticamente a que la desnutrición infantil es de carácter crónico, que a menudo comienza con la malnutrición materna antes del embarazo, lo que origina que entre el 6% y el 17% de los niños nazcan con un peso anormalmente bajo al nacer, y que se agrava posteriormente con una

subalimentación asociada a la situación económica de la familia.

Nuevamente el sexo marca una diferencia importante en la incidencia de la desnutrición. Esta afecta desproporcionadamente al sexo femenino, siendo el factor explicativo más importante del exceso de mortalidad de las niñas de uno a cuatro años de edad. Estudios realizados en Brasil, por ejemplo, muestran que la distribución intrafamiliar de los alimentos favorece primero al hombre adulto, y después, al hijo hombre; las niñas y las mujeres son las últimas en comer. Es probable que esta misma pauta cultural caracterice a las familias pobres del resto de la región.

Lo anterior sugiere que es preciso priorizar dos líneas de acción central: 1) la salud de la madre, con énfasis en un adecuado control y atención médico-institucional (con complemento nutricional, de ser necesario) durante el embarazo y el parto para prevenir la mortalidad materna y las morbilidades incapacitantes, tanto de ella como del bebé; y 2) la salud de los niños, sobre todo el control y la preservación de los procesos de crecimiento y desarrollo, entre ellos la lactancia, la nutrición y las intervenciones que demande el perfil epidemiológico existente en los países de la región. Estas líneas de acción han de privilegiar las acciones preventivas dirigidas a enfrentar condiciones ambientales que provocan altos niveles de morbilidad, tales como las deficiencias en la eliminación de basuras, en la recolección y tratamiento de excretas y en la distribución de agua potable.

La población a que se dirigen estos programas incluye, por definición, a los grupos de alta vulnerabilidad y riesgo. El aumento de los recursos destinados a estos fines se justificaría tanto por razones de equidad como de eficiencia. Por una parte, independientemente del valor que se le pueda asignar a la vida humana, igualar o al menos asegurar un mínimo de posibilidades de desarrollo es un fin último ampliamente compartido y sobre el que se basa la cohesión social. Por otra parte, tales acciones para aprovechar mínimamente el talento humano son inversiones en las personas, y resultan

Cuadro VIII-4

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESNUTRICION GLOBAL Y DESNUTRICION CRONICA, EN PREESCOLARES POR EDAD^a

País	Año	Desnutrición global (%)	Desnutrición crónica (%)
Barbados	1981	8.8	3.6
Bolivia	1987	18.1	42.2 ^b
Colombia	1986	11.9	22.6
Costa Rica	1987	2.7	6.4 ^c
Chile	1986	2.4	9.6
Ecuador	1986	16.5	34.0
El Salvador	1988	15.4	26.8
Guatemala	1987	33.5	57.8
Guyana	1987	23.4	-
Haití	1978	38.0	-
Honduras	1987	20.6	33.9
Jamaica	1985	14.6	-
Nicaragua	1987-1988	10.9	-
Panamá	1980	15.8	25.1
Paraguay	1976	2.9	-
Perú	1984	13.4	37.8
República Dominicana	1987	5.8	12.8
Trinidad y Tabago	1987	6.8	-
Uruguay	1987	7.4	-
Venezuela	1981	6.4	10.2

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Las condiciones de salud en las Américas, vol. 1, Publicación científica N° 524, Washington, D.C., 1990.

^a Este cuadro pretende dar órdenes de magnitud del problema de la desnutrición y no hacer comparaciones estrictas entre países, puesto que la cobertura y la metodología del cálculo son diferentes. La desnutrición global se aprecia en el bajo peso; la desnutrición crónica, en la talla baja de los niños.

^b 1981.

^c 1982.

imprescindibles para impulsar un fuerte y sostenido crecimiento.

4. Educación⁵

Por sus efectos en la productividad de los recursos humanos, en la formación de la ciudadanía moderna, en las capacidades de la población para articular y procesar demandas y en los comportamientos demográficos, los cambios en la educación operan como eje fundamental del conjunto de transformaciones que expande y hace viables las oportunidades de bienestar de las personas. Por ende, los objetivos que debería cumplir el conjunto de políticas educacionales y la eficacia y eficiencia relativas de las distintas estrategias para el logro de tales objetivos han de ser materia de reflexión.

a) *La situación regional*

i) *Tendencias recientes*

Como ya se dijo, la mayor cobertura y extensión de la educación es uno de los hechos más llamativos del período de la posguerra en América Latina (véase el cuadro VIII-5): la tasa de analfabetismo se redujo drásticamente, de casi 50% en 1945 a 15% en 1990; la tasa de escolaridad primaria casi se duplicó y, en numerosos países (pero no en todos), no está lejos de alcanzar una cobertura total; y las tasas de matrícula de la educación secundaria y superior se quintuplicaron con creces, con lo que nuevas capas de la población se abrieron acceso a lo que hasta mediados del siglo era el privilegio sólo de una pequeña elite (del orden del 10% y el 2% de la población, respectivamente).

Con todo, pese a este enorme progreso, el nivel promedio de educación en la región es apenas de seis años, y casi la mitad de la fuerza de trabajo no ha finalizado la educación primaria. Más aún, muchos países tienen niveles educacionales significativamente inferiores, y en

casi todos los países las zonas rurales están fuertemente rezagadas respecto de los promedios nacionales. Asimismo, pese al progreso cuantitativo, en general la calidad y la eficiencia del sistema dejan que desear. Basta señalar al respecto la alta proporción de alumnos que repiten cursos, entre las más altas del mundo, lo que implica que aunque el alumno promedio de la enseñanza primaria permanece entre seis y siete años en el sistema, sólo aprueba cuatro o cinco grados (sin tomar en cuenta la posible reducción de las exigencias y la correspondiente "inflación" de las notas).

Con la crisis de los años ochenta, el gasto público per cápita en educación se redujo marcadamente, recuperándose sólo parcialmente en la segunda mitad de la década. Al finalizar ésta, su nivel estaba aún cerca de 30% por debajo del de 1980 y existía una gran disparidad entre los distintos países. (Véase el cuadro VIII-6.) Si bien la crisis no detuvo la expansión cuantitativa de la cobertura educativa, en la mayoría de los casos se registró una merma de los salarios docentes, la disponibilidad de insumos pedagógicos y los gastos de mantenimiento, con lo que se acentuaron las deficiencias de los procesos educativos en cuanto a calidad.

ii) *Dos grandes insuficiencias del sistema educacional*

a. *Un sistema educativo de baja calidad, inadecuado para responder a los requerimientos del desarrollo.* Entre los factores que explican la mencionada expansión cuantitativa de los sistemas educacionales en desmedro de la calidad de los mismos figura la explosión de las demandas sociales en materia de educación. Estas demandas impulsaron una "fuga hacia adelante", en que se incorporaron niveles y grados formalmente superiores sin que se lograra redefinir el contenido educativo o aumentar los recursos en forma acorde con la expansión de la matrícula. La tradicional preferencia política por las inversiones materiales (visibles) por sobre las cualitativas y la baja importancia otorgada a la

Cuadro VIII-5

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO

	Analfabetismo (como % de la población de 15 y más años de edad alrededor de 1990)	% de sobrevivencia en educación primaria	Tasa bruta de matrícula en edu- cación superior	% de población urbana (alre- dedor de 1990)
AMERICA LATINA				
Uruguay	3.8	-	41.6	85.5
Argentina	4.7	-	38.7	86.2
Cuba	6.0	91.0	20.9	74.9
Chile	6.6	85.0	17.9	85.6
Costa Rica	7.2	79.0	24.8	53.6
Paraguay	9.9	-	-	47.5
Venezuela	11.9	59.0	28.0	90.5
Panamá	11.9	82.0	21.0	54.8
México	12.7	68.0	15.8	72.6
Colombia	13.3	-	13.5	70.3
Ecuador	14.2	62.0	-	56.9
Perú	14.9	70.0	30.8	70.2
República Dominicana	16.7	-	-	60.4
Brasil	18.9	-	10.7	76.9
Bolivia	22.5	-	17.7	51.4
Honduras	26.9	-	6.9	43.6
El Salvador	27.0	33.0	17.7	44.4
Guatemala	44.9	47.0	8.6	42.0
Haití	47.0	31.0	0.7	30.3
CARIBE				
Barbados	0.5	-	18.7	44.8
Jamaica	1.6	82.0	4.5	52.3
Guyana	3.6	84.0	2.1	34.6
Trinidad y Tabago	3.9	78.0	-	69.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1990 (LC/G.1651), Santiago de Chile, marzo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.91.II.G.1.; y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Evolución cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe: Análisis estadístico, París, 1986.

* Cifras de 1982.

^b Número de matriculados de 20 a 24 años en educación post secundaria como porcentaje de población de 20 a 24 años.

^c La definición de población urbana corresponde a la utilizada por cada país.

Cuadro VIII-6

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO PER CAPITA EN
EDUCACION POR SUB-PERIODOS^a

Países	Indices reales (base 1979-1981 = 100)	
	1982-1985	1986-1988
Argentina	80.68	73.86
Barbados ^b	n.d.	n.d.
Bolivia	73.93 ^c	52.39
Brasil	96.60	157.93
Chile	94.69	84.11
Costa Rica	67.51	84.92
Ecuador	89.41	84.28
Guatemala ^d	62.20	101.68
México	94.59	72.78 ^e
Panamá ^b	114.13	120.57
Paraguay ^b	95.13	75.60 ^f
Perú ^b	133.23	142.50 ^f
República Dominicana	92.52	81.41
Uruguay	76.59	88.89
Venezuela	90.48	87.99 ^e

Fuente: Elaborado por el Proyecto Regional de Política Fiscal
CEPAL-PNUD sobre la base de información del FMI.

^a Incluye tanto el gasto como la concesión neta de préstamos del gobierno central. Considera solamente a la población en edad escolar entre 5 y 24 años.

^b No incluye la concesión neta de préstamos.

^c Promedio del período 1982-1984.

^d No hay dato disponible para el año 1980.

^e Solamente 1986.

^f Promedio de los años 1986 y 1987.

educación hasta hace poco por el sistema productivo también contribuyeron a dar al crecimiento educativo un carácter desordenado, sin instrumentación adecuada. Además, provocaron un uso poco eficiente de las capacidades del sistema. Todo ello afectó drásticamente la calidad de sus resultados.

Es a nivel de la enseñanza básica que esa deficiencia de calidad tiene las repercusiones más graves en la medida que afecta en cascada los resultados de los demás niveles educativos, a la vez que constituye un serio freno al desarrollo económico, político y social de la región. La baja calidad de la educación primaria se refleja en elevadas tasas de ingreso tardío, de repetición, de deserción temporal y de deserción definitiva prematura. Por el efecto combinado de esos cuatro factores, la mitad de los niños abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria y una proporción significativa son funcionalmente analfabetos: no cuentan, al término de su escolaridad, con las capacidades mínimas para leer y entender lo que leen, para comunicarse por escrito y para realizar cálculos simples.

A esta grave deficiencia en la formación de habilidades básicas se agregan los problemas suscitados por la radical separación entre las necesidades del desarrollo y los sistemas educativos. Tales problemas generalmente se manifiestan en los siguientes aspectos: la debilidad de la formación básica —sobre todo de lectoescritura y matemáticas— y la ausencia de conocimientos instrumentales en la enseñanza primaria y secundaria; la supervivencia de una educación enciclopedista, propia del humanismo de preguerra, orientada solamente al ingreso a la universidad y, por lo tanto, totalmente desvinculada del mundo del trabajo; la progresiva obsolescencia y creciente rigidez de gestión de los circuitos de formación técnico-profesional; el crecimiento rápido y desordenado del sistema de educación postsecundaria, con múltiples establecimientos y programas de dudosa calidad, y con baja participación de las carreras científicas y tecnológicas; y, a todo nivel, la ausencia de estímulos a la formación de un pensamiento racional y crítico y escasa

apertura de los sistemas educativos con respecto a las sociedades, las tecnologías y los modos de organización y de expresión contemporáneos, así como a las líneas previsibles de transformación durante el siglo XXI.

b. *Un estilo de crecimiento no equitativo, diferenciador y segmentador.* Esta expansión cuantitativa no sólo ha sido acompañada por un descuido de la calidad, sino también de la equidad. En efecto, el universalismo ha sido más bien aparente, a costa de la necesaria mejora de la calidad en la gran mayoría de los establecimientos que atienden a los hijos de los sectores mayoritarios. Si bien la situación varía significativamente de un país a otro, en general se ha registrado en dichos establecimientos una evolución dispar y heterogénea de los distintos niveles de la enseñanza, creándose una verdadera "división social del trabajo educativo" entre los establecimientos del sector público y del sector privado, y entre los públicos: unos pocos de calidad para los sectores medios y el resto en deplorable estado. Con ello se han ido conformando circuitos escolares segmentados que atienden jerárquicamente a los diversos grupos sociales según su nivel de ingreso.

La mayoría de la población tiene acceso únicamente a una educación de baja calidad. Esto se refleja no sólo en sus altos porcentajes de repitencia y deserción, y sus logros patéticamente bajos en las pruebas nacionales, sino también en fuertes diferencias, inclusive entre esa misma población, sobre todo en los medios rurales, las comunidades indígenas y los pobladores de barrios marginales urbanos. Por ejemplo, el cuadro VIII-7 revela que los hijos de las familias del cuartil más bajo de ingreso y con un "clima educacional familiar bajo"⁶ alcanzan entre 2 y 3 años de educación formal menos que los hijos de las familias del cuartil socioeconómico más alto y, por cierto, mucho menos de educación superior. Asimismo, como se puede verificar en el cuadro VIII-8, el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años del estrato socioeconómico "bajo" que abandonan sus estudios con menos de seis años de educación es alto (alcanza alrededor del 50% en Brasil) y es entre 3% y 30% mayor que en el estrato "alto".⁷

Cuadro VIII-7

INDICADORES SELECCIONADOS DE ACCESIBILIDAD Y LOGROS
EDUCACIONALES, POR CLIMA EDUCACIONAL FAMILIAR
SEGUN AREA GEOGRAFICA

(Algunos países de América Latina)

País/Año	Area	% de niños de 3 a 5 años asistentes a establecimientos de educación preescolar		% de niños de 6 a 14 años que no asisten a establecimientos de educación formal		% de niños de 7 a 14 años rezagados en educación formal		Promedio de años de estudio de niños de 10 a 14 años	
		Estrato Bajo ^a	Estrato Alto ^b	Estrato Bajo	Estrato Alto	Estrato Bajo	Estrato Alto	Estrato Bajo	Estrato Alto
Argentina 1986	A.M.	- ^c	-	-	-	-	-	3.3	6.2
Brasil 1987	A.M.	39.7	86.4	7.6	0.0	48.3	3.9	2.8	4.6
	Urbana	36.9	84.4	8.4	0.4	59.5	6.0	2.2	4.5
	Rural	18.9	60.5	10.3	-	76.7	3.6	1.4	4.2
Colombia 1986	A.M.	-	-	21.6	3.7	52.6	16.7	2.8	5.1
	Urbana	-	-	24.4	3.2	61.4	11.1	2.5	5.1
Costa Rica 1988	A.M.	-	-	21.8	11.9	36.6	8.8	2.7	5.2
	Urbana	-	-	19.9	4.0	38.9	4.5	3.2	5.7
	Rural	-	-	31.7	11.7	48.8	8.6	2.9	5.0
Uruguay 1989	A.M.	25.0	89.8	3.3	0.0	44.3	3.1	3.4	5.8
	Urbana	21.0	83.6	8.1	1.6	27.3	1.1	4.4	6.0
Venezuela 1986	A.M.	16.5	47.3	19.0	1.2	44.9	20.5	2.9	5.7
	Urbana	16.7	49.4	15.9	1.5	45.9	14.6	3.1	5.9
	Rural	10.6	47.2	24.9	2.4	53.6	17.5	2.5	5.6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina (LC/G.1688), Santiago de Chile, 31 de octubre de 1991.

- ^a Estrato bajo = un promedio de años de estudio de los miembros de la familia de 15 o más años de edad inferior a 6.
- ^b Estrato alto = un promedio de años de estudio de los miembros de la familia de 15 o más años de edad superior a 10.
- ^c - significa no disponible.

Cuadro VIII-8

INDICADORES SELECCIONADOS DE ACCESIBILIDAD Y LOGROS EDUCACIONALES POR CLIMA
EDUCACIONAL FAMILIAR SEGUN AREA GEOGRAFICA

(Algunos países de América Latina)

País/Año	Area	% de jóvenes de 15 a 19 años que no estudian y aprobaron menos de 6 años de estudios		% de jóvenes de 20 a 24 años que no estudian y aprobaron menos de 10 años de estudios		Promedio de años de estudios de jóvenes de 15 a 24 años	
		Estrato		Estrato		Estrato	
		Bajo ^a	Alto ^b	Bajo	Alto	Bajo	Alto
Argentina 1986	A.M.	5.3	0.0	60.2	21.4	8.0	10.9
Brasil 1987	A.M.	34.4	2.8	73.8	13.0	5.7	9.9
	Urbana	42.2	7.6	69.1	24.7	4.9	8.8
	Rural	65.8	49.2	86.4	78.8	3.3	5.5
Colombia 1986	A.M.	17.3	14.5	61.8	19.8	7.4	10.0
	Urbana	25.8	19.8	68.8	29.4	6.8	9.1
Costa Rica 1988	A.M.	16.7	1.3	66.9	22.6	7.6	10.5
	Urbana	11.6	1.7	64.1	26.9	7.4	10.1
	Rural	22.6	11.9	80.3	65.1	6.2	7.4
Uruguay 1989	A.M.	3.7	0.7	60.4	17.1	8.3	11.0
	Urbana	8.3	3.4	71.9	36.5	7.8	9.7
Venezuela 1986	A.M.	9.4	2.1	54.0	24.9	7.9	10.8
	Urbana	11.8	5.1	63.2	42.0	7.5	9.2
	Rural	33.7	27.3	85.7	74.6	5.2	6.6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina (LC/G.1688), Santiago de Chile, 31 de octubre de 1991.

^a Estrato bajo = un promedio de años de estudio de los miembros de la familia de 15 o más años de edad inferior a 6.

^b Estrato alto = un promedio de años de estudio de los miembros de la familia de 15 o más años de edad inferior a 10.

Todos éstos son signos de las muy desiguales oportunidades de acceder a los distintos niveles del sistema educacional y de salir del mismo con un mínimo de logros educacionales. En efecto, en lugar de recibir una atención preferencial y supletoria de su menor nivel cultural familiar y social o de su menor organización familiar, estos grupos suelen recibir una atención aún peor que la del promedio, con lo que sus rezagos han ayudado indirectamente a financiar la extensión educacional hacia niveles superiores, a los cuales, en la práctica, no tienen sino un acceso nominal.

Cabe agregar, en cuanto a factores importantes en la determinación de los logros educacionales, no sólo la calidad del sistema educacional y el ingreso y nivel de educación de los padres (el "clima educacional"), sino el grado de "organización" de la familia. En efecto, un estudio de zonas urbanas de cuatro países revela⁸ (véanse los cuadros VIII-9 y VIII-10), que los estudiantes de familias con menor grado de organización —es decir, niños de uniones libres o de hogares sin presencia del padre— muestran logros educacionales entre 10% y casi 50% inferiores a los hogares nucleares, con matrimonios legalmente constituidos. Cabe señalar que éste es el perjuicio registrado *después* de controlar por estrato socioeconómico y clima educacional familiar.⁹ Desde el punto de vista de los hijos, la mayor estabilidad y posibilidad de una paternidad más responsable que se asocia a la unión legal y la presencia de ambos padres es tan importante que frecuentemente los hijos de familias con uniones legalizadas en los cuartiles bajos de ingresos exhiben logros educativos mayores que los de los hijos de familias en unión libre en cuartiles de ingresos superiores. Por lo tanto, como la frecuencia de uniones libres y de hogares con el padre ausente suele ser mayor en los hogares de los estratos socioeconómicos bajos, es aún más importante dar atención preferente y supletoria a estos hogares, así como promover políticas que estimulen y fortalezcan una relación de mayor estabilidad de la pareja.

b) *Políticas para una reforma educacional*

Una estrategia de reforma para integrar la educación a la transformación productiva con equidad y en democracia necesita responder a dos criterios esenciales: el de equidad y el de desempeño. El primer criterio considera la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto; el otro, la eficacia (metas) y la eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación.

Para lograr estos objetivos, se propone un conjunto de orientaciones que, a nivel central, tienden a fortalecer la capacidad institucional de los países para garantizar la calidad de la educación, la igualdad de oportunidades y la integración de todos los ciudadanos a códigos, valores y capacidades comunes; y que, a nivel local, conducen a la descentralización y autonomía de los establecimientos para ejecutar con mayor grado de pertinencia, de responsabilidad por los resultados y de eficacia en la asignación de sus recursos, los programas educativos y la continua apertura e interacción con el medio socioeconómico en que están insertos.

i) *Acceso universal a una educación moderna*

a. *Expansión de los programas de atención preescolar.* La mayoría de los estudios concuerdan en la importancia de los programas de atención preescolar y de estimulación temprana para el posterior desarrollo educativo de los niños. Su efecto es particularmente benéfico para los niños de hogares pobres, con un bajo potencial de estimulación, ya que facilita su posterior aprovechamiento de la enseñanza formal. De hecho, se observa que el acceso a la educación preescolar en los niños de 3 a 5 años es muy insuficiente; más aún, la asistencia de los niños del estrato socioeconómico bajo es entre la mitad y la cuarta parte de la asistencia de los

Cuadro VIII-9

LOGROS EDUCACIONALES DE LOS HIJOS DE 10 A 14 AÑOS
EN HOGARES CON PADRES EN UNION LIBRE^a(Algunas zonas urbanas de America Latina,
1985-1990)

Estratos ^{b c}	Países			
	Colombia	Costa Rica	Uruguay	Venezuela
C1-E1	73	74	72	81
C1-E2	86	87	89	91
C1-E3	93	98	89	91
C2-E1	71	- ^d	-	82
C2-E2	95	94	105	93
C2-E3	93	105	98	98
C3-E1	81	-	-	76
C3-E2	99	75	-	94
C3-E3	97	110	109	94
C4-E1	-	-	-	58
C4-E2	76	-	-	89
C4-E3	80	100	83	98

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

^a Se toma como base igual a 100 los logros de los hijos de la misma edad que viven en hogares con padres casados legalmente.

^b C1 = 1er. cuartil de ingresos per cápita del hogar; C2 = 2o. cuartil; C3 = 3er. cuartil; C4 = 4o. cuartil.

^c E1 = clima educacional del hogar entre 0 y 5.99 años de estudio como promedio; E2 = 6 a 9.99 años de estudio como promedio; E3 = 10 o más años de estudio como promedio.

^d -: significa que el tamaño de la muestra no permitió estimar la característica con un adecuado nivel de confiabilidad.

Cuadro VIII-10

LOGROS EDUCACIONALES DE LOS HIJOS DE 10 A 14 AÑOS EN
HOGARES CON JEFE MUJER SIN CONYUGE*(Algunas zonas urbanas de América Latina,
1985-1990)

Estratos ^{b c}	Países			
	Colombia	Costa Rica	Uruguay	Venezuela
C1-E1	79	- ^d	71	88
C1-E2	90	87	89	94
C1-E3	93	96	99	94
C2-E1	92	-	-	77
C2-E2	90	95	98	96
C2-E3	96	79	107	103
C3-E1	98	-	-	71
C3-E2	106	-	-	96
C3-E3	99	114	99	101
C4-E1	-	-	-	-
C4-E2	85	-	-	106
C4-E3	91	91	115	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

- ^a Se toma como base igual a 100 los logros de los hijos de la misma edad que viven en hogares con padres casados legalmente.
- ^b C1 = 1er. cuartil de ingresos per cápita del hogar. C2 = 2o. cuartil; C3 = 3er. cuartil; C4 = 4o. cuartil.
- ^c E1 = clima educacional del hogar entre 0 y 5.99 años de estudio como promedio; E2 = 6 a 9.99 años de estudio como promedio; E3 = 10 o más años de estudio como promedio.
- ^d -: significa que el tamaño de la muestra no permitió estimar la característica con un adecuado nivel de confiabilidad.

niños del estrato socioeconómico alto. (Véase el cuadro VIII-7.)

Si bien es ideal empezar desde los dos años en adelante, más práctico en términos de recursos es empezar con los niños de cinco años de edad e ir incorporando gradualmente al programa edades menores, centrando el esfuerzo en los niños de poblaciones u hogares de bajos ingresos (por ser éstos los que más necesitan suplir su bajo nivel cultural familiar y ambiental).

b. *Cobertura universal y de calidad para la educación básica.* Para muchos jóvenes de la región la educación básica es una formación terminal. Sin embargo, la creciente importancia de la información en la sociedad moderna y la naturaleza cambiante del conocimiento requieren que todos los individuos estén capacitados para aprender de los múltiples canales de comunicación, y por ende de enseñanza, existentes en dicha sociedad. De allí la importancia de asegurar para todos una educación primaria en niveles de calidad suficientes para posibilitar dichos aprendizajes futuros. Para ello se debe universalizar la cobertura de la enseñanza básica y reducir drásticamente la deserción, la repitencia y otros fenómenos que impiden el acceso efectivo de todos los niños matriculados en la escuela primaria a las destrezas fundamentales para desenvolverse en la sociedad. En algunos países existen todavía serias insuficiencias de cobertura, generalmente en las zonas rurales aisladas y pobres. En esos casos, la extensión de la cobertura, con la correspondiente inversión en infraestructura y contratación de maestros, es una prioridad ineludible.

Para reforzar el desarrollo de las aptitudes básicas y científicas, es necesario fortalecer los métodos pedagógicos, los planes y programas de estudio y los materiales anexos al proceso de enseñanza, y vigilar su adecuada aplicación. Esto es particularmente importante entre los niños de los hogares con menores recursos y un clima educacional más débil, que, tal como lo demuestran los resultados de las pruebas estandarizadas de evaluación de rendimientos, es

donde se concentran los problemas de desarrollo de las aptitudes básicas.

Existe un reconocimiento generalizado de la necesidad de una revisión radical de los métodos pedagógicos tradicionales y de su énfasis en una enseñanza pasiva y repetitiva caracterizada por su alto grado de fracaso. Es necesario prestar especial atención a las metodologías de enseñanza de la lectura, la escritura y el cálculo, en escuelas donde asisten niños con un capital cultural diferente al exigido por la escuela. (Véase el recuadro VIII-3.) En este aspecto, se debe otorgar importancia particular a los programas de educación bilingüe. En efecto, diversas experiencias han demostrado que, entre los niños cuyo idioma materno es distinto al oficial, el uso del primero, por lo menos en los primeros años de la escuela, combinado con una introducción progresiva del segundo oficial, facilita el aprendizaje de los niños provenientes de esos grupos.¹⁰

Con respecto a la organización curricular, diversos estudios¹¹ y experiencias recomiendan considerar la reorganización de los planes de estudio en función de ciclos de aprendizaje, alejándose de la práctica de secuencialización anual de los estudios e introduciendo currículos modulares progresivos, que dejan al profesor/equipo docente un margen de adaptación según el ritmo de aprendizaje de cada niño.

La disponibilidad de libros de texto es uno de los factores que más contribuye a mejorar el rendimiento escolar en la enseñanza primaria. En general, los países deben aspirar a que cada alumno cuente con los textos escolares en las materias principales del programa. Para alcanzar esa meta, es posible que en una primera etapa el Estado deba asegurar la distribución gratuita de textos en las escuelas públicas y subsidiadas. Otra opción es otorgar a las escuelas o a las familias un subsidio para que adquieran dichos libros, que se graduaría según la zona y el nivel de ingreso de las familias. Esta segunda opción tiene la ventaja de focalizar más efectivamente el gasto fiscal y la desventaja de demandar una mayor capacidad administrativa pública. De todos modos, el costo de una política de este

Recuadro VIII-3

LA ESCUELA NUEVA: UNA EXPERIENCIA DE ENSEÑANZA PERSONALIZADA
A ESCALA NACIONAL

Una experiencia colombiana ha demostrado que es factible elevar sustancialmente la calidad de la educación primaria con incrementos relativamente modestos en el costo unitario por alumno. La Escuela Nueva de Colombia está funcionando ahora en 20 000 escuelas rurales de uno y más maestros y las evaluaciones muestran que los alumnos de esas escuelas logran mayores niveles de rendimiento académico que los alumnos de las escuelas tradicionales. También se logra una mayor autoestima y motivación para el trabajo.

Este modelo ha logrado cambiar el papel del maestro. En estas escuelas el maestro ya no tiene que dedicar casi todo su tiempo a transmitir instrucciones o conocimientos, que pueden estar escritos en un texto, sino que se asegura que cada alumno esté participando activamente en una experiencia de aprendizaje. Para ello los alumnos disponen de textos de autoformación, en los cuales hay instrucciones detalladas sobre cada una de las etapas que es necesario realizar para que tenga lugar una experiencia de aprendizaje de real valor. Estas instrucciones no constituyen la fuente del conocimiento, sino que son el "mapa" de la ruta que el alumno debe recorrer para llegar al tesoro del conocimiento personal. Esas instrucciones llegan directamente a cada alumno, los que las estudian en conjunto con un grupo de tres o cuatro compañeros, y recurren al maestro cuando tienen dificultad para entender alguna parte de ellas. Esto reduce en gran medida el tiempo que ahora usa el profesor para "transmitir" instrucciones verbalmente, o escribiéndolas en el pizarrón. Esto tiene especial valor en una región en que las horas anuales de aprendizaje son un tercio o menos del total que alcanzan las escuelas de los países desarrollados y cuando existen maestros sin formación pedagógica adecuada (los textos permiten asegurar niveles mínimos para las experiencias de aprendizaje).

Uno de los principales aportes de la experiencia colombiana ha sido el diseño de un nuevo tipo de texto modular de autoformación. Cada texto tiene instrucciones detalladas que obligan al alumno a examinar una realidad local o un texto y a analizarla (solo y luego en grupo) desde los puntos de vista sugeridos por las instrucciones, los que se les ocurren a los alumnos o los que sugiera el maestro. Los alumnos deben escribir el resultado de cada análisis para ser examinado en el grupo y luego comparado con lo que presenta el texto, a fin de identificar aquellos otros aspectos que faltó examinar en esa oportunidad. Una vez completadas todas las etapas sugeridas por el texto, el maestro debe evaluar el resultado final del trabajo del grupo para decidir si deben realizar otras actividades o pasar al siguiente módulo. Eventualmente, los alumnos llegan a dominar un método de aprendizaje (no memorístico) y los maestros a transformarse en verdaderos guías de investigadores. Los alumnos que pasan por este tipo de aprendizaje no tienen miedo de enfrentar situaciones nuevas, porque han ejercitado y desarrollado su capacidad de identificar problemas, buscar y procesar información y escribir los resultados de su proceso de indagación. Por su parte, los padres, en la medida en que los alumnos les piden datos para sus trabajos (canciones, cuentos y adivinanzas locales, cómo preparan los alimentos, enfermedades que los afectan, cómo hacen su trabajo, formas de transporte, danzas, cría de animales o plantas) suelen tomar interés en el trabajo de la escuela y prestar mayor colaboración cuando el profesor la solicita.

El proceso de llevar a la práctica la Escuela Nueva se ha sistematizado a medida que ya se ha aplicado en 20 000 escuelas. Esta sistematización facilita la aplicación en otros países. Si bien los textos deben ser adaptados a cada país, el método de dar instrucciones para tomar en cuenta el entorno local facilita su adaptación. Los materiales requeridos son proporcionados por la comunidad o recolectados por los alumnos, salvo las mesas cuya cubierta debe ser plana (sin inclinación) y móviles a fin de facilitar el trabajo en grupo. El entrenamiento de los profesores se lleva a cabo en tres seminarios, de una semana de duración cada uno, que se llevan a cabo cuando se cumplen requisitos muy específicos de participación de la comunidad o de trabajo con los alumnos. La mantención del programa se logra con visitas periódicas a las escuelas de demostración y con reuniones mensuales de los profesores en los llamados "microcentros" donde se discuten los problemas de puesta en práctica del programa y avances adicionales en la tecnología.

Fuente: Ernesto Schiefelbein, *In Search of the School of the XXI Century. Is the Colombian Escuela Nueva the Right Pathfinder?*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe, 1991.

tipo representaría un porcentaje mínimo de los gastos corrientes de educación, como se observa en los países en que se ha puesto en práctica una política semejante.¹²

La educación en una sociedad moderna necesita establecer una "relación de acceso" con el conocimiento. Ello implica, sobre todo a nivel medio, la incorporación a la escuela de agentes educativos que, sin ser maestros, posean un saber y estén en condiciones de compartirlo; la "salida" de los alumnos para acceder al conocimiento depositado en prácticas, instituciones y experiencias; y el uso sistemático de las bibliotecas, la prensa y los demás medios de comunicación. En particular, la difusión de los medios de comunicación ha avanzado en la región a tal punto que conviene integrar su existencia a cualquier estrategia educacional futura.

c. Aumento del horario e incentivación de la asistencia. Una razón por la cual la educación actual logra un bajo rendimiento es el reducido horario escolar en relación con las necesidades y posibilidades del estudiantado, así como una alta inasistencia y deserción prematura de los niños y adolescentes, particularmente entre los niños de las familias más pobres. Entre las medidas posibles para enfrentar esta situación se sugieren las siguientes: i) la adopción de las normas mínimas internacionales de 880 horas anuales de clase, pero adaptando el calendario escolar a los requerimientos de la economía local, especialmente en las zonas rurales (por ejemplo, dejando libres los días de ferias y de cosecha); ii) el establecimiento de incentivos directos a la asistencia (por ejemplo, mediante el funcionamiento de comedores escolares y la prestación de servicios de salud en aquellas zonas escolares de bajos ingresos); iii) la vinculación, bajo ciertas condiciones, del financiamiento público de las escuelas tanto al número efectivo de alumnos-días computados, como al número de los alumnos que aprueben un examen nacional al término de un ciclo o un período de algunos años, *tomando en cuenta su nivel cultural inicial*; y iv) realizar campañas de sensibilización

respecto de los beneficios de la educación, que complementarían acciones similares en favor de la matrícula preescolar.

d. Programas de reforzamiento de las aptitudes básicas en adultos. En varios países de la región, un amplio segmento de la población es analfabeta absoluta o funcional¹³ y, por tanto, se halla total o parcialmente excluida de los procesos de integración social y modernización de la economía. Para evitar que dicha diferenciación se profundice en los años venideros, deberán organizarse programas de alfabetización y de reforzamiento de la formación básica de los adultos, que relacionen las actividades de formación con su entorno social y económico.

Los horarios de los programas, tanto de alfabetización (muchos de los cuales ya están en marcha) como de reforzamiento, deberán ajustarse también a las necesidades de trabajo del adulto, es decir, deberán ofrecerse normalmente en horarios nocturnos. De este modo, no sólo se posibilitaría la participación de las personas que trabajan, sino que se dejaría a esas personas en mejores condiciones para financiar parte de sus estudios. Asimismo, se aprovecharía mejor el plantel físico de los establecimientos educacionales.

ii) *Establecimiento de una institucionalidad educativa abierta a los requerimientos de la sociedad*

Se propone superar el actual aislamiento del sistema educacional respecto de los requerimientos de la sociedad, abriéndolo a las exigencias de la vida cotidiana y al mundo de las prácticas del trabajo mediante la integración de las unidades educativas, en todos los niveles del sistema de formación de recursos humanos, con el medio o entorno real y la coordinación de esas unidades entre sí, multiplicando sus conexiones, puntos de entrada y salida y, en general, su capacidad para relacionarse horizontal y verticalmente dentro del sistema y con la sociedad. Para avanzar en la dirección señalada convendría dotar de autonomía a los

establecimientos, generar mecanismos flexibles de regulación y múltiples instancias de coordinación y concertación. Lograr la apertura del sistema educacional requerirá, sin duda, de acuerdos nacionales estratégicos para llevar a la práctica las medidas necesarias.

a. *Autonomía de las unidades educativas.* La descentralización se concibe en una doble perspectiva: primero, como un desplazamiento de las responsabilidades de gestión de los establecimientos desde arriba hacia abajo, hasta radicarlas en cada unidad educacional, la cual adquiere así autonomía para innovar y adaptarse a su medio; segundo, como un control por parte del centro, en favor de la calidad y la equidad, sobre la base de los resultados y no de un control burocrático centralizado sobre los "insumos" pedagógicos.

El control detallado, minucioso y uniforme que ejercen actualmente sobre las escuelas los organismos centralizados del Estado puede reemplazarse por un esquema que considere la administración local autónoma de los establecimientos y reglamentos centrales eficaces en función de objetivos globales y requisitos mínimos de carácter nacional. La mayor flexibilidad que ofrece este esquema institucional para la definición de planes y programas educativos permitiría diversificar, y por ende enriquecer, la enseñanza, aprovechando los estímulos y desafíos proporcionados por el entorno.

Una administración autónoma de cada establecimiento permitirá que el equipo docente y su director tengan competencia para definir, dentro del marco de las políticas y prioridades nacionales, el proyecto educativo de su establecimiento, y para asumir el manejo y la responsabilidad de los aspectos académicos, administrativos y financieros de ese proyecto. Para garantizar que el proyecto educativo y su realización se adecuarán a las necesidades de la comunidad local, el equipo directivo de la escuela debería ser responsable de ese proyecto ante un consejo de administración del establecimiento, en el que podrán estar representadas las autoridades locales, los padres

de los estudiantes y los demás miembros de la comunidad.

Asimismo, para asegurar el cumplimiento de los objetivos globales y, en particular, los requisitos mínimos de calidad, correspondería a las instancias nacionales fijar las políticas globales de desarrollo, definir los objetivos y contenidos mínimos de los programas, asignar los recursos públicos para asegurar la calidad e igualdad de oportunidades del sistema, compensar los desequilibrios existentes en el sistema y establecer mecanismos de medición del rendimiento educativo de los establecimientos.

El mejor medio para asegurar la eficiencia interna y externa de un sistema descentralizado es un sistema eficaz de información y evaluación del rendimiento escolar y académico. (Véase el recuadro VIII-4.) Los resultados permiten a los usuarios exigir una mejor calidad de los establecimientos, a éstos mejorar su desempeño y a las autoridades concentrar su acción en aquellas escuelas en que los rendimientos son más bajos y afectan la equidad del sistema en su conjunto. Por ende, la evaluación es un medio poderoso para desarrollar políticas de equidad y de mejoramiento de la calidad de las actividades de educación y capacitación. Constituye también un elemento indispensable tanto de evaluación de desempeño por parte de las autoridades docentes locales como de control por parte de las autoridades centrales.

Con todo, cabría reconocer que la descentralización plantea algunos problemas. Por una parte, no toda descentralización ha ido asociada a mayores niveles de autonomía de los establecimientos. En efecto, algunos programas de descentralización educativa de la región han sido más bien programas de desconcentración administrativa y política, pero no de autonomía; sólo en forma supletoria se han interesado en las innovaciones que podían aparecer en los contenidos y prácticas pedagógicos.

Los procesos de descentralización frecuentemente tropiezan con obstáculos, cuya consideración tiene relevancia para el diseño de políticas más efectivas. En primer lugar, la limitada y desigual distribución de las capacidades de gestión se reflejará en serias

Recuadro VIII-4

SISTEMAS DE MEDICION DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION BASICA EXPERIENCIAS REGIONALES

El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de Chile y el Sistema de Información sobre la Calidad de la Educación Mexicana (SICEM) son dos sistemas periódicos y sistemáticos de información, mediante los cuales se pueden identificar y detectar en forma regular los problemas que afectan a la calidad de la educación.

El SICEM se aplicó por primera vez, en forma experimental, en 1987 y luego en forma más extendida en 1988, en los niveles de cuarto y sexto grado de la escuela primaria. Intenta medir cuatro tipos de variables específicas: aspectos formativos, proceso de enseñanza-aprendizaje, apoyo operacional al sistema de educación y respuesta de la educación al desarrollo socioeconómico. El SICEM utiliza una metodología de apreciación del grado de presencia de un determinado objetivo educacional por parte del docente en función de su apreciación personal. Para corroborar algunas variables, y profundizar en los aspectos más subjetivos, se realiza una encuesta por muestreo, que se aplicó en 1988 a 5 500 alumnos y 420 docentes.

La originalidad del SIMCE se vincula a su aplicación masiva y a la amplia difusión de sus resultados, acorde con su función de instrumento para promover acciones autónomas en beneficio del mejoramiento de la calidad de la educación. En vez de definir una referencia única de calidad educacional, el SIMCE entrega diferentes indicadores que cada agente puede ponderar de acuerdo con su particular criterio para juzgar dicha realidad. En 1988, las mediciones realizadas apuntaron a cinco indicadores de calidad: el logro de objetivos académicos, el desarrollo personal, la aceptación de la labor educacional, la eficiencia escolar y la cobertura.

No obstante, es el primer indicador el que recibe la mayor atención, pues mide la calidad de la educación en función del logro por parte del alumno de los objetivos que el sistema educacional le propone en diferentes asignaturas. Es medido por pruebas de rendimiento en las asignaturas de matemáticas, castellano y redacción, ciencias sociales y ciencias naturales, aplicadas a los alumnos de cuarto y octavo grado de la enseñanza básica. Los contenidos que se incluyen son los que se consideran fundamentales en los programas de estudio.

A su vez, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO ha elaborado un proyecto de sistema de medición de la calidad de la educación básica en la región, el cual, además de medir los logros de los alumnos en materia de instrucción, permite conocer cómo inciden las diferentes dimensiones del sistema educativo en el rendimiento escolar y, de ese modo, orientar las acciones correctivas. Paralelamente, se diseñaron los instrumentos con el criterio de establecer un conjunto común que pudiese ser adaptado a las diferentes realidades culturales, sociales, económicas y educativas de América Latina y el Caribe, a fin de poder acumular información sobre la calidad educativa de la región y generar un conocimiento fundado sobre el tema. Para la medición de los logros de aprendizaje en los niveles primero, segundo y cuarto de la enseñanza básica, se han seleccionado las áreas de lenguaje y matemáticas. Esa medición de adquisición de conocimientos es complementada con una prueba de competencias sociales, destinada a medir la adquisición de competencias que sean útiles a los alumnos en su vida cotidiana.

deficiencias al nivel de ciertos establecimientos, limitando su capacidad para absorber el cambio. Las autoridades centrales deben cumplir una función supletoria o subsidiaria de apoyo técnico y financiero que asegure que el establecimiento educacional cumpla su función "actuante" y que no se convierta en un reproductor cultural de la comunidad. (Véase el recuadro VIII-5.) En efecto, la política de autonomía de los establecimientos, en un contexto de desigualdad de oportunidades, requiere de un poder central que sea fuerte, para asegurar un nivel mínimo de calidad y corregir inequidades en acceso y

calidad, pero capaz, a la vez, de limitar su campo de acción sin entorpecer la labor de las comunidades locales.

Un segundo obstáculo ha sido la incongruencia entre las normas jurídicas, la inflexibilidad de las reglamentaciones existentes y el papel efectivamente limitante de buena parte de ellas. La única solución a este nivel es un estudio cuidadoso de la estructura institucional existente como condición previa para el diseño de la nueva organización.

En tercer lugar, como es natural, la descentralización también puede despertar

Recuadro VIII-5

APRENDIZAJE Y NIVEL SOCIOCULTURAL DE LA FAMILIA

Los resultados de un trabajo reciente sobre el sistema escolar uruguayo y el desigual desempeño observado en el aprendizaje de los niños en función del enclave geosocioeconómico de la escuela a la que asisten ilustran el riesgo de que la descentralización de decisiones pueda estimular un predominio de la comunidad sobre los establecimientos. Este, en las comunidades más carentes, podría tener efectos negativos en los logros educativos. En el trabajo se concluye, entre otras consideraciones, que "cuanto más heterogénea es la composición sociocultural de las escuelas y cuanto mayor es la participación de las familias de más alta educación, mayores son los aprendizajes de los niños de más bajo origen educativo" y que cuando el modelo de funcionamiento del sistema hace que la escuela influya en la comunidad a través de niños y familia (escuela "actuante"), "se reduce en los aprendizajes la brecha sociocultural de origen". Pero si es al revés, y la comunidad afecta las escuelas a través de las limitaciones de las familias y los niños, entonces "el más bajo nivel de la comunidad pasa a definir el papel de la escuela".

Para evitar este tipo de efecto, es importante que la descentralización vaya acompañada de una política que asegure que aquellas zonas más débiles en términos socioeconómicos reciban la debida asistencia gerencial y evaluación permanente, a fin de garantizar que el establecimiento educacional no sólo alcance niveles mínimos de calidad sino que sea capaz de compensar las limitaciones del ambiente sociocultural y familiar de su alumnado.

Fuente: CEPAL, Oficina de la CEPAL en Montevideo, *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, Montevideo, 1990, capítulo IV, p. 99 y ss.

resistencias. En ese sentido, convendría como medida preventiva diseñar anticipadamente los programas de capacitación y considerar la asociación de los organismos representativos desde el inicio en la formulación de la nueva política.

b. *Mecanismos de regulación pública.* La mayor autonomía de los establecimientos exige que el Estado disponga de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las metas y para resguardar las orientaciones globales del sistema y su equidad, por lo que, en una primera etapa, el propio Estado necesita mejorar sus capacidades normativas y de orientación del conjunto del sistema. Con ese propósito, resulta importante reforzar las capacidades institucionales de diseño de políticas, de planeación y de investigación y análisis de los organismos públicos pertinentes, capacitando a su personal y estableciendo sistemas de información ágiles y con acceso descentralizado.

Para incentivar una gestión eficaz de los establecimientos, es esencial montar sistemas de evaluación periódica. Con ello se facilita que los

jefes de esos establecimientos asuman públicamente la responsabilidad por su gestión, a la vez que permite identificar potenciales problemas y deficiencias y, eventualmente, fomentar una búsqueda de soluciones en el marco de las instancias de administración local. (Véase de nuevo el recuadro VIII-4.) Tales sistemas permiten asimismo a las autoridades centrales y locales determinar cuáles son los establecimientos con mayores deficiencias en su desempeño, detectar las principales fuentes de desigualdades en el sistema y definir acciones para remediar esas situaciones.

c. *Instancias de coordinación y concertación.* La mayor autonomía de las unidades de formación de recursos humanos necesita ser acompañada por la creación de múltiples y efectivas instancias de coordinación y concertación, sin las cuales el sistema en su conjunto perdería coherencia. La experiencia pasada de la región es más bien deficiente en este sentido. Por ejemplo, la falta de coordinación o de puentes entre los primeros ciclos (preescolar/primaria y, posteriormente, primaria/secundaria), aún en sistemas

centralizados, explica, o por lo menos acentúa, muchos de los problemas de aprendizaje.

En cambio, es más bien una separación la que debe propiciarse entre la enseñanza media y la universidad. Carece de sentido que la enseñanza media opere en función de la universidad cuando sólo un reducido porcentaje de sus egresados accede a las instituciones universitarias. En la medida que se produzca esa separación, las escuelas secundarias quedarían en condiciones de buscar, cada una de acuerdo con su propio proyecto educativo, nuevas formas de relacionarse con su entorno social.

La contraparte de esa separación de la enseñanza secundaria respecto de la superior es la creación de un puente que llene el vacío entre la enseñanza secundaria y el mercado de trabajo, posiblemente por medio de programas de capacitación "dual". (Véase la sección sobre capacitación en el capítulo VI.) Este puente sólo podrá ser el resultado de una activa concertación respecto al proyecto educativo entre los responsables educacionales, por una parte, y los del sector productivo, por otra.

Finalmente, hay una amplia variedad de áreas que se pueden beneficiar con la cooperación internacional, regional y extrarregional. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: los sistemas de medición de la calidad y el desempeño de los establecimientos educacionales, que pueden mejorarse con la transferencia y adaptación de esquemas y tecnologías desarrollados en los países industriales; las innovaciones curriculares, la formación de docentes y la introducción de prácticas que vinculen educación y trabajo al nivel de la enseñanza media; el diseño de mecanismos de acreditación para los establecimientos de educación superior y la generación de los indicadores y prácticas de evaluación; los procesos de descentralización de los sistemas educativos y el reforzamiento de la autonomía de los establecimientos; el apoyo de planes experimentales y experiencias pilotos en el campo de la capacitación técnica, tanto en el nivel de la enseñanza secundaria como de la postsecundaria; la investigación sobre procesos,

instituciones y productos de la educación y la capacitación; el intercambio activo de maestros, académicos, científicos y, especialmente, estudiantes.

iii) *Profesionalización y protagonismo de los educadores*

Las dos principales exigencias de un sistema eficiente de formación de recursos humanos con respecto a los educadores —esto es, el compromiso con una educación de calidad y la capacidad de llevar a cabo una gestión autónoma y responsable de los establecimientos y recursos a su cargo— ilustran la urgencia de la profesionalización de los docentes. Esta no debe llevar, sin embargo, a una rigidización de la carrera profesional; por el contrario, los objetivos de descentralización de las escuelas e inserción de ellas en su entorno comunitario requieren de los educadores que también ellos sean receptivos a los mensajes y demandas externos y se hallen dispuestos a trabajar en forma conjunta con personas de otros ámbitos profesionales.

a. *Procesos de contratación, formación y capacitación.* La manera más expedita y eficiente para mejorar las aptitudes profesionales de los actuales maestros en los niveles básico y medio es el diseño de programas especiales de capacitación, que sean fácilmente accesibles a los docentes y asociados a un claro sistema de incentivos. Un buen medio es el uso de programas de enseñanza a distancia, combinado con servicios de asesoramiento profesional, como parte de un plan de estudios que lleva al otorgamiento de un certificado profesional. (Véase el recuadro VIII-6.)

Los mejores procesos de formación docente incluyen formación pedagógica combinada con períodos de prácticas directas y con instancias flexibles pero estimuladoras de perfeccionamiento continuo. La institución de talleres de discusión regular, al estilo del sistema de la *Escuela Nueva* colombiana, donde los maestros de una zona se reúnen mensualmente para discutir sus experiencias, podría ser una

Recuadro VIII-6

EL PROGRAMA LOGOS II DE ENTRENAMIENTO DE LOS MAESTROS

Varios países de América Latina y el Caribe han utilizado alguna modalidad de enseñanza a distancia para la capacitación de los docentes, particularmente los maestros rurales. La principal ventaja de la enseñanza por radio, televisión o correspondencia es que permite llegar a las escuelas situadas en las zonas más apartadas, que suelen tener precisamente los docentes de menor formación pedagógica y académica. La enseñanza a distancia ofrece a esos maestros la posibilidad de seguir cursos de formación para luego presentarse a los exámenes de certificación y, potencialmente, mejorar sus ingresos y lograr reconocimiento profesional, una perspectiva generalmente atractiva para ellos. Además, los programas de capacitación docente a distancia permiten combinar formación y práctica profesional, y reducen sustancialmente los costos de capacitación de una población dispersa.

En el Brasil, el programa Logos II ofrece cursos por correspondencia a los maestros que ejercen sin certificación. Estos cursos se complementan con actividades en centros de aprendizaje locales. El programa combina el reforzamiento de las materias del currículum con cursos de formación pedagógica. El currículum es dividido en módulos o cursos cortos sobre temas específicos. Cada módulo está apoyado por material escrito. Los participantes estudian el material escrito en su casa y vuelven al centro para realizar ejercicios y pruebas. El centro ofrece además otras actividades, como grupos de estudio y discusión, clases sobre temas especiales, etc. La duración del programa entero es de 30 a 50 semanas, después de las cuales los participantes pueden presentarse a los exámenes de certificación profesional.

Fuente: Marlaire E. Lockheed y Adriaan M. Verspoor, *Improving Primary Education in Developing Countries. A Review of Policy Options*, Washington, D.C.: The World Bank, 1990.

alternativa en la medida que se disponga de centros de reuniones y personal de apoyo. Por otra parte, para los maestros de la enseñanza secundaria, cuyas materias se renuevan y cambian con suma rapidez, los cursos de actualización deberían constituir una norma. Los profesores que dominan los idiomas indígenas deberían recibir una formación especial para la enseñanza bilingüe. Por último, el entrenamiento de los maestros en el uso de los manuales y materiales de apoyo docente elegidos al nivel local debería establecerse como una práctica regular, pues se ha comprobado que los maestros que no han sido capacitados para usar los libros de texto no los emplean, incluso cuando están disponibles.

Las instituciones de enseñanza técnica, profesional y superior, en cambio, deberían tener completa libertad para la contratación de docentes. Es importante, especialmente al nivel de la formación técnica y profesional, que expertos provenientes directamente del sector productivo ocupen funciones docentes. Los mecanismos de acreditación y certificación

deberían asegurar la calidad de la enseñanza impartida por dichos profesionales.

b. *Remuneraciones e incentivos.* Este tema es parte del problema más general de la revalorización social y económica de los docentes del sector público, particularmente en los ciclos básico y medio. Su solución resulta fundamental para el logro de la equidad dado que la calidad de la educación depende, en gran medida, del nivel de compromiso y dedicación a la actividad pedagógica desplegado por los docentes. Mas allá de la vocación, tal compromiso requiere de una estabilidad material que ha ido deteriorándose marcadamente en las últimas décadas, particularmente en las zonas urbanas marginales y en las zonas rurales, en las que el esfuerzo requerido es mayor y más necesario para el logro de la equidad. El pago de salarios insuficientes conspira contra la eficiencia de la educación al favorecer una contratación negativa, el doble empleo y la rotación del personal.

La determinación del nivel salarial que permitiría atraer y conservar un personal docente eficiente depende del perfil educacional

de la mano de obra y de las oportunidades ocupacionales alternativas que haya en cada país. La incorporación de los sueldos docentes en el escalafón general de remuneraciones de la administración pública suele conspirar contra su flexibilidad y fijación en un nivel efectivamente competitivo.

Una opción para superar este obstáculo es el uso de esquemas de incentivos y bonificaciones como complemento del sueldo base. En la actualidad, la mayor parte de esos beneficios se relacionan con la antigüedad en el puesto y, raras veces, con el desempeño efectivo o la dificultad de la tarea. En efecto, se llega a la paradoja de que los maestros encargados de las clases más difíciles son a menudo profesionales jóvenes con menor experiencia y bajas remuneraciones. Particular importancia reviste entonces el diseño de un sistema de incentivos que retribuya al profesor en forma importante según los logros de sus alumnos (tomando en cuenta la situación inicial de éstos), así como su participación en programas especiales (como los de atención especial a establecimientos atrasados) o en zonas desfavorecidas, con el propósito de atraer hacia dichos programas a docentes experimentados y motivados.

c) *Viabilidad económica y política*

En concordancia con los criterios expuestos a lo largo del documento, las políticas de financiamiento que se adopten podrían seguir dos orientaciones, ligadas a mejorar la calidad y la equidad del sistema educacional:

i) Usar mecanismos competitivos para la asignación de parte del financiamiento público, con miras a estimular a las instituciones para que mejoren sus niveles de calidad y eficiencia e incentivar un uso racional de los recursos;

ii) Usar mecanismos selectivos para la asignación de otra parte del financiamiento público, que reflejen los objetivos de aumentar la equidad del sistema, mediante una compensación de las desigualdades existentes.

Las formas y modalidades precisas, así como la magnitud y la secuencia de las medidas que conformen la estrategia de transformación de los sistemas educativos, variarán según los países, su situación inicial y sus requerimientos futuros, su organización institucional y sus prioridades relativas; de igual forma variarán, de un país a otro, los costos de las medidas y los términos de la selección entre potenciales instrumentos de financiamiento. No obstante esa previsible diferenciación nacional, aquí se procura establecer el orden de magnitud de los recursos extraordinarios que se necesitarían para atender los aspectos principales de tal reforma en un "país promedio".

Actualmente la región destina aproximadamente un 7.5% del PIB a la educación: entre 4 y 4.5% corresponde al gasto público y entre 3 y 3.5% corresponde a los hogares (en forma de gastos en textos, material escolar, transporte, así como el costo de la educación privada). La estrategia propuesta —que para el año 2000 se propone elevar en 50% el número de graduados de los ciclos primario y secundario, aumentar sustancialmente los sueldos de los docentes, ofrecer atención preescolar al grueso de los niños pobres de la región que tengan de tres a seis años de edad, becar en secundaria al 25% de los alumnos más pobres y con buenas notas, eliminar el analfabetismo funcional, ofrecer desayunos o almuerzos a todos los niños pobres en enseñanza básica y financiar la reestructuración institucional —requiere un incremento del gasto educacional del orden de 2.3% del PIB.¹⁴ Si dicho aumento se suma al 7.5% del PIB dedicado actualmente a ese sector, se llega a un gasto educacional total de alrededor de 10% del producto, cifra comparable a la de algunos países industriales, pero todavía inferior al esfuerzo que realizan la República de Corea y la provincia china de Taiwán.

La reforma educacional transformará la calidad y equidad del sistema educativo en menos de una generación y, por ende, el ritmo y orientación del desarrollo latinoamericano. Sin embargo, su costo, 2.3% del PIB, es sustancial, nada menos que el 50% del gasto fiscal

actualmente dedicado a la educación. Como la reforma requiere un *compromiso financiero estable y duradero*, es importante mostrar la factibilidad de conseguir el financiamiento. Tres actores pueden hacer esta meta alcanzable:

i) Gracias a la fuerte desaceleración de la fecundidad en las dos décadas anteriores en la mayoría de los países de la región, el crecimiento de la población en edad escolar será del orden de 10% en los próximos diez años. Si el ingreso fiscal crece al mismo ritmo que el PIB en ese período (50%, si el PIB crece a un ritmo medio anual de 4.1%), en el décimo año la reducción en el gasto educacional debido a esta reducción en la fecundidad sería considerable. Es decir, al finalizar la década, la propia reducción en la fecundidad (que por cierto variará de un país a otro) permitirá al fisco financiar casi la mitad de los recursos que la reforma requiera.

ii) La educación superior suele ocupar entre el 20 y el 25% del gasto educacional. Se podría reducir el costo fiscal de ella en forma sustancial si se cobrara su costo real al alumno —al menos en las carreras en que el mercado refleja su mayor productividad en un mayor ingreso— y se otorgaran préstamos o becas a los estudiantes que los necesitaran. (Véase la sección sobre la creación de un mercado para inversión en recursos humanos en el capítulo VII.)

iii) La reforma se puede introducir en forma gradual. No obstante, es importante tomar en cuenta el costo en oportunidades de producción, bienestar y equidad que supone posponerla o mantener inalterado el actual sistema educativo, de capacitación y de inversión en ciencia y tecnología, con sus impresionantes deficiencias. A título ilustrativo, se puede calcular en forma aproximada el costo de la ineficiencia de la educación primaria en América Latina y el Caribe, utilizando los diferenciales de salarios entre los que han terminado la educación primaria y los que no la han terminado como variable sustituta de su diferencial de productividad. Al multiplicar ese diferencial por la proporción de personas con

educación primaria incompleta en la población activa adulta, se llega a la conclusión de que el aumento del nivel educativo de esos trabajadores, *ceteris paribus*, llevaría a un aumento en el PIB de poco más de 1% en países de amplia cobertura educativa como Costa Rica y Uruguay, y hasta de 17% en el caso de Brasil, donde un gran porcentaje de la población activa tiene poca educación. Comparado con ese potencial, el costo de una mejora en la calidad y cobertura de la enseñanza (0.5% del PIB), de extensos programas de educación para adultos (0.1%) o del reajuste de los sueldos docentes (0.6%) parece un desembolso más bien modesto.

En suma, las circunstancias son propicias para emprender la aplicación de una nueva estrategia, destinada a mejorar radicalmente la educación y la capacitación de las futuras generaciones. Esta contribuiría simultáneamente al mejoramiento de la capacidad competitiva y a la equidad, puesto que generaría a la vez un incremento de la productividad y de las remuneraciones, así como una mayor igualdad de acceso a las oportunidades que ofrece el progreso.

Notas

¹ De hecho, la tasa global de fecundidad en los primeros años noventa había caído casi al nivel proyectado según la hipótesis *baja para fines de siglo* hecha por el CELADE a fines del decenio de 1970.

² Cabe señalar que este cuadro tiende a *subestimar* la caída en fecundidad deseada, pues no incluye el número de niños concebidos pero abortados. De incluirse, la fecundidad efectiva sería aún mayor, con lo que la caída necesaria para llegar al número de hijos deseados sería aún mayor que la indicada por el cuadro.

³ Sólo con el fin de establecer los órdenes de magnitud de que se trata, si para generar empleos productivos a un ritmo de 2.7% anual entre 1950-1990 se requería un coeficiente de inversión neta de 12.5% (20% bruta menos 7.5% por depreciación), para un ritmo de generación de empleos en los años noventa 11.2% inferior (2.4% anual) se necesitará una inversión neta 11.2% menor, o sea, aproximadamente 1.5% menos de PIB.

⁴ A este respecto, cabe señalar, por ejemplo, que el Primer Congreso Latinoamericano de Doctrina Social de la Iglesia, celebrado en Santiago de Chile en octubre de 1991 y que reunió a teólogos y expertos de todo el mundo católico, concluyó, en un documento titulado "Compromiso con los principios de la Doctrina Social de la Iglesia", que era necesario "promover el derecho de las personas a fundar una familia, así como las condiciones que favorezcan la reciprocidad del amor de los esposos, la paternidad responsable y la educación de los hijos". En otras palabras, la Iglesia Católica *apoya* la paternidad responsable; lo que sí objeta son *ciertos* métodos de planificación familiar llamados "artificiales".

⁵ Esta sección se basa en un estudio detallado de la Secretaría sobre este tema, véase CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, op. cit.

⁶ Para fines del cuadro se define el "clima educacional familiar" como la cantidad media de años de estudio de sus miembros de 15 o más años de edad. A su vez, se subdividió éste en tres tramos: "bajo" (menos de 6 años de educación), "medio" (de 6 hasta 9.99 años) y "alto" (10 y más años de estudio).

⁷ Para un análisis detallado de la situación en un país, Uruguay, véase: CEPAL, Oficina de la CEPAL en Montevideo, *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*, Montevideo, 1990.

⁸ Véase CEPAL, *Organización familiar y equidad* (LC/R.1095; LC/DEM/R.152), Santiago de Chile, diciembre de 1991.

⁹ Reafirma la importancia del grado de organización familiar el hecho de que los mejores logros educacionales —una vez más, después de controlar por nivel de ingreso y nivel educacional familiar— se dan en familias extensas, que cuentan no sólo con la presencia de ambos padres sino al

menos de algún pariente adulto adicional. Ello mostraría, asimismo, la importancia de los estímulos y cuidados que se reciben en el hogar, que tendría relación con las horas-persona con las que los niños tienen un contacto íntimo y cotidiano.

¹⁰ Para un trabajo que sintetiza varios estudios de casos sobre el tema, véase N. Dutcher, "The use of first and second language in primary education: selected case studies", World Bank Staff Working Paper No. 504, Washington, D.C., Banco Mundial, 1982.

¹¹ Véase, por ejemplo, J. Lesourne, *Education et société. Les défis de l'an 2000*, París, Le Monde, Editions Découverte, 1988.

¹² George Psacharopoulos y Maureen Woodhall, *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*, Nueva York, Oxford University Press, Banco Mundial, 1985.

¹³ Se suele considerar como analfabetas funcionales a las personas con menos de cuatro años de enseñanza formal. Por ejemplo, varios estudios que relacionan los logros educativos con la productividad en la agricultura concluyen que sólo después de cuatro a seis años de enseñanza básica se nota un claro aumento en la adopción y adaptación de nuevas tecnologías, así como en el buen uso de los insumos. En efecto, la experimentación, adaptación y aplicación de las nuevas tecnologías requieren de un buen dominio de las cuatro operaciones básicas, más el cálculo de porcentajes y la aplicación de la regla de tres, conocimientos que requieren normalmente un mínimo de cuatro a seis años de educación.

¹⁴ A ello habría que sumar el costo estimado de los programas de capacitación de la fuerza de trabajo propuestos en el capítulo VI. El detalle de los elementos tomados en cuenta para las estimaciones de costo se encuentra en el documento CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, ya citado.

Capítulo IX

SEGURIDAD SOCIAL Y POLITICAS DE TRANSFERENCIAS

1. Pobreza, equidad y transferencias

Como ya se ha dicho, la incidencia de la pobreza aumentó notoriamente durante la crisis económica de los años ochenta en América Latina y el Caribe. En consecuencia, la preocupación por mitigarla ha adquirido prelación en la agenda política de los países de la región. De otra parte, a la pobreza de carácter estructural, que fue uno de los rasgos dominantes en décadas anteriores, se sumó un nuevo tipo de pobreza, de personas que acaso habían salido de esa situación y volvieron a caer en ella debido a la crisis o a las políticas de ajuste.

En la lucha contra ambos tipos de pobreza cabe aplicar cuatro tipos de políticas: a) las que fomentan el empleo productivo o mejoran la productividad de sus actividades para que las familias pobres perciban mejores salarios o ingresos; b) las que mejoran la calidad de los recursos humanos de las familias pobres o las proveen de acceso a capital físico o natural; c) aquellas que les facilitan acceso a los servicios básicos —como vivienda e infraestructura de los asentamientos humanos; y d) las que proporcionan una red de seguridad social básica y de ingresos mínimos cuando, pese a participar en la actividad económica, no generan ingresos suficientes, temporal o definitivamente, como para escapar a la situación de pobreza absoluta.

Por otra parte, y como se ha señalado en otro documento de la CEPAL,¹ la pobreza y la situación ambiental están estrechamente relacionadas. La población pobre no sólo tiene

escaso acceso al sistema de seguridad social sino que además enfrenta un entorno físico muy deteriorado, lo que influye en la calidad de vida. El estilo de desarrollo predominante en América Latina y el Caribe ha generado una elevada marginalidad, tanto urbana como rural. Las poblaciones pobres tienden a asentarse en áreas de baja habitabilidad, frecuentemente vulnerables a los desastres naturales, con riesgos de derrumbes, inundaciones, etc., y en el sector rural, en ecosistemas más frágiles y vulnerables.

La atención social, la mejora de la calidad de vida de la población y la equidad, también son procesos sistémicos. Así, si bien este capítulo sólo se remitirá al examen de los programas de seguridad social, es indudable la estrecha relación que existe entre la estructura y los costos de éstos, y la calidad ambiental y dotación de infraestructura física de la población atendida. Ello es especialmente relevante en los sectores de menores ingresos. Es conocida, por ejemplo, la influencia que tienen las inadecuadas condiciones de vivienda o infraestructura de los asentamientos humanos (agua potable, saneamiento básico, etc.) en la prevalencia de enfermedades gastrointestinales o respiratorias. Ello tiene un efecto directo en las necesidades de atención en salud a este segmento de la población, en los costos de los sistemas de salud y en el volumen de transferencias. De allí que incluso consideraciones de eficiencia, sumadas a la exigencia de equidad, sugieran la importancia de hacer coincidir los avances en sistemas de atención social con mejoras simultáneas en las condiciones ambientales y de los asentamientos

humanos en que habitan los estratos más vulnerables.

Capítulos anteriores han abordado otros aspectos de la lucha contra la pobreza. Este se ocupará de la política de seguridad social y transferencias, cuya finalidad es crear una red que garantice un bienestar mínimo en situaciones críticas transitorias o permanentes. En definitiva, la tarea de aliviar la pobreza constituye un doble desafío. Uno, para las políticas de transformación productiva, llamadas a implantar un estilo de crecimiento económico capaz de reducir la pobreza. El otro, para las políticas sociales, que deben asegurar un nivel de bienestar mínimo a todos aquellos que seguirán pobres por el hecho de quedar marginados de los beneficios del crecimiento económico, en forma temporal o definitiva, particularmente, en este último caso, a personas incapacitadas o ancianas.

Se examinan dos tipos de programas desde esta perspectiva: los que se aplican a través de las instituciones de seguridad social, y cuyo fin es asegurar un mínimo de bienestar en las distintas etapas de la vida, y los destinados a transferir ingresos en forma transitoria frente a crisis coyunturales (como los programas especiales de empleo) o en forma permanente para situaciones de necesidad más crónica (como el reemplazo del salario mínimo por el ingreso mínimo familiar).

2. Programas de seguridad social

La cobertura y prestaciones de los programas de seguridad social presentan grandes desniveles tanto entre los países como dentro de cada país. (Véase el cuadro IX-1.) En efecto, al problema de la baja cobertura global en la mayoría de los países debe añadirse el de la fuerte desigualdad en el grado de cobertura entre grupos ocupacionales, ramas económicas y unidades geográficas, que, en general, obedece a la mayor o menor capacidad de presión del grupo de que se trate. Así, por ejemplo, los militares y empleados públicos suelen ser los primeros en obtener cobertura, seguidos por los maestros, la policía, la banca y la marina mercante. El

próximo gran conjunto es el de empleados y obreros, sobre todo los del sector formal urbano; los últimos suelen ser los trabajadores agrícolas, el personal doméstico y los trabajadores por cuenta propia. Por cierto, los que tienen mucho mayor cobertura son las provincias, estados o departamentos más desarrollados —con mayor grado de industrialización, sindicalización y urbanización, así como el más alto porcentaje de asalariados y superior ingreso por habitante. (Véase el cuadro IX-2.)

Asimismo, hay fuertes desigualdades en las prestaciones —tanto de salud como de pensiones— entre grupos ocupacionales, regiones y edades. Así, por ejemplo, el cuadro IX-3 muestra las fuertes diferencias entre la pensión del régimen general de jubilación (igual a 1) y la pensión de distintos grupos profesionales: las fuerzas armadas reciben una pensión 2.5 a 8 veces mayor; los bancarios, 3.4 a 5.8; la policía, 1.6 a 6.9; los empleados públicos, 1.2 a 3.8; los peones rurales, 0.8; y el personal doméstico, 0.7. En cuanto a los servicios de salud se refiere, éstos son peores mientras más pobres, rurales, remotas o con mayor concentración de población indígena sean las regiones. Como muestra el cuadro IX-2, las diferencias entre las zonas mejor y peor atendidas son enormes. Por ejemplo, la diferencia proporcional en cuanto a acceso a atención médica llega hasta 63: 1 en el Perú, mientras que la relativa a camas de hospital llega hasta 8: 1 en México.

Por último, existe una desigualdad etaria. La mayor parte del gasto en prestaciones en los países con sistemas de seguridad social más antiguos va a la población jubilada. Por ejemplo, en Brasil, el 4.3% de la población (la jubilada) recibe el 31% del gasto en prestaciones. En cambio, el grueso del gasto en salud va a la población en edad de trabajar, la cual tiene una incidencia de enfermedad menor que la población materno-infantil. Por ejemplo, en Perú, en 1985, el 30% de la población en edad productiva estaba cubierta por el seguro social, pero sólo lo estaba el 1.4% de la población menor de 14 años; en Colombia, las proporciones eran 15% y 3.6%, respectivamente. Sin embargo, las tasas de

Cuadro IX-1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES BASICOS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Sistemas	COBERTURA			FINANCIAMIENTO		
	% Población cubierta por programa de salud	% Fuerza de trabajo cubierta por programa de pensiones	Relación pensionados/contribuyentes	% Planilla de remuneraciones pagado en seguridad social	Gastos en seguridad social PIB	Superávit del seguro social como % del PIB
Avanzados						
Argentina	79	69	0.32	46	10	-2.3
Bahamas	85.3	85.9	-	8.8	0.7	1.4
Barbados	79.8	96.9	-	11.4	1.0	2.5
Brasil	96	96	0.18	26	5	-0.4
Chile	67	62	0.46	29	11	-5.7
Costa Rica	78	68	0.06	27	9	2.5
Cuba	100	93	0.21	10	9	-6.4
Jamaica	80.9	93.2	-	5.0	0.4	0.6
Uruguay	69	81	0.65	33	11	-4.3
Intermedios						
Bolivia	25	18	0.33	25	3	0.1
Colombia	12	22	0.05	20	4	-0.2
Ecuador	8	23	0.15	21	3	1.3
México	53	42	0.08	18	3	0.1
Panamá	50	46	0.12	21	7	2.4
Paraguay	18	14	0.07	20	2	-
Perú	17	37	0.09	21	3	-0.1
Venezuela	45	50	0.06	14	3	-
Incipientes						
El Salvador	6	12	0.08	12	2	0.8
Guatemala	14	33	0.06	20	2	0.3
Haití	1	2	n.a.	12	1	-
Honduras	7	13	0.02	14	3	0.2
Nicaragua	9	19	0.08	16	2	0.8
República Dominicana	8	14	n.a.	14	2	-

Fuente: C. Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990.

Cuadro IX-2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESIGUALDADES GEOGRAFICAS EN LA COBERTURA DE
SERVICIOS DE SALUD EN PAISES SELECCIONADOS, 1979 A 1986

Países	% de población cubierta	Médicos por 10 000 habitantes	Camas hospital por 1 000 habitantes
Argentina (1980)			
Capital Federal	100.0 ^a	46.8	8.4
Formosa	6.0 ^a	8.1	4.3
Bolivia (1986)			
Oruro	32.8	n.d.	0.9
Pando	10.7	n.d.	0.2
Colombia (1984)			
Atlántico	24.7	n.d.	n.d.
Chocó	2.7	n.d.	n.d.
Costa Rica (1979)			
San José	33.9 ^b	12.4	5.7
Guanacaste	15.2 ^b	1.9	1.1
Cuba (1982)			
La Habana	n.d.	41.2	11.2
Granma	n.d.	7.2	4.1
Chile (1980)			
Magallanes	95.0 ^c	5.3	4.8
La Araucanía	39.3 ^c	2.1	3.2
Ecuador (1979)			
Pichincha	19.8	14.4	2.8
Morona	2.6	4.0	1.6
México (1980)			
Distrito Federal	100.0	21.1 ^d	3.3 ^d
Oaxaca	17.2	2.4 ^d	0.4 ^d
Panamá (1984)			
Panamá	75.2	10.7	5.2
Darién	10.8	4.0	2.7
Perú (1981)			
Lima	26.7	19.0	3.0
Apurímac	2.5	0.3	0.6
Uruguay (1984)			
Montevideo	68.7 ^d	35.4	3.8
Riviera	17.0 ^d	6.5	1.8

Fuente: C.Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990.

^a 1960.

^b Excluye a los dependientes.

^c PEA.

^d 1970.

^e Afiliados a instituciones colectivas, 1986.

Cuadro IX-3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESIGUALDADES ENTRE PENSIONES PROMEDIO DE VARIOS GRUPOS
DE ASEGURADOS EN PAISES SELECCIONADOS, 1980-1987^a

	Bolivia (1987)	Colombia (1982)	Costa Rica (1986)	Chile (1980)	México (1980)	Uruguay (1982)
General	1.0	1.0	1.0	1.0 ^b	1.0 ^c	1.0 ^d
Fuerzas Armadas		2.5		8.0	5.5 ^e	4.9
Policía		1.6		6.9		4.1
Empleados públicos	1.2	1.7		3.2	3.8	2.0
Magisterio	1.3		3.4			2.0
Hacienda Judicatura			5.8			
Bancario		3.4		5.7		3.8
Petróleo	2.2					0.8
Rural						0.7
Doméstico						

Fuente: C. Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990, cuadro 24.

^a Razón entre el sistema general (1.0) y los otros.

^b Servicio de Seguro Social (SSS) (fondo de obreros) el mayor de Chile en esa época.

^c Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) (fondo general del sector privado) el mayor de México.

^d Dirección de las Pasividades de Industria y Comercio (DIPAIICO) (fondo de industria y comercio) el mayor de Uruguay.

^e Proporción de 1971.

mortalidad infantil de estos dos países figuraban entre las más altas de la región.

En suma, los sistemas de seguridad social en América Latina y el Caribe difieren en cuanto a la antigüedad del programa de pensiones, el porcentaje de la población cubierta, la contribución porcentual que es financiada con impuestos a la planilla de sueldos, el porcentaje del gasto en seguro/seguridad social en relación con el PIB y el gasto fiscal, el grado de solvencia actuarial y financiera, y la estructura poblacional de los participantes. Estas características sirven para clasificar a los países conforme al estado de desarrollo de su sistema de seguridad social. (Véase el cuadro IX-1 y el recuadro IX-1.)

Hay nueve países (Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Jamaica y Uruguay), con casi la mitad de la población regional, que tienen sistemas relativamente avanzados, con una cobertura bastante amplia (sobre dos tercios de la población), costos cercanos a 10% del PIB (el grueso —debido a su antigüedad— destinado a pensiones), y déficit de caja.

Otros ocho (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), con más de 40% de la población regional, tienen sistemas intermedios, con coberturas que oscilan entre 12% y 50% de la población, costos de 3 o 4% del PIB (el grueso destinado a salud), y actuarialmente deficitarios.

Los países restantes, con 10% de la población regional, tienen sistemas relativamente nuevos (posteriores a la Segunda Guerra Mundial), con coberturas reducidas e incidencias de costos bajas (que se destinan mayoritariamente a la salud) no tienen serios problemas financieros.

Asimismo, en general, mientras más "avanzado" el sistema mayor es su grado de estratificación, aunque pasado cierto punto hay una tendencia hacia la unificación; mayor es el número de riesgos cubiertos y de prestaciones ofrecidas, y más liberales las condiciones de adquisición; mayor es el uso de regímenes financieros de reparto y menor el de regímenes de capitalización parcial o completa; menor es la

generación de ahorro e inversión, debido a la desaparición de las reservas y la aparición de crecientes déficit, y mayor es el impacto distributivo, neutro o progresivo, debido a la universalización de la cobertura y la incorporación de programas de asistencia social.

a) *La falta de equidad de los sistemas vigentes*

Lo anterior avala el creciente consenso de que la falla central de los sistemas de seguridad social de la región es su falta de equidad. Las evaluaciones recientes de estos sistemas en América Latina² concluyen: que éstos sirven básicamente a los intereses de una fracción de la población constituida por los trabajadores de los sectores modernos de la economía, pero excluyen las necesidades de los más pobres; que el mantenimiento de sistemas múltiples de prestaciones agudiza las desigualdades y agranda las ineficiencias, y que aquella parte del sistema de salud bajo la administración de la seguridad social incentiva la dependencia de una medicina costosa y de alta tecnología. La introducción de mayor equidad en los sistemas de seguridad social exige ampliar la cobertura hasta abarcar a toda la población, especialmente la que actualmente no está cubierta o recibe beneficios muy exigüos, y mejorar y equiparar las prestaciones por beneficiario.³

Para aclarar el efecto sobre la pobreza y la equidad de los actuales programas de transferencias es preciso responder a tres interrogantes. ¿Quiénes se benefician de las transferencias? ¿Quiénes las necesitan y debieran beneficiarse de ellas? ¿Quiénes las financian?

i) *¿Quiénes se benefician?* Los beneficios que otorgan las pensiones guardan, en la mayor parte de los países, relación directa con los aportes de los últimos años de trabajo. Por eso tienden a favorecer a quienes tuvieron y declararon mayores ingresos durante los últimos años de su vida activa y subdeclararon en los primeros. Como normalmente nadie puede declarar menos del salario mínimo, las

Recuadro IX-1

TIPOLOGIA DE LOS NIVELES DE DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Un estudio comparativo patrocinado por la CEPAL clasificó en tres grupos los países según el grado de desarrollo de sus sistemas de seguridad social.

El grupo avanzado, que incluye a cinco países pioneros en materia de seguridad social —Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay— y también a cuatro países con sistemas más recientes pero con cobertura alta —Bahamas, Barbados, Costa Rica y Jamaica— tiene, en general, las siguientes características: 1) los primeros programas de pensiones aparecen en las décadas de 1920 y 1930; 2) la cobertura sobrepasa el 60% de la población total y de la población económicamente activa; 3) el porcentaje total de contribución sobre la nómina salarial (suma de los porcentajes de contribución del asegurado, el empleador y el Estado como tal) llega a o sobrepasa el 26%, los gastos de seguridad social fluctúan entre 9% y 11% del PIB y promedian 33% del gasto fiscal; 4) entre 44% y 79% de dichos gastos son en pensiones debido a la antigüedad y madurez del programa y la alta esperanza de vida; 5) la razón pasivo/activo es muy alta, llegando hasta 0.6, lo que significa que un pensionado es financiado por menos de dos asegurados contribuyentes; esto se debe a la baja tasa de crecimiento de la población, al envejecimiento de ésta, la imposibilidad de incorporar a nuevos grupos de asegurados (porque la cobertura es ya universal) y la maduración del programa de pensiones; y 6) el sistema confronta un desequilibrio actuarial y financiero serio, con tendencia a empeorar en el futuro y que requiere transferencias crecientes del fisco, por lo que urge una reforma global del mismo.

El grupo intermedio, que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, tiene las siguientes características: 1) los programas de pensiones aparecen entre la década de 1930 y la de 1940; 2) la cobertura poblacional fluctúa entre el 12% y el 53%; 3) el porcentaje total de contribución sobre la nómina salarial fluctúa entre 18% y 25%, y los gastos de seguridad social normalmente fluctúan entre 3% y 4% del PIB y entre 14% y 23% del gasto fiscal; 4) la mayoría de dichos gastos se dedican a la atención de salud (porque son países en etapas atrasadas de transición demográfica y con un índice de dependencia alto) mientras que sólo entre 20% y 40% se gasta en pensiones (por la relativa juventud de este programa —menor madurez— y una esperanza de vida más baja que en el grupo alto); y 5) la razón pasivo/activo fluctúa entre 0.05 y 0.15 (por las razones antes explicadas, más una tasa de crecimiento poblacional alta y la gradual incorporación al sistema de grupos no asegurados); y 6) el sistema acusa un desequilibrio actuarial y se aboca a uno financiero en el mediano o corto plazo.

El tercer grupo, que incluye El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y República Dominicana, presenta las siguientes características: 1) los programas de pensiones aparecen en las décadas de 1950 y 1960; 2) la cobertura es inferior al 10% de la población y al 19% de la PEA y se concentra en la capital y ciudades más importantes; 3) el porcentaje total de contribución sobre la nómina salarial es bajo, entre 12% y 16%, los gastos de seguridad social fluctúan entre 1% y 2% del PIB y no sobrepasan el 18% del gasto fiscal; 4) cerca del 80% de dicho gasto se dedica al programa de enfermedad y menos del 20% a pensiones (por lo joven de este programa y la esperanza de vida muy baja); 5) la razón pasivo/activo es bajísima, entre 0.02 y 0.08, debido a las razones anteriores y a la muy elevada tasa de crecimiento de la población y el potencial para extender su cobertura; y 6) el sistema no se enfrenta, al menos a corto y mediano plazo, al desequilibrio financiero, pero puede tener un desequilibrio actuarial.

Fuente: C. Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990.

posibilidades de subdeclarar durante su vida laboral y luego declarar al final sus mayores ingresos efectivos son mucho mayores para las personas de ingresos más altos. Por ende, las pensiones benefician desproporcionadamente a los sectores de más altos ingresos tanto al interior del sistema como en comparación con la población en su conjunto.

Los beneficios de salud, en cambio, son ofrecidos sobre la base de las necesidades médicas de los contribuyentes antes que por los aportes al sistema; así, en teoría, estas transferencias contribuirían a la equidad al interior del sistema. Sin embargo, en la práctica, dada la cobertura parcial del sistema y el acceso selectivo a ella de los grupos relativamente mejor situados en la sociedad, una alta proporción del gasto total del gobierno en salud no va a los más necesitados sino a los trabajadores del sector formal y a las clases medias. Los pobres, especialmente aquellos en zonas rurales, no tienen acceso a estos beneficios.

En conjunto, los estudios advierten que la seguridad social repercute negativamente sobre la distribución del ingreso, ya que tiende a reproducir su desigualdad actual. Ello obedece a la limitada cobertura y la coexistencia de diversos subsistemas con beneficios diferenciados. Existe una pirámide de beneficiarios, en cuyo vértice están aquellos que gozan de los mejores servicios, ya sea porque los pagan privadamente o pertenecen a alguna "corporación" estatal o privada que ha tenido el poder suficiente como para obtenerlos del Estado. En la parte intermedia están aquellos con niveles medios de ingreso y poder y que reciben beneficios equivalentes. Finalmente, en la base están los que tienen ingresos o poder insuficiente y que sólo acceden, en el mejor de los casos, a pensiones exiguas y a los servicios que brinda la asistencia pública.

ii) *¿Quiénes deberían beneficiarse?* Si el sistema de seguridad social fuera equitativo debería distribuir sus prestaciones según las necesidades de las personas y familias, y no de acuerdo a su ingreso o influencia. Sin embargo,

los estudios concluyen que quienes más necesitan de un sistema de esta índole son los que menos están cubiertos y menos se benefician: los pobres, sobre todo los rurales y los del sector informal urbano, los incapacitados, los enfermos crónicos, los niños y los ancianos de menores recursos. Sin embargo, el sistema tiende a canalizar sus servicios hacia los ancianos acaso menos vulnerables, incluyendo a aquellos que pueden financiar su propia jubilación y a adultos activos relativamente sanos. De hecho, bajo los actuales regímenes, la estructura de los beneficios queda definida casi proporcionalmente por la distribución del ingreso y el poder sobre el Estado, marginando precisamente a aquellos que se quisiera beneficiar.

iii) *¿Quiénes financian?* La seguridad social suele financiarse a través de impuestos a la planilla de sueldos, lo que representa teóricamente un costo para la empresa y el trabajador. Sin embargo, se esgrimen tres razones respecto a lo poco equitativo que puede resultar continuar ampliando la cobertura con cargo a esta fuente de financiamiento. En primer lugar, algunos sostienen que, dado el contexto de determinación de precios de la mayoría de los países de la región, estos costos pueden transferirse al consumidor vía alzas de precios, pagándolos finalmente quienes consumen bienes y servicios producidos por los sectores modernos de la economía. De esta forma, los sistemas que carecen de cobertura universal transfieren recursos desde los sectores consumidores, muchas veces representados por los sectores más pobres, hacia los trabajadores de los sectores modernos de la economía.

En segundo lugar, otros aducen que en aquellos países donde se ha ampliado la cobertura, ésta no puede continuar aumentándose con cargo a mayores cotizaciones dado el pesado lastre ya existente. Sin embargo, es posible mejorar la administración de su financiamiento controlando la erosión y merma de sus recursos, recobrando la deuda del Estado y de las empresas morosas con el sistema, y mejorando la política de inversiones de los fondos que se acumulan.

En tercer lugar, se acota que esta forma de financiamiento es una suerte de impuesto a la contratación de mano de obra, con lo que se corre el riesgo de desincentivar el empleo. En efecto, en la medida que los beneficios de la seguridad social para el trabajador sean relativamente independientes de su contribución —como suele ocurrir con las pensiones y las atenciones de salud⁴— se crea una diferencia entre el costo de la mano de obra para la empresa y el valor que tienen para el trabajador su salario más los beneficios de la seguridad social. Esta diferencia puede oscilar entre 10 y 20% de las remuneraciones, con lo que las empresas tenderán a sustituir mano de obra por capital; asimismo, elevará artificialmente el costo de producción de las empresas y actividades que hacen uso más intensivo de la mano de obra. En consecuencia, mientras se cotice para la seguridad social según la planilla de remuneraciones (y no, por ejemplo, conforme al valor agregado de la empresa) ésta no será equitativa por su impacto negativo sobre el empleo y, por ende, sobre la masa salarial.

b) *Extensión y calidad de la cobertura*

Mientras los sistemas de seguridad social favorecieron a una minoría fue posible ampliar tanto las prestaciones como los riesgos cubiertos en forma relativamente generosa, pues estos grupos eran una fracción de la población y, en sus inicios, la relación entre pasivos y activos era baja. Así, por ejemplo, pudieron congelarse o incluso reducirse las edades de retiro, pese a que la esperanza de vida iba en aumento; se permitieron retiros por antigüedad y no sólo por edad, así como edades de retiro menores para las mujeres (sin exigir mayores cotizaciones); se calculó el salario base para fines de retiro como el de un período corto correspondiente a los últimos años de trabajo y no como el que se cotizó durante gran parte de la vida laboral; se pagaron subsidios de enfermedad y maternidad equivalentes a porcentajes altos del salario base sin exigir períodos prolongados de cotización anterior (lo que incentivó a fingir enfermedades

o entrar a cotizar justo antes de una necesidad médico-hospitalaria para dejar de cotizar inmediatamente después).

Tales prestaciones privilegiadas, sólo en parte financiadas por los asegurados, no sólo tuvieron un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. Contribuyeron también a la escalada de costos por asegurado que, o provocó un desequilibrio financiero y actuarial y un deterioro del valor de las pensiones y de la calidad de la atención de salud al intentar universalizarlas, o simplemente impidió su extensión. En efecto, esa misma generosidad dificulta la extensión horizontal (o universalización) de las prestaciones básicas (por ejemplo, pensiones mínimas y atención de salud primaria) a la mayoría de la población, pues lo que es financieramente viable para una minoría de asegurados con poder de presión —aunque injustificado desde un punto de vista de equidad— no lo es al universalizarse el sistema.

De las conclusiones anteriores se destaca, por una parte, que si se desea contribuir a la equidad, y en especial favorecer a los grupos más pobres, es preciso aumentar la cobertura poblacional y los riesgos cubiertos por la seguridad social. Por otra, que el costo de extender la cobertura del seguro social a toda la población de América Latina y el Caribe con los sistemas vigentes no aparece en muchos países como económicamente viable.

Sobre la base de una extrapolación simple (y, por tanto, sólo ilustrativa de órdenes de magnitud), un estudio reciente ilustra cómo se incrementarían los gastos del seguro social, sin contar la asistencia social, expresados como porcentaje del PIB, en 22 países de la región. (Véase el cuadro IX-1.) Las estimaciones se realizan dando por supuesto que se cubre a toda la población con el costo por habitante del actual sistema. A grandes rasgos, se destacan tres conclusiones:

i) Seis países podrían alcanzar la cobertura universal con un porcentaje adicional relativamente bajo del PIB (menos de tres puntos porcentuales más): Jamaica, Bahamas, Barbados, Venezuela, México y Brasil. Los tres países del Caribe angloparlante tienen porcentajes

extrapolados más bajos debido a que excluyen los gastos del sistema nacional de salud y su programa de pensiones se basa en una estructura poblacional juvenil; si se hubieran incluido sus gastos en salud (para hacerlos más comparables con los gastos de los países de América Latina, todos los cuales tienen programas de seguro social de enfermedad-maternidad), los porcentajes extrapolados de los tres países caribeños estarían al nivel del de Brasil. Por otra parte, México y Venezuela tienen porcentajes extrapolados bajos debido a que los cálculos se basaron en los años del auge petrolero y, en consecuencia, en un PIB elevado que reduce el costo relativo de la cobertura; en el caso de Venezuela, otro factor que reduce el gasto es lo reciente de su programa de pensiones. Finalmente, México y Brasil han extendido significativamente la cobertura del sector rural con programas de costo relativamente bajo (véase el recuadro IX-2) y esto explica el pequeño porcentaje extrapolado de estos países.

ii) Los países con porcentajes extrapolados mayores que los anteriores son Paraguay, Cuba y Costa Rica. Sin embargo, estos dos últimos prácticamente ya cubren la totalidad de la población, así que el incremento adicional requerido es reducido. Otro grupo de países que ya se aproximan a la cobertura universal, pero con porcentajes extrapolados aún más altos, son Uruguay, Argentina y Chile. Pero estos tres países, al igual que Costa Rica, ya tienen programas de seguro social (o salud pública) que protegen a los desposeídos, por lo que la extrapolación exagera el costo de la universalización.

iii) En algunos de los países menos desarrollados de América Latina, el incremento del PIB requerido sería económicamente inmanejable (sobre diez puntos porcentuales del PIB): Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Colombia y Perú. La universalización de la cobertura en estos países no puede lograrse con los actuales niveles de prestaciones y gastos administrativos, pues la carga financiera sería muy alta.

c) *El seguro social y la asistencia social*

Para reformar los sistemas con equidad y superar el dilema de los costos es importante redefinir los criterios en torno a los cuales organizar las transferencias otorgadas a través de las instituciones de seguridad social, tomando en cuenta la naturaleza del riesgo. Por un lado, los sistemas pueden ofrecer *un seguro compartido* —entre el contribuyente y el sistema— contra el riesgo de fluctuaciones en los ingresos del primero durante su vida, sobre la base de pagos y beneficios determinados actuarialmente. Tales son, por ejemplo, las pensiones de vejez, invalidez y muerte; la atención médico-hospitalaria y las prestaciones monetarias por riesgos profesionales; la atención médico-hospitalaria y las prestaciones monetarias por enfermedad común y maternidad; y las prestaciones monetarias por desempleo.

Por otro, los sistemas deben ofrecer *seguridad de ingresos mínimos* a todas las personas, especialmente a los pobres, que de otro modo no podrían cubrirse contra ciertos riesgos básicos. Tales serían, por ejemplo, las asignaciones familiares; la asistencia social (como las pensiones no contributivas o concedidas a personas sin recursos y que no cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones del seguro social); y los sistemas nacionales de salud o programas públicos de atención de salud.

El problema central, producto de la desigual distribución del ingreso en los países de la región, es la existencia de una gran masa de personas cuyos ingresos les impiden hacer reservas para cubrirse contra eventuales riesgos a lo largo de su vida. Por cuanto, como norma ético-social, los gobiernos buscan la cobertura universal contra los riesgos básicos, se precisa distinguir entre los beneficios que satisfacen una necesidad básica de la población, y que requieren de un importante aporte estatal para su financiamiento, y los que aseguran contra ciertos riesgos a una población más restringida, en programas no siempre integrados y que las partes pueden autofinanciar sin mayor contribución estatal.

Recuadro IX-2

LA EXTENSION DE LA COBERTURA A LOS SECTORES CAMPESINOS

En México, el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) comenzó a extender su cobertura a las áreas rurales en 1954, pero el primer impulso notable se realizó en 1973 con la creación del programa de Solidaridad Social financiado en un 60% por el Gobierno Federal y en un 40% por el IMSS. En 1976 se estableció el programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y, en 1979, éste firmó un convenio con el IMSS para extender la cobertura de atención primaria de salud a las zonas marginales rurales. En 1985, 3 246 clínicas rurales y 65 hospitales habían sido construidos por IMSS-COPLAMAR. El máximo de cobertura de IMSS-COPLAMAR se alcanzó en 1985 con una población cubierta estimada en 13.7 millones u 85% de la población potencialmente beneficiaria, pero en 1986 sólo quedaban 9.8 millones cubiertos por IMSS-COPLAMAR y el resto por los estados debido a un proceso de descentralización. La población cubierta recibe los siguientes beneficios: atención materno-infantil, medicina, identificación y control de enfermedades crónicas, planificación familiar, prevención y educación de la salud. Estos servicios se prestan, a nivel primario, por clínicas, y a nivel secundario, por hospitales (ambas instalaciones de IMSS-COPLAMAR); a nivel terciario se utilizan los hospitales de la Secretaría de Salud (esta población no tiene acceso a los hospitales del IMSS). El programa cuenta con "pasantes" (médicos recién graduados que prestan un año de servicio) y asistentes que son jóvenes bilingües de la propia comunidad. En 1986 el presupuesto del programa fue financiado en un 90.6% por el Gobierno Federal y en un 9.4% por el IMSS, pero éste aportaba además con costos indirectos de administración estimados como la mitad de los costos reales totales. Los asegurados no tienen que pagar contribución monetaria pero sí deben contribuir con trabajo colectivo en construcción de instalaciones, prevención, sanidad, etc. El costo por habitante de los servicios de IMSS-COPLAMAR fue menos de la mitad del correspondiente a los servicios de la Secretaría de Salud que a su vez son muy inferiores a los del IMSS.

En Brasil, el Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) extendió la cobertura al área rural en la década de 1970 a través de dos programas: uno de seguro social (FUNRURAL) y otro del ministerio de salud y los servicios de salud de los estados (Programa de Inter-relacionamento de Ações de Saúde e Saneamento, PIASS). Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) comenzó en 1971, de manera independiente, otorgando pensiones y atención de salud asistencial a la población rural y pueblos menores de 20 000 habitantes; la red de instalaciones (a través de convenios con sindicatos, estados, municipios y entidades privadas) comprende puestos y centros de salud, policlínicos y hospitales; en 1977 FUNRURAL pasó a ser parte del sistema de seguro social. El programa se financia con tres impuestos: i) 2.5% sobre la producción rural, recaudado por el productor y pagado por el comprador (correspondiente al 35% del total del ingreso en 1980); ii) 2.4% sobre la nómina salarial de empresas urbanas (63% del ingreso); y iii) 0.036% que pagan los empleadores rurales basados en la producción y el valor de la propiedad agrícola no cultivada (2% del ingreso). Desde 1978 el programa ha arrojado un déficit que ascendió a 11% del ingreso en 1981, resultado de la evasión, estimada entre un tercio y la mitad de la recaudación potencial de los impuestos. En 1982 se creó el Fondo para la Inversión Social (FINSOCIAL) con una contribución del 0.5% del ingreso de todas las empresas del país para ayudar al financiamiento del programa.

En Ecuador, el Seguro Social Campesino (SSC), que es parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), comenzó en 1968 y se impulsó en 1973 y 1981. Cubre a campesinos organizados en cooperativas y asociaciones agrarias; en 1983 la cobertura era de 2.4% de la población total y 9% de la población campesina. El enfoque es de atención primaria a bajo costo y los servicios se basan en un puesto rural erigido en terrenos de la comunidad, con una estructura básica proporcionada por el IESS y trabajo comunitario. Un médico itinerante ofrece atención médica, de maternidad y dental, mientras que el personal auxiliar brinda atención prenatal, educación de la salud e inmunización. Los pacientes que no pueden ser atendidos en el puesto rural deben ser trasladados a instalaciones más complejas del IESS. El programa se financia con una contribución del 1% de la nómina salarial de los asegurados del IESS (dividida en partes iguales entre el asegurado, el empleador y el Estado) más el equivalente a un 1% del salario mínimo que paga el campesino participante.

Fuente: C. Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990.

La gran mayoría de los países latinoamericanos siguen básicamente el modelo tradicional inspirado en el criterio de la previsión (seguro social), con su antecedente en la trilogía de programas (pensiones de vejez, invalidez y muerte; atención médico-hospitalaria profesional; y atención médico-hospitalaria común y por maternidad), que fue introducido en Alemania a fines del siglo pasado. Sin embargo, la distribución dispar del ingreso en los países de la región ha puesto en duda su aplicabilidad, sobre todo cuando, con fines de equidad, se ha querido aumentar la cobertura de riesgos y de la población, ya que existen amplios segmentos de ella que no están en condiciones de contribuir.

Los países con los sistemas más desarrollados han alcanzado la cobertura poblacional universal (o están próximos a ella), pero lo han hecho a un costo económico muy alto y, en muchos casos, sin haber logrado corregir las desigualdades en materia de cobertura, financiamiento y prestaciones, ni mejorar la eficiencia administrativa. Además, en estos países los sistemas experimentan graves desequilibrios actuariales y financieros y el Estado ya no es capaz de subsidiar sus déficit, particularmente dada la prolongada y seria crisis económica.

Los países latinoamericanos del grupo intermedio, en cambio, no han resuelto el problema de la cobertura. Abarcan menos de la mitad de su población y, hasta el decenio de 1980, no enfrentaban serios problemas de solvencia. Unos pocos extendieron rápidamente su cobertura en el decenio de 1970 (Panamá, México, Venezuela) ampliándola a parte del sector rural o integrando parcialmente sus servicios de salud; en los dos últimos países esto se facilitó por el auge petrolero. La crisis de los años ochenta ha paralizado o reducido el ritmo de estos avances y algunos de estos países han comenzado a experimentar los desequilibrios propios de los países pioneros.

Los países menos desarrollados de la región tenían sistemas relativamente solventes durante los años ochenta, aunque cubrían menos de una cuarta parte de su población. La

extensión de la cobertura está limitada por barreras estructurales y la crisis económica que ha contribuido al deterioro financiero en algunos países.

Para enfrentar el aparente dilema entre la necesidad de universalizar la cobertura y los costos exorbitantes que esto involucraría, dos de los países pioneros en la implantación de sistemas de seguridad social, Cuba y Chile, han realizado reformas radicales pero con criterios opuestos. Conforme al criterio de equidad y satisfacción de las necesidades básicas de la población, en Cuba se propició la estatización total del sistema (en el decenio de 1960). Con ello se logró una cobertura universal, se unificó el sistema y se eliminaron la mayoría de las desigualdades (excepto que las fuerzas armadas mantienen un régimen privilegiado y los campesinos privados están excluidos de las prestaciones monetarias). Sin embargo, el sistema enfrenta déficit crecientes cubiertos por el Estado, lo que ha erosionado el valor real de las pensiones.

En cambio, en Chile, en los años ochenta, se recurrió al criterio de la previsión para privatizar progresivamente la seguridad social, lo que ha permitido avanzar hacia la universalidad y la uniformidad (exceptuando también a las fuerzas armadas) y establecer un nuevo sistema solvente de pensiones. Esto se ha hecho al precio de un enorme incremento del déficit del sistema antiguo y de un subsidio estatal para cubrirlo y otorgar pensiones mínimas.

d) *Propuestas de reforma*

Sobre la base de estas experiencias y atendiendo a criterios de equidad y solvencia financiera, se propone, en *primer* lugar, reformar la seguridad social sobre la base de un sistema mixto que combine ambos criterios. Por un lado, un sistema universal de prestaciones básicas, financiado con recursos generales y basado en la solidaridad social; y, por otro, un sistema de prestaciones públicas y/o privadas con una equivalencia completa entre lo que se paga y lo que se recibe, basado en la previsión

privada. Tal estructura implicaría un avance considerable hacia la equidad, sería políticamente más viable y permitiría obtener mejores prestaciones a aquellos que hicieran un esfuerzo personal.

En *segundo* lugar, la extensión a grupos no cubiertos debería proceder en forma selectiva, tanto en relación con los grupos como con la clase de servicios cubiertos. En efecto, las necesidades de ciertos grupos, como el campesinado asalariado, suelen ser mayores que las de otros, como ciertos trabajadores por cuenta propia. Por su parte, la atención de ciertos rubros, como salud, es en general de mayor prioridad que la de otros, como la extensión de las pensiones; y dentro de la atención de salud, la atención primaria, así como la materno-infantil, son esenciales. De hecho, varios países (México, Brasil y Ecuador —véase el recuadro IX-2) han ampliado la cobertura de la seguridad social hacia sectores tradicionalmente no cubiertos (los campesinos en áreas rurales) y han mostrado que se puede reducir sustancialmente el costo adicional de tales extensiones si se centran los beneficios en la atención primaria y preventiva, y se procura proveer los servicios en forma eficiente. De todos modos, tal extensión requiere un subsidio estatal importante, pues la población tradicionalmente no cubierta suele tener un ingreso mucho más bajo que la cubierta y es mucho más difícil de identificar y de afiliar; también es más difícil controlar el pago de sus aportes.

En *tercer* lugar, para reducir el costo de las prestaciones y aumentar su equidad pueden recomendarse los siguientes cambios principales: a) unificar los distintos sistemas de jubilación (pública) para reducir costos (por economías de escala) y disminuir diferenciaciones y desigualdades; b) eliminar la jubilación por antigüedad y sólo mantenerla por edad (o, en casos especiales —incluidas las diferenciaciones por sexo— permitir la anticipada, pero con mayores cotizaciones); c) aumentar y ajustar la edad de retiro a la mayor esperanza de vida pasados los 65 años; d) vincular la pensión a las cotizaciones pagadas durante toda la vida laboral

del asegurado y no sólo a las de sus últimos años; e) uniformar las condiciones de adquisición y cálculo de las prestaciones, especialmente las pensiones; f) reducir el porcentaje del salario que se paga como subsidio por enfermedad y fijar un período mínimo de espera para evitar patologías simuladas; g) eliminar las prestaciones de enfermedad excesivamente generosas para el nivel de desarrollo, como los viajes y tratamientos en el extranjero; y h) dar prioridad a la atención primaria de salud sobre la curativa.

En *cuarto* lugar, para minimizar los desincentivos a la contratación de mano de obra, la parte de la cotización que proviene del empleador debería pagarse según el valor agregado de la empresa y no según el monto de su planilla de remuneraciones. Esto no afecta el financiamiento que proviene de las empresas, pero sí corrige el desincentivo a la contratación y redistribuye la contribución desde empresas que hacen uso intensivo de mano de obra y las que hacen uso intensivo de capital.

3. Programas de transferencias

a) *Los programas de empleo de emergencia*

Dadas la importancia del empleo como fuente principal de ingresos para la gran mayoría de la población, y la caída del empleo productivo que trajo consigo la recesión de los años ochenta, diversos países adoptaron en la década programas especiales de empleo de emergencia para proteger en algo los ingresos de los grupos pobres más afectados. Fue, en efecto, una forma de transferir recursos hacia quienes se consideraban pobres.⁵

i) *La pobreza es altamente proporcional al desempleo y al nivel de los salarios reales/productividad de los miembros activos de la familia.* Cuando se comparan los ingresos familiares por persona entre las familias y a lo largo del tiempo, se utilizan tradicionalmente cuatro indicadores: i) el ingreso por miembro ocupado de la familia, para representar la

relación remuneraciones/productividad; ii) el número de miembros ocupados como proporción de aquellos que desean ocuparse, para representar la incidencia del desempleo entre los miembros de la familia; iii) el número de aquellos que desean ocuparse como proporción de aquellos en edad de ocuparse, para representar el deseo de participar en la fuerza de trabajo; y iv) el número de personas en edad de trabajar como proporción de las personas en edad pasiva en la familia, para representar la relación de dependencia demográfica de la familia.

La crisis de los años ochenta cambió la importancia de estos factores en la determinación de la incidencia de la pobreza entre las familias, la que aumentó significativamente entre aquellas que veían afectados sus ingresos especialmente por caídas de los ingresos provenientes del trabajo de sus miembros ocupados (efecto remuneraciones reales/productividad). Asimismo, aumentó la incidencia de la indigencia en aquellos hogares afectados por aumentos del número de desocupados (efecto desempleo). Las caídas de las remuneraciones reales por persona ocupada explicaron importantes aumentos de la pobreza total, y los aumentos de la desocupación explicaron importantes aumentos de la indigencia.⁶

Esta situación ha llevado a la necesidad de recomendar transferencias anticíclicas para luchar contra el desempleo y las caídas de las remuneraciones reales de los trabajadores como política para evitar los aumentos cíclicos de la pobreza. Por cuanto las variaciones del desempleo y de las remuneraciones se consideran transitorias y sujetas a fluctuaciones en la economía, estas transferencias deben tener ese mismo carácter: transitorio y anticíclico, conforme a los niveles de desempleo y de salarios reales de los hogares más pobres.

ii) *Para contribuir a la equidad los empleos de emergencia deben ser productivos, pero no sustituir a otras fuentes de empleo.* Los programas de emergencia elaborados con estos propósitos comprenden tanto los de creación de puestos de trabajo mediante proyectos

financiados con recursos públicos, como los que subsidian la contratación de mano de obra por parte de empresas privadas, a través de distintos procedimientos.

Si bien se ha experimentado con subsidiar la contratación de mano de obra por parte del sector privado —lo que integraría a los cesantes al verdadero mercado de trabajo— los programas de subsidios no han prosperado. En situaciones recesivas las empresas se muestran mucho más sensibles al nivel de demanda que a los costos de su mano de obra. De ahí que los subsidios no aumenten significativamente el nivel de empleo. En cambio, sí significan que esas empresas que de todas maneras estaban aumentando su empleo (tal vez porque su demanda sí estaba aumentando) ahora reciben además un subsidio.

De ahí que los programas de emergencia que más se han aplicado, y con mayor éxito, hayan sido los financiados y llevados a cabo directamente por el Estado. Difieren de los proyectos normales de obras públicas en que la condición central no es que sean proyectos económicamente rentables sino que sean proyectos de alta densidad de mano de obra —la que representa típicamente 80% o más de los costos. Son, pues, atractivos política y socialmente, no económicamente, y son particularmente convenientes en situaciones de crisis, por cuanto son una manifestación clara de la voluntad de los gobiernos de enfrentar los problemas de empleo y de bajos ingresos; provocan un efecto más rápido que otras medidas que actúan a través del mercado, y permiten centrar los resultados en los grupos más afectados por la crisis.

Como el objetivo básico de estos programas es la generación de empleo y el mantenimiento de un ingreso mínimo para los grupos más afectados por la crisis, se orientan hacia los sectores más pobres. (Véase el recuadro IX-3.) De hecho, si están bien diseñados, por el bajo nivel de ingreso que ofrecen (típicamente inferior al salario mínimo) no atraen normalmente sino a los grupos más necesitados; así, tienen la virtud de que en cierta forma los necesitados se autoseleccionan. Por otra parte, como tienen una densidad de mano

Recuadro IX-3

ESTIMACION DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DE EMERGENCIA SOBRE LA POBREZA

Las estimaciones realizadas por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) indican que los programas han cumplido con el objetivo de beneficiar a los grupos sociales más pobres. Los antecedentes disponibles respecto del Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) de Perú, el Plan de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH) de Chile y el Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, muestran que los trabajadores de éstos pertenecen a familias indigentes en una proporción muy elevada y que el resto proviene de hogares pobres (véase el cuadro adjunto). Respecto al FSE se señala que si bien no se dispone de información de esta índole, los datos sobre las características de sus viviendas (30% carece de electricidad, 78% carece de servicios higiénicos instalados, 84% de alcantarillado y 46% no tiene acceso a la red de agua potable) permiten suponer que los participantes del Fondo provienen también en su gran mayoría de hogares pobres.

Lo anterior se reafirma considerando la incidencia de las remuneraciones en el ingreso familiar. Representa no menos del 50% del ingreso total en los dos tercios de las familias de los participantes del PAIT y en la mitad de las familias de los integrantes del PEM y el POJH. En ambos países esta incidencia puede ser mayor todavía en los casos en que participa más de un miembro de la familia, lo cual ha sido relativamente frecuente, aun cuando no hay información cuantitativa al respecto. En el FSE las remuneraciones constituyen el único ingreso del 50% de las familias de los participantes y no menos de la mitad de los ingresos en el 74% de éstas.

Asimismo, no obstante la importancia para la economía familiar de los salarios obtenidos a través de la participación en los programas de empleo, que en algunos casos llegaron a constituirse en una condición de supervivencia, las remuneraciones han sido frecuentemente insuficientes, incluso en relación con las necesidades esenciales: representaban apenas la cuarta parte del costo de la canasta básica en el PEM de Chile y la mitad en los casos del PAIT del Perú y del POJH de Chile.

INGRESO FAMILIAR DE LOS TRABAJADORES DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO

	PAIT ^a	PEM ^b	POJH ^b	FSE ^c
	(Perú)	(Chile)	(Chile)	(Bolivia)
A) Ingreso familiar de los trabajadores en programas de emergencia ^d				
% Indigentes	65.0	80.0	70.0	n.d.
% Pobres	35.0	20.0	30.0	n.d.
B) Incidencia de la remuneración del programa en el total del ingreso familiar				
Unico ingreso familiar	21.5	24.0	31.6	51.0
Hasta 50% del ingreso familiar	65.5	48.3	54.0	74.0

Fuente: José Wurgaft (comp.), Empleos de emergencia, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), 1988.

^a Diciembre de 1985.

^b Agosto de 1983.

^c Abril de 1988.

^d Se consideran indigentes las familias cuyos ingresos no cubren el costo de una canasta básica de alimentos, y pobres las con ingresos hasta el doble de las anteriores.

de obra anormalmente alta y suelen ser obras de baja rentabilidad privada, no suelen incidir en otras fuentes de generación de empleo.

Todo esto implica una serie de restricciones tanto macro como microeconómicas para su diseño. En el plano macroeconómico se requiere que los gastos del gobierno sean autónomos, independientes de la demanda agregada, de modo de constituirse en un instrumento anticíclico y no procíclico respecto de las tendencias del empleo, y que el programa no sea inflacionario, es decir, que esté financiado, que utilice insumos que se encuentren en exceso y que no presionen sobre la balanza de pagos. En consecuencia, los programas deben emplear mano de obra abundante, no generar excesos de demanda alzando artificialmente los salarios, y hacer uso intensivo de insumos nacionales. En el plano microeconómico se requiere que las remuneraciones por los trabajos realizados no eleven artificialmente los salarios en empresas privadas donde existan alternativas de empleo para esa mano de obra.

Una revisión de experiencias de programas de esta naturaleza en América Latina, hecha por PREALC, pudo constatar (véase el recuadro IX-3) que en períodos breves de tiempo, los programas habían logrado crear empleo para un número importante de personas y que en esos mismos períodos, los programas habían beneficiado a los grupos socialmente más pobres. Los programas también habían favorecido una cierta participación y vinculación social a través del empleo y la consulta sobre las obras proyectadas entre los miembros de la comunidad, y habían desarrollado proyectos de utilidad para la comunidad, aun cuando no lo suficiente para justificarlos privada o socialmente en períodos normales. Sin embargo, las remuneraciones resultaron insuficientes en relación con las necesidades de las familias. En síntesis, los programas resultaron un instrumento válido en cuanto a su capacidad para generar empleo masivo, distribuir ingresos a los grupos más pobres, aumentar su participación social y alcanzar resultados económica y socialmente productivos.

Pero los mismos estudios también detectaron problemas como desvíos a sectores distintos de los grupos elegidos como objetivo, especialmente con fines políticos; deficiencias técnicas en las obras debido a la falta de estudios; baja productividad e ineficiencia, como consecuencia de la falta de insumos complementarios, de la baja capacitación de los trabajadores y de las tareas que realizaban; una duración menor que la requerida en relación con la extensión de la crisis; la ausencia total de seguridad social y otras garantías de la legislación del trabajo para los participantes, y un exceso de centralización en la administración de los programas.

iii) *Para no sustituir otras formas de generación de empleo el financiamiento de los programas debe tener características especiales.* Las evaluaciones anteriores destacan la necesidad de distinguir entre dos programas generadores de empleo: los de carácter transitorio, que compensan los bajos niveles de empleo y salarios de las familias pobres durante períodos de crisis; y los más permanentes, que responden a un programa de inversiones públicas con propósitos claramente productivos. Su financiamiento plantea un dilema que exige definir prioridades en torno al contenido de las inversiones. Si se opta por la creación de empleo inmediato —aún con las limitaciones que presentan los programas en materia de permanencia y productividad, pero con resultados sociales positivos— habría que definir un calendario de inversiones públicas que implique postergar otras inversiones más productivas pero con menos efectos ocupacionales en el corto plazo.

El financiamiento con recursos de inversión del gobierno sustituye una fuente de financiamiento que genera empleo de carácter más permanente por otra más temporal. Para evitar esta situación, algunos países de la región han financiado los costos de estos programas con recursos externos extraordinarios, los que, al no restar recursos para actividades públicas o privadas ya programadas, tienen impactos positivos adicionales sobre el empleo.

En todo caso, adoptada la decisión de distribuir el ingreso, cabe considerar si es preferible para ello generar empleo de baja productividad —a fin de minimizar la utilización de otros insumos o bienes de capital— o capacitar, pagando una "beca" o subsidio de estudio a los inscritos en el programa. En efecto, la capacitación es muy intensiva en mano de obra, no requiere demasiados insumos adicionales y puede ser una forma más provechosa de distribuir un mínimo de ingreso a los cesantes.

De todos modos, si se opta por distribuir el ingreso generando empleos directos de emergencia a través de un programa de obras públicas menores, conviene considerar varias recomendaciones para aumentar, en lo posible, la productividad de los empleos y los beneficios que resulten del programa: contar con carteras de proyectos preparadas antes que se produzcan las situaciones críticas de desempleo —no sólo en obras públicas menores, sino en el área de los servicios sociales (como la ampliación del número de auxiliares en la educación preescolar o en los servicios hospitalarios); tener en cuenta las características personales de los participantes en el diseño de los programas; contar con un esquema centrado en instituciones de carácter permanente en las cuales basar los programas, y que permitan actuar en los aspectos de contenido, administrativos y financieros adaptándolos con agilidad y flexibilidad a las circunstancias de cada emergencia; tratar de organizar a los beneficiarios a través de pequeñas empresas vinculadas al programa, tanto para la realización de proyectos como para la fabricación de insumos y herramientas; flexibilizar las normas para contemplar suficientes recursos para materiales, insumos y contratación de trabajo calificado necesarios para mejorar la productividad de quienes se emplean a través de los gastos en salarios más generales; lograr interesar a los trabajadores en las obras que se ejecutarán, para que su actividad sea más comprometida y eficiente; habida cuenta de la emergencia, pagar salarios que resulten significativos en términos del ingreso familiar, y con los beneficios de la seguridad social;

entregar un componente de capacitación importante a una parte de los trabajadores participantes, especialmente a los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo y, por último, privilegiar aquellos proyectos que contribuyen a la generación de empleo permanente, como los de riego, mejoramientos de tierra, capacitación y formación de empresas pequeñas y microempresas.

En síntesis, el dilema surge por querer cumplir dos objetivos diferentes con un solo instrumento. El primer objetivo es distribuir ingresos a través de la generación de empleo; el otro, realizar obras de contenido social que cumplan la doble función de apoyar la infraestructura social (servicios básicos, construcciones en salud y educación) y económica (riego, caminos de acceso, etc.), o bien proyectos productivos. Los programas especiales de empleo se orientaron en sus inicios fundamentalmente al primer objetivo, con el propósito de transferir ingresos en una forma más digna que los subsidios de cesantía. Como consecuencia de la prolongación de la crisis y el deseo de añadirles el criterio de productividad económica y social, estos programas ya no se diferencian mayormente de otras alternativas de generación de empleo. Más bien se aprovechó la coyuntura de la crisis para obtener recursos adicionales en los programas de ajuste, o reorientar los existentes, a fin de implantar programas de inversiones. Sin embargo, esto va encareciendo el costo de generación de puestos de trabajo, con lo que se sacrifica el logro del primer objetivo.⁷

b) *Los fondos de inversión social*

Gracias a las experiencias recogidas en los programas de empleo de emergencia, se ha creado y está en vías de establecerse un importante conjunto de fondos de inversión social.⁸ El acento de los nuevos fondos ha pasado desde la generación de empleo de emergencia durante la crisis y el ajuste hacia una mayor preocupación por las obras de inversión social de más largo plazo, fundamentalmente en

el área de salud y educación, y los programas de nutrición y alimentación, entre otros.

Los fondos de inversión social tienen la finalidad de generar empleo más permanente en actividades de mayor utilidad social. Son captadores de recursos y promotores de proyectos; complementan y contribuyen al buen funcionamiento del aparato gubernamental, y, en vez de constituir órganos competidores o sustitutivos de la estructura ministerial social, se coordinan con otros programas del gobierno. Mas, como en general son autónomos y vinculados a la Presidencia de la República, gozan de un gran respaldo político que sirve para agilizar decisiones y romper trabas institucionales. Además, como suelen estar dotados de un equipo técnico de alto nivel con remuneraciones competitivas con las del sector privado, pueden manejarse con un criterio más empresarial que burocrático.

Los fondos suelen incorporar desde el comienzo a las instituciones públicas, en especial los municipios, las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), por un lado, y las entidades internacionales donantes y financieras, por otro. Como a menudo las ONG y los organismos estatales mantienen relaciones distanciadas, los fondos pueden contribuir bastante a reducir esta distancia, lo que puede redundar en la identificación de un mayor número de proyectos y una ejecución más eficaz. Asimismo, es característico de los fondos trabajar a través de licitaciones —con las ONG, con empresas privadas contratistas, o con comunidades locales— lo que los libera de las tareas de realización, y les reserva las funciones centrales de recaudación y asignación de recursos, así como la evaluación de su destino.

Pese a su mayor flexibilidad, los fondos tienen también dificultades para llegar a los grupos más pobres de la población, los que por estar menos organizados tienen menores posibilidades de ejercer presión, suelen disponer de menos capacidad de preparar proyectos, y muchas veces se ubican en zonas apartadas. Para contrarrestar estos problemas los fondos deben contribuir, junto con sus contrapartes, a crear mecanismos que fortalezcan la capacidad de la

comunidad de formular proyectos según un diseño técnico adecuado. Para ello, deben destinar recursos para promover la capacitación de recursos humanos tanto en los municipios y las corporaciones de desarrollo como en las comunidades locales.

c) *Transferencias para combatir la pobreza crónica: el ingreso mínimo familiar*

Entre los instrumentos tradicionalmente disponibles para elevar el ingreso —aunque no la producción— figura el salario mínimo. Este instrumento también se ha utilizado con fines de estabilización, por lo que en los últimos años ha crecido menos que los salarios medios y la productividad en muchos países de la región. (Véase el cuadro IX-4.) Su utilización como instrumento para contribuir a la equidad presenta severas limitaciones que la política de "ingreso mínimo familiar" pretende corregir.

Entre esas limitaciones figura, en primer lugar, la de cubrir sólo a los asalariados y muchas veces únicamente a los urbanos, con lo que algunos de los perceptores de ingresos más pobres quedan fuera de su alcance. Este es el caso de los trabajadores por cuenta propia (que ascienden a cerca de un tercio de la fuerza de trabajo de la región). No obstante, como virtualmente cualquier instrumento distributivo adolece de la misma falla, y posiblemente en mayor medida, la elevación del salario mínimo suele usarse para mejorar el ingreso (aunque en los años ochenta se utilizó más bien para frenar alzas salariales, dentro de programas antiinflacionarios).

El salario mínimo tiene, sin embargo, dos limitaciones más. Por un lado, es insuficientemente focalizado, pues se destina básicamente al trabajador no calificado o de poca experiencia laboral (jóvenes y mujeres, sobre todo) y no tanto a los jefes de hogar. Asimismo, recae en forma regresiva con un costo relativo mayor en las empresas menos productivas, menos rentables y más intensivas en mano de obra —típicamente las más pequeñas. Por otro lado, si se eleva por sobre el salario de

Cuadro IX-4

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION COMPARADA DEL SALARIO MINIMO, DEL SALARIO MEDIO INDUSTRIAL
Y DE LA PRODUCTIVIDAD ENTRE 1970-1980 Y 1980-1990

	Variaciones porcentuales					
	1980-1990			1970-1980		
	Salarios mínimos	Salarios medios	Productividad	Salarios mínimos	Salarios medios	Productividad
Argentina	-32	-32	-22	-45	-10	13
Bolivia	-	-	-24	83	-28	15
Brasil	-46	13	-10	2	55	69
Colombia	14	20	9	27	-2	23
Costa Rica	19	5	-8	13	26	14
Chile	-25	7	8	29	11	0
Ecuador	-62	-	-11	104	63	80
El Salvador	64 ^a	-	-16	-	-	7
Guatemala	-22 ^a	6 ^b	-19	-16	-37	30
Haití	-	-	-22	-	-	30
Honduras	-26 ^a	-10 ^b	-20	-22	6	25
Jamaica	-	-	2	-	-	-23
México	-56	-24 ^a	-17	10	15	36
Nicaragua	-	-	-42	-24	-26	-25
Panamá	0 ^b	5 ^b	23	-12	-2	20
Paraguay	28	8 ^b	-2	-34	-12	58
Perú	-76	-56	-33	-25	-13	7
República Dominicana	-	-	-10	-17	-5	37
Trinidad y Tabago	-	-	-14	-	-	-
Uruguay	-29	-27	-5	-20	-52	27
Venezuela	-41	-35 ^b	-24	-30	6	-21

^a Estimado según la variación del producto por población en edad de trabajar (15-64 años).

^b 1980-1989: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Empleo y equidad: desafío de los 90, serie Documentos de trabajo, N° 354, Santiago de Chile, 1990.

equilibrio, tenderá (salvo en recesiones por demanda agregada insuficiente o en mercado monopsónicos) a elevar el ingreso de los asalariados, pero a costa del empleo. Esto obedece a que resulta para la empresa una imposición que la incentiva a una evasión legal, simplemente contratando menos personas.

Además, la elevación del salario mínimo puede ser una medida regresiva entre los mismos asalariados, ya que cuando la demanda de trabajo es relativamente inelástica (lo que ocurre para la mano de obra más calificada), la elevación del salario mínimo aumentará la masa de salarios; pero cuando la demanda es más elástica (mano de obra menos calificada) la masa de salarios se reduce. Se produce así una redistribución de la masa de salarios a favor de los más calificados.

i) *Las políticas de ingreso mínimo familiar tratan de obtener los efectos positivos del salario mínimo y reducir sus limitaciones.* Con el propósito de superar las limitaciones del salario mínimo, las políticas de ingreso mínimo familiar buscan mejorar el ingreso de los trabajadores sin menoscabar el empleo, y centrar los beneficios en las familias más pobres. Para eliminar el desincentivo a la contratación que introduce el salario mínimo, la empresa sólo debe absorber el costo del salario mínimo anterior, mientras que el Estado bonifica la diferencia entre el salario mínimo costado por la empresa y el ingreso mínimo familiar que se desea pagar al trabajador. Así el trabajador beneficiado recibe un ingreso mayor que el salario mínimo, pero la empresa enfrenta costos variables inferiores.⁹ El Estado financiaría tales beneficios a través del sistema tributario general —estableciendo tal vez una cotización especial para las empresas en función de su valor agregado— con lo cual se lograría reducir el desincentivo a la contratación de personal que requiere de un mínimo adicional.

La cobertura perfecta tampoco es posible. Se corre el riesgo de dejar fuera a algunos de los más pobres, o de incluir a algunos que no lo son. Para evitar el peligro de que ocurra lo primero, y crear apoyo político para el

programa, es recomendable que la cobertura se extienda en caso de duda. Esto acarrea, por cierto, costos fiscales, los que podrían reducirse en el ámbito administrativo mediante esquemas más simples y una cobertura más amplia.

En el caso concreto de las políticas de ingreso mínimo, éstas se pueden centrar en los más pobres, bonificando sólo a los jefes de hogares de bajos ingresos. Como estos últimos tienen una probabilidad mucho mayor que un asalariado cualquiera de bajos ingresos (el más afecto al salario mínimo) de provenir de una familia pobre, el hecho de otorgarles una bonificación especial beneficiará más que el salario mínimo a los hogares pobres. Por ejemplo, la bonificación podría circunscribirse a jefes de hogar asalariados de bajos ingresos (tal vez, con remuneraciones inferiores a 1 1/2 salarios mínimos),¹⁰ o sea, aquellos cuyas familias muy probablemente son pobres. Asimismo, podría pagarse un monto fijo o variable en proporción al número de cargas entre cinco y 18 años de edad o a los matriculados en el sistema educacional,¹¹ con lo que vendría a ser una suerte de asignación familiar escalonada en función del ingreso (como se instauró en Chile a partir de 1991). Con ello, en lugar de beneficiar, por ejemplo, al 20% de los asalariados más pobres —como ocurriría al elevar el salario mínimo— la bonificación beneficiaría al mismo número de personas, pero se concentraría en los que más probablemente pertenecen a familias pobres —los jefes de hogares de bajos ingresos. Lo haría, además, sin desestimar su contratación.

Este ingreso mínimo familiar no sólo no incentiva el desempleo sino que podría inducir incluso la reducción del desempleo de los jefes de hogar (a expensas, eso sí, de los que no lo son). Dado que la bonificación la reciben exclusivamente los jefes de hogar, un mismo puesto de trabajo resultaría más rentable para dichos jefes que para los demás trabajadores, por lo que sería razonable suponer que los primeros tenderían a desplazar a los segundos.

ii) *Efectos indirectos que deben considerarse al diseñar una política de ingresos mínimos familiares.* La política de ingresos mínimos familiares tiene dos efectos indirectos positivos. El primero es que su financiamiento es neutro, por provenir mayoritariamente de impuestos generales que no inciden en la asignación de recursos entre factores y entre empresas pequeñas y grandes. De este modo, su financiamiento no afecta los niveles de empleo y su composición entre empresas grandes y pequeñas más allá de lo que exija la situación coyuntural en que se desenvuelve la economía.

Por otro lado, si su financiamiento no tiene un efecto deficitario sobre el presupuesto fiscal, su implantación no debería generar presiones inflacionarias. Un alza de la bonificación especial del ingreso mínimo no influiría en la estructura salarial; si lo hiciera, sería en menor medida que el alza del salario mínimo. El ingreso mínimo no afecta el salario base de los trabajadores no calificados, pero el salario mínimo sí. En caso de aumentar el salario mínimo pueden producirse múltiples efectos sobre el resto de la escala salarial. Las presiones en torno al ingreso mínimo, en cambio, se ejercerían sobre el presupuesto fiscal, para ampliar la cobertura de las bonificaciones; no sobre las empresas, para exigir salarios mínimos más elevados.

También hay desventajas derivadas de la aplicación del ingreso mínimo familiar. Estas se aprecian en situaciones de monopsonio y de recesiones por demanda agregada insuficiente (casos en que es preferible aplicar una política de salario mínimo). En estos contextos económicos, las bonificaciones pueden favorecer más al empleador que al trabajador, al subsidiar la demanda y no la oferta de trabajo.¹²

En cambio, cuando se dan situaciones de pleno empleo (especialmente de los jefes de hogar), o bien situaciones recesivas (no por restricción de ventas sino de divisas),¹³ el ingreso mínimo familiar irá totalmente en beneficio del trabajador. En estos casos, el ingreso mínimo es el mejor instrumento: no genera desempleo, no es inflacionario, tiene un costo que se reparte en forma equitativa entre las

empresas y favorece a los más pobres. Tiende además a promover el empleo de los jefes de hogar de bajos ingresos en calidad de asalariados. Finalmente, es una manera digna de elevar los ingresos, pues complementa los ingresos de los jefes de hogar por el hecho de estar *ocupados*, a diferencia de otros complementos o subsidios que se otorgan sólo cuando están *cesantes*.

Notas

¹ CEPAL, *El desarrollo sustentable ...*, op. cit.

² Véanse, por ejemplo, A. Uthoff y R. Szlachman (comps.), *Sistemas de Pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela*, Santiago de Chile, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo CEPAL/PNUD, 1991; C. Mesa-Lago, "Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", documento preparado para el Departamento Técnico Latinoamericano del Banco Mundial, 1990, y W. McGreevey, *Social Security in Latin America. Issues and Options for the World Bank*, serie World Bank Discussion Papers N° 110, Washington, D.C., Banco Mundial, 1990.

³ La extensión de la cobertura de la seguridad social tiene dos dimensiones: la de los riesgos y la poblacional. La extensión de la cobertura de los riesgos ha sido mucho más rápida que la cobertura poblacional. En general, el orden en que se han ido cubriendo los riesgos es el siguiente: primero, el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; segundo, el de enfermedad y accidente no laboral y la maternidad de la trabajadora; tercero, la maternidad y enfermedad de familiares dependientes; cuarto, las pensiones de vejez e invalidez; quinto, las pensiones de sobrevivientes; y sexto, las asignaciones familiares y subsidios de desempleo.

⁴ Por ejemplo, la atención de salud suele ser igual independientemente de la contribución (o sea, lo que vale es estar cubierto, pero la atención no mejora por una mayor cotización); asimismo, la pensión de vejez depende, en la mayoría de los casos, no tanto de la contribución del trabajador a todo lo largo de su vida laboral sino del ingreso sobre el cual se cotizó en los últimos años. De ahí que el trabajador no

valore en 100% el aporte que hace a la seguridad social.

⁵ José Wurgajt (comp.), *Empleos de emergencia*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), 1988, y G. Rodgers (comp.), *Urban Poverty and the Labour Market. Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989.

⁶ Véase, por ejemplo, Molly Pollack y Andras Uthoff, *Pobreza y empleo: un análisis del período 1969-1987 en el Gran Santiago*, serie Documento de trabajo, N° 348, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), julio de 1990.

⁷ Véase Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Empleo y equidad: desafío de los 90*, serie Documentos de trabajo, N° 354, Santiago de Chile, 1990.

⁸ Entre otros, el Fondo de Inversión Social (FIS) en Bolivia; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile; el Fondo de Inversión Social (FIS) en El Salvador; el Fondo de Inversión Social (FIS) en Guatemala; el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Nicaragua; el Fondo de Emergencia Social (FES) en Panamá; el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Uruguay; y el Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS). Asimismo, en México se ha establecido el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que, si bien no tiene la estructura de un Fondo, se orienta en el mismo sentido que los arriba mencionados.

⁹ Las prestaciones que se entregan como ingreso adicional al trabajador vienen a ser un beneficio análogo a la asignación familiar que existe en muchos países de la región. La sociedad desea beneficiar a los trabajadores que tienen más cargas familiares y que no pueden satisfacer sus necesidades mínimas con su salario. Pero en vez de hacer que esta obligación recaiga directamente sobre la empresa que contrata al trabajador —lo que desincentivaría la contratación de trabajadores con cargas familiares—

la sociedad asume esta obligación y la financia por medio del sistema tributario general. Los costos directos de contratación para la empresa son iguales, y se hacen en relación con consideraciones de productividad. Los costos del financiamiento para saldar los déficit respecto a las necesidades de la familia se hacen con cargo al presupuesto fiscal. La empresa no reduce el empleo de trabajadores con un alto número de cargas y éstos reciben un ingreso con dos componentes: uno proporcional a su productividad con cargo a la empresa y otro proporcional al déficit en relación con sus necesidades familiares con cargo al fisco.

¹⁰ Por cierto, por razones prácticas (es decir, evitar un impuesto marginal de más de 100%) habría que extender el beneficio hacia grupos de ingresos mayores —tal vez hasta 2 mínimos. De otra forma, un jefe de hogar cuyo ingreso pasara de 1 1/2 salarios mínimos dejaría de percibir la bonificación con lo que su ingreso final sería inferior al trabajador que gana menos de 1 1/2 salarios mínimos, pero que recibe la bonificación.

¹¹ Si el monto de la bonificación por carga fuese suficientemente alto podría incentivar la natalidad en lugar de beneficiar a los más necesitados. De ahí que se sugiere, en esos casos, limitarlo a cargas en edad escolar.

¹² Esto ocurre además de los problemas administrativos que requieren fiscalización, como cuando se produce una colusión entre el empleador y el trabajador y se subdeclara el verdadero salario para conseguir la bonificación. Para fiscalizar estas situaciones se requiere un sistema previsional ampliamente extendido donde no se subdeclaren ingresos, o un sistema de impuestos al valor agregado donde los salarios estén bien controlados.

¹³ En recesiones por restricción de divisas, sí suele haber una relación negativa entre el salario real y el nivel de producción. Ello porque lo característico es que el tipo de cambio suba en tales situaciones. Cabe notar que esta circunstancia —de recesión por restricción de divisas— es mucho menos frecuente en economías abiertas y pequeñas.

Capítulo X

PARTICIPACION, TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y EQUIDAD

1. Introducción: Los desafíos de la democratización

La consolidación de regímenes pluralistas y participativos acrecentará la demanda de equidad en la región. Tal como se sostiene en *Transformación productiva con equidad*, el diálogo y la búsqueda de consensos, ejes fundamentales de la democratización, son medios para resolver conflictos sin comprometer el cumplimiento de los requisitos de estabilidad y credibilidad.¹ A su vez, la transformación productiva plantea múltiples exigencias de innovación institucional, entre las cuales cabe mencionar los cambios a nivel de la organización de la empresa, de las relaciones laborales, las vinculaciones entre el sector público y los agentes privados, y la descentralización espacial. La democratización tiene como tarea esencial no sólo absorber estas demandas de innovación, sino lograr que éstas sean satisfechas en forma participativa, y en el marco de una concertación.

Los modos deseables de democratización y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara. De una parte, la incorporación decidida y sistemática del progreso técnico al proceso productivo, y su traducción en mayores salarios reales, exige de los agentes empresariales una alta disposición a negociar. También requiere capacidad política del Estado para responder a la concertación de acuerdos entre los agentes de la modernización en aras de una transformación del sistema productivo. De otra parte, la incorporación del

progreso técnico a la actividad productiva no es un proceso políticamente aséptico, ni tampoco racionalmente nítido, pues se sitúa en una pugna distributiva para asignar recursos de diverso orden a distintos agentes sociales: gastos en educación y capacitación técnica, crédito a pequeños empresarios para mejorar su inversión en capital fijo, subsidios selectivos, inversión en la educación pública. Todo ello es parte del conjunto de instrumentos requeridos para difundir el progreso técnico, pero a la vez actúa como respuesta política al juego de demandas expresadas por grupos con distinta capacidad de presión sobre el Estado, y a la interacción dinámica entre agentes públicos y privados.

2. Participación y equidad

En el marco de la institucionalidad democrática, el desafío consiste en crear y fortalecer vínculos positivos entre la participación política y la equidad, reconociendo una dimensión política en esta última. Esa dimensión entraña que los sectores más rezagados y vulnerables tengan instancias de expresión que les permitan estar presentes en la demanda de los agentes sociales en cuanto a la asignación y uso de recursos, trátase de recursos físicos, económicos, culturales o de poder. Esta dimensión de la equidad es decisiva en los países de la región, en la cual un contingente masivo de la población (geográfica, ocupacional y socialmente marginal o dispersa) encuentra serios obstáculos para

plantear sus demandas a los organismos competentes.²

Tanto para efectos analíticos como propositivos, puede evaluarse la dimensión política de la equidad a partir de dos ámbitos. Por una parte, el de los agentes sociales y su relación con las estructuras políticas y administrativas y, por otra, el de la pequeña escala y de agregación de demandas dispersas.

El ámbito de los agentes sociales atañe a la relación existente entre las condiciones socioeconómicas de un agente social y el grado de influencia que dicho actor tiene sobre decisiones públicas y políticas que le afectan en sus condiciones de vida y de trabajo. Dichas condiciones se refieren a la combinación de distintos elementos: tipo de inserción en la estructura productiva (más o menos moderno, más o menos formal, mayor o menor potencial de generación de ingresos); nivel en que satisface sus necesidades básicas; acceso a servicios básicos públicos y calidad en cuanto al acceso y a los servicios; condiciones del entorno físico inmediato, tanto en su lugar de trabajo como de residencia, y posibilidades de afirmación y desarrollo cultural en el más amplio sentido.

A su vez, la equidad depende de las formas en que las estructuras públicas y políticas con poder de decisión responden a las demandas que se les dirigen desde la sociedad civil. Importa considerar, en este punto, cómo afectan a las estructuras político-institucionales los diversos agentes que presionan por satisfacer sus demandas; qué tipo de relaciones se establecen con estos agentes y cómo estas relaciones están sesgadas a favor o en contra de algunos de ellos; y cómo dichas estructuras político-institucionales incorporan las demandas en políticas públicas que inciden sobre la asignación social de recursos y afectan el contenido y alcance de la interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Por otra parte, el problema de escala está vinculado al nivel de desagregación de las demandas colectivas que procesan el Estado y el sistema político en sus distintos ámbitos de adopción de decisiones. Así, un sistema será más equitativo en lo político si, entre sus logros,

puede extender progresivamente el grado de descentralización democrática del poder de decisión. También habrá mayor equidad si los partidos políticos logran expandir su capacidad para representar las demandas de los agentes locales y comunitarios, y no sólo sectoriales, y si en el diseño, la gestión y la ejecución de políticas se estrecha la comunicación con sectores menos articulados a la modernización productiva y a los servicios sociales existentes.

3. La desigualdad de los agentes sociales y su relación con el Estado

Las sociedades de la región exhiben en su seno niveles muy dispares de organización sociopolítica y capacidad de presión sobre los organismos del Estado que tienen incidencia en materia de reformas institucionales y la distribución de recursos. Esta disparidad tiene diversas manifestaciones: agentes atomizados en el llamado mundo popular, que a duras penas logran constituir un núcleo para intentar negociaciones parciales con el Estado o el municipio; pérdida de legitimidad y de capacidad movilizadora de parte de la organización sindical tradicional, sea por desgaste interno o por la informalización de un alto porcentaje de la fuerza de trabajo que ingresa al mercado laboral; y grupos de presión con mayor poder económico que tienden, cada vez más, a organizarse corporativamente para procesar y negociar sus demandas inmediatas y estratégicas.

Ante el objetivo de impulsar una transformación productiva, esta situación constituye un considerable obstáculo, pues son precisamente los sectores más desarticulados y menos institucionalizados los que debieran beneficiarse con las políticas que favorecen la equidad. Además, la existencia de grandes focos de pobreza y frustración no sólo implica la pérdida de ingresos y de bienestar para toda la sociedad; el peligro de desequilibrios sociales también erosiona la viabilidad misma del proceso de desarrollo en su conjunto. Puesto que la política económica y social favorable al desarrollo simultáneo de la competitividad y de

la equidad aspira a promover mayor participación popular en la reforma de instituciones, en la gestión de recursos, en la recepción de servicios y en la propia ejecución de programas, se requiere un complemento político: la presencia de las demandas de estos sectores en el discurso partidario, en el debate público, y en las decisiones que atañen a la formulación de políticas y a la composición del gasto público.

Una condición *sine qua non* es, pues, que los propios actores rezagados puedan abrir canales de representatividad en el procesamiento de las demandas y en las instancias decisorias. Ello lleva a plantear temas tales como las formas de recoger la iniciativa popular en aras de mayor presión social por democratizar el sistema político y los mecanismos que utiliza el Estado para asignar recursos a la sociedad; las maneras de expresión activa de amplios contingentes de la sociedad civil para reducir y eliminar la corrupción, el clientelismo o la burocratización en los procesos decisorios; las demandas populares susceptibles de convertirse en ejes de movilización social para proveer un sustrato político que impulse la transformación productiva con equidad; y los mecanismos más efectivos de intermediación entre las demandas planteadas y las posibilidades reales de satisfacerlas.

No se trata solamente de facilitar la organización de los grupos marginados y la transmisión de sus reivindicaciones. El desafío consiste en asegurar el procesamiento de estas demandas a través de una amplia interacción de diversos agentes sociales dentro de cauces institucionales que favorezcan la equidad sin dar lugar a desbordes sociales que comprometan el esfuerzo de transformación productiva con equidad en su conjunto. Si bien para lograr esa finalidad es necesario fortalecer la capacidad reivindicativa de los grupos marginados, también se requiere robustecer múltiples instancias de concertación y mediación, entre ellas los partidos políticos, los organismos no gubernamentales, el poder legislativo, las municipalidades y los consejos regionales descentralizados. Con ello se

contribuirá a que las situaciones que podrían transformarse en conflictos potenciales asuman la forma de procesos de negociación caracterizados por la aceptación de reglas comunes de interacción, la visión compartida sobre los grandes lineamientos estratégicos de desarrollo, el respeto a las reivindicaciones de cada agente social, y el reconocimiento de las capacidades y limitaciones de los propios agentes para resolver sus problemas, así como de las posibilidades reales de la comunidad y del Estado para contribuir a su solución.

Dado que el Estado es la principal fuente de suministro de servicios básicos sociales a los sectores más marginados en la región, también cabría pensar en reformas institucionales para fortalecer el sector estatal-social como receptor y transmisor de demandas sociales dentro del conjunto de organismos redistributivos del Estado.

En los sectores rezagados urbanos, así como en amplios sectores campesinos sin tierra, se combina una situación de marginalidad espacial con otra de informalidad laboral. Tanto la crisis económica como los desequilibrios migratorios propios de muchos países de la región han provocado el aumento sostenido de los marginales-informales urbanos y la desarticulación de sectores campesinos. Bajos niveles de institucionalización, poca resonancia en el debate público y en los responsables de políticas, y la atomización de sus demandas, reflejan las modalidades marginales con que dichos actores participan en la vida pública.

Históricamente, las instituciones establecidas para articular las propuestas políticas con la participación y las demandas sociales no contribuían forzosamente a la equidad. Actualmente presentan serias deficiencias como medio para facilitar la conformación de un patrón de modernización y de reinserción internacional que requiere consensos amplios entre agentes económicos muy diversos.

Un problema central en esta materia es la persistencia de formas de articulación entre agentes sociales y políticos que restringen la participación democrática, como la constitución

de clientelas y las relaciones corporativas entre grupos de presión privados y enclaves estatales. Estos rasgos afectan negativamente la transparencia y el control público de las decisiones sobre la asignación social de recursos (decisiones que afectan las políticas sociales, tributarias y los aspectos distributivos en el manejo de los instrumentos de política económica). La considerable capacidad de influencia de los agentes de mayor poder económico, las restricciones presupuestarias en el sector público social, la dispersión de los sectores populares nacionales, así como los condicionamientos ejercidos por las obligaciones del ajuste y del sistema financiero internacional, crean enormes dificultades para aumentar la participación de sectores cuyas demandas responden precisamente a las necesidades más apremiantes.

Estas circunstancias no sólo afectan la capacidad política del gobierno, sino también el papel mediador que corresponde ejercer a los partidos políticos entre las demandas de los actores sociales y el Estado. Los partidos se ven enfrentados a múltiples desafíos en su calidad de "agregadores" y mediadores de demandas sociales. En primer lugar, el grado de complejidad de las sociedades latinoamericanas y caribeñas torna difícil esta función de los partidos, ante actores con demandas muy distintas, con niveles de institucionalización muy dispares, y con una inserción muy heterogénea en la esfera productiva. En segundo lugar, los partidos encuentran dificultades crecientes debido a las relaciones corporativas entre el aparato del Estado y los agentes productivos.

Este conjunto de problemas también afecta las iniciativas de concertación entre el gobierno y distintos agentes sociales. La concertación política constituye un instrumento de la democracia para la incorporación de demandas en los procesos decisorios, pero las experiencias nacionales de concertación observadas en los últimos años muestran que éstas han tenido otras orientaciones. Inicialmente estas experiencias se concentraron en crear las condiciones para asegurar el paso de regímenes

autoritarios a sistemas democráticos, regulando las relaciones entre gobiernos civiles y fuerzas armadas, reconstituyendo las instituciones políticas democráticas y avanzando en la introducción de reformas, aunque a veces mínimas, en las estructuras estatales. Actualmente los procesos de concertación en los países de la región se refieren a políticas económicas de corto plazo, regulación de precios y salarios, y regulación en las relaciones entre Estado, empresarios y sindicatos.

En cambio, los procesos de concertación generalmente no se han abocado a procesar las demandas básicas de los sectores más carentes. Se observa incluso escasa dedicación a los vínculos entre concertación política y políticas sociales. Además, la concertación se ve restringida por las diferencias entre los distintos agentes sociales en cuanto a su capacidad de influencia, y la tendencia del Estado a negociar privilegiadamente con organizaciones inmersas en la economía moderna o previamente articuladas con las instituciones políticas del propio Estado.

Lo anterior está vinculado con problemas de orden estatal-institucional que no son necesariamente de orden político. Estos problemas tienen que ver con la actuación de los organismos del Estado o del sector público que operan con lógicas autorreferentes, sin considerar las demandas planteadas por aquellos agentes a los que eventualmente debieran beneficiar. En distintos ámbitos en que se gestionan, diseñan y ejecutan políticas, es necesario enfrentar obstáculos conocidos: la tendencia al ritualismo burocrático; la impermeabilidad de los encargados de las políticas frente a los cambios en las necesidades de los grupos más rezagados; la falta de retroalimentación por parte de los agentes menos productivos; la sectorialización y proliferación de feudos en el sector estatal-social; la complicación innecesaria en la toma de decisiones y en la ejecución de programas sociales; los conflictos jurisdiccionales entre instituciones dentro del aparato estatal, y el paternalismo.

4. La descentralización y los problemas de pequeña escala

La descentralización desempeña un papel decisivo en el procesamiento democrático de demandas sociales en la medida en que permite fortalecer lazos entre la actividad pública y la participación de agentes regionales y locales en decisiones públicas. De hecho, se observa una fuerte tendencia descentralizadora en la región, tanto en cuanto a cambios legislativos y constitucionales que modifiquen la organización institucional del Estado como en los movimientos demográficos que la respaldan.

Así, por ejemplo, entre los grandes países federales se ha afirmado la descentralización: Brasil, por la Constitución de 1988, amplió la descentralización y participación directa a través de la iniciativa popular y el referéndum; y Venezuela, a través de modificaciones en 1988 y 1989 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, fortaleció y acrecentó las funciones de sus municipios. De igual modo se han aprobado recientemente varias leyes que introducen cambios significativos en los países unitarios, entre los cuales destacan las siguientes: en Bolivia, se ha impulsado un proceso de descentralización a través de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985; en Colombia, la ley de descentralización fiscal incrementó la participación de los municipios en la tributación nacional (véase el recuadro X-1), mientras que en 1986 también se aprobó la elección popular de alcaldes; en Guatemala, la Constitución que entró en vigor en 1986 estableció instancias regionales y departamentales de participación, al tiempo que le asignó el 8% del presupuesto del Estado a las municipalidades, con el objeto de financiar obras de infraestructura y servicios públicos; en Chile, la reforma constitucional de 1991 y las anunciadas leyes orgánicas regional, municipal y de rentas municipales apuntan a un profundo proceso de descentralización; y en Perú, la constitución de 1979 consagró un Estado regional, una síntesis entre el régimen unitario y el federal.

Por otra parte, la tendencia legislativa a favor de la descentralización probablemente se ha visto influida por los movimientos demográficos y de urbanización que indican la creciente importancia de ciudades pequeñas y medianas en la región en los últimos 20 años. Así, el número de ciudades con más de un millón de habitantes pasó de 7 en 1950 a 18 en 1970 y a 38 en 1990, de las cuales sólo cinco eran una metrópolis con más de 5 millones de habitantes. (Véase el cuadro X-1.) Asimismo, el crecimiento poblacional más fuerte se produjo precisamente en las *nuevas ciudades* de tamaño intermedio. En efecto, las 31 ciudades que superaban el millón de habitantes en 1990 y que no habían alcanzado esa cifra en 1950 subieron su participación en la población urbana de 15% en 1950 a más de 20% en 1990. Un fenómeno análogo al de las ciudades de más de un millón de habitantes también se observa en el caso de las ciudades más pequeñas.

Dada esta dinámica conviene identificar los obstáculos administrativos y políticos que enfrenta la descentralización. Un obstáculo frecuente es la persistencia de una división político-administrativa de los países y de una legislación sobre municipios y otros poderes descentralizados que confina los poderes locales a la ejecución de obras públicas, y los inhibe en su potencial de representación política de la población localizada bajo su jurisdicción. El papel potencial atribuido a los poderes locales como principales mediadores entre las demandas locales y las instancias públicas decisorias también tropieza con la falta de recursos que los propios municipios pueden generar y con el estrangulamiento de los flujos desde el Estado a los municipios pobres.

Otro obstáculo es la reproducción en el ámbito municipal de formas espurias de articulación con la comunidad, que tienen su precedente en las relaciones globales entre sistema político y sociedad civil: una visión centralista del poder administrativo del país reflejada en los propios funcionarios municipales; duplicación de poderes con pugnas entre distintas clientelas políticas a escala local, y falta de transparencia en el procesamiento de

Recuadro X-1

**COLOMBIA, LEY 11 DEL 16 DE ENERO DE 1986: UN CASO
DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA CON
DEMOCRATIZACION DEL PODER**

Con la Ley 11 expedida el 16 de enero de 1986 se ha buscado una forma de regulación jurídico-administrativa orientada a optimizar la presencia de la comunidad organizada en la vida municipal, y sobre todo la definición y la ejecución de políticas sociales desde los poderes locales. Para ello, contempla la creación de tres nuevas figuras administrativas, a saber:

- Las Juntas Administrativas Locales (arts. 16 a 21), establecidas en las comunas urbanas, cuya población mínima sea de 10 000 habitantes, y en los corregimientos rurales, con el fin de impulsar una mejor prestación de servicios y racionalizar la administración del municipio. Sus funciones comprenden específicamente la programación presupuestaria, la recomendación de aprobar impuestos y contribuciones, y la vigilancia y el control de los servicios municipales. Conforme a la disposición jurídica, no menos de la tercera parte de sus miembros serán elegidos por votación popular de los habitantes del sector.

- La participación comunitaria (arts. 22 a 25), en función de la cual todas las juntas y organizaciones cívicas, constituidas con arreglo a la Ley y sin fines de lucro, podrán celebrar con el municipio acuerdos y convenios que tengan por fin canalizar esfuerzos dispersos en la solución de problemas comunes relativos a necesidades básicas insatisfechas en el área de jurisdicción del municipio.

- La presencia de las demandas comunitarias en la oferta local de servicios públicos (arts. 27 a 35), mediante la participación de los usuarios de estos servicios en las juntas y consejos directivos encargados de su prestación. Para estos efectos, la misma Ley 11 de 1986 autoriza a las municipalidades para contratar con juntas de acción comunal, sociedades de mejoras y ornato, juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios, el ejercicio de funciones o la prestación de servicios; y ordena en las juntas directivas de las empresas a cargo de los servicios públicos que una tercera parte de sus miembros sean delegados de entidades cívicas o de usuarios del respectivo servicio (decreto 3446 de 1986).

En el mismo marco de descentralización administrativa cabe mencionar dos prescripciones constitucionales: el Acto Legislativo N° 1 de 1986, que institucionaliza las consultas populares municipales; y el art. 9 de la Ley 76 de 8 de octubre de 1985, relativo a la participación comunitaria en la planificación regional. Dicho artículo prescribe la creación del comité de concertación para el desarrollo como órgano consultivo de los consejos regionales de planificación económica y social, en el cual se otorga participación a distintos representantes comunitarios y de organizaciones gremiales en la región.

Fuente: Federación Colombiana de Trabajadores Sociales (FECTS)/Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social (CONETS)/Asociación de Trabajadores Sociales de Santander (ATSSAN), "Democracia, participación social y trabajo social", Memorias del 6° Congreso Nacional de Trabajo Social, vol. I, Bucaramanga, Colombia, 22 al 25 de junio de 1988.

demandas provenientes de la población local. Las medidas políticas, como la elección popular de alcaldes y gobernadores, son condiciones necesarias pero no suficientes para corregir estas distorsiones. El problema de escala en el procesamiento democrático de las demandas sociales se relaciona con la proliferación de demandas particulares de grupos reducidos, y con la consiguiente dificultad para que sean recogidas por las instancias que deciden sobre

la asignación de recursos, o para que éstas acudan a los grupos correspondientes buscando interactuar con ellos.

En relación con el problema de escala no sólo se enfrentan obstáculos relacionados con la descentralización y desconcentración espacial del poder. También es particularmente crítica la articulación entre las organizaciones de base y el poder público, sobre todo en el caso de organizaciones de reducida magnitud,

Cuadro X-1

**AMERICA LATINA: CONCENTRACION DE LA POBLACION
EN CIUDADES DE GRAN TAMAÑO, 1950-1990**

	Ciudades de 1 millón o más habitantes en:				Ciudades de 5 millones o más habitantes en:			
	1950	1970	1980	1990	1950	1970	1980	1990
Número de ciudades	7	18	23	38	1	4	4	5
Población (en miles de personas)	17 099	56 803	84 707	132 245	5 042	32 899	45 275	66 057
Porcentaje de la población total	10.72	20.51	24.00	30.26	3.16	11.88	12.83	15.11
Porcentaje de la población urbana	25.77	35.63	36.66	42.61	7.60	20.64	19.59	21.28
	Ciudades que tenían 1 millón o más habs. en el año 1990				Ciudades que tenían 1 millón o más habs. en el año 1950			
	1950	1970	1980	1990	1950	1970	1980	1990
Número de ciudades	38	38	38	38	7	7	7	7
Población (en miles de personas)	26 931	69 008	97 583	132 245	17 099	38 648	52 081	67 840
Porcentaje de la población total	16.88	24.91	27.65	30.26	10.72	13.95	14.76	15.52
Porcentaje de la población urbana	40.59	43.29	42.23	42.61	25.77	24.25	22.54	21.86
Tasa media anual de crecimiento (por mil)	47.05	34.65	30.40		40.77	29.83	26.44	
Indice de predominio urbano (por mil) a/	3.22	-2.48	0.90		-3.04	-7.31	-3.06	

Fuente: CELADE, América Latina: porcentajes urbanos, 1990, serie Boletín demográfico, N° 47 (LC/DEM/G.97), Santiago de Chile, enero de 1991; Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, World Urbanization Prospects (ST/ESA/SER.A/121), Nueva York, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.91.XIII.11.

a/ Corresponde a la tasa media anual de crecimiento del porcentaje de la población urbana que reside en las ciudades de 1 millón o más de habitantes.

tales como los movimientos barriales o ecológicos. Existe conciencia de que muchas de estas organizaciones de base podrían articular la participación de grupos marginados en la gestión de servicios básicos y que de ese modo se generaría a la vez un proceso de retroalimentación y de convergencia entre demandas y posibilidades reales de satisfacerlas.

Se podrían así atender de manera efectiva y descentralizada diversas demandas, como las siguientes: mayor presencia de los sectores más pobres en la gestión de programas sociales; mayor presencia de las organizaciones vecinales en decisiones sobre canalización y uso de recursos en la esfera municipal; mayor apoyo estatal y privado a las organizaciones no gubernamentales que trabajan más de cerca con los sectores populares; adaptación de servicios de salud, de la educación pública y de programas de vivienda popular a las necesidades específicas sentidas por los distintos grupos; y mayor acceso y presencia en los medios de comunicación de masas.

Sin embargo, subsisten los problemas de escala: las escasas posibilidades de reproducir experiencias que muchas veces no trascienden su calidad de proyectos pilotos; la dificultad que tienen los actores de base para alterar la asignación social de recursos de distinto tipo, debido a una influencia muy marginal y a la dificultad de los partidos para incorporar las demandas "moleculares"; y sobre todo la marcada discontinuidad que han exhibido las organizaciones de base, la mayoría de las cuales tiene un rápido desgaste por frustración, y una existencia precaria y efímera. Esto le plantea a los regímenes democráticos un desafío tan complejo como motivante: ¿Cómo puede institucionalizarse la participación de las organizaciones de base en las instancias decisorias del aparato estatal, sin disolver la voluntad de autonomía y de participación activa de dichas organizaciones?

Surge aquí la necesidad de pensar en factores concretos que faciliten la descentralización en el contexto de un esquema democrático-participativo.

Un factor que conviene mencionar a modo de ejemplo en este sentido es la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo local: en torno a numerosos problemas ambientales locales es posible ensayar fórmulas de gestión participativa que —junto con abordar problemas largamente postergados y que afectan las condiciones de vida y la salud de los sectores más pobres— contribuyan a profundizar y robustecer los sistemas democráticos.

Hay al menos cuatro razones que justifican la mención de la cuestión ambiental como un ejemplo relevante: primero, se trata de problemas y situaciones concretas y cotidianas en torno a las cuales se genera un grado más o menos intenso de interacción y comunicación entre diversos grupos y actores sociales, homogeneizando el conocimiento de los problemas y facilitando las posibilidades de concertación.

Segundo, en torno a muchos de estos problemas es posible detectar e identificar con bastante claridad intereses divergentes o contrapuestos de los grupos o agentes sociales en juego, facilitando las negociaciones, el arbitraje y el logro de soluciones de transacción.

Tercero, al tratarse de problemas concretos que exigen soluciones concretas, concentran el juego político local en torno a materias con bajo contenido ideológico y difícilmente excluyentes, brindando mayor estabilidad al proceso democrático.

Cuarto, enfrentar este tipo de problemas facilita la integración a los procesos de decisión de grupos e individuos no pertenecientes a partidos políticos, lo que obliga a estos últimos a actualizar permanentemente su interpretación de las demandas y aspiraciones de la gente, enriqueciendo así los procesos participativos.

5. Cursos de acción

Si bien los efectos redistributivos de la transformación productiva podrían alcanzar positivamente a los asalariados incorporados

en actividades modernas de producción de bienes y servicios —sobre todo a través de la concertación política de amplios acuerdos entre los empresarios, los trabajadores y el Estado—, las perspectivas son menos claras para la población de los países de la región que aún participa marginalmente en el desarrollo, mantiene niveles muy bajos de productividad en el mundo informal, y se ubica territorialmente en zonas de marginalidad urbana o de dispersión rural.

En efecto, los alcances de la concertación resultan inciertos cuando se trata de incorporar las demandas de los excluidos a la negociación política y a decisiones sobre políticas. La triple condición de marginalidad económica, territorial y política los condena a permanecer dispersos y atomizados. Para incorporar acciones de concertación política es necesario crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado "mundo popular". Los desafíos en este campo son múltiples, y muchas acciones podrían entrar en conflicto con la estabilidad política requerida para la transformación productiva con apertura a los mercados internacionales, debido a sus consecuencias disruptivas.

Estas consideraciones obligan a privilegiar líneas de acción orientadas a atenuar los niveles de inequidad política. Para ello se proponen tan solo algunos cursos de acción, en dos campos específicos: primero, la vinculación e interacción entre diversos agentes sociales y el Estado, y, segundo, cursos de acción para enfrentar el problema de escala. En ambos dominios, se persigue el objetivo de que las demandas de los sectores marginados sean procesadas por distintos agentes políticos y públicos para ser incorporadas en las decisiones sobre diseño de políticas y asignación de recursos.

Para el efecto, no se propone un mecanismo único y global de concertación, sino la apertura de canales de concertación en campos específicos en que las decisiones incidan en el nivel de productividad y bienestar de los actores sociales menos incorporados a los beneficios del desarrollo, y en que la influencia de la participación de tales actores pueda ampliarse

en procesos públicos decisorios con efecto redistributivo.

a) *Los agentes sociales y su relación con el Estado*

i) *Iniciativas pluriinstitucionales para incorporar demandas sociales en el diseño de proyectos de desarrollo social integrado*

Las iniciativas multiinstitucionales en torno a programas intersectoriales de amplia cobertura, como la formación y perfeccionamiento de los recursos humanos en sectores de baja productividad, constituyen una forma comprobada de promoción. Los fondos de inversión social constituyen un intento por aprovechar esta experiencia para articular los programas públicos con las demandas propias de la comunidad. (Véase el recuadro X-2.)

Por ejemplo, puede impulsarse la atención preescolar en zonas deprimidas mediante la concurrencia de municipios, organismos de base de la Iglesia, organizaciones no gubernamentales y el sector estatal-social, asignándole prioridad a las necesidades de hogares con jefatura femenina, y asegurando la participación activa de las propias madres y familias. Medidas similares para mejorar la escolaridad en zonas deprimidas permitirían impulsar una oferta educativa adecuada a las características especiales de las necesidades locales, a fin de estimular, por esta vía, mayor continuidad y contenidos educativos acordes con las actividades económicas y productivas más próximas, sean familiares, comunitarias o locales. También pueden concurrir esfuerzos de gobiernos locales, servicios estatales de capacitación y organizaciones no gubernamentales vinculadas a sectores campesinos, a fin de que la escuela sirva como base institucional para ejecutar programas de capacitación campesina y de créditos a los pequeños productores agrícolas, al tiempo que se convierte en agente multiplicador en materias

Recuadro X-2

**LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL COMO MECANISMO PARA FORTALECER
EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
EN LAS POLITICAS DE APOYO A LOS POBRES:
UN PRIMER BALANCE EN LA REGION**

En los últimos años, y sobre todo en 1990, se han establecido fondos especiales en muchos de los países de la región destinados a financiar acciones sociales en beneficio de los más pobres y marginados durante los procesos de ajuste. Una de las mayores novedades de los fondos de desarrollo social creados en la región son las relaciones que a través de ellos se establecen entre el aparato social estatal y la sociedad civil. Los fondos han sido concebidos como instancias participativas que promueven la organización social para que la propia base popular participe en la solución de sus problemas. De este modo, mediante los fondos se reúnen recursos que pueden ser utilizados evitando las inercias burocráticas y los sesgos verticalistas que muchas veces aquejan al sector público. En este sentido deben destacarse tres elementos comunes a distintas experiencias nacionales en esta materia: el fomento de la participación popular, el rol protagónico asignado a las organizaciones no gubernamentales, y la inclusión de representantes del sector privado en los órganos de dirección y administración.

En el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (Chile) las organizaciones sociales participan en la definición de los recursos que maneja el fondo, en su forma de financiamiento y en el diseño y destino de sus gastos. En Guatemala el concepto de fondo se basa en la participación activa de las organizaciones existentes que trabajan con las organizaciones de base, tales como las organizaciones no gubernamentales, las cooperativas y las asociaciones. Diversas instituciones del gobierno han iniciado programas que contemplan la participación activa de las organizaciones no gubernamentales en particular, buscando así identificar necesidades sentidas por las comunidades locales e impulsar programas participativos para satisfacerlas.

tales como la adopción de tecnologías, los talleres de experimentación agrícola y la organización comunitaria.

En el sector informal se ha desarrollado un sinnúmero de asociaciones colectivas formadas a fin de resolver conjuntamente problemas básicos de generación de ingresos. Existen talleres productivos en ese sector que son pequeñas unidades económicas formadas por un número reducido de trabajadores, con una división elemental del trabajo y un manejo autogestionado de la organización, y que se consagran a producir bienes con escaso componente tecnológico. La unificación de los esfuerzos de los organismos ligados al apoyo de talleres productivos (organizaciones no gubernamentales, institutos nacionales de capacitación y aprendizaje, centros parroquiales), a fin de concertar políticas nacionales podría tener un efecto movilizador importante sobre otros segmentos: programas de extensión de las universidades hacia estos talleres productivos, políticas de subvención

para la incorporación de tecnologías en los talleres, facilidades crediticias a trabajadores por cuenta propia, y así sucesivamente.

- ii) *Mayores grados de articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización*

Hasta ahora buena parte de las organizaciones de los grupos excluidos han tenido o bien una articulación subordinada a los partidos políticos, o bien una relación poco continua con el Estado para negociar sus intereses. Para remediar esto, se pueden seguir tres caminos: aumentar la capacidad de presión de los movimientos sociales populares que cuentan con un grado relativo de organización; mejorar la organización de los actores pobres más atomizados, y mejorar la articulación de las diversas organizaciones de base. Por articulación se entiende, en este caso, una densa

red de movimientos sociales capaces de percibir sus demandas inmediatas y sus demandas estratégicas, para ejercer presión sobre las instancias decisorias pertinentes, y de hacerlo insertándose en las condiciones existentes de viabilidad política y económica, pues así pueden reconocer esa misma viabilidad y emplearla en beneficio propio cuando ello sea posible.

Diversas pautas generales podrían ser útiles para orientar la articulación entre las organizaciones de grupos marginados. Primero, sería conveniente difundir las nuevas tecnologías de la información y telecomunicación hacia la base social. Esa acción contribuiría a desencadenar un efecto sinérgico sobre la articulación horizontal entre organizaciones de base que tienen necesidades y demandas comunes. Asimismo, permitiría establecer sistemas parecidos al de vasos comunicantes con el fin de facilitar la incorporación de los sectores más atomizados a los movimientos sociales ya constituidos en los cuales reconozcan como propias las demandas planteadas, y de "entramar" los movimientos sociales existentes en función de los intereses y demandas compartidas.

El establecimiento de redes de información haría un aporte valioso a la articulación. Son un instrumento muy útil, de bajo costo y es fácil aprender a usarlas, al tiempo que constituyen un mecanismo de retroalimentación que puede contribuir a situar tanto las reivindicaciones como la simple concertación dentro de un contexto más amplio de participación y de convergencia de intereses, congruente con su viabilidad política. Los efectos de la telemática pueden ser amplios y decisivos. (Véase el recuadro X-3.)

Segundo, habría que redefinir las políticas culturales en función de la cultura organizativa en el mundo popular. La cultura organizativa desarrollada al margen de los procesos de modernización no sólo constituye un eslabón fundamental en la supervivencia de amplios sectores pobres, sino también ha permitido a estos sectores idear formas colectivas de ejercer

presión para que se satisfagan sus demandas. La cultura grupal en amplios grupos en situación de pobreza, incluido el mundo incaico, maya o azteca y las organizaciones indígenas campesinas, pero extendiéndose hacia las periferias urbanas, constituye un tejido sumamente denso y rico. Este tipo de acciones parece tener mayores potencialidades en países de fuerte presencia indígena, como en los países andinos, Guatemala o México (véase el recuadro X-4), o de fuerte desarrollo de las organizaciones de base patrocinadas por la Iglesia, como en el Brasil.

En tercer lugar, correspondería reforzar las iniciativas del Estado dirigidas a optimizar el impacto de la ayuda social en programas de diverso tipo: autoconstrucción de viviendas económicas, prevención en materia de salud combinada con la capacitación de las madres en los barrios más expuestos, atención preescolar y nutricional a los niños en hogares comunitarios, y otros.

Finalmente, puede facilitarse el papel articulador del "agente externo", proveniente de una organización no gubernamental, de un municipio o de un programa público, para conectar los movimientos sociales de la base con las tendencias de la sociedad en su conjunto y reducir así los niveles de segregación y fragmentación. Su función, en este caso, es brindar apoyo a las organizaciones de base para orientar sus demandas o actividades de creciente participación en la dirección que ha tomado el desarrollo a nivel nacional, en relación con otros actores sociales, y en el marco existente de concertación política. El agente no debe asumir la representación o el liderazgo de organizaciones populares, sino apoyar a las organizaciones cuando éstas lo necesiten. En este sentido, el agente externo podría brindar cooperación técnica en materia de capacidad organizativa, de conocimientos sobre procesos decisorios públicos, y de las ofertas o restricciones del aparato estatal-social, que muchas veces son desconocidas por la base social.

Recuadro X-3

LA EQUIDAD Y LOS EFECTOS SINERGICOS DE LA TELEMATICA

La difusión de tecnologías en la esfera de la telemática (la convergencia de las telecomunicaciones y la informática) abre grandes posibilidades en los distintos ámbitos de la equidad política. Los precios decrecientes, los componentes cada vez más pequeños y más portátiles, la progresiva sencillez en el uso de estas tecnologías y su fácil incorporación en usos muy diferentes, permiten su aprovechamiento con fines de articulación entre agentes muy diversos y dispersos. Los teléfonos pueden usarse sin operadores, los computadores sin programadores, las bibliotecas pueden funcionar sin bibliotecarios, las estaciones radiales sin ingenieros, la filmación de videos puede hacerse sin técnicos y pueden imprimirse boletines noticiosos sin necesidad de tener imprentas. Pese a estas ventajas, la "conexión telemática" ha sido subutilizada hasta la fecha en el procesamiento público de las demandas de los agentes más dispersos o excluidos.

En el ámbito de los agentes sociales, la incorporación de estas tecnologías puede ser decisiva para acrecentar la equidad política. Por una parte, la instalación de terminales de bajo costo y uso sencillo conectados a bases de datos, facilita el acceso de campesinos y microempresarios urbanos a información sobre áreas de interés, tales como créditos especiales y cooperación técnica. La conexión entre estos agentes sociales, por un lado, y el sector social estatal, por el otro, utilizando estas nuevas tecnologías, permitiría la adecuación constante de los programas de capacitación; mejorar la canalización del crédito a pequeños empresarios, y localizar en forma oportuna los servicios e infraestructura de transporte y energía. Por otra parte, el hecho de que se disponga de estas tecnologías para el procesamiento de la información y de telecomunicaciones podría ejercer un efecto sinérgico en la articulación de demandas entre organizaciones populares. Existen precedentes al respecto. En Guatemala, campesinos envían por fax mensajes sobre violación de derechos humanos a organizaciones no gubernamentales internacionales sin saber cómo usar la máquina de escribir. En la Amazonia del Brasil, indios analfabetos pueden intercambiar videocintas que informan sobre costumbres vernáculas. Las teleconferencias ya se están usando para coordinar acciones entre un sinnúmero de organizaciones con demandas ecológicas dispersas en la región e incluso con algunas situadas más allá de las fronteras nacionales. Las organizaciones reivindicativas vecinales en México han multiplicado las presiones ejercidas en espacios públicos para obtener la satisfacción de sus demandas con el apoyo de computadoras, bases de datos propias, y redes informativas intervecinales. En el mismo país, las federaciones campesinas están creando una base de datos independiente para tener mayor control sobre los programas de crédito rural en el país, lo que les permite mejorar su poder de negociación con los bancos estatales. Estos ejemplos aislados permiten ilustrar el potencial sinérgico que tendría el uso difundido de la telemática en la articulación de los agentes sociales para aumentar su actual presencia y su capacidad de ejercer presión sobre las instancias decisorias del Estado. Este potencial sinérgico se hace evidente al considerar la amplia gama de posibilidades que se abren: de acceso a la información (sobre servicios, derechos y demandas compartidas), de influencia en la opinión pública (al disponer de estaciones radiales, tener acceso a redes informatizadas, poner en circulación videocintas de denuncia, etc.), de agregación de reivindicaciones (mediante la utilización de bancos de datos y mayor "interconexión telemática") y para trascender las barreras de la censura (empleando redes horizontales de circulación de información).

En el ámbito de la pequeña escala la incorporación de tecnologías telemáticas puede facilitar, en primer lugar, el manejo de la planificación desde los entes descentralizados, mediante mapas detallados de áreas y necesidades críticas, de las demandas de pequeñas organizaciones locales y de la localización de inversiones con altos beneficios sociales. Asimismo, son muy útiles para el seguimiento y evaluación de los efectos de los programas municipales con alto grado de desagregación espacial y de los efectos por agentes. La aplicación de estas tecnologías en los municipios permitiría facilitar los mecanismos de consulta popular a escala local, y el procesamiento de encuestas barriales y comunitarias para detección de inquietudes y expectativas en los microagentes. También puede ser muy provechoso que en el nivel de los municipios y gobiernos provinciales se cuente con un banco computadorizado de miniproyectos propuestos por organizaciones de barrio, asociaciones microempresariales y comunidades campesinas, cuyo procesamiento para evaluar su prioridad, viabilidad y rentabilidad podría ser muy ágil. El diseño de los programas de procesamiento automático de la información para estos fines tiene un costo reducido, y se aprenden y se usan con facilidad.

Fuente: Sheldon Annis, "Giving voice to the poor", Foreign Policy, N° 84, 1991.

Recuadro X-4

EL MOVIMIENTO CAMPESINO E INDIGENA EN EL ECUADOR: UN CASO DE ACTOR POPULAR ORGANIZADO EN ZONAS RURALES

En la constitución del movimiento campesino e indígena de Ecuador existen distintos niveles de agregación espacial de las demandas. En el caso de las "uniones", conocidas como organizaciones de "segundo grado" que se constituyen dentro de un espacio de acción parroquial, la comunidad campesina participa de manera directa en la discusión de sus demandas. Las federaciones provinciales, por su parte, se constituyen en torno a una cúpula dirigente que cumple una función coordinadora de las organizaciones comunitarias dentro de la provincia. Finalmente, el movimiento campesino-indígena está adscrito a organizaciones sindicales o étnicas a nivel nacional.

Las organizaciones a nivel nacional presionan para que se satisfagan las demandas del conjunto del sector: el problema de la tierra, la reivindicación de la autodeterminación y la plurinacionalidad que ha sido recogida por el actual Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Ecuador, y demandas económicas de carácter general. En el espacio regional, tres elementos estratégicos son planteados por la movilización campesina e indígena: la lucha por la tierra, la resistencia contra la discriminación racial y la defensa contra el estilo concentrador de colonización impuesto. En lo más inmediato, las demandas por lograr mejores condiciones de vida se traducen en movilizaciones frente al costo de los insumos y bienes de consumo de origen industrial y el del transporte, los problemas de comercialización de los productos primarios, la política de precios y la política de producción agrícola.

Los principales actores en el sector campesino e indígena son las comunidades campesino-indígenas de la Sierra, los pequeños poblados serranos y las nueve nacionalidades indígenas de la costa, la Sierra y el Oriente. La articulación que este sector ha consolidado entre sus organizaciones reivindicativas a escala comunitaria, provincial y nacional ha permitido abrir espacios de negociación con el poder ejecutivo y contar con creciente cobertura en los principales medios de comunicación de masas.

Fuente: Proyecto Apoyo a la Planificación del Desarrollo Social, *Bases fundamentales para una estrategia de desarrollo social integrado para el Ecuador*, Quito, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), junio de 1991.

- iii) *Mayor capacidad de los organismos estatales que deciden sobre el manejo de recursos públicos para procesar las demandas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización*

También cabría pensar en reformas institucionales tendientes a fortalecer el sector estatal como receptor y procesador de demandas sociales dentro del conjunto de organismos redistributivos del Estado. No existen fórmulas preconcebidas para el efecto. Es evidente que es necesario fortalecer las instancias gubernamentales que procesan las demandas y que las traduzcan a políticas, programas y proyectos. En algunos países, se ha intentado dejar en manos de distintas instancias públicas la articulación de los programas sectoriales en una

estrategia integrada de apoyo a los sectores menos productivos y con mayores carencias básicas, procurando que esas instancias encuentren una legitimación a través del apoyo ciudadano, el debate parlamentario y la presión de los partidos políticos de amplia raigambre popular.

Asimismo, debería buscarse el concurso de los beneficiarios potenciales para la puesta en práctica de los programas dirigidos a responder a sus demandas. Este concurso podría impulsarse de varias maneras: mediante una estrecha red de retroalimentación entre el sector estatal-social y los beneficiarios (mayoritariamente los sectores populares) a fin de que la política económica y social acordada refleje las demandas y necesidades sentidas por los sectores populares; el diseño de una estrategia clara para llevar adelante sus programas, objetivos y etapas, que

sea comprensible y pueda comunicarse a la ciudadanía de manera directa; y su difusión mediante los medios de comunicación de masas, los animadores comunitarios, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en sectores populares y el debate parlamentario.

El sector estatal-social también podría mejorar su capacidad para recoger las demandas de los actores populares a fin de inventariarlas y procesarlas, incorporándolas en la elaboración de los programas de acción pública, así como en el seguimiento de la aplicación de políticas.

iv) *Mayor articulación entre el sistema político y los agentes y demandas del mundo popular*

Una vía que conviene reforzar para retroalimentar el sistema político con las informaciones que poseen los agentes y organizaciones dispersos en el mundo popular, es la creación de instancias regulares de discusión conjunta entre los niveles técnicos de dirigencia partidaria: parlamentario, organizaciones populares que portan demandas directas, organizaciones no gubernamentales con vasta trayectoria en el medio popular urbano y en el medio campesino, y poderes provinciales y municipales que eventualmente absorben las demandas y desarrollan acciones para canalizarlas.

Para que fructifiquen esas acciones se requiere a su vez un sistema de partidos capaz de operar como instrumento para agregar y equilibrar las demandas de diversos agentes sociales. La creación de mecanismos de financiamiento automático que aumenten el grado de autonomía económica de los partidos en relación con los grupos corporativos sería un paso en esa dirección. Por lo tanto, y como parte de las normas que rigen la labor de los partidos, cabría privilegiar su función de captar, procesar y equilibrar demandas sociales fomentando, por ejemplo, las actividades de capacitación, estudio, debate y asesoramiento de los propios partidos, al tiempo que se favorece la capacitación de sus cuadros medios.

El apoyo a la cultura organizativa también podría contribuir tanto al fortalecimiento de los partidos como de la organización de grupos marginados. Históricamente, la variable cultural ha formado parte de la práctica partidaria populista, más ligada a la voluntad de cooptación política que al apoyo a la cultura popular. En la medida en que se refuerce la democracia interna de los partidos de amplia raigambre popular y se permeabilicen las culturas organizativas y reivindicativas en aras de fortalecer la autonomía de los agentes que participan de dichas culturas, las demandas de autoafirmación cultural en los sectores populares podrían incorporarse con mayor fuerza en los programas de gobierno ofrecidos por las distintas candidaturas. Esas acciones contribuirían a que se superaran las deficiencias de representación surgidas de la desarticulación y heterogeneidad estructural de los países de la región. La amplia cobertura espacial de los partidos, y su arraigo en unidades de base, los dota del anclaje necesario para impulsar la cultura organizativa de los sectores populares.

Finalmente, es evidente que el poder legislativo, a través de la actividad parlamentaria, podrá actuar como instancia de articulación entre el sistema político y los agentes y demandas del mundo popular. Existen funciones que el legislativo puede desempeñar para incorporar demandas y necesidades sociales en los debates dentro del aparato del Estado; entre ellas, por ejemplo, la constitución de comisiones interpartidarias creadas a fin de sistematizar las demandas sociales populares y la preparación de plataformas temáticas de concertación política en las que se busque equilibrar las demandas provenientes de diversos agentes sociales.

b) *Cursos de acción para enfrentar el problema de escala*

Enfrentar el problema de la pequeña escala pasa por el fortalecimiento de los gobiernos municipales. De hecho, la región adolece de *submunicipalización*, es decir, de una muy baja

densidad de los poderes públicos locales, sobre todo en las poblaciones rurales, con una muy limitada serie de atribuciones. Por ejemplo, y como puede observarse en el cuadro X-2, en América Latina hay un municipio por cada 1 338 kilómetros cuadrados de territorio, lo que significa una relación 50 veces menos densa que en Europa occidental; asimismo, la densidad de municipios por población es la octava parte de lo que es en Europa occidental. La descentralización, pues, implica extender la municipalización.

Asimismo, para fortalecer la municipalización se requiere establecer un sistema de capacitación y asesoría técnica para la gestión de las municipalidades, reforzar el sistema financiero municipal, y dotar a la municipalidad de la capacidad de tomar decisiones y supervisar el suministro de servicios (salud, educación, saneamiento y servicios básicos, asesoría técnica agrícola, asesoría y crédito para la pequeña empresa, seguridad) y la construcción de obras.

Si bien el gobierno municipal debiera contar con el apoyo técnico (e incluso técnico-político) del aparato público central, sería de su competencia la decisión sobre prioridades en la asignación de recursos, sistemas complementarios de recaudación, y diseño y ejecución de programas sociales. La asignación automática de cierto porcentaje del presupuesto nacional para las municipalidades constituiría un paso hacia el fortalecimiento de su autonomía financiera. La capacitación técnica de los funcionarios municipales permitiría, a su vez, ir dotando progresivamente de autonomía técnica a los municipios. Las decisiones sobre las cuales el municipio debiera tener autonomía respecto del poder central podrán ir expandiendo su espectro gradualmente, conforme a la propia capacidad de ejecución de los municipios y a su capacidad para procesar demandas desagregadas en el territorio de su competencia.

La autonomía municipal no significa que cada unidad tenga que contar con un aparato

técnico diversificado, semejante al aparato técnico del Estado en su conjunto. Duplicar funciones sería incurrir en un gasto de recursos y energía que contraviene la racionalidad misma de la descentralización. Lo que sí cabe desarrollar es la fórmula funcional de coordinación entre las municipalidades y los organismos centrales, bajo la forma de apoyo técnico por parte de los organismos centrales a los organismos descentralizados.

El apoyo técnico tendría por objeto capacitar a funcionarios municipales en áreas decisivas como la identificación y evaluación de proyectos de educación, salud, vivienda y planificación espacial, y al mismo tiempo serviría, de "abajo hacia arriba", como conducto para recoger las demandas de las microorganizaciones sociales según su distribución espacial. El municipio actuaría como mediador entre la capacidad técnica estatal y las demandas sociales de su ámbito territorial, y en esa función mediadora radicaría su autonomía.

La autonomía municipal podrá ampliarse progresivamente hacia distintos campos del quehacer local. Las áreas para impulsar el ejercicio de esta autonomía podrán variar de un municipio a otro, y de un país a otro, según la fase de descentralización en curso. Podrían referirse, inicialmente, al mejoramiento ambiental como un factor relevante de descentralización y participación; a la localización de obras de desarrollo comunitario; al desarrollo de infraestructura del sistema educativo en zonas de mayor carencia, o a propuestas de autofinanciamiento sometidas a consulta popular. Pero si se busca mayor participación de los sectores más deprimidos en decisiones sobre distribución de recursos, es importante que este proceso de "municipalización" de decisiones se complemente, a escala local, con la participación de las pequeñas organizaciones territoriales de arraigo popular.

Muchas organizaciones no gubernamentales han actuado, durante la década pasada, en el ámbito local y han promovido un sinnúmero de

Cuadro X-2
DENSIDAD DE MUNICIPIOS EN RELACION A LA
SUPERFICIE Y A LA POBLACION

	Territorio		Población de municipios		Número			
	Total (1)	De aptitud agrícola ^a (2)	Cultivable y de pastos (4)	(5)	(1/5)	(2/5)	(3/5)	(4/5)
	(Miles de km ²)		(Millones de habitantes)					(Miles de habt.)
América Latina	20 877	17 134	439.3	15 600	1 338	1 098	482	28.2
Europa Occidental ^b	1 639	1 373	229.3	63 086	26	22	15	3.6
Europa Oriental ^c	441	389	53.5	11 300	39	34	23	4.7
URSS	22 402	15 492	288.7	48 296	466	321	125	5.9
Canadá ^d	6 052	4 344	26.2	4 657	1 299	933	168	5.6
Estados Unidos	9 372	6 965	248.0	19 200	488	363	224	12.9

Fuente: Elaborado por la División Agrícola CEPAL/FAO sobre la base de censos de población y Anuarios estadísticos de varios países, y Agencia Española de Cooperación Internacional, Municipalisms en Centroamérica, Madrid, noviembre de 1989.

^a Incluye bosques.

^b Incluye sólo Alemania Federal, España, Francia, Holanda e Italia.

^c Incluye sólo Checoslovaquia y Polonia.

^d Se excluyen las provincias del territorio del Yukon y los territorios del nordeste.

experiencias de desarrollo en pequeña escala con énfasis en formas innovadoras de participación social. Se han abierto canales no estatales para impulsar iniciativas de desarrollo social difundidas en los sectores excluidos de la sociedad civil. Partiendo de un "nivel micro", estas iniciativas han permitido formular diagnósticos a partir de las necesidades sentidas por los sectores más vulnerables (y vulnerados por la crisis de los ochenta) y, con base en estos diagnósticos, idear líneas de trabajo donde la participación de los beneficiarios y la movilización de la creatividad social aparecen como insumos insustituibles. A causa de la propia escasez de recursos físicos y de formación profesional, estas prácticas locales han aprovechado o generado recursos no convencionales, tales como la cultura organizativa, la capacidad de gestión local, la creatividad popular, las estrategias de ayuda mutua y la preparación de "animadores" comunitarios. Todo esto ha ocurrido en muchas unidades de base de pequeña escala, tanto urbanas como rurales.

Por ese motivo, de generarse voluntad política en los organismos públicos pertinentes para promover formas innovadoras de participación social, el trabajo coordinado con las organizaciones no gubernamentales sería muy provechoso para la formulación futura de políticas sociales para unidades de pequeña escala. Esto, por dos razones: por la vinculación ya establecida por esas organizaciones con grupos de pequeña escala y el conocimiento acabado de sus necesidades; y porque en su trabajo sobre el terreno los expertos de esas organizaciones han aprendido a desarrollar estrategias de movilización de recursos humanos, de participación de los beneficiarios y de sus demandas en el diseño y la ejecución de proyectos, y de motivación de la comunidad.

Para capitalizar esta experiencia acumulada sería recomendable poner en marcha sistemas de consulta gubernamental con las redes de organizaciones no gubernamentales. Estas consultas se orientarían hacia un objetivo preciso, a saber: optimizar los flujos de recursos

públicos (centrales o descentralizados, según la fórmula más eficaz) orientados hacia proyectos de desarrollo social propuestos por las organizaciones no gubernamentales que cuenten con probada y exitosa experiencia de trabajo en pequeña escala en sectores pobres. De esta manera podría obtenerse un doble beneficio. Primero, complementar las políticas y los programas sociales públicos de orientación masiva con una amplia red de acciones diversificadas que apuntan a las necesidades y demandas más específicas de los excluidos de la ciudad y del campo. Segundo, multiplicar experiencias de ayuda social en módulos ya probados de amplia participación por parte de los beneficiarios.

En la medida en que pueda ampliarse el espectro de proyectos eficientes de apoyo social en pequeña escala, más factible será traducir demandas desagregadas en acciones redistributivas. Los fondos de inversión social, ampliamente promovidos en la región, son una base útil para realizar este tipo de actividad. (Véanse la sección 3 b) del capítulo IX, y el recuadro X-2.)

Otro espacio propicio para incorporar las demandas específicas de organizaciones sociales de pequeña escala podría abrirse en el ámbito de los municipios. En muchos de los países de la región existen dos tipos de organizaciones territoriales de base a "escala humana" en los sectores pobres: la junta de vecinos y la comunidad campesina. Experiencias recientes en países de la región muestran espacios de participación popular posibles en los cuales las organizaciones territoriales se vinculan con las oficinas municipales: en la defensa del consumidor, el control de precios, la lucha contra la corrupción, la demanda de servicios de agua y de otra índole, las campañas de salud primaria, el mejoramiento ambiental, la movilización cultural y la fiscalización de la burocracia.

Estas iniciativas podrían institucionalizarse mediante la creación de un banco de proyectos de pequeña escala. Los proyectos serían propuestos al municipio por las propias organizaciones de base (con el apoyo técnico del

propio municipio o de alguna organización no gubernamental que haga de mediadora), y sometidos a criterios de viabilidad, pertinencia y rentabilidad. Para ello sería necesario contar con un fondo especial del municipio destinado a financiar estos proyectos, y una instancia deliberante en la que se pudieran evaluar los proyectos, jerarquizarlos por prioridades y negociarlos conjuntamente con sus eventuales beneficiarios.

Notas

¹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit., pp. 57 a 62 y 154 a 162.

² Como en muchos casos las políticas sociales han respondido a impulsos de la demanda social, los grupos beneficiados no siempre han sido los de mayores carencias sino aquellos con mayor capacidad de presión y mayor articulación con el Estado.