

350.48  
S683  
c.2

# DESEMPEÑO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LOS RETOS DE LA EQUIDAD, EL DESARROLLO  
Y LA CIUDADANÍA

---

Ana Sojo  
Andras Uthoff

Compiladores



900033698 - BIBLIOTECA CEPAL



104629

Primera edición: 2007

**Esta obra se realizó con recursos del Programa de Coinversión Social, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social. Empero, la SEDESOL no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo.**

*Reservados todos los derechos conforme a la ley*

© Naciones Unidas, 2006

©Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, 2006

© Distribuciones Fontamara, S. A.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen

Deleg. Coyoacán, 04100, México, D. F.

Tels. 5659•7117 y 5659•7978 Fax 5658•4282

Email: fontamaramx@yahoo.com.mx

ISBN 970-996-705-3

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

## INTRODUCCIÓN

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, la sede de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto de Desarrollo Social de México (INDESOL) asumen una común preocupación por las asignaturas pendientes en materia de equidad, desarrollo y ciudadanía en nuestra región. Ello se ha reflejado tanto en la iniciativa de organizar un seminario que se llevó a cabo en noviembre del 2005 en la sede de FLACSO como en la publicación del presente libro. Los aportes de CEPAL fueron elaborados por la Sede subregional de la CEPAL en México y por la Unidad de Estudios Especiales, y algunos de ellos fueron financiados por la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).

La vigencia de los derechos sociales y económicos en América Latina y el Caribe es vulnerada por los persistentes índices de pobreza e indigencia y desigualdades de ingreso. Los ciudadanos encaran una desigual cobertura y calidad de los servicios de educación y salud y de *infraestructura social básica*, lo cual acusa, además, especificidades relacionadas con etnia, género, patrimonio, edad y territorio. Por su parte, el desempeño económico volátil, los bajos niveles de inversión, la depreciación de las calificaciones de los recursos humanos, la desarticulación de las políticas sociales y de desarrollo productivo y un mercado laboral donde la informalidad tiende a incrementarse, coartan conjuntamente que la concentración del ingreso resultante de la distribución en el mercado laboral puedan modificarse de manera sustancial.

De allí la urgencia de políticas que promuevan el logro de equidad en el marco del desarrollo económico, la vigencia de acuerdos sociales en torno a un salto en el bienestar de la población que sustente pactos fiscales que hagan viable un adecuado financiamiento de la protección social y reformas de la política social que se orienten por la equidad, la eficiencia, eficacia y pertinencia de los servicios sociales.

Los trabajos aquí reunidos ambicionan constituir un aporte para reflexionar y comprender los desafíos que encara la región para avanzar hacia una ciudadanía plena y hacia una mejor inserción internacional de sus economías, amparada en una inversión en capital humano que supere sus severos rezagos y desigualdades.

## PRESENTACIÓN

Las asignaturas pendientes en materia de equidad, desarrollo y ciudadanía en América Latina y el Caribe constituyen la preocupación de este libro, que considera tres ejes: la equidad y los derechos ciudadanos, las coordenadas sociales del desarrollo económico y reformas en materia de política social y de combate a la pobreza.

En varias latitudes de América Latina y el Caribe se percibe una fragilidad del Estado de derecho, una debilidad y fragmentación de los instrumentos legales del Estado que provoca una rendición de cuentas endeble, en un contexto de desigual participación de los actores sociales y de negación de importantes derechos y garantías civiles a buena parte de la población. Teniendo como horizonte la gobernabilidad democrática, es crucial consolidar el Estado de derecho, cuya razón de ser es la protección de las libertades políticas, de las garantías de la democracia política y de los derechos civiles de toda la población y la instauración de redes de responsabilidad y de rendición de cuentas, en tanto que los actos de todos los agentes, privados y públicos, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos (O'Donnell, 2001).

El fortalecimiento del Estado de derecho, que es garante de gobernabilidad y que vela por una adecuada agregación de intereses sociales (*ibid.*), está estrechamente vinculado con el goce efectivo de los derechos ciudadanos en sus dimensiones económica, social y cultural. Tal como lo desarrolla Christian Curtis en su contribución al libro, si bien estos derechos han ganado estatus jurídico, adolecen

de serios vacíos respecto de su contenido, titulares, alcance, herramientas de protección y, por tanto, ponen sobre el tapete la interrogante sobre los instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos que son pertinentes para identificar y dar contenido a los derechos sociales consagrados por las constituciones de los países de la región.

Sônia M. Draibe y Manuel Riesco parten de que tradicionalmente los estudios latinoamericanos sobre protección social, con pocas excepciones, han soslayado el uso del concepto de Estado de bienestar, casi siempre en nombre de la especificidad histórica de la región y de la diversidad de sus países. Sin embargo, el estado del arte de la literatura internacional invita a revisar aquellas perspectivas, ya que los estudios comparativos de sistemas de políticas sociales —no sólo en relación con países o regiones desarrollados— han abierto un fértil campo de postulados teóricos sobre el Estado de bienestar social. Particularmente el enfoque de regímenes de bienestar y las categorías teóricas de nivel intermedio asociadas, parecen capturar las especificidades históricas de los procesos de emergencia y transformaciones del Estado de bienestar, en lugares y tiempos distintos a los de su desarrollo original en Europa Occidental. También se registra el notable avance de los análisis que buscan integrar las dimensiones demográficas, familiares y de género en las teorías sobre el Estado de bienestar social y que estimulan a emprender esfuerzos con esa orientación.

El bienestar social tiene un asidero fundamental en el desempeño económico y en la distribución de los frutos del desarrollo. El empleo es el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares; alrededor de 80% del total en nuestra región. La organización y funcionamiento del mercado de trabajo determinan la cantidad y calidad de los empleos generados y las remuneraciones e ingresos de las personas. Las posibilidades de acceder al empleo, la retribución, la cobertura y la protección social de los ocupados inciden decisivamente en el nivel y la distribución del bienestar material de la población. La exclusión y la segmentación social derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad, por ende, son factores determinantes de la pobreza y de las desigualdades sociales que se re-

producen en el tiempo, y que se expresan en la elevada y persistente concentración del ingreso prevaeciente en la región (CEPAL, 2000).

Los efectos sobre el empleo que ejercen el cambio tecnológico, la apertura al comercio internacional y la integración de la región de América Latina y el Caribe a la economía mundial se conjugan con las repercusiones del ajuste estructural y con las propias de los ciclos económicos. En la gran mayoría de sus países predominan la alta y creciente inseguridad e inestabilidad laboral; la progresiva desigualdad originada por la evolución de las retribuciones entre sectores, estratos de productividad y niveles de calificación; y la exclusión, atribuible a la menguante calidad del empleo, la creciente precariedad laboral y la baja cobertura de los sistemas de protección social. Un indicador preocupante en esos términos es que cerca del 70% de los nuevos empleos generados durante la década de los noventa en el conjunto de la región correspondió al sector informal (CEPAL, 2001, 2002 y 2003). El presente libro aborda esta temática desde varios ángulos.

En los últimos años, el análisis de la trayectoria de la pobreza ha permitido especificar una gama de procesos asociados con ella. Reducir la pobreza encarando sus causas requiere condiciones muy exigentes en el contexto regional: que haya crecimiento económico con baja volatilidad y que se generen empleos de calidad y alta productividad. En cuanto a la política social, se requiere inversión en capital humano, sistemas de protección social ante riesgos idiosincráticos y covariados, así como transferencias de ingreso para aliviar la pobreza estructural en coyunturas críticas. De allí la preocupación de CEPAL por analizar, especificar y cuantificar algunos vínculos entre pobreza, calidad del crecimiento y reformas en materia de política social, que remiten a la necesidad de fortalecer la inversión en capital humano y los sistemas de protección social, para crear relaciones sinérgicas entre un desarrollo económico vigoroso y el bienestar de la población.

Los sistemas de protección social adolecen en nuestros países de deficiencias importantes en cobertura tradicional y son endebles ante los riesgos que aumentan con la globalización, como son la mayor movilidad e inestabilidad laboral. La desigualdad de ingresos, el nivel de desempleo y la alta incidencia de la pobreza reclaman nuevos

programas de protección. Además de los cambios originados en los mercados de trabajo, transformaciones estructurales imponen nuevas cargas a las necesidades de financiación y amparo de la protección social y hacen prever significativos aumentos y modificaciones de la demanda de servicios sociales. Nos referimos particularmente al envejecimiento de la población, los cambios epidemiológicos y el decreciente tamaño de los hogares. De allí que el proceso de transición demográfica, unido con la dinámica del mercado de trabajo, deban considerarse en el diseño y en las políticas en materia de sistemas de protección social (CEPAL, 2001).

Tales consideraciones guían el análisis de Andras Uthoff, Cecilia Vera y Nora Ruedi, quienes a tal fin proponen y construyen un nuevo indicador: el de dependencia formal, que se refiere al número de individuos dependientes de los trabajadores que tienen un empleo formal, considerando como dependientes a quienes no son empleados formales entre 15 y 59 años de edad. Respecto al desarrollo económico, el indicador muestra que en los países de menor producto existen mayores necesidades y menor oferta de protección social, mientras que en aquellos con mayor pujanza económica sucede lo contrario. A su vez, se especifican y cuantifican diversas brechas entre necesidades y posibilidades de protección social pública, que permiten clasificar a los países en tres estadios. Se llama la atención sobre la necesidad de considerar en el diseño de las instituciones de bienestar los papeles del mercado de trabajo y la familia.

En cuanto a la desigualdad del ingreso, América Latina y el Caribe es la región más desigual del planeta y, por tanto, es fundamental indagar en cuanto a posibles vías para disminuirla. Matthew Hammill analiza la trayectoria de los determinantes de la desigualdad del ingreso a escala de los individuos que son los principales perceptores de ingresos y a escala de los hogares en Centroamérica, México y República Dominicana. Sus hallazgos empíricos para el período 1989-2002, usando el índice Theil y una metodología no paramétrica, muestran cómo la desigualdad individual del ingreso se funda eminentemente en el mercado de trabajo y en cambios del nivel de educación. Por su parte, en el corto período considerado, las estructuras familiares de los hogares parecen incidir poco en la desigualdad.

Aunque la volatilidad del crecimiento del istmo centroamericano de los últimos años es menor que la de otras latitudes de la región, Pablo Sauma indaga en cómo esta sucesión de auges y caídas en las tasas de crecimiento del PIB en períodos muy cortos puede aumentar la inseguridad económica que enfrenta la población, especialmente cuando los sistemas de protección social son débiles o inexistentes. Estas mediciones preliminares indican que en estos países la volatilidad del crecimiento parece contribuir poco al comportamiento de importantes variables del mercado de trabajo, tales como la decreciente calidad del empleo, el número de empleos de baja productividad, los aumentos en las tasas de desempleo abierto, o el comportamiento de los ingresos laborales reales. Sin embargo, son claros los hallazgos respecto de la asociación entre volatilidad del crecimiento y pobreza conforme la volatilidad se reduce, la incidencia de la pobreza se reduce también.

Otra reflexión importante en la región es cuál ha sido el efecto de las reformas de la política comercial de las dos últimas décadas en términos de objetivos como crecimiento sostenido, incremento del bienestar social y capacidad de generación de divisas. Es notable que, aun cuando la mayoría de sus países han optado por reformas comerciales semejantes, las trayectorias del crecimiento, de la desigualdad y la pobreza, han divergido en algunos casos notablemente.

El estudio comparativo de Marco Sánchez de las experiencias de Costa Rica, El Salvador y Honduras muestra que los efectos positivos de la reforma comercial han sido potenciados o bien constreñidos por la política cambiaria y por diversos factores externos, entre ellos, los elevados flujos de remesas. La elevación de la productividad se evidencia también como factor vital para el éxito de la reforma. Si bien ella depende de la innovación tecnológica asociada con importaciones menos costosas y la atracción de inversión extranjera, se requiere mano de obra calificada, condición que se ve coartada en los países que adolecen de serios rezagos de inversión en capital humano. Se realizan simulaciones con un modelo de equilibrio general computable, y los efectos en la desigualdad y pobreza se estiman con microsimulaciones basadas en datos de encuestas de hogares.

Las asignaturas pendientes del desarrollo social de la región muestran que el óptimo desarrollo de la protección social debe guiarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Esta orientación garantiza el progreso en materia de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos internacionalmente y, por lo tanto, el fortalecimiento de la ciudadanía. En primer lugar, los cambios deben posibilitar avances significativos hacia la universalización de la protección social y, a la vez, disminuir las marcadas desigualdades en cuanto al acceso y la calidad de los servicios ofrecidos. Esto debe acompañarse de una mejora de la eficacia y eficiencia del uso de los recursos mediante cambios en su gestión y asignación. También es crucial fortalecer los mecanismos de financiación por medio de una adecuada combinación de recursos públicos y de seguros sociales y privados con contribuciones obligatorias. Las dimensiones y la magnitud de la pobreza y de los riesgos hacen indispensable que los sistemas de protección social permitan la diversificación de riesgos. Las políticas focalizadas estrictamente en los sectores más pobres de la población no resultan suficientes, ni permiten una diferenciación de riesgos adecuada y estable (CEPAL, 2000 y 2002).

Ana Sojo examina, desde los ángulos conceptual e histórico, el vínculo institucional entre las políticas selectivas y las sectoriales en la región durante las tres últimas décadas, cuya trayectoria ha estado marcada por las perspectivas conceptuales en la materia de focalización en boga y por diversas orientaciones en materia de políticas; algunas reformas de las políticas universales que han incidido en lo sectorial también han condicionado las políticas de focalización. Se distinguen cuatro hitos fundamentales: la focalización y su vínculo con los planteamientos de redistribución con crecimiento; las propuestas *reduccionistas* de focalización y sus desplazamientos conceptuales y efectivos a lo largo de las dos últimas décadas; las reglas de algunos programas de transferencias condicionadas contemporáneas que sobresalen por su escala en la región; finalmente, políticas selectivas que aunque pudieran subsumirse en políticas contra la pobreza, las trascienden generalmente por su tipo de prestaciones y de objetivos. Se plantean algunos retos institucionales y organizativos que implica establecer relaciones complementarias entre las políticas sociales sectoriales y las selectivas.

Las reformas de las políticas sociales no sólo modifican el *modus operandi* de los sectores sociales, sino que también redefinen el papel de intermediación política que cumplen estas políticas en las relaciones entre el Estado y la sociedad. De allí que sería ingenuo o tecnocrático pensar que es fácil lograr un consenso en torno a la vigencia de los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad en materia de política social, ya que tal conformidad de objetivos debe crearse a partir de posturas conflictivas, mediante ingentes esfuerzos políticos.

Luego, resulta crucial analizar la factibilidad de las reformas en materia de política social considerando su dimensión estrictamente política a partir del contexto político-institucional de los países y de la evolución de estos procesos, que dan cuenta de los objetivos perseguidos y de las estrategias de los reformadores para aumentar y proteger la factibilidad política de sus iniciativas. Con esta óptica, Alejandra González emprende un minucioso estudio de recientes reformas del sector salud en Guatemala y México, y de la educación en República Dominicana.

Por su parte, otros dos trabajos examinan reformas sectoriales de la política social. La reforma de la salud es crucial para incrementar la equidad de los sistemas, la cobertura de la población y las prestaciones ante los diversos riesgos que acarrea el avance en la transición epidemiológica de la región y su carácter polarizado en aquellos países donde las desigualdades en salud son muy profundas. Adolfo Rodríguez describe exhaustivamente los programas innovadores de extensión de la cobertura en atención de primer nivel de salud en Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Las innovaciones abarcan la asignación de recursos, la combinación pública privada y la participación de la sociedad civil y del poder local en la gestión y control de algunas, y el alcance de los logros varía según los recursos destinados y el grado de desarrollo institucional de los países.

La reforma de los sistemas de pensiones es crucial, debido a su peso específico en el gasto social y a su recurrente carácter regresivo. Está sobre el tapete la discusión de adecuados mecanismos de financiamiento solidario. La privatización de los sistemas de pensiones ha acarreado nuevos problemas fiscales debido a su segmentación y a las discontinuidades de las cotizaciones asociadas con la

creciente precariedad del trabajo. También la amplitud del trabajo informal representa un gran desafío en cuanto a financiar pensiones no contributivas para el vasto contingente de la población excluido de los sistemas contributivos.

En el caso de Costa Rica, pese a los esfuerzos por extender la cobertura del sistema de pensiones mediante sucesivas reformas, los resultados aun son modestos, ya que la cobertura no ha crecido en los últimos 25 años y la mitad de la fuerza laboral no contribuye a los sistemas de pensiones de la seguridad social. Fabio Durán explora opciones para dotar de pensiones a la población excluida de los programas contributivos. Formula y cuantifica escenarios alternativos de inclusión contributiva basados en subsidios a las cotizaciones, considerando un espectro de financiamiento, beneficios y análisis de costos futuros, mostrando su virtual viabilidad fiscal conforme al crecimiento económico y a los equilibrios actuariales.

En la perspectiva de los derechos sociales, temáticas como la igualdad de género están marcadas por una asimetría de estatuto entre la igualdad como norma y las diferencias de hecho, ante lo cual el principio de igualdad adquiere sentido como criterio de valoración, que permite reconocer y contestar, junto a la divergencia que siempre puede existir entre normas y hechos, la inefectividad de la norma respecto del tratamiento efectivo de las diferencias (Ferrajoli, 2002). De allí la relevancia de políticas orientadas hacia la equidad de género, que se entrecruzan con otros planos de la desigualdad social.

Respecto de la experiencia mexicana, Cecilia Loría discurre acerca de la cuestión de género relacionando la pobreza con la participación ciudadana de las mujeres y establece cómo su aspiración de ciudadanía plena, de participación y de autonomía en la toma de decisiones se ve limitada por diversos factores. Realiza una aproximación a los vínculos entre la satisfacción de las necesidades básicas de las mujeres y su capacidad de libertad, autonomía y ejercicio de los derechos ciudadanos, considerando una gama de aspectos relativos a la edad, el trabajo doméstico, las responsabilidades del cuidado en el hogar, el trabajo asalariado, el valor de los ingresos femeninos para el ingreso familiar y las decisiones respecto de la sexualidad y la reproducción.

Para cerrar esta presentación, cabe señalar que la amplitud y niveles de protección que se desean brindar y la calidad de la protección social están sujetas al nivel de desarrollo económico y a la vigencia de pactos fiscales que encarnan los acuerdos políticos y sociales respecto del nivel de bienestar que cabe garantizar a los ciudadanos. El necesario aumento del gasto social debe darse en el marco de una fiscalidad sostenible en el tiempo, del fortalecimiento del equilibrio actuarial de los sistemas contributivos de protección social, y de la ejecución de políticas económicas que promuevan un crecimiento económico de calidad y cuenten con capacidad anticíclica para amortiguar los choques que causan vulnerabilidad y empobrecimiento (CEPAL, 1998, 2000 y 2006).



## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, *El pacto fiscal*, LC/G. 1997 (SES.27/3), 15 de abril 1998.
- \_\_\_\_\_, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28/3), 28 de febrero 2000, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, LC/G.2138-P, Santiago, Chile, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157 (SES.29/3), 9 de abril 2002.
- \_\_\_\_\_, *Pobreza y vulnerabilidad social: mercado de trabajo e inversión social en el istmo centroamericano a inicios del milenio*, México, 2003, LC/MEX/L.586.
- \_\_\_\_\_, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294 (SES.31/3), marzo 2006, Santiago, Chile.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2002.
- O'Donnell, Guillermo, "La irrenunciabilidad del Estado de derecho", en *Revista Instituciones y Desarrollo* núms. 8 y 9, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2001, pp. 43-82 [http://www.iigov.org/revista/?p=8\\_02](http://www.iigov.org/revista/?p=8_02)



**PRIMERA PARTE**

**ELEMENTOS CONCEPTUALES**  
**DE LA POLÍTICA SOCIAL**



# LOS DERECHOS SOCIALES EN PERSPECTIVA: LA CARA JURÍDICA DE LA POLÍTICA SOCIAL

*Christian Courtis*

## INTRODUCCIÓN

El lenguaje de los juristas y aquel de quienes han tenido a cargo el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales han estado, inexplicablemente, divorciados durante demasiado tiempo. A modo de inflexión, este artículo introduce los derechos sociales como perspectiva complementaria a la propia de las políticas sociales, en el marco de la polémica sobre desarrollo humano y reducción de la pobreza en América Latina.

En tal orden de ideas, se abordan, en primer lugar, algunos ejes de la caracterización de los derechos sociales y sus dificultades. En segundo término, se discute la pertinencia del uso de instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos para identificar y dar contenido a los derechos sociales consagrados por las Constituciones de los países de la región. Por último, mediante una aproximación en varios niveles, se presenta un panorama de las garantías de los derechos sociales.

## **I. EL PARADIGMA DE LOS DERECHOS SOCIALES: ALGUNAS PREMISAS TEÓRICAS**

La cuestión de las garantías de los derechos sociales es un tema complejo, en la medida en que aún hay pocas certezas vinculadas a cómo abordarlo conceptualmente. En general, en nuestra región, los derechos sociales, reconocidos tanto en instrumentos constitucionales como internacionales, han tenido un valor más bien declarativo: existen grandes carencias en el modo en que se han traducido en mecanismos concretos de garantía.<sup>1</sup>

Para explicar esa situación, deben señalarse algunos problemas. El primero es la idea de que el paradigma de los derechos sociales es todavía un modelo incompleto. ¿Qué significa esto? La noción de “derecho social” no es nueva: tiene ya más de un siglo. Surge a fines del siglo XIX y, gradualmente, se va incorporando a constituciones, a leyes locales, a pactos internacionales, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX.

Para afirmar que se trata de un paradigma incompleto la cuestión es, claro, con qué paradigma se lo compara (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 47-64; Ferrajoli, 2003, pp. 11-21). Sucede que el paradigma que informa el núcleo de la formación de los juristas, de los jueces, de los abogados, corresponde a una tradición mucho más antigua que la del derecho social: se trata de la tradición del derecho patrimonial, el derecho privado. Lo que aprenden los abogados en la universidad es básicamente el derecho relacionado con los negocios, con los contratos, con el patrimonio, con la propiedad. Esto sucede en la mayor parte de nuestra región. Se trata de un paradigma que ha tardado cuatro o cinco siglos en madurar, y que ha girado centralmente sobre las ideas de propiedad, de contrato y de responsabilidad civil.

Gran parte de los elementos alrededor de los cuales se piensa el derecho, ha tenido que ver con este modelo patrimonialista, moldeado a partir de un sujeto que es propietario, y que tiene ciertas relacio-

---

<sup>1</sup> Para una discusión más extensa de este problema ver Abramovich y Courtis, 2002, capítulo 1.

nes con otros propietarios. De modo que, aunque en las constituciones o en los pactos de derechos humanos se establezcan derechos sociales, todavía no se ha generado un paradigma completo sobre cómo dar contenido a estas categorías –por lo menos no en una medida comparable a la que sí ha desarrollado el modelo del derecho privado. Las preguntas que debemos contestarnos son: ¿cómo diseñar las relaciones entre los sujetos que son titulares de los derechos? ¿Cuáles son los alcances de estos derechos? ¿Cuáles son las obligaciones que surgen de estos derechos? ¿Quiénes son los sujetos deudores de estos derechos? ¿Cuáles y cómo deberían ser sus instrumentos de garantía o de protección?

Estas herramientas conceptuales han sido generadas en otros campos por la dogmática o doctrina, es decir, por las teorías y categorías que producen los juristas, y que funcionan, esencialmente, como instrumentos pedagógicos de socialización en el mundo del derecho. Pues bien, buena parte de nuestra dogmática, de nuestra academia, se ha dedicado a aquellas áreas del derecho que son las tradicionales: el derecho privado, el derecho de los negocios. Para verificarlo, es bueno preguntarse qué producción local hay con respecto al contenido de algunos derechos sociales, como los derechos a la salud, vivienda, educación o alimentación. La respuesta, en general, es que muy poco, si se la compara con los libros que se publican sobre responsabilidad civil, sobre contratos mercantiles o sobre juicios ejecutivos. La disparidad, la asimetría de la producción, es enorme, porque gran parte de los recursos simbólicos del derecho se han dedicado a proteger a los intereses de los propietarios, a proteger el derecho de propiedad, y no a los derechos sociales que, pese a estar establecidos en una constitución, casi no han tenido desarrollo. Así, por ejemplo, no es nada extraño que en América Latina, cuando se nombra a un abogado, la gente se asuste por su fama de “ave negra”. ¿De dónde viene esta idea? De que a los abogados se los relaciona habitualmente con sucesos trágicos: sucesiones, muertes, accidentes de tránsito, reclamos por daños y perjuicios, incumplimientos contractuales, desalojos, divorcios, situaciones por el estilo. Ver a un abogado, a un jurista, como alguien que encarna la defensa o el acceso a derechos sociales aún resulta lejano. Este parece ser todavía un papel secundario del abogado. En las categorías que se enseñan en

las facultades de derecho, la noción de que los derechos sociales son derechos, y de que los abogados pueden colaborar en la defensa de derechos sociales, son aún nociones débiles, fragmentarias, incompletas. Esto no significa que estén completamente ausentes de la enseñanza del derecho, pero hasta el momento han sido insuficientemente articuladas.

Una segunda premisa importante tiene que ver con otra dificultad. El paradigma del derecho social es un paradigma joven en comparación con el del derecho privado. Pero a eso se suma otro problema. La primera manifestación del derecho social, como tal, está relacionada con los derechos vinculados con la situación del trabajo asalariado (Ewald, 1985, pp. 723-8 y 1986, pp. 40-75; Hepple, 1994). Desde el punto de vista histórico, la primera etapa de consolidación de estos derechos ha tenido que ver con la idea de la centralidad del trabajo, que es una idea muy poderosa, y que atraviesa gran parte de las teorías emancipatorias del siglo XIX y XX, entre ellas el marxismo. El trabajo se utiliza como categoría central para entender la sociedad, las divisiones de clases, las luchas de emancipación, la explotación. Y por ende, el nacimiento y desarrollo del derecho social están marcados a fuego por el intento de codificar en términos jurídicos los conflictos relacionados con el trabajo asalariado.

Esta idea está estrechamente relacionada con un cierto modelo de sociedad, que correspondió especialmente al período de oro del Estado de bienestar en los países desarrollados desde la segunda posguerra hasta mediados de los años setenta. De acuerdo con ese modelo originario del derecho social, si el trabajo es el lugar central de integración social, las formas de redistribución de la riqueza deben ir vinculadas a la situación del trabajador asalariado.

Ciertamente, este modelo jamás se correspondió demasiado con las condiciones del mercado de trabajo de América Latina. Gran parte del mercado de trabajo de nuestros países ha sido y sigue siendo informal, de modo que este modelo de redistribución deja fuera paradójicamente a las mayorías —a quienes, en teoría, deberían estar destinados los derechos sociales, ya que son quienes están en peor situación socioeconómica.

Sucede que hoy, desde hace casi dos décadas, la idea de un mercado de trabajo asalariado que integre a la gran mayoría de la pobla-

que tradicionalmente se ha dicho que los derechos sociales no son justiciables: típicamente, se los ha considerado derechos “programáticos”, dirigidos a motivar la acción de los poderes políticos y no a ser aplicados por los jueces. El derecho internacional de los derechos humanos —especialmente el trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— ofrece buenos argumentos para refutar ese prejuicio, dando la pauta de que un componente necesario de los derechos sociales es la previsión por parte del Estado de recursos suficientes, dentro de los que se destacan los recursos de carácter judicial o equivalente<sup>6</sup> en los casos de incumplimiento de sus obligaciones por parte del deudor —que habitualmente es el Estado, aunque los deudores de derechos sociales también pueden ser sujetos de carácter privado, como en los casos de privatización de ciertos servicios públicos, tales como los de salud, educación o seguridad social.

Mientras en muchos países de la región sigue primando la idea tradicional de que los derechos sociales no son justiciables, existen en varios países —Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Venezuela— muy buenos ejemplos de prácticas en que los jueces hicieron justiciables derechos tales como los derechos a la salud, vivienda o educación —tendencia que marca una pauta de ruptura de la tradición dominante en esta materia. Esta tendencia confirma muchos de los desarrollos en la materia efectuados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque el Sistema Interamericano no ha avanzado aún claramente en esta dirección, existen algunos indicios de posible empleo del mecanismo de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —y, finalmente, ante la Corte Interamericana— como mecanismo de justiciabilidad en el plano internacional, en especial por vía de la protección indirecta de derechos sociales, o de su interconexión con derechos civiles o políticos.

De todas maneras, más que confiar únicamente en el desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad en el plano internacional —cuyo

---

<sup>6</sup> Ver, al respecto Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)” (1990), pág. 5.

Por último, y sin ánimo de exhaustividad, algunas garantías políticas están vinculadas con formas de diseño institucional que establecen controles mutuos entre los poderes políticos, controles internos de los propios poderes, y algunas formas de control externo. En este ámbito, el del control externo, se sitúa la tendencia, verificada en gran parte de los países latinoamericanos, de creación y asignación de funciones de control político —amén de algunas facultades jurisdiccionales, que comentaré después— a *ombudspersons* o instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, tales como Defensorías del Pueblo, Defensorías del Habitante y del Ciudadano, Procuradurías de los Derechos Humanos, Comisiones de Derechos Humanos, etc. La tarea de estas instituciones debe guiarse por los estándares producidos internacionalmente en materia de derechos humanos.

La otra cara de las garantías institucionales son las garantías de carácter jurisdiccional. Las garantías jurisdiccionales son instrumentos —que tradicionalmente adoptan la forma de acciones, recursos, demandas o quejas— que permiten que la persona titular de un derecho acuda a una autoridad independiente —habitualmente, el Poder Judicial u órganos cuasi-judiciales— con poder para determinar la existencia de un incumplimiento e imponer una sanción al sujeto incumplidor —la realización de la acción debida, la anulación de la indebida, reparaciones o penas (Guastini, 1999, pp.185-186). Gran parte de la educación de los abogados gira en torno al modo de funcionamiento de estas garantías: cuando una persona incumple con una obligación que le impone un derecho, se inicia una demanda para que un juez certifique la existencia de una violación y le imponga una obligación determinada, como la de cumplir, o una sanción determinada, como la de reparar o ir a la cárcel. Esta es la estructura básica de las garantías jurisdiccionales.

También en torno a este tema hay que enfrentarse a una serie de obstáculos históricos vinculados con la posibilidad de articular garantías jurisdiccionales en defensa de derechos sociales. Sumariamente, trataremos dos de ellos (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 37-46 y 121-132).<sup>5</sup> Primero, un obstáculo de carácter ideológico, ya

---

<sup>5</sup> Para un análisis más completo, remito a estos autores.

se toman en materia presupuestaria para hacer efectivos aquellos derechos establecidos en la Constitución, en los pactos de derechos humanos y en la ley. Se trata de un momento fundamental para hacer visible y discutir qué prioridades asume el Estado y qué medios económicos va a destinar para asegurar la satisfacción de estos derechos. El movimiento por una fiscalización ciudadana del proceso presupuestario puede articular, además, la agenda de las organizaciones de derechos humanos con otras agendas, centradas en la demanda por una mayor transparencia de las decisiones políticas, por el acceso a la información pública y por el control de la corrupción.

Si las organizaciones de la sociedad civil no tienen capacidad de incidencia en materia presupuestaria, se pierde la oportunidad de fiscalizar uno de los instrumentos que define en gran medida el rumbo que tomarán las políticas sociales del Estado. Para que esto no suceda, también son útiles algunas de las técnicas relacionadas con la elaboración de contrainformes para los comités del sistema universal de derechos humanos. Los lineamientos para la elaboración de informes proporcionan algunas nociones sobre cómo hacer el seguimiento presupuestario de ciertos derechos. Por ejemplo, al menos dos nociones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –también recogidas en el texto del Protocolo de San Salvador– suponen necesariamente la evaluación de dimensiones presupuestarias: la noción de “progresividad” y la adopción de medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles”. La obligación de “progresividad” requiere del Estado una mejora constante en la situación de goce de los derechos sociales: para ello, uno de los parámetros a evaluar diacrónicamente es la previsión de partidas presupuestarias para satisfacerlos. La obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” supone la posibilidad de evaluar el empleo de los recursos públicos, y la priorización que el Estado haga de ellos –por ejemplo, mediante la comparación del porcentaje presupuestario destinado a satisfacer derechos sociales con el destinado a otros gastos que no corresponden a la satisfacción de derechos humanos–. La obligación requiere también que el Estado agote sus esfuerzos para acudir a la cooperación internacional si no tiene capacidad de mejorar progresivamente la efectividad de los derechos sociales previstos en los pactos internacionales.

cómo destina partidas presupuestarias, qué resultados obtiene, qué indicadores usa para evaluar sus políticas públicas. Sin la existencia de instrumentos legales que aseguren el derecho de la población a acceder a información pública, hay pocas posibilidades de monitorear políticas públicas. Se trata de un gran desafío para las organizaciones de la sociedad civil, ya que para controlar políticas públicas, especialmente en materias complejas como vivienda, educación, seguridad social, se requiere cierta capacitación técnica y fundamentalmente contar con los datos relevantes.

Otra garantía institucional importante de todo derecho—incluyendo los derechos sociales— es el presupuesto. Está claro que ninguno de los derechos sociales que he mencionado—salud, vivienda, educación— pasa de ser una mera promesa si no existen partidas presupuestarias destinadas a hacerlos efectivos. Esto hace del procedimiento de formulación, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto una instancia de importancia fundamental para la satisfacción de los derechos sociales, y para la fiscalización ciudadana de esa satisfacción (FUNDAR, 2002). El presupuesto es el instrumento legislativo que marca en gran medida la política pública que lleve a cabo la Administración en materia de derechos sociales. Por ejemplo, aun cuando existan garantías jurisdiccionales, y los jueces condenen al Estado a realizar obras o cubrir prestaciones sociales, la efectividad de las sentencias dependerá en gran medida de la efectiva previsión de partidas presupuestarias al efecto.

En algunos países de la región se han desarrollado instrumentos concretos que permiten la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto—es el caso del presupuesto participativo en muchas ciudades de Brasil (Genro y de Souza, 1998; y Villasante y Garrido, 2002).<sup>4</sup> Pero en otros casos, es necesaria la activación de las ya mencionadas garantías sociales para hacer transparente el proceso presupuestario—es decir, para impedir que ese proceso se opaque y quede sujeto únicamente a la dinámica endógena del sistema político—. La incidencia de estas garantías sociales es imprescindible para instalar una discusión clara acerca de cuáles son las decisiones que

---

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, sobre la experiencia de Porto Alegre (Genro y de Souza, 1998), y en general (Villasante y Garrido, 2002).

das de las obligaciones internacionales, cuáles son las metas que se ha fijado el Estado, y cómo ha cumplido el Estado con ellas en un lapso determinado. Para llevar a cabo esta tarea en materia de derechos sociales, resultan de suma utilidad las directrices desarrolladas por los distintos Comités establecidos por los Pactos del Sistema Universal –en especial, las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las del Comité de los Derechos del Niño– para la elaboración de informes estatales: estas directrices detallan la información necesaria para evaluar la situación de un derecho. Aunque el Sistema Interamericano no ha avanzado demasiado en esta dirección, una tarea concertada en este campo por parte de las organizaciones de la sociedad civil de nuestra región podría mejorar la efectividad de algunos mecanismos de seguimiento de derechos humanos del Sistema. Así, por ejemplo, queda pendiente la tarea de puesta en funcionamiento de los mecanismos de informes del Protocolo de San Salvador y de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Personas con Discapacidad –una vez puestos en marcha, su efectividad dependerá en gran medida de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de producir contrainformes sólidos–. En el mismo sentido, sería una estrategia importante para mejorar la calidad y la efectividad de algunas de las facultades de promoción de los derechos humanos de la Comisión Interamericana –de la elaboración de informes nacionales y temáticos, y de la realización de audiencias temáticas.

Amén de su utilidad para elaborar contrainformes destinados a los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, las técnicas dirigidas a diagnosticar o informar la situación de un derecho social permiten establecer una forma de monitoreo interno permanente: un mecanismo de seguimiento de políticas públicas y de alarma para detectar e incidir en aquellos supuestos en los que las políticas que resulten regresivas, ineficientes u ofrezcan resultados mediocres.

Esto nos lleva a otra cuestión estrechamente relacionada con las posibilidades de llevar adelante ese monitoreo: se trata del principio de publicidad de la actividad gubernamental y del acceso a la información pública. Desde luego, no podremos controlar las políticas sociales si no sabemos qué hace el Estado para satisfacer derechos,

formes sombra” por parte de organizaciones de la sociedad civil implica también desarrollar capacidades de monitoreo de acciones y resultados periódicos —es decir, capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de la eficacia de las políticas estatales destinadas a satisfacer derechos sociales dentro de plazos temporales determinados.

Algunos conceptos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, como el principio de progresividad (y la correlativa prohibición de regresividad) (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 92-116) son una herramienta útil para los actores sociales que pretenden controlar una política pública. Para que ese concepto sea operativo, es necesario un seguimiento temporal que va bastante más allá de la denuncia de un caso concreto. Para llevar a cabo ese seguimiento hay que desarrollar algunas técnicas de monitoreo, tales como el empleo de indicadores de acciones y de resultado, el establecimiento de patrones de medida o la fijación de benchmarks (hitos, o parámetros), capaces de medir el sentido y la eficacia de una política pública (Kirby 2003, pp. 325-346; y Tomaševski, 1995, pp. 389-401). Para ello se requiere cierta capacidad técnica y una tarea constante de recopilación y actualización de datos. El principio de progresividad en materia de derechos sociales requiere la evaluación de las acciones estatales y de sus resultados a lo largo del tiempo —de lo contrario, es imposible afirmar si la situación de un derecho tal como el derecho a la salud o el derecho a la vivienda ha avanzado, se ha estancado o ha retrocedido—. Por ejemplo, para saber si el Estado cumple con la obligación de progresividad en materia de derecho a la salud, son necesarios al menos datos relativos al nivel de cobertura del sistema sanitario —y su comparación con niveles anteriores y con niveles posteriores—, y con algunos resultados tales como los índices de mortalidad infantil, de incidencia de enfermedades endémico-epidémicas, etcétera.

Para ello, como he dicho, no basta con la formación tradicional de los abogados, que están mayormente entrenados para llevar a los tribunales casos individuales, sino que es necesario un trabajo interdisciplinario para evaluar el desarrollo de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales, que permita medir cuáles son los recursos que se usan para lograrlo, cuáles son las metas deriva-

Un problema vinculado con el de la garantía legal de los derechos sociales tiene que ver con el hecho de que la forma de satisfacer muchos derechos sociales —especialmente los que están relacionados con la seguridad social, la salud, la vivienda y la educación— requiere necesariamente la constitución de un servicio público, o algún tipo de servicio controlado por el Estado, que garantice ese derecho para una población determinada, es decir, que distribuya socialmente ese derecho entre sus titulares. Por varias razones, especialmente por lo que ya he llamado razones de escala, el diseño de esos servicios destinados a satisfacer derechos sociales —seguridad social, salud, vivienda y educación— implica: primero, la satisfacción de estos derechos a partir de la consideración colectiva o grupal de los destinatarios del servicio; segundo, la asignación de recursos y la planificación del establecimiento y del funcionamiento del servicio no sólo a corto, sino también a mediano o a largo plazo. Es difícil pensar en el funcionamiento de sistemas tales como el educativo, el sistema de salud o el sistema de seguridad social con una planificación que se limite al corto plazo. Uno piensa el sistema educativo como un sistema integrado que tiene fases sucesivas que pueden sumar veinte o más años, desde el preescolar a la educación superior. Lo mismo pasa con el sistema de salud, y con el sistema de seguridad social. Se trata de sistemas que requieren un cronograma de planificación y un cronograma de monitoreo bastante más largo que el corto plazo o la situación inmediata.

Y esto requiere instrumentos de seguimiento y de control distintos a los que el derecho tradicional nos tiene acostumbrados. La forma tradicional de control jurídico de las obligaciones del Estado o de los particulares es el litigio judicial, que abordaré a continuación. Sin embargo, el litigio judicial resulta poco adecuado para monitorear el funcionamiento a mediano y largo plazo de estos sistemas —el sistema de salud, la seguridad social, el sistema educativo— en cuya evaluación es necesario tener en consideración muchas variables y resultados. Para este tipo de monitoreo, el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos proporciona fuentes de inspiración bastante útiles, ya que el tipo de técnicas o destrezas que están vinculados con el sistema de informes, y más precisamente con la elaboración construcción de contrainformes, informes alternativos o “in-

cho de propiedad. Deberíamos tener la capacidad de hacer lo mismo para discutir el contenido de derechos sociales, tales como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación.

¿Qué aportes de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos pueden ser útiles para robustecer esta garantía? De la insistencia de los pactos internacionales de derechos humanos –tanto los del sistema universal, como los regionales– en la importancia de las medidas de carácter legislativo para asegurar la plena efectividad de los derechos, incluidos los derechos sociales, pueden desprenderse algunas herramientas concretas de incidencia. Para ello, es útil revisar la tendencia de casi todas las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales referidas a derechos sociales en particular, la relativa a la necesidad de plasmar esos derechos en normas legislativas que aseguren su contenido. En sentido similar pueden destacarse la Opinión Consultiva OC-6 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que subraya la importancia de la ley en sentido formal como instrumento de garantía de los derechos humanos establecidos por la Convención Americana.<sup>2</sup>

Junto con estas dos garantías –la garantía del contenido mínimo esencial de los derechos sociales, y la garantía de la reserva de ley en la reglamentación de derechos sociales– es necesario desarrollar herramientas de análisis capaces de evaluar la concreción o el incumplimiento de principios fundamentales en materia de derechos sociales: la prohibición de discriminación, el principio de preferencia por los grupos que se encuentran en peor situación, y la prohibición de regresividad o de retroceso social. En todos estos casos, el empleo de los estándares desarrollados por el Sistema Universal y –al menos en materia de prohibición de discriminación–<sup>3</sup> por el Interamericano de protección de los derechos humanos es imprescindible.

---

<sup>2</sup> Ver Corte Internacional de Derechos Humanos, “La Expresión «Leyes» en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6; *Caso Baena Ricardo y Otros Vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, par. 159.

<sup>3</sup> En este sentido, los argumentos más relevantes del Sistema Interamericano provienen de la ya citada Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

derechos humanos— en una ley y, especialmente, en su reglamentación, se pierde el nivel de incidencia central. La utilización de las garantías sociales tradicionales, que están vinculadas con la participación política, debería estar dirigida a la discusión sobre cuáles y cómo son las leyes que garantizan y reglamentan el contenido de esos derechos.

En muchos de nuestros países, este momento se ha abandonado, porque hay una cierta renuencia por parte del movimiento social a participar activamente en el proceso de fijar a los poderes políticos el marco de discusión sobre cómo van a garantizar estos derechos. ¿Qué ideas están vinculadas con la noción de “reserva de ley”, o con la noción de reglamentación de los derechos por vía legal? Primero, la de generalidad y universalidad de la ley (de Cabo Martín, 2002, pp. 47-60). Nuevamente, se trata de una concepción que surge de la concepción liberal burguesa del siglo XIX, con respecto a la seguridad jurídica, pero que debe ser aprovechada también para los derechos sociales —para evitar, en la mayor medida posible, que las técnicas para satisfacer derechos sociales se limiten a la generación administrativa de programas focalizados, asignados a clientelas políticas, que no otorgan derechos, sino más bien prestaciones discrecionales, reversibles o revocables.

De modo que, si se desprecia el valor de la garantía de la reserva de ley y, en general, el valor de la ley, lo que encontramos —en lugar de la disciplina de un derecho en sentido general y universal— es un mar de pequeños programas que no están vinculados entre sí, y que le conceden a una Administración gestionada de acuerdo a criterios partidistas la discrecionalidad de otorgar o quitar prestaciones según su arbitrio. En consecuencia, así no tenemos derechos, sino planes o programas sin mecanismo de fiscalización alguno, destinados a cubrir discrecionalmente ciertas necesidades.

Subrayar la utilidad de la noción de la generalidad y universalidad de la ley es esencial para discutir también el contenido de nuestros derechos sociales. Parte de la legislación que es la base de nuestros países en el siglo XIX, la codificación civil, que sigue constituyendo el pilar de la formación de los abogados en nuestras facultades de derecho puede ser interpretada como el intento de establecer, por vía de una ley general y abstracta, el contenido de un derecho: el dere-

menzaré por las llamadas garantías políticas, que son las que están en cabeza de aquellos poderes que, en la tradición constitucional occidental, se denominan poderes políticos: el Legislativo y el Ejecutivo.

Una primera consideración importante es que buena parte de los derechos sociales tiene un asidero en la Constitución, lo cual significa la aplicación de algunas técnicas de garantía desarrolladas tradicionalmente para derechos civiles y políticos, a los derechos sociales. ¿Cuáles son estas técnicas de garantía? Una es la idea de que, cuando un derecho está establecido en la Constitución, tiene un contenido mínimo esencial que no puede ser violado por el legislador ni por las autoridades políticas (Gavara de Cara, 1994; Martínez-Pujalte, 1997; Jiménez Campo, 1999, pp. 66-80; y Prieto Sanchos, 2003, pp. 217-260). Que un derecho esté incorporado a una constitución implica la obligación, puesta en cabeza del cuerpo legislativo e, indirectamente, de la Administración, de respetar este contenido mínimo esencial, por debajo del cual cualquier política, por acción u omisión, puede ser violatoria del derecho.

Dada la ya mencionada escasez de desarrollo doctrinario local en materia de contenido mínimo esencial de los derechos sociales, la apelación a los estándares elaborados, por ejemplo, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, constituye un elemento imprescindible para dotar de sentido a los derechos sociales establecidos en nuestras constituciones.

Una segunda garantía vinculada con la constitucionalización de los derechos sociales tiene que ver con las condiciones para su reglamentación: concretamente, con la denominada “reserva de ley” (Rubio Llorente, 1993, pp. 319-332 y 333-367; y Jiménez Campo, 1999, pp. 46-48 y 61-66), es decir, con la obligación de desarrollar en sentido formal el contenido de cualquier derecho fundamental que se ha establecido en la Constitución o en un pacto de derechos humanos mediante una ley. Este momento, que es el legislativo, requiere de la incidencia de la comunidad, de los actores civiles, por la vía del empleo activo de las garantías sociales. Si no se hace transparente y se fiscaliza el momento de conversión de ese derecho —que aparece de forma más o menos genérica en la Constitución o en un pacto de

El molde del derecho de huelga puede reconocerse en otra serie de formas de auto-tutela que no están vinculadas a la situación de trabajo: por ejemplo, los boicots de consumidores, las tomas de espacios públicos, las tomas de tierra, la ocupación de viviendas ociosas. El ejercicio de formas de auto-tutela sólo se justifica en la medida en que constituya la respuesta a situación grave, como por ejemplo, la falta de acceso a un bien que constituye el objeto de un derecho social, como vivienda, alimentación o trabajo.

Esta cuestión nos lleva a otra dimensión, que está cobrando cierta importancia en el Sistema Interamericano, que es la de la criminalizar la protesta social. En un panorama continental caracterizado por la exclusión y la marginación social, y por el crecimiento de las diferencias entre ricos y pobres, gran parte de estas manifestaciones de auto-tutela son la única respuesta que tienen los colectivos excluidos, ante el incumplimiento, por parte de las autoridades, de las obligaciones contraídas en materia de derechos sociales, o ante la gran corrupción o ineficiencia que caracteriza a las políticas sociales que deberían estarles destinadas. Muchas veces en nuestros países, la respuesta del Estado es criminalizadora, penalizadora: se hace uso del aparato represivo del derecho penal para reprimir la protesta social (Gargarella, 2000, pp. 285-293; Gargarella (en prensa). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido ya varias audiencias especiales sobre esta cuestión, que parece ser un tema que atraviesa todos nuestros países. Ante los incumplimientos, ante falta de efectividad de las políticas sociales, la reacción de parte de la población es la de organizarse y ejercitar formas de auto-tutela, que en la medida en que los incumplimientos son más graves, afectan más derechos o intereses de terceros. Pero estas acciones constituyen una de las pocas herramientas de los colectivos excluidos para participar en política. En este sentido, algunos de los estándares internacionales de protección de derechos humanos también son útiles, por lo menos en un sentido defensivo, para vedar o limitar el uso de la fuerza penal del Estado.

Además de las garantías sociales, existen garantías de tipo institucional. Básicamente, quienes llevan a cabo la articulación de esta garantía son instituciones públicas –aunque exista alguna instancia de iniciativa por parte de los actores sociales–. Entre ellas, co-

de la toma de ciertas decisiones (como las que afectan, por ejemplo, a pueblos indígenas), el derecho a participar en audiencias públicas también previas a la toma de decisiones políticas, y el derecho a participar en la formulación del presupuesto (es el caso de las experiencias del denominado “presupuesto participativo”). También hay que destacar el ejercicio de un derecho desarrollado en los últimos años, relacionado con la publicidad de los actos de gobierno, que es el derecho de acceso de información pública: el derecho de todo ciudadano a saber qué hace el gobierno en materias determinadas, en especial cuando emplea el dinero que sale del bolsillo de los contribuyentes (Abramovich y Curtis, 2003, pp. 321-340 y 2000, pp. 223-255). Se trata de una herramienta de gran utilidad como instrumento o garantía de monitoreo de las políticas públicas del Estado en materia social.

Frente a todas estas garantías, el papel de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, es fundamental. El fortalecimiento de la interpretación de estos derechos tiene el efecto de robustecer los mecanismos de participación y control ciudadano de las políticas sociales del Gobierno, que son uno de los instrumentos privilegiados de satisfacción de derechos sociales. Entre los avances regionales que es importante mencionar se encuentra la jurisprudencia de la Corte Interamericana en materia de derecho a la asociación y libertad de expresión, y el trabajo de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre acceso a la información pública.

Estos derechos son los que se ejercen en tanto ciudadanos, como integrantes de una comunidad política: se trata de formas de protección del interés del ciudadano ante la gestión pública. Pero, además, existe la noción de la auto-tutela de derechos, la garantía del derecho llevada a cabo por su propio titular.

El ejemplo paradigmático de estos mecanismos de auto-tutela es el derecho de huelga; es decir, aquel que está vinculado con la iniciativa de los trabajadores para bloquear decisiones de la patronal, que pueden ser contrarias a sus intereses. En este campo el Sistema Interamericano no ha producido aún estándares sustantivos, de modo que la referencia más importante sigue siendo la de los convenios de la OIT en la materia.

político, es decir, aquellas confiadas a los poderes políticos del Estado, y las garantías jurisdiccionales, esto es, aquellas en las que la protección del derecho se pone en cabeza del Poder Judicial, o de cuerpos cuasi-judiciales autorizados a dirimir demandas o denuncias.

Comencemos con las garantías sociales. En este campo se hace visible la cuestión de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Las garantías sociales consisten en gran medida en el ejercicio de derechos que hacen posible expresarse en la esfera pública y participar en la esfera política. Es decir que un grupo importante de los llamados derechos civiles y políticos tiene una conexión especial con los derechos sociales, en tanto tales derechos, como la libertad de expresión, la libre manifestación, la libertad de prensa, la libertad de asociación —y su manifestación particular en el campo sindical, esto es, la libertad de agremiación—, el derecho a formar partidos políticos y sindicatos, el derecho al voto, el derecho de petición, son derechos que funcionan como instrumentos de incidencia en el ámbito de la determinación y control ciudadano de las políticas sociales, es decir, de las políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales. Esto hace especialmente relevante su protección para los militantes sociales y sindicales, para las personas que llevan a cabo crítica de las políticas públicas en materia social, porque funcionan como instrumento de crítica al poder, al gobierno. No es raro que América Latina sea una de las regiones del mundo con mayor cantidad de muertos entre sus dirigentes sindicales o dirigentes indígenas. Esto marca una conexión clara entre el carácter instrumental de ciertos derechos civiles y políticos tradicionales, y la posibilidad de garantizar el ejercicio de derechos sociales, que —como dije— ha sido subrayada en algunos casos llevados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Hay una dimensión un poco más contemporánea, que está vinculada con lo que a veces se denomina “derecho a la participación”. Se trata de una serie de mecanismos que acrecientan las posibilidades de los miembros de una comunidad de incidir más directamente en el diseño y ejecución de políticas públicas, por vías distintas. Entre ellos se encuentran los llamados mecanismos semidirectos de participación, como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito. En un plano similar se encuentran el derecho a ser consultado antes

estar vinculada con una estrategia de varios frentes dirigida, entre otras cosas, a incidir en la formación de políticas públicas en esta materia. Si sirve, además, para sostener un caso, pues mucho mejor.

Para pensar esa estrategia de varios frentes, es útil tener en vista el panorama de garantías posibles para saber en qué espacios se podría incidir mediante la invocación de estándares internacionales, lo cual se abordará seguidamente.

### **III. DERECHOS SOCIALES Y GARANTÍAS**

Tener identificados los derechos sociales y sus contenidos nos sitúa ya en un terreno algo más sólido. Pero para determinar los potenciales alcances de su protección, es preciso establecer cuáles son las herramientas que permiten asegurar la efectividad de esos derechos. Esto nos conduce a la cuestión de la garantía de los derechos. La noción de garantía se refiere, justamente, a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos, que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible. La experiencia histórica demuestra claramente que la efectividad de un derecho no puede estar librada sólo a la voluntad de un único órgano estatal —de modo que es necesario pensar las garantías en un sentido múltiple.

Las garantías admiten una clasificación básica, de acuerdo a quién es el encargado de hacerlas efectivas (Ferrajoli, 1999, pp. 37-72 y 2000, pp. 39-46; Pisarello, 2003a, pp. 23-53, 2003b, pp. 137-262 y 2004, pp. 363-386; Aragón, 1995, pp. 67-89; Abramovich y Courtis en prensa, capítulo 3). En este sentido, pueden pensarse en dos tipos de garantías. Por un lado, las garantías de carácter social, en las cuales el instrumento o mecanismo de aseguramiento del derecho se confía al titular del derecho, sea éste individual o colectivo. Las garantías de carácter social están vinculadas centralmente con la propia tutela que hacen los titulares de su derecho. Por otro lado, pueden distinguirse garantías de carácter institucional, que confían a una institución, especialmente de carácter público, la protección de un derecho. En este marco pueden diferenciarse, a su vez, garantías de carácter

los derechos reconocidos en la constitución local, como para la aplicación local del Pacto Internacional.

Pese a que, como ya se dijo, el Sistema Interamericano aún ha producido poco material en esta materia, es importante reconocer que existen formas de conexión conceptual entre los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Así, cuando la Comisión o la Corte Interamericana quieren interpretar un término de la Convención Americana, por lo general acuden a lo dicho por otros órganos internacionales del Sistema europeo o del Sistema Universal. Esto significa que, cuando sea necesario interpretar el alcance de los derechos sociales que uno pueda identificar en la Convención Americana, en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana o en el Protocolo de San Salvador, los órganos del Sistema Interamericano acudirán casi seguramente a los desarrollos ya efectuados por órganos de otros sistemas —y, dado que los desarrollos más consistentes en esta materia se encuentran en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es posible que estas cobren un peso importante en la tarea de definición de los derechos.

Sobre el empleo de documentos tales como las Observaciones Generales y las Consideraciones Finales de los Comités del Sistema Universal, o de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno podría, apoyado en el derecho internacional, señalar que se trata de opiniones vinculantes, o al menos de opiniones que el Estado no puede dejar de tomar en consideración cuando se trata de interpretar los derechos en cuestión. La pregunta es ¿cuán efectivas pueden ser esas opiniones a nivel local? ¿qué va a hacer un juez local, un juez de distrito, un juez de paz, con esta normativa internacional, que no conoce? Antes de deprimarnos por esta constatación, la pregunta pertinente a formular es cuáles son los mecanismos para traducir estos estándares al nivel local. Porque la idea de convertir todo lo que a primera vista aparece como una violación de un derecho social de acuerdo con estándares internacionales en un caso judicial, si los operadores del sistema judicial doméstico no están preparados para ello, es una invitación al fracaso. De modo que, en principio, la utilización local de estos criterios que provienen de órganos internacionales de derechos humanos debe

declarados como tales, pero hay una escasa labor de construcción sobre cuál es su contenido, su titular, su alcance, sus herramientas de protección.

Pues bien, sobre el contenido de estos derechos, aunque el Sistema Interamericano aún no ha producido gran cosa, el Sistema Universal resulta muy útil, especialmente a partir de los desarrollos que ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque es un tema sobre el cual no sabíamos demasiado. Este Comité, y algunos otros que lo han seguido, como el Comité sobre los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, han avanzado en una tarea de especificación del contenido, de las obligaciones y de situaciones típicas de violación de aquellos derechos sociales que no están vinculados con el trabajo —dado que sobre los derechos laborales, tanto en su faz individual como en la colectiva, sí había una larga experiencia de regulación y estandarización, sobre todo a partir de convenios de OIT—, de modo que su contenido no planteaba tantas dudas. De modo similar, en la mayoría de los países sí existía regulación, jurisprudencia y desarrollos dogmáticos sobre derechos vinculados con el trabajo, y en menor medida sobre seguridad social. Sin embargo, cuando se entra a temas vinculados con derecho a la salud, derecho a la vivienda, o a la educación, el vacío con respecto al contenido era enorme. Casi no hay dogmática producida sobre estos temas; el contenido de estos derechos no se enseña en las facultades ni aparece regulado claramente.

De modo que el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos puede fungir como herramienta para suplir en parte esta falta, porque al menos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado material sustantivo, a partir de sus Observaciones Generales, y de los comentarios o recomendaciones finales a los informes estatales. En este sentido, se han producido avances importantes sobre la definición del contenido de los derechos a la educación, vivienda, salud, alimentación y derecho al agua. Si no se cuenta, en el nivel local, con un desarrollo del contenido de estos derechos, y el país es parte del Pacto Internacional —como es el caso de la gran mayoría de los países de América Latina— se cuenta con una gran fuente de ideas sobre cómo llenar ese contenido, tanto para

tenencia a una categoría. Los mayores desarrollos en este sentido se han producido en el campo de la protección de los derechos de mujeres, niños, personas con discapacidad y adultos mayores; y, en menor medida, de personas pertenecientes a pueblos indígenas.

Retomemos el tema de la complejidad. Los criterios de interpretación que las normas internacionales han fijado para dar cuenta de esta complejidad apuntan a que, cuando existen varios tratados, o varias normas que versan sobre el mismo derecho, debe preferirse la más extensa a favor del titular del derecho. Este principio hermenéutico se denomina principio *pro homine* (Albanese, 1996; Pinto, 1997, pp. 163-171), y se encuentra reflejado, por ejemplo, en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –pero, más allá de ese reflejo específico, se trata de un principio de interpretación general de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Cuando coexisten varias normas que se refieren al mismo derecho, el principio *pro homine* marca la necesidad de articular normas distintas sobre la base del principio de preferencia de los contenidos de mayor extensión, de modo que le da al intérprete la posibilidad de seleccionar y articular diferentes componentes o partes del mismo derecho que surjan de distintas fuentes.

Supongamos que hayamos identificado los derechos sociales a los que refieren la Constitución y los instrumentos internacionales aplicables en un país determinado. Para poder operar jurídicamente con esos derechos es necesario, sin embargo, avanzar en un segundo nivel, que es el de la definición del contenido de esos derechos, es decir, el de determinar en qué consiste el derecho, quiénes son sus titulares, a quién obliga, cuál es su alcance. Por ejemplo, cuando se habla del derecho a la salud, uno debe poder definir cuál es la expectativa que está respaldada legalmente, cuál es el titular de esa expectativa, cuál es el deudor que debe cumplir con esa expectativa. También es necesario aclarar qué se puede pedir y qué no, qué queda fuera del alcance del derecho, y qué herramientas de garantía existen, en el caso de que no se cumpla con él.

La reunión de estos elementos hace posible hablar de “derechos” en sentido propio, en un sentido jurídico. Un gran desafío, referido a lo que ya denominé el carácter incompleto del paradigma de los derechos sociales, tiene que ver con que los derechos sociales están

Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial y la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Existen además otros tratados a tener en consideración: obviamente, en materia laboral y de seguridad social –y además en otras materias, como los derechos de los pueblos indígenas– los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo; como también la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, que se refiere al trato equivalente que debe brindar el Estado que acepta un refugiado, con respecto a los ciudadanos o habitantes del país, en materia de derechos sociales.

Este conjunto de instrumentos internacionales cumple claramente con la función de identificar los derechos sociales. La lista incluye derechos relacionados con el trabajo, en su aspecto individual y colectivo, y además el derecho al trabajo; es decir, el derecho al establecimiento por parte del Estado de políticas que favorezcan el acceso al trabajo; los derechos vinculados con la seguridad social, con la educación, el derecho a la salud, a la vivienda, a la alimentación. En la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se avanzó en la identificación del derecho al agua, como un derecho independiente, vinculado con el derecho a un nivel de vida adecuado. Se podría decir que la idea del derecho a un nivel de vida adecuado es un resumen de estos componentes, que serían aquellos que señalan cuáles son los parámetros necesarios para hablar de un nivel de vida adecuado. Los ejes a partir de los cuales se mide un nivel de vida adecuado son alimentación, vestido, agua, vivienda, salud, educación. Esto parece identificar algo parecido a lo que los autores de la teoría del desarrollo y algunos economistas, llaman bienes o necesidades básicas.

Dentro de los instrumentos que enumeran derechos sociales se encuentran también algunos derechos culturales, y también aquellos vinculados con la protección de ciertos grupos sociales. Algunos son derechos especiales grupales, como los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que se han configurado como derechos colectivos. Otros son derechos específicos de protección a personas vulnerables o en situación de vulnerabilidad, sobre la base de la per-

pretación, de categorías para trabajar sobre derechos sociales en el nivel interno ha sido muy pobre: esto será útil en la medida en que se pueda mostrar que la legislación o la práctica interna no se ajusta a los parámetros establecidos internacionalmente. El ámbito internacional funciona muy bien como una fuente de ideas, conceptos, estándares, para considerar la práctica nacional desde el punto de vista jurídico. Debido a que estamos vinculados por los tratados internacionales, podemos decir que estos estándares son obligatorios y sostener, así, opiniones que la dogmática local no había generado, sobre una base de autoridad reconocida normativamente —la de los órganos internacionales de interpretación de los tratados sobre derechos humanos.

## **II. DERECHOS SOCIALES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

La situación típica en nuestros países es que existan derechos sociales reconocidos en la Constitución, a veces presentados como fines o metas de políticas públicas, o como deberes del Estado. A esto se agrega la cantidad de tratados internacionales que han ratificado los países de la región, que ofrece una muy buena base para saber a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de derechos sociales.

Para ilustrar la ya mencionada cuestión de la complejidad, tal vez sea un buen ejercicio el de elegir un país cualquiera de la región, y dedicarse a identificar los derechos sociales establecidos en todas las fuentes de derechos fundamentales: la Constitución, los instrumentos del Sistema Interamericano y los instrumentos del Sistema Universal de los que el país sea parte. Así, por ejemplo, en el Sistema Interamericano, pueden identificarse derechos sociales al menos en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Protocolo de San Salvador y en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. En el Sistema Universal, los instrumentos clave son la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

similar a la de la constitución, o al menos superior a la de la ley común ha modificado sustancialmente ese panorama. Esto también implica un aprendizaje por parte de los operadores del derecho —jueces, fiscales, abogados— que no fueron formados en esta escuela, y que no acostumbraban a lidiar con la invocación de normas internacionales.

Dentro del sistema internacional también hay factores que agregan complejidad, como el hecho de contar con varios sistemas que se superponen —casi todos los países de la región son al mismo tiempo parte del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos—. Esto plantea algunas preguntas: ¿cuándo invocar las normas de uno, y cuándo las de otro? ¿cómo se compatibilizan? ¿cómo se articulan? En el momento que nos toca vivir, este problema no se aborda en las facultades, ni los jueces o los abogados están entrenados para resolverlo.

Otro tema importante vinculado con la cuestión de la complejidad es la relación entre sede interna y sede internacional, derecho interno y derecho internacional, acción a nivel interno y acción a nivel internacional. Pese a la globalización, a la regionalización, a la adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos, a los intentos de establecer acuerdos de libre comercio, la regulación de los derechos sociales sigue siendo, primordialmente, de carácter nacional y, en alguna medida, hasta de carácter local. Es preciso pensar, entonces, en cómo se trasladan esos criterios internacionales a sede interna, cómo exigir del gobierno nacional, o de los gobiernos locales, la realización de los derechos y la aplicación de los estándares que provienen de esos instrumentos del derecho internacional.

En todo caso, el sistema internacional debe pensarse básicamente como sistema subsidiario. Será útil sólo en la medida en que pueda lograr efectos en el nivel local, porque no es de esperar que todos los problemas planteados a nivel local sean llevados y resueltos en el sistema internacional. Esto supone pensar de manera estratégica las relaciones entre los recursos de carácter local y los de carácter internacional. Para el tema que nos interesa, una estrategia posible consiste en acudir a estándares internacionales, en aquellos casos en que la generación de categorías dogmáticas, de conceptos de inter-

Es pertinente introducir una premisa más: se trata de la cuestión de la complejidad de los ordenamientos jurídicos nacionales, que incluyen ahora fuertes conexiones con el ordenamiento internacional. Todos ellos están compuestos por capas o escalones distintos: en general, en nuestros ordenamientos, el reconocimiento de derechos sociales se encuentra en las constituciones o pactos de derechos humanos, que tienen una jerarquía privilegiada en la pirámide del ordenamiento jurídico. Pero es evidente que entre ese reconocimiento declarativo en instrumentos privilegiados y la realidad, hay una brecha enorme. Desde el punto de vista técnico, porque la sola inclusión de un derecho en una constitución o en un pacto de derechos humanos no asegura su completa operatividad: esto en la medida en que casi todo derecho requiere de alguna reglamentación, y de la puesta en marcha de actividades destinadas a satisfacerlo y garantizarlo. La reglamentación incluye la especificación del contenido del derecho, el establecimiento de las formas en las que uno puede ejercer el derecho, y las garantías del derecho.

Este es un desafío que plantea esa noción de complejidad. La cuestión no se limita al tema de los derechos sociales, pero también lo incluye. El incorporar pactos de derechos humanos al derecho local agrega más complejidad al asunto. Un sistema jurídico con fuentes diferentes, con una apertura al ordenamiento internacional, obliga a preguntarse cómo trasladar las nociones, conceptos, estándares que vienen del derecho internacional y aplicarlas en el derecho interno. Se trata de problemas técnicos que se les plantean a los juristas de formación tradicional, porque en los sistemas jurídicos de la región la tendencia había sido el hermetismo, la clausura, la escasa relación con la incorporación de nociones provenientes del derecho internacional. El derecho internacional era tradicionalmente un derecho limitado al cuerpo diplomático de un Estado, al manejo de las relaciones exteriores —basta ver el lugar secundario que tiene la enseñanza del derecho internacional en las carreras de derecho—. Los abogados que litigaban en el foro local apenas tenían contacto con el derecho internacional, y la invocación de normas internacionales en su labor cotidiana era extrañísima.

La incorporación del derecho internacional de los derechos humanos a los ordenamientos internos en muchos casos, con jerarquía

ción de esos recursos. Las necesidades son infinitas, los recursos pocos. ¿Cómo generar, entonces, categorías que permitan establecer prioridades en la asignación de esos recursos? Ese es un tema completamente ausente en la tradición del derecho privado y del derecho patrimonial tradicional.

Otro indicio del carácter incompleto del paradigma de los derechos sociales se relaciona con la forma en que está organizado el Estado en estas materias. En América Latina, hemos dejado librada a la discrecionalidad administrativa del Estado la gestión de aquellos servicios que satisfacen la mayoría de los derechos sociales, tales como el acceso a educación, atención médica, vivienda, alimentación, asistencia social. En muchos de estos casos, en lugar de normas que establezcan propiamente derechos, tenemos normas que organizan y otorgan competencia a la administración (Cruz Parceró, 2001, pp. 89-112). Mientras los derechos relacionados con el mundo del trabajo han generado mecanismos de participación y de control de otros actores —piénsese, por ejemplo, en la estructura de OIT: patronal, sindicatos y Estado—, en áreas relativas a derechos sociales no relacionados con el trabajo, el margen de discrecionalidad del Estado ha sido prácticamente total. Esa discrecionalidad del Estado ha generado prácticas de carácter selectivo, y orientadas a clientelas políticas, que caracterizan la forma en que se ha asignado el acceso a esos derechos sociales en la mayoría de nuestros países.

Todas estas son cuestiones que revelan la necesidad de pensar categorías que nos sirvan para articular seriamente la relación entre derechos sociales y políticas públicas destinadas a satisfacerlos, de generar estándares que permitan evaluar en términos jurídicos esas políticas y, por ende, de plantear casos en los que se puedan exigir a los poderes públicos aquellos derechos incluidos en constituciones y pactos de derechos humanos. Como veremos, un problema a resolver, a la luz de las cuestiones que ya he señalado, es el de colaborar en la tarea de completar el paradigma de derecho social, mediante el desarrollo de los elementos mínimos que deben estipularse para hablar propiamente de un derecho: definir cuál es el titular, cuál es el deudor, cuál es su alcance y cuáles son los mecanismos adecuados de garantía de ese derecho.

respecto a una realidad que parece alejarse irreversiblemente del ideal del empleo pleno y estable. Es bueno recordar que esta lentitud no es una dificultad que sólo sea achacable al derecho social: la maduración del paradigma del derecho privado, del derecho patrimonial, ha sido un proceso de cuatro o cinco siglos. El hecho de que la idea de derecho social tenga apenas un siglo, y que aún dentro de esa historia se haya producido una ruptura, un quiebre, relativo a la pérdida de la centralidad del mundo del trabajo, genera la urgente necesidad de crear categorías para pensar los derechos sociales que se adecuen a la realidad en la que nos toca vivir.

Se pueden ofrecer algunos ejemplos que conlleva ese desafío de pensar a los derechos sociales por fuera de la relación de trabajo. Existen algunas particularidades de los derechos sociales que los diferencian de la noción tradicional de los derechos patrimoniales, que estaban pensados únicamente en función individual. ¿Por qué? Primero, porque gran parte de las formas en que las que el Estado satisface derechos sociales requiere una proyección de carácter colectivo: el diseño de servicios concebidos a partir de una noción de escala. Es difícil pensar en la asignación de derechos sociales desde un punto de vista exclusivamente individual —a diferencia de los derechos patrimoniales tradicionales, que estaban pensados desde la perspectiva del individuo propietario—. La satisfacción de derechos sociales, como el acceso a servicios de salud, vivienda, educación, exige necesariamente una planificación de carácter colectivo, una planificación de escala: es imposible pensar en la asignación de un maestro por niño, o de un médico por persona. Se necesita pensar en servicios destinados a cubrir necesidades a partir de dimensiones grupales o colectivas. Esta es una cuestión que no ha sido tematizada por los cultores del derecho privado y patrimonial tradicional, y que requiere un importante esfuerzo para conceptualizarla en materia de derecho social.

Otra cuestión vinculada es la de la distribución de recursos, que siempre son escasos. Mientras que en el caso de los derechos patrimoniales tradicionales, se pensaba sobre la base del interés individual y egoísta del propietario, lo que enfrentamos en el caso de los derechos sociales es la situación de un Estado con recursos escasos, y la necesidad de establecer criterios para fijar prioridades en la asigna-

ción, a partir del esquema de un contrato de trabajo por tiempo indeterminado, también está en crisis en los países desarrollados. Dada la historia anterior, casi todo el esfuerzo que se había hecho hasta entonces para dar un sustento conceptual a los derechos sociales, partió de la idea de su vínculo con el trabajo asalariado. Esto nos coloca tanto a los latinoamericanos como a los europeos frente a un problema común, ya que durante gran parte del siglo xx, muchas políticas sociales también estuvieron destinadas a asignar derechos ajenos a la relación laboral –como los vinculados con la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, la protección familiar– por la vía de asignarle derechos al trabajador y, por cascada, a sus familiares y dependientes (Lipietz, 1997, pp. 40-75; Lo Vuolo, 1995, pp. 1-46; Miravet 2003, pp. 385-411).

Veamos, por ejemplo, cómo están estructurados los sistemas de seguridad social de nuestros países. En gran medida, los sistemas se financian sobre la base de cotizaciones compulsivas al trabajo asalariado: con los aportes del empleador y de un trabajador que cotiza porque está integrado en el mercado formal del trabajo. Si no se está en el mercado asalariado, no se forma parte de ese sistema. Por esto, parte del desafío de pensar sobre derechos sociales hoy en día tiene que ver con cómo concebir esos derechos independientemente de la posición de trabajador asalariado de su titular. Esto, claro, no significa abandonar las luchas en el espacio del trabajo que, por supuesto, siguen siendo fundamentales, sino entender que un gran porcentaje de los habitantes de nuestros países no tienen ni tendrán un trabajo estable, y a veces ni siquiera un trabajo formal.

En gran parte de las sociedades de nuestra región, ingentes sectores de la población sufren condiciones de pobreza y de precariedad frente al trabajo. De modo que seguir asignando derechos sociales por vía de la situación de trabajador asalariado, cubre apenas las necesidades de la “aristocracia” de los trabajadores, es decir, de aquellos que ya están integrados socialmente, pero no las de aquellas personas que están excluidas, que merecerían un mayor porcentaje de la redistribución de riqueza. Este es un problema sobre el que todavía no existen categorías conceptuales demasiado sólidas: el pensamiento y la capacidad de reacción de los juristas y de los reformadores sociales han sido en general lentos, y han quedado muy rezagados con

desarrollo es generalmente más lento— las organizaciones de la sociedad civil deberían poner énfasis en las posibilidades de desarrollo de la justiciabilidad de los derechos sociales en el nivel local, mediante la articulación *pro homine* de estándares constitucionales, de aquellos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos y de los contenidos de las leyes que reglamentan derechos sociales. Si el Sistema Interamericano ayuda en la materia, mucho mejor —pero el espacio central de desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad de los derechos sociales sigue siendo el de la jurisdicción doméstica.

Otro obstáculo común en materia de justiciabilidad de los derechos sociales concierne a la falta de mecanismos judiciales o mecanismos procesales adecuados para tutelar estos derechos. Ya se mencionó que la satisfacción de derechos sociales requiere en algunos casos remedios o medidas de alcance colectivo. Nuestra tradición procesal sigue atada fuertemente a una tradición vinculada con el modelo de litigio individual y patrimonialista, a partir de la cual fueron diseñadas la mayoría de las acciones típicas de los Códigos procesales tradicionales vigentes en la región. La situación-tipo sobre la cual se ha diseñado esas acciones es la del litigio interindividual: las acciones están pensadas sobre la base de que hay un conflicto entre dos personas, cuyos intereses agotan el sentido del pleito.

En materia de derechos sociales es evidente la necesidad de revisar este modelo y pensar en acciones procesales de carácter colectivo o de carácter supraindividual. Cuando la protección de derechos sociales exige la discusión de violaciones de alcance colectivo, la representación de un grupo o colectivo en juicio o la necesidad de tomar una medida como solución o remedio al caso que tenga impacto colectivo, las acciones individuales tradicionales presentan evidentes limitaciones. Corresponde en gran medida a la doctrina sugerir modelos de acciones colectivas capaces de enfrentar estos desafíos —la doctrina procesal de la región ha trabajado en gran medida en ese sentido: resultado de ello ha sido la propuesta de una ley latinoamericana modelo de acciones colectivas, que recoge las ricas experiencias de varios países de la región, como Argentina, Brasil y Colombia (Gidi y Ferrer Mac-Gregor, 2003a y 2003b). Mientras el legislador de nuestros países no dé pasos en este sentido, y no renueve

el arsenal de acciones a disposición de los justiciables, la tarea de “adecuación” de las acciones procesales tradicionales recaerá en la imaginación de los litigantes y en la creatividad de los jueces. Aunque sobre el punto la experiencia del Sistema Interamericano es aún reciente, varios casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido sensibles a la dimensión colectiva de ciertas violaciones a los derechos humanos, y a la necesidad de adoptar remedios de alcance colectivo, que trasciendan el interés de las víctimas particulares que han iniciado los procedimientos ante la Comisión.<sup>7</sup> Me parece que parte de estos desarrollos pueden ser justificados doctrinariamente a partir de una interpretación renovada de la noción de “recurso judicial efectivo”, prevista por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque se trata de una obligación de los Estados parte —en cuanto a proveer y desarrollar recursos rápidos y sencillos, u otros recursos efectivos ante la violación de derechos fundamentales—, puede suponerse que la exigencia de efectividad de los recursos jurisdiccionales también debe guiar a los procedimientos contenciosos de protección de los derechos humanos en sede internacional. Los desarrollos en este sentido de la Corte Interamericana permiten imaginar algunas adaptaciones de esa tendencia a las jurisdicciones domésticas.

Algunas objeciones a la posibilidad de establecer garantías jurisdiccionales para los derechos sociales han hecho hincapié en la falta de determinación concreta del contenido de estos derechos, y en la limitación de los recursos para satisfacerlos. La vía jurisdiccional abriría la puerta para reclamos extraordinarios de quienes tienen mayor acceso a los estrados judiciales, que no son necesariamente quienes más necesidades tienen.

Estas preocupaciones, sin duda legítimas, requieren una atención específica al menos en dos frentes. El primero, que ya he abordado, es la preferencia por la especificación del contenido de los derechos sociales por medio de la ley, entendida ésta en sentido formal, como norma general emanada del órgano representativo. Desde el punto de vista procedimental, además de la legitimidad electoral, se

---

<sup>7</sup> Ver Corte Internacional de Derechos Humanos, Caso Masacre Plan de Sánchez. *Vs. Guatemala. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 19 de noviembre 2004, Serie C No. 116, párs. 48 y 110.

trata del instrumento jurídico que requiere de mayor consenso político y el que supone mayor publicidad y transparencia. Desde el punto de vista del contenido, la generalidad de la ley, la definición de los titulares y del alcance de los derechos sociales en términos universales, permite identificar más claramente en qué consisten el derecho y sus correlativas obligaciones, y qué previsión presupuestaria debe hacer el Estado para satisfacerlo. De este modo, hay menos espacio para la asignación discrecional, a partir de criterios meramente partidarios u orientados a clientelas políticas del gasto en materia social. Queda más claro así quién puede reclamar un derecho ante los tribunales, qué puede reclamar, y de qué recursos se dispone para satisfacer los derechos previstos legalmente.

La segunda cuestión está vinculada con un problema grave en América Latina: el del acceso a la justicia y, en especial, el acceso a los servicios de un abogado que pueda representar legalmente casos de derechos sociales. El problema es grave porque en nuestros países la profesión de abogado sigue organizada en gran medida sobre la base exclusiva del lucro: se presupone que detrás de cada problema jurídico existe incentivo lucrativo suficiente para que un abogado defienda un caso. La realidad es muy otra: existen importantes “fallas del mercado” y pocos incentivos para que los abogados movidos primordialmente por el fin de lucro defiendan los derechos de gente de escasos recursos —justamente a quienes pretenden beneficiar los derechos sociales—. Este problema requiere una profunda discusión de las formas de acceso de la población con bajos recursos a los servicios jurídicos, frente a las cuales podrían pensarse una serie de alternativas: el subsidio estatal de la abogacía de “interés público” o sin fines de lucro, el establecimiento de obligaciones de carácter social sobre los miembros de la profesión, el desarrollo del litigio *pro bono*, la promoción del establecimiento de clínicas jurídicas o de despachos jurídicos gratuitos en las escuelas de derecho, la previsión de un servicio estatal de defensa pública en materias no penales, la simplificación procesal, etcétera. Los abogados tienen el monopolio —establecido legalmente— de la representación de intereses jurídicos de toda persona ante los tribunales: por, ello, es necesario establecer formas de regulación que eviten que ese monopolio se traduzca en una privación del acceso a la justicia por parte de los sectores más necesitados de la población.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis, "Acceso a la información y derechos sociales", en Víctor Abramovich, María José Añón, y Christian Courtis, (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp. 321-340.
- \_\_\_\_\_, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 47-64 y 92-116.
- \_\_\_\_\_, "El acceso a la información como derecho", en *Anuario de derecho de la Comunicación*, núm. 1, Buenos Aires, Siglo XXI, 2000, pp. 223-255.
- \_\_\_\_\_, *El umbral de la ciudadanía. Los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, en prensa, (s/f), cap. 3.
- Albanese, Susana, "La primacía de la cláusula más favorable a la persona", en Revista *La Ley*, Buenos Aires, t. 1996-C-518.
- Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder: introducción a la teoría constitucional del control*, Buenos Aires, 1995.
- Cruz Parceró, Juan Antonio, "Los derechos sociales como técnica de protección jurídica", en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró, y Rodolfo Vázquez, (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa-UNAM, 2ª ed., 2001, pp. 89-112.
- de Cabo Martín, Carlos, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 47-60.

- Ewald, François, "A concept of social law", en Günther Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlín, Walter de Gruyter, 1986, pp. 40-75.
- \_\_\_\_\_, "Le droit du travail: une légalité sans droit?", en *Droit Social*, núm. 11, 1985, pp. 723-8.
- Ferrajoli, Luigi, "Estado social y Estado de derecho", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp.11-21.
- \_\_\_\_\_, "Garantías", en *Revista Jueces para la Democracia* núm. 38, Madrid, julio, 2000, pp. 39-46.
- \_\_\_\_\_, "Derechos fundamentales", en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 37-72.
- FUNDAR, Promesas que cumplir. El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales, Fundación Ford-FUNDAR, México, 2002.
- Gargarella, Roberto, "Expresión cívica y 'cortes de ruta'", en Felipe González y Felipe Viveros, (eds.), *Igualdad, libertad de expresión e interés público*, Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones Especiales núm. 10, Santiago, 2000, pp. 285-293.
- \_\_\_\_\_, "El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema", en Roberto Gargarella, (ed.), *El derecho de resistir al derecho*, Buenos Aires, Miño y Dávila, en prensa, (s/f).
- Gavara de Cara, Juan Carlos, *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la ley fundamental de Bonn*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- Gidi, Antonio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2003a.
- \_\_\_\_\_, *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003b.
- Genro, Tarso y de Souza, Ubiratán, *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, EUDEBA- IEF CTA, 1998.

- Guastini, Riccardo, "Derechos", en *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 185-186.
- Hepple, Bob (comp.), *La formación del derecho del trabajo en Europa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994.
- Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- Kirby, Michael, "Indicators for the implementation of human rights", en Janusz Symonides, (ed.), *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, Ashgate-UNESCO, Aldershot, 2003, pp. 325-346.
- Lipietz, Alain, *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*, Madrid, Trotta, 1997.
- Lo Vuolo, Rubén, "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano", en Rubén Lo Vuolo (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila, 1995, pp. 1-46.
- Martínez-Pujalte, Antonio Luis, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 66-80.
- Miravet, Pablo, "El ingreso ciudadano", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp. 385-411.
- Pinto, Mónica, "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS-Editores del Puerto, 1997, pp. 163-171.
- Pisarello, Gerardo, "Los derechos sociales como derechos exigibles: virtualidades y límites de una consigna", en *Estudios sobre Derechos Humanos*, San Salvador, FESPAD ediciones, 2004, pp. 363-386.
- \_\_\_\_\_, "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003a, pp. 23-53.

- \_\_\_\_\_, *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria/Observatorio DESC, 2003b, 137-262.
- Prieto Sanchís, Luis, “La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades”, en *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 217-260.
- Rubio Llorente, Francisco, “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)” y “Principio de legalidad”, ambos en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 319-332 y 333-367.
- Tomaševski, Katarina, “Indicators”, en Eide Asbjørn, Catarina Krause y Allan Rosas, *Economic Social and Cultural Rights. A textbook*, Londres, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston, 1995, pp. 389-401.
- Villasante, Tomás y Francisco Javier Garrido (orgs.), *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía*, Madrid, Cimas-IEPALA, 2002.

# **ESTADO DE BIENESTAR, DESARROLLO ECONÓMICO Y CIUDADANÍA: ALGUNAS LECCIONES DE LA LITERATURA CONTEMPORÁNEA**

*Sônia M. Draibe  
Manuel Riesco*

## **INTRODUCCIÓN**

En su lucha por alcanzar la sabiduría, el debate sobre el Estado de bienestar social en América Latina sufre un destino semejante al de Sísifo. En la última década, apenas ha dado los primeros pasos hacia la comprensión de los sistemas latinoamericanos de protección social a la luz de teorías y conceptos más amplios generados por el estudio del fenómeno en otras partes del mundo. Los recientes y notables cambios experimentados por la realidad social misma parecieran obligar a que el esfuerzo de elaboración teórica se repliegue sobre sí mismo y retome su punto de partida bajo nuevas perspectivas y categorías de análisis.

¿Existe o ha existido en América Latina algo que pudiéramos definir como Estado de bienestar social? En caso afirmativo, ¿cómo tratar las marcadas diferencias entre los países? Éstas, que parecen haber sido las cuestiones polares en los primeros estudios en la re-

gión, hoy se encuentran sobredeterminadas por otros dos conjuntos de interrogantes y retos intelectuales.

Por una parte, está la comprensión amplia y sistemática de los cambios recientes desde la perspectiva de los sistemas de políticas sociales. En medio de los procesos de reformas estructurales y de modernización del Estado, fuertes cambios han incidido sobre las concepciones, la organización y la dinámica de los sistemas de protección social, sus políticas y programas. ¿Cómo interpretar tales cambios?, ¿cómo se comportaron y qué resultados arrojaron nuestros sistemas de protección social frente a procesos de transformación social tan intensos como los recientes?, ¿qué ha ocurrido con los propios sistemas de políticas sociales después de haber estado presionados casi 20 años por restricciones fiscales y encarar un aumento de demandas y reformas institucionales de diversas orientaciones y matices?

La extensa literatura acumulada en la región sobre las reformas de programas sociales, realizada por gobiernos, universidades y agencias internacionales, es bien conocida. También las evaluaciones y debates que cumplieron un rol positivo en conocimiento, intercambio de experiencias y recomendaciones de políticas. Sin embargo, todo este conocimiento acumulado no parece decir todavía lo suficiente sobre el sentido y los efectos de los cambios en los regímenes de protección social de nuestros países. Pues, como se sabe, los estudios e investigaciones suelen tratar las políticas sociales como “políticas” o “programas” en áreas y sectores específicos. Aunque sea legítimo y frecuente, este enfoque fragmentado difícilmente puede responder cuestiones referentes al sistema de protección social como un todo. Luego, al final, ¿hubo cambios de régimen?; nuestros sistemas ¿se han tornado socialmente más incluyentes? O, por el contrario, ¿pasaron por procesos de *retrenchment*, como se dice en la jerga de las políticas públicas?

Por otra parte están las preocupaciones sobre el futuro. Muchas señales apuntan hacia el agotamiento del reciente ciclo de transformaciones del modelo económico y del paradigma liberal que lo justificó. Aun cuando se reconocen sus logros en términos de estabilización financiera, democratización del sistema político y moderni-

zación del Estado, cada vez se aceptan menos sus resultados poco positivos en materia de crecimiento, generación de oportunidades de trabajo digno, reducción sustancial de la desigualdad, de la pobreza y de los arraigados procesos de discriminación de género y otros. Tal como sugiere la consigna del reciente foro "Las Américas en una encrucijada",<sup>1</sup> la región pareciera encontrarse, una vez más, en un momento de elecciones y decisiones cruciales sobre un nuevo modelo de desarrollo, cuya ecuación pueda plantear de modo más progresista y sostenible la relación entre crecimiento económico, progreso social y democracia.

¿Qué papel jugarán las políticas sociales en la nueva etapa? ¿Con qué modelos de políticas sociales convivirá la región, considerando las instituciones heredadas y los retos de una nueva articulación de crecimiento económico y estructuración democrática en las condiciones y límites actuales de las economías globalizadas? ¿Qué condiciones, posibilidades y límites enfrentarán en tal articulación según los modelos de progreso social que se diseñarán en ella?

Ambos conjuntos de interrogantes exigen una nueva lectura de las teorías y conceptos sobre los Estados de bienestar, más aun cuando ha habido un fuerte desarrollo intelectual que ha estado marcando aquellas teorías en los últimos años. Este trabajo pretende insertarse en esa perspectiva. Como parte de una agenda más amplia de investigación, realiza una concisa exposición del estado del arte de la literatura reciente sobre el Estado de bienestar social, con el objetivo, quizá ambicioso, de extraer lecciones, conceptos e instrumental metodológico que puedan ampliar las capacidades analíticas sobre el tema en América Latina.

Los Estados de bienestar latinoamericanos no siempre han sido reconocidos y analizados como tales. Al contrario, los estudios latinoamericanos sobre protección social, con pocas excepciones, han soslayado tradicionalmente tal concepto, casi siempre en nombre de la especificidad histórica de la región y de la diversidad de países. Por

---

<sup>1</sup> Foro Las Américas en una Encrucijada-Hacia la reinserción del trabajo digno en la agenda del desarrollo, de la Serie del Foro Globalización y Desarrollo del Carnegie Council, realizado en Bogotá, Colombia, 26-27 septiembre de 2005. Véase [www.carnegiecouncil.org](http://www.carnegiecouncil.org).

otro lado, con frecuencia han tendido a disociar la política social de la política económica, con claros perjuicios para una y otra.

Los recientes desarrollos de la literatura internacional invitan a revisar tales perspectivas. Por una parte, el resurgimiento de las teorías de desarrollo económico parece entrañar enfoques nuevos e integrados de la política social y de la política económica. Por otra parte, los estudios comparativos de sistemas de políticas sociales han abierto un campo amplio y fértil sobre los postulados teóricos del Estado de bienestar, no sólo sobre países y regiones desarrolladas.

En particular, lo que se dio en llamar “enfoque de regímenes de bienestar” y sus categorías teóricas intermedias parecen capturar con más exactitud y pertinencia la especificidad histórica de los procesos de emergencia y transformaciones del Estado de bienestar en situaciones regionales y temporales distintas a las de Europa Occidental. Finalmente, el notable avance de los estudios que buscan integrar las dimensiones demográficas, familiares y de género en las teorías sobre el Estado de bienestar social estimula los esfuerzos intelectuales en esta dirección.

El trabajo examina las contribuciones recientes de las teorías y debates sobre tres cuestiones decisivas para el conocimiento del Estado de bienestar: i) el análisis integrado de la economía y de la política social; ii) el análisis histórico comparado de los Estados y regímenes de bienestar social y iii) las dimensiones familiares y de género en la estructuración de los mismos.

## **I. EL TRATAMIENTO INTEGRADO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA SOCIAL**

El análisis integrado de la economía y la política social tiene una larga tradición. Constituye el eje de las grandes vertientes de la moderna sociología histórica y de los estudios del desarrollo económico, de Marx a Weber, a Durkheim y a Polanyi. En el campo de la teoría económica, integra los postulados del pensamiento neoclásico, que relaciona la política social con sus efectos redistributivos y de inversión en capital humano. Su formulación más sofisticada es qui-

zás la del pensamiento keynesiano, que captó con precisión el círculo virtuoso de lo económico y lo social en la dinámica de crecimiento económico y desarrollo social, visible en el capitalismo regulado de posguerra. A pesar de sus diferencias, estas corrientes intelectuales y académicas, además de subrayar la cuestión de la equidad, no han perdido de vista la relación entre las modernas instituciones de la política social y el proceso de desarrollo y modernización capitalistas.

Esta tradición contrasta con el tratamiento disociado de la economía y la política social predominante en las últimas décadas, sobre todo con las corrientes formalistas y abstractas que enfatizan sólo la dimensión cuantitativa de los fenómenos y las políticas sociales. Expresiones de eso serían la decadencia de las teorías del desarrollo económico y la reducción del análisis económico a su dimensión macroeconómica (Mkandawire, 2002). En el campo de la política social, la manifestación más obvia sería el predominio del análisis administrativo y organizacional de los programas sociales individualizados, más que de los sistemas de políticas sociales, y casi siempre bajo el prisma unilateral de la eficacia económica y la evaluación de resultados.

En años recientes, sin embargo, pareciera abrirse un nuevo y valioso curso de investigaciones sobre esta relación. En la ola del resurgimiento de estudios sobre el desarrollo económico, que reserva un espacio particular a la política social en la relación más amplia Estado-desarrollo económico-sistemas de protección social, la dinámica es pensada a partir de los efectos de los sistemas de políticas sociales sobre el crecimiento económico, y no solamente al revés, como hasta hace poco se venía planteando. Más que las bases materiales del progreso social, ahora se enfatiza la capacidad de los sistemas de política social para promover y facilitar el crecimiento económico, al mismo tiempo que impulsar el desarrollo social. Aquí también, como es obvio, las vertientes y perspectivas de análisis son diversas. El objetivo del presente trabajo es resaltar la evolución reciente de esta perspectiva, destacando ciertos conceptos y relaciones incorporadas al debate y al lenguaje de las políticas sociales, no hacer la exégesis de los autores y sus elaboraciones.

Probablemente, el crédito mayor por retomar, reconceptualizar y diseminar activamente tal enfoque se debe al sistema de las Naciones Unidas. Bajo su estímulo, la tesis de que la política social es condición del desarrollo económico, formulada hace más de cuarenta años bajo el concepto de desarrollo social, ha ganado amplitud y complejidad, y ha sido fortalecida recientemente por los principios de los derechos sociales y humanos, los nuevos conceptos de desarrollo humano, inversión en la gente, cohesión social y las más variadas demandas de inclusión social.

Correspondió a Gunnar Myrdall explicitar originalmente los principios orientadores de esta perspectiva. Comisionado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Myrdall coordinó en 1966 el grupo de expertos que elaboró un estudio sobre la estrategia unificada del desarrollo social y económico, orientada por cuatro principios: i) que ningún segmento de la población sea dejado al margen del desarrollo y de las transformaciones; ii) que el crecimiento sea el objetivo de la movilización de amplias capas de la población y que se asegure su participación en el proceso de desarrollo; iii) que la equidad social se considere moralmente importante, y asimismo un elemento crucial para el crecimiento de la eficiencia en el largo plazo y iv) que se confiera alta prioridad al desarrollo de las potencialidades humanas, especialmente de los niños, evitando la desnutrición precoz y brindando servicios de salud e igualdad de oportunidades (Kwon, 2003).

Desde entonces, esta perspectiva integrada se ha enriquecido notablemente. En el plano institucional, desde principios de los años noventa ha sido referencia básica de otras agencias multilaterales, como lo muestra la sucesión de eventos internacionales, empezando por la Declaración Mundial sobre la Protección de los Niños (1990), la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague (1995), las Metas del Milenio, la Carta de Lisboa, de la Comunidad Europea y la Carta Social de Islamabad (2004) (Midgley, 1995; Draibe, 2004; Güendell y Baraona, 2005).

En el plano teórico-conceptual, el enfoque integrado ganó centralidad en otras matrices analíticas: la inserción productiva<sup>2</sup> como

---

<sup>2</sup> Se adopta la expresión "inserción productiva" en vez del término inglés *productivism*, que tiene varias acepciones, desde la idea ortodoxa que antepone el crecimiento económico a toda consideración social, hasta su utilización peyorativa por sus detractores.

alternativa óptima de diseño de los programas sociales y, por otra parte, el desarrollismo como atributo de ciertos tipos de Estado de bienestar. En torno a un supuesto común de la relación dinámica entre políticas sociales y económicas, confluyen aquí concepciones distintas, desde las que piensan la política social como subordinada a la política económica, hasta otras comprometidas con el desarrollo efectivo y centrado en las personas; desde posturas que valorizan políticas macroeconómicas que promueven el empleo, el aumento de ingresos y otros resultados positivos, así como las que prefieren programas sociales que promuevan la participación económica de la gente y a la vez generen tasas de retorno positivas a la economía (Midgley, 1995 y 2003; Sherraden, 1991; Midgley y Sherraden, 2000).

La concepción del bienestar mediante la inserción productiva se presenta bajo las más diferentes versiones, manifestadas en las ideas de bienestar productivo o bienestar con trabajo o el nuevo bienestar social (*Productivist Welfare, Workfare* o *Welfare to Work, New Welfarism*) (Taylor-Gooby, 1998 y 2001), en el bienestar social positivo (*Positive Welfare*) (Giddens, 1998) y en el bienestar social activo (*Active Welfare*) (Vandenbroucke, 2005). Frecuentemente se le asocia con los partidos socialdemócratas europeos de los años noventa, en especial con la “tercera vía” y su propuesta de un “Estado de bienestar activo” (*Active Welfare State*), que promueve la reducción de los riesgos sociales mediante la educación y la capacitación, con el objetivo de transformar a los ciudadanos de receptores pasivos de beneficios sociales en personas independientes, activas, coproductoras de su propia seguridad.

Igual que otras corrientes, esta concepción, que aspira a constituirse en teoría de un “nuevo Estado de Bienestar”, valoriza la política social que contribuye a ampliar la participación económica y el crecimiento. Ha sido criticada por reducir el bienestar a poco más que reglas morales y normas de conducta, y despreciar las cuestiones de justicia social, universalidad e igualdad, lo cual en última instancia encubriría un ataque real al Estado de Bienestar<sup>3</sup> (Sabel y Zeitlin,

---

<sup>3</sup> Ejemplos de tal orientación son los *slogans* “¡No más derechos sin responsabilidades!”, “¡Que el trabajo pague!”, “¡Trabajo para los que pueden; seguridad para los que no pueden!”, “¡Terminar el bienestar social como lo conocemos!”, “¡Menos para los padres, más para los hijos!” etc., utilizados por Blair, Clinton, Giddens y otros.

2003). A pesar de no haber logrado tan ambicioso objetivo, esta perspectiva ganó amplia diseminación, hasta orientar reformas e innovaciones de programas sociales en muchos países con gobiernos de distintas orientaciones. Programas educativos, de capacitación y los que favorecen el empleo productivo y el autoempleo en microempresas o mediante el microcrédito, muy presentes en la experiencia latinoamericana reciente, han traducido aquella concepción en política social concreta.

Cabe una referencia a la vertiente del enfoque integrado que concibe la relación entre desarrollo económico y política social desde la perspectiva de los derechos humanos, según principios y tratamientos cercanos a los de la agenda de las Naciones Unidas, pero especialmente impulsada por los imperativos democráticos y de equidad social, bastante diseminados en tiempos recientes. Güendell y Baraona lo resumen bien, señalando que allí se integran "... tres cosas que normalmente se han visto separadas: el acceso a la riqueza, es decir, el problema de las necesidades; el acceso a la libertad como autonomía, esto es, el problema del ejercicio de las capacidades y el acceso al poder, lo que alude al problema de la participación social y política" (2005).

En el plano conceptual, la contribución de Amartya Sen ha tenido amplia difusión y no menor influencia intelectual. Desarrollado también en el campo de la teoría del capital humano, pero en clara divergencia con concepciones menos críticas del crecimiento y sus efectos sociales y ambientales, el enfoque integrado de Sen concibe la política social como inversión en capital humano, en capital social o en las capacidades humanas mediante programas sociales orientados a la participación de las personas y comunidades en el proceso productivo (Sen, 1999; Taylor-Gooby, 1998 y 2001; Holliday, 2000; Giddens, 1998).

El análisis histórico e integrado, en sus recientes y variadas versiones, ha avanzado y madurado mediante un amplio debate sobre las relaciones entre la economía y la política social, especialmente sobre los aspectos cambiantes y desafiantes del desarrollo económico en las condiciones actuales de globalización, confrontados con las potencialidades y límites que plantean a la política social (Esping-Andersen, 2002).

Más allá de las incontestables virtudes de la articulación o integración, la perspectiva histórica e integrada ha replanteado con fuerte legitimidad el tema del desarrollo económico en el dominio de la política social. Por otra parte, aun en visiones específicas de áreas de políticas y programas, la dimensión sistémica de la política social tiende a presentarse con nitidez. Es decir, son los sistemas de políticas sociales o, más específicamente, el Estado de bienestar, el punto de partida del análisis para articular el desarrollo económico y la política social. Pues, más que la fragmentada visión de uno u otro programa social, es la perspectiva del sistema de protección social como un todo la que posibilita examinar los efectos dinámicos de la política social en el tiempo, acompañando el mismo tratamiento dinámico con que se examina el desarrollo económico.

Por todo eso, el enfoque integrado apela a la perspectiva histórica de largo plazo. De allí que, al relacionar los sistemas de política social con el desarrollo económico, inmediatamente se plantean interrogantes sobre el crecimiento económico, sus estadios, sus calidades, sus requerimientos y efectos en el empleo y el bienestar de las personas, sus logros y perspectivas, etc.

Tal llamado a una visión histórica de largo plazo es inherente a la perspectiva desarrollista con que se analizan ciertos tipos de Estados de bienestar, tema que comentamos en la próxima sección.

## **II. EL ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARADO DE LOS TIPOS Y REGÍMENES DE BIENESTAR SOCIAL**

Desde otro ángulo, el desarrollismo como atributo de ciertos tipos de Estado de bienestar remite al nivel general del análisis histórico y de los regímenes de bienestar. El Estado de bienestar, por mucho tiempo y en buen número de postulados sobre la región, ha sido propuesto como institución exclusiva de los países desarrollados, quizás de sólo algunos países de Europa o, de modo aún más restrictivo, como creación de la socialdemocracia europea. Tal no debiera ser la comprensión. El análisis integrado e histórico antes referido abre espacio a comprender la emergencia de diversos Estados de bienestar social en países y regiones que se modernizaron más tar-

díamente. Pero, sobre todo, serán los recientes estudios sobre “regímenes de bienestar” y sus categorías teóricas de nivel intermedio (*middle-range categories*) los que permitan examinar bajo nuevos conceptos las experiencias tardías de tránsito hacia la modernidad urbano-industrial.

## **1. En busca de categorías intermedias: el enfoque de los regímenes de bienestar social**

Los estudios comparativos de Estados de bienestar, desplegados intensamente en los últimos 15 años, han generado interesantes y promisorias elaboraciones teórico-analíticas, según lo que se ha convenido en llamar enfoque comparativo de nivel intermedio (Esping-Andersen, 1990; Gough, 1999; Pierson, 2003). Además de introducir cierta ruptura con tradiciones hasta entonces dominantes en el campo del análisis histórico comparado, esta línea de investigación ha ampliado considerablemente las posibilidades de examinar bajo nuevas categorías analíticas las experiencias de países en desarrollo que transitaron más tarde hacia la modernidad urbano-industrial y desarrollaron sus sistemas de bienestar tardíamente en el siglo xx.

El reconocimiento de que el Estado de bienestar se ha manifestado en formas distintas en los países avanzados no es nuevo. La tipología pionera fue elaborada por Richard Titmus (1958),<sup>4</sup> según las diferentes participaciones relativas del Estado, del mercado y de las familias en la previsión social.<sup>5</sup> En su forma original o modificada (Ascoli, 1984),<sup>6</sup> los modelos de Titmus han constituido la úni-

---

<sup>4</sup> Esta obra de Titmus suele ser referida con distintas fechas de publicación. La primera edición es de 1958.

<sup>5</sup> El criterio permitió al autor distinguir tres modelos de Estado de bienestar: el modelo residual, (*The Residual "Welfare" Model*); el modelo de desempeño profesional/corporativo (*The Industrial Achievement Performance Model*) y el modelo Institucional Redistributivo (*The Redistributive Model*).

<sup>6</sup> Ugo Ascoli introduce variables políticas a la tipología de Titmus (por ejemplo, el acceso o la monopolización de los recursos públicos, según lógicas corporativistas o clientelistas) y recalifica el modelo profesional, denominado modelo meritocrático-particularista, subdividido en corporativo y clientelar.

ca referencia analítica de los estudios comparativos de sistemas de bienestar, incluidos los relativos a países de América Latina, hasta casi fines de los años ochenta (Draibe, 1989, 1995).

Sobre los modelos de Titmus ha trabajado también Esping-Andersen al construir su conocida tipología de los tres regímenes de bienestar característicos de los países de la OCDE:

- el régimen liberal, que tiene por atributos principales el mercado como *locus* de la solidaridad; la base individual de la solidaridad; y, en la composición de la previsión social, el predominio del mercado y los roles marginales de la familia y del Estado. En este tipo podría clasificarse a Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda y Reino Unido;
- el régimen conservador-corporativo, fundado en la solidaridad familiar y que tiene como referencias el *status*, el corporativismo y el estatismo; su característica es la provisión social en la que la familia juega el rol central, frente al carácter marginal del mercado y la acción subsidiaria del Estado. Alemania, Italia, Francia y otros países de Europa continental ejemplificarían este régimen;
- el régimen socialdemócrata, fundado en la solidaridad de base universal, que tiene en el estado su *locus* principal caracterizado por una composición de la previsión social en la cual el Estado juega un rol central, frente a las posiciones marginales de la familia y del mercado. Aquí se clasifican Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia (Esping-Andersen, 1990; 1999).

Tributario de la larga tradición de la sociología histórica comparada en política social,<sup>7</sup> el enfoque de regímenes de bienestar ha establecido los términos contemporáneos de la investigación comparada en este campo (Orloff, 2003; Amenta, 2003; Skocpol, 2003). Mediante un intenso debate y desarrollo intelectual (Abrahamson, 1999; Powell y Barrientos, 2002), tal perspectiva ha abierto una fecunda

---

<sup>7</sup> Iniciada con el trabajo pionero de Titmus de 1958 y ampliada por los estudios de Marshall (1964), Briggs (1961), Rimlinger (1971), Hecló (1974), Wilenski (1975) y, ya en la segunda ola de investigaciones de los años ochenta, por Flora (1986); Flora y Heidenheimer, 1986; Alber, 1986; Ferrera, 1984 y Ascoli, 1984, entre otros.

senda de estudios sobre sistemas de protección social en países y regiones que se modernizaron más tardíamente, como Japón y otros países del Este de Asia y, en menor medida, los países latinoamericanos (Draibe, 1989; Barrientos, 2001; Filgueira, 2005). Además de resultados sustantivos, se han registrado importantes avances teóricos y metodológicos que interesa destacar aquí.

Como se sabe, Esping-Andersen utilizó tres criterios para identificar los regímenes: la relación público/privada en la previsión social, el grado de desmercantilización<sup>8</sup> (*de-commodification*) de los bienes y servicios sociales, y sus efectos en la estratificación social. Más tarde agregó el criterio del grado de desfamiliarización (*de-familiarisation*).<sup>9</sup> Elaboraciones posteriores de este autor y otros (1999) han especificado y ampliado significativamente esos criterios, permitiendo hoy afirmar que un régimen de bienestar social corresponde a las siguientes características y procesos:

- Un patrón dado de previsión social “... al modo combinado e interdependiente como el bienestar es producido y distribuido entre el Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 1999, p. 35). Frecuentemente, se suma un cuarto componente, el “tercer sector” (el sector voluntario o la comunidad o las organizaciones de la “sociedad civil”);
- cierto modelo o estructura del sistema público de políticas sociales (Gough, 1999), en general compuesto por los programas de seguridad social, servicios educativos y de salud (más o menos universales), programas de asistencia social y (eventuales) transferencias monetarias a grupos sociales determinados;
- un modelo o tipo predominante de familia, según características de la estructura familiar, de poder y de la división sexual de trabajo prevaleciente (Sainsbury, 1999);

---

<sup>8</sup> *De-commodification* se traduce aquí como *desmercantilización*. Otra cara del derecho social de la ciudadanía, designa el grado en que el Estado de bienestar debilita el vínculo monetario, garantizando el derecho independientemente de la participación en el mercado. En este enfoque, los bienes y servicios sociales perderían parte o todo su carácter de mercancía (Esping-Andersen, 1999 p. 43).

<sup>9</sup> También traducido con cierta liberalidad como *desfamiliarización*, este concepto expresa el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o, inversamente, el aumento de la capacidad de comando del individuo sobre recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales (*ibid.*, p. 45).

- como resultado de aquellas composiciones y de las instituciones en que operan, corresponde también a ciertos grados de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas respecto del mercado de trabajo (*de-commodification*) y respecto de los sistemas domésticos de cuidados y protección (*de-familiarisation*) (Esping-Andersen, 1999);
- un modelo dominante de solidaridad (individual, basado en el mérito o universal) y el efecto resultante en el grado de estratificación social, es decir, cómo y en qué extensión el sistema de políticas sociales traduce y refuerza las desigualdades, los intereses y el poder en la sociedad, reproduciendo el régimen mismo de bienestar a lo largo del tiempo (Esping-Andersen, 1990, 1999; Gough, 1999);<sup>10</sup>
- expresando todo el anterior, un modelo dado de financiamiento, solidario o no, compulsivo o voluntario, de base contributiva o fiscal, o distintas combinaciones de estos rasgos;
- características y rasgos culturales, sistemas de valores, credos y regulaciones religiosas, en especial referidos a la esfera familiar de la reproducción social (las actividades domésticas) y a la situación de la mujer en la sociedad y respecto del trabajo remunerado y no remunerado (Castles, 1993; Sainsbury, 1999; Walby, 2001);
- ideas, intereses y fuerzas políticas dominantes en la sociedad en las distintas etapas de emergencia, desarrollo y reformas de los sistemas nacionales de protección social;
- condicionantes históricos e institucionales peculiares, en el entendido de que el régimen está condicionado por el derrotero (*path-dependent*), es decir, por estructuras pretéritas y capacidades estatales (*policy feedback*) y que refleja en cada momento el poder relativo de diferentes intereses y coaliciones políticas;
- influencias, efectos e impactos del sistema internacional, sea mediante procesos de difusión y aprendizaje institucional, sea mediante impulsos, incentivos o vetos, que favorecen o inhiben el de-

---

<sup>10</sup> Gough (1999) didácticamente registra que en términos espingandersianos, un régimen de bienestar podría ser representado como *Welfare regime = Welfare mix + welfare outcomes + stratification effects*.

sarrollo, las orientaciones y los cambios de los sistemas de políticas sociales. El sistema internacional opera entonces como ventana de oportunidad para tales procesos (Esping-Andersen, 1990, 1999; Pierson, 1994; Gough, 2000; Pierson, Ch. 2003; Sabel y Zeitlin, 2003).

Este complejo y variado conjunto de dimensiones y procesos amplía considerablemente la vigencia de la tipología original, una prueba más de la vitalidad intelectual del enfoque de los regímenes de bienestar, que no se exime, desde luego, las inevitables limitaciones de todas las tipologías (Powell y Barrientos, 2004; Gough, 2000; Orloff, 2003).

La crítica a la metodología comparativa de este enfoque apunta al formalismo de las definiciones, lo que dificultaría clasificar los casos “difíciles” o “mixtos” (Théret, 1998; 2002);<sup>11</sup> Se critica también su metodología comparativa estática, poco sensible a movimientos, transmutaciones, cambios del modelo y de sus atributos (Esping-Andersen, 1999; Gough, 1999; Pierson, Ch. 2003; Orloff, Clemens y Adams, 2003).<sup>12</sup>

Las posturas feministas critican la inadecuada o nula consideración del rol estructurante de la familia, de la dimensión de género y de la división sexual del trabajo en la previsión social<sup>13</sup> (Orloff, 1993, 2003; Skocpol, 1992; Lewis, 1997; O'Connor, Orloff y Shaver 1999; Esping-Andersen, 1999). Es bastante generalizada la crítica derivada de la inaplicabilidad de estos conceptos por variadas razones, sean las peculiaridades o el “excepcionalismo” del caso considerado (Skocpol, 1992; Orloff, 2003; Esping-Andersen, 1997; Miyamoto,

---

<sup>11</sup> La dificultad es inherente a una metodología como la de agrupamiento (*clustering*), construida mediante grandes tipos equivalentes que se suponen representativos del conjunto de países, debiendo cada país ser clasificado en sólo una de las clases establecidas. Razón por la cual emerge el problema de los casos de difícil clasificación, como sería el del Reino Unido (Théret, 1998; 2002).

<sup>12</sup> No por casualidad ha sido difícil para este autor y otros estudiar las reformas recientes de los Estados de bienestar, manteniendo su misma metodología.

<sup>13</sup> Sensible a la crítica, Esping-Andersen ha reformulado parcialmente su matriz analítica, atribuyendo un mayor peso al corte de género y a la economía doméstica/familiar como esfera de la reproducción social, junto a las otras instituciones de la política social.

2003); el insuficiente desarrollo del mismo,<sup>14</sup> o bien carencias de los mismos conceptos de regímenes debido a excesivas o insuficientes raíces históricas.<sup>15</sup>

Todos los argumentos, excepto los de la crítica feminista que se comentará más adelante, se refieren en última instancia a las posibilidades y límites del uso de las categorías de Esping-Andersen en países o regiones distintas de las originalmente consideradas por el autor. Por lo tanto, remiten al estatuto teórico y a la vigencia de las categorías de régimen: ¿son finalmente los tres regímenes una mera construcción ideal, de valor heurístico, con las que pueden ser estudiadas las más distintas realidades? ¿O cada uno de ellos se refiere a configuraciones históricas concretas, de las cuales se han captado y generalizado las principales características?

Frecuentemente, los tipos elaborados por Esping-Andersen se toman como conceptos típico-ideales, meros instrumentos destinados a la comparación, operando como referentes o descriptores de configuraciones posibles del Estado de bienestar, o como prisma que ilumina aspectos relevantes de los mismos (Ebbinghaus y Manow, 2001; Sainsbury, 1999). Como tales han sido utilizados en incontables estudios de países distintos a los de Europa, incluso algunos de América Latina (Draibe, 1989).

Sin embargo, construcciones teóricas como las de éste y otros autores (Castles, 1993; Therborn, 2002; 2004a; 2004b; Gough, 1999; 2000) admiten una comprensión más compleja, sofisticada y de mayor poder explicativo. Elaboradas en un nivel teórico intermedio (*middle-range theory*), las categorías de régimen no se confunden con categorías generales más abstractas (por ejemplo, la de Estado de bienestar en general), ni con conceptos particulares sobre casos o

---

<sup>14</sup> En general, se alega el insuficiente grado de desarrollo económico, social, político, institucional, o todos ellos. Sin embargo, no hay evidencias de correlación firme entre la emergencia y la extensión del Estado de bienestar y los niveles y duración de la industrialización, revelándose más significativa su relación con la urbanización (Pierson, Ch. 2003; Kuhnle y Hort. 2003). Anticipación de demandas y respuestas a déficits de legitimación son argumentos comúnmente utilizados por autores que enfatizan la intervención de factores políticos en la precoz emergencia de sistemas de protección social.

<sup>15</sup> La crítica curiosamente ha apuntado exceso y carencia de historicidad, es decir, tanto un supuesto "eurocentrismo" en la caracterización de los regímenes como lo contrario, ausencia de variables históricas tales como los rasgos culturales y las tradiciones familiares.

situaciones concretas (por ejemplo, el Estado de bienestar francés, menos aún, como recuerda Esping-Andersen, programas sociales específicos).

Al contrario, contruidos en el espacio de la tensa relación entre teoría e historia, entre categorías generales y abstractas y el nivel empírico, conceptos intermedios tales como el de régimen, al tiempo que retienen los atributos generales de un fenómeno dado, captan y retienen, por generalización, atributos propios de un conjunto dado de casos particulares. Si éste es el estatuto teórico de conceptos de régimen de bienestar, como el liberal, el conservador-corporativo o el socialdemócrata, entonces debe concluirse que los tipos o modelos elaborados con tal instrumental no constituyen modelos tipo-ideales aptos para una vasta aplicación.<sup>16</sup>

Precisamente por tales razones, el enfoque de regímenes de bienestar social ha contribuido decisivamente a evitar los dos riesgos más comunes en materia de comparación histórica: la generalización indebida y el historicismo.<sup>17</sup> En esta línea, los estudios contemporáneos comparativos han tratado de explorar la construcción de nuevas categorías de regímenes y de Estado de bienestar, más sensibles a la peculiaridad histórica de países y regiones no bien abarcados por las clasificaciones previas. De especial interés son, a este respecto, los estudios relativos a países de Europa del sur y del Este de Asia, sobre los cuales se ha acumulado una literatura significativa.

---

<sup>16</sup> Los criterios y el proceso de elaboración de Esping-Andersen no dan margen a dudas al insistir en los componentes históricos de los conceptos: valores, determinaciones establecidas por el derrotero (*path-dependent*). Se trata de conceptos cargados de "historicidad" y, por lo tanto, no pueden ser extendidos a otras experiencias, al menos hasta que su estudio y confrontación lo autoricen. No por casualidad el autor ha sido cauteloso al clasificar a Japón en sus categorías, prefiriendo identificarlo como de tipo "mixto".

<sup>17</sup> El primer riesgo es la postulación de leyes generales o de un único camino, trayectoria o de etapas de desarrollo que necesariamente deben seguir todos los países. El riesgo contrario es el "historicismo", que considera la historia particular de cada país como caso único, excepcional, irreducible y resistente al análisis mediante categorías que involucren un nivel de generalidad más alto.

a) *El Estado de bienestar mediterráneo y el Estado de bienestar de Asia del Este: ¿poniendo a prueba el enfoque de regímenes de bienestar social?*

La complejidad y diversidad de los criterios y dimensiones sugieren que el concepto de régimen de bienestar en Esping-Andersen y otros recubre los peculiares fundamentos sociopolíticos de una sociedad dada. De ningún modo se reduciría a una mera combinación de políticas sociales que pudiera medirse con el metro del más o menos, mediante sencillas variables cuantitativas. Por otro lado, el régimen es una construcción histórica que imprime a sus instituciones y formas la historia de embates entre clases, grupos sociales, coaliciones políticas, movido cada cual por sus intereses y valores, actuando según sus capacidades de apropiación de porciones del bienestar generado e institucionalizado en una sociedad dada. Peter Davis llama la atención sobre el uso del término “régimen”, que parece apuntar hacia relaciones entre normas y valores, por una parte, y la evolución de constelaciones de instituciones en gran medida dependientes de avances y resistencias pretéritas, por la otra. (Davis, 2001, p. 81).

Como se argumenta, el éxito de una perspectiva tal depende no tanto de elaboraciones típico-ideales, supuestamente “aplicables” a distintas situaciones, como de estudios históricos profundos, capaces de capturar las similitudes, recurrencias y singularidades en medio de la riqueza y complejidad.

Dos son los argumentos más frecuentemente utilizados por quienes postulan la imposibilidad de “aplicar” o usar los paradigmas de bienestar social (*Welfare paradigm*) en situaciones distintas a las originales: la especificidad y el desarrollo insuficiente. El argumento de la especificidad o del “excepcionalismo” (Skocpol, 1992; Orloff, 2003) o del “caso único” (Esping-Andersen, 1997; Miyamoto, 2003) apunta a las irreductibles particularidades de las situaciones históricas a las cuales se objeta la aplicación de los conceptos, y a las características de los puntos de partida de las democracias industriales occidentales, que no se pueden reproducir.<sup>18</sup> Como se sabe, la

---

<sup>18</sup> El argumento de la especificidad o de lo “excepcional” puede abarcar pocos o muchos de los factores y dimensiones indicados en los criterios de elaboración de los regímenes. Estados Unidos, los países mediterráneos, los del Este Asiático, los latinoamericanos han sido identificados, en algún momento, como “excepcionales”.

dificultad de encuadrar “casos mixtos” en clasificaciones es generalizada. En el caso de los regímenes de bienestar, no es raro invocar categorías descriptivas, casi siempre de escaso poder analítico, entre las cuales se pueden citar las categorías de “dualidad” (Skocpol, 1992), de “hibridismo” (Esping-Andersen, 1997) o la “vía media” (Moreno y Sarasa, 1992; Moreno, 2000a, 2000b), destinadas a caracterizar países o grupos de países que, se supone, presentan simultáneamente características de dos o más clases originales.<sup>19</sup>

Por su parte, el argumento del grado de desarrollo tiende a postular la inaplicabilidad de los tipos o paradigmas debido, en última instancia, al insuficiente nivel de desarrollo de la sociedad, de la economía o del sistema de protección social mismo respecto del “desarrollo óptimo” alcanzado en los regímenes originales. Son recurrentes y conocidas las referencias mediante las cuales gana cuerpo el argumento: “desarrollo embrionario”, “incompleto”, “baja extensión del salariado”, “baja cobertura de los programas sociales”. Eso aun cuando las evidencias empíricas y las comparaciones históricas muestran que no hay correlación estrecha entre grado de industrialización y urbanización y la extensión del Estado de bienestar, e indican la importancia de los requisitos internos, los factores políticos y los mecanismos internacionales de difusión en la “anticipación” de la emergencia del mismo.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Es clásica la caracterización de Skocpol sobre la dualidad del sistema de protección social de Estados Unidos (*the two-track system*), por presentar simultáneamente características de un Estado de bienestar patriarcal, que protege al hombre proveedor, y del *Welfare* maternal, que protege a la mujer como madre, más que como ciudadana. Esping-Andersen (1997) ha llamado la atención sobre la singularidad del caso japonés, calificándolo como híbrido, por combinar características del régimen liberal y del régimen conservador. Luis Moreno denomina “vía media” al Estado de bienestar español, que incorporaría elementos de la tradición bismarckiana y de la *beveridgeana* (Moreno 2000a, 2000b).

<sup>20</sup> Además de la no correlación entre nivel y duración de la industrialización y extensión del *welfare state*, las evidencias indican una mayor relación con la urbanización que con la industrialización. Los autores recuerdan que en Europa la emergencia del Estado de bienestar ocurrió primeramente en la Alemania de Bismarck, menos industrializada entonces que Inglaterra y Estados Unidos. En América Latina surge en las primeras fases de la industrialización. Emerge más tardíamente en Japón que en otros países menos industrializados del Este Asiático (Pierson, Ch. 2003; Kuhnle y Hort. 2003). Anticipación de demandas y respuestas a déficits de legitimación son argumentos comúnmente utilizados por autores que enfatizan la intervención de factores políticos en la precoz emergencia de sistemas de políticas sociales.

En oposición a los dos tipos de argumentos anteriores, varios autores han tratado de construir nuevas categorías de regímenes y Estados de bienestar, más sensibles a la peculiaridad histórica de países y regiones no bien ajustados a las clasificaciones establecidas. En cierta manera, la noción de familias de países (Castles, 1993) ha ampliado y profundizado la caracterización histórica de los tipos de Estado de bienestar, considerando los condicionantes histórico-culturales, especialmente las variables relacionadas a valores, tradiciones familiares y religiosas, además de las políticas e institucionales y otros criterios.

Una perspectiva más amplia ha permitido identificar las peculiaridades de los países del sur de Europa (Portugal España, Italia y Grecia), mediante los conceptos modelo de bienestar social del sur (Ferrera, 1996, 1997, 2000), Estado o régimen de bienestar mediterráneo (Ferrera, 1996, 1997; Moreno, 2000a) y “vía media” de desarrollo del bienestar (Moreno y Sarasa, 1992; Moreno, 2000b). Hay aquí un claro esfuerzo por superar el entendimiento de estos “casos” como subtipos de otros regímenes o como modalidades no desarrolladas, incipientes o retrasadas (Rhodes, 1997; Flaquer, 2000). Al contrario, se les presenta como configuraciones propias, legítimamente identificadas por sus características históricas y culturales comunes, que sientan los fundamentos de un cuarto tipo de régimen de bienestar, además de los tres elaborados por Esping-Andersen.

En vez de agregar criterios a los de Esping-Andersen, la postura metodológica de los autores es identificar las principales características que definen el conjunto de componentes y procesos de los sistemas de bienestar de los cuatro países, diferenciándolos de otros regímenes, como sigue:

- i) la dualidad de la sociedad desde el punto de vista de la protección social. Dada la gran extensión de la economía informal y, más recientemente, del desempleo, los sistemas de protección social cubren sólo a una parte de la población, la cual queda escindida entre protegidos y desprotegidos;

- ii) el rol decisivo de la familia en la previsión social. Referida como familismo,<sup>21</sup> esta característica indica el papel de la familia en la búsqueda de bienestar para sus miembros mediante transferencias intrafamiliares materiales y no materiales, especialmente el cuidado prestado por las mujeres. El alto valor conferido a la familia y el bajo grado de individuación de sus miembros expresarían tal característica;
- iii) la peculiar estructura de la previsión social. Se refiere a la composición específica de la previsión social, que vincula las prestaciones universales de salud y de educación básica como beneficios ocupacionales y carece de programas de asistencia social y apoyo a la familia, todo ello en una estructura institucional muy fragmentada;
- iv) la significativa presencia de mecanismos políticos discrecionales de distribución de beneficios sociales. Referencia a características políticas de los sistemas, como el corporativismo, el clientelismo y las “máquinas de patronazgo”, controladas por partidos políticos (Castles, 1993; Ferrera, 1996; 1997; Flaquer, 2000).<sup>22</sup>

Como puede suponerse, hay discrepancia entre los autores, envueltos en un amplio debate sobre temas como la inclusión o no de Grecia; la diferenciación interna entre los países, los ibéricos por una parte, Italia y Grecia por el otro; la homogeneidad de criterios, etc. (Ferrera, 2005; Ebbinghaus y Manow, 2001).<sup>23</sup> Por otra parte, como

---

<sup>21</sup> El “familismo” expresaría la fuerte presencia de la familia y de los valores familiares en la previsión social. El neologismo es frecuentemente utilizado por los principales autores españoles que examinan las características de los sistemas de protección social del sur de Europa (Véase Moreno, 2000a; Flaquer, 2000; Saraceno, 1995).

<sup>22</sup> Ferrera (1996, 1997, 1999) y Rhodes (1997) especifican los siguientes rasgos del modelo mediterráneo: alta fragmentación corporativa del sistema de seguridad social, internamente polarizado y bastante generoso con grupos privilegiados (pensiones de funcionarios públicos, por ejemplo); reducida presencia del Estado y conflictiva acción de actores e instituciones; fuerte influencia de la iglesia católica; persistencia del clientelismo y de “máquinas de clientelismo” en la distribución selectiva de las transferencias monetarias, un sistema universalista y no corporativista de salud; gestión burocrática poco eficiente y politizada.

<sup>23</sup> Para Maurizio Ferrera, el sur de Europa no conforma una región, tampoco los cuatro países pueden ser entendidos como familia de naciones, dadas sus notables diferencias. Aun así, el autor percibe suficientes evidencias de similitudes y experiencias comunes entre los

lo reconocen los propios autores, las elaboraciones son todavía embrionarias y requieren amplias y profundas investigaciones históricas. Sin embargo, la tradición de estudios “mediterráneos” sobre el Estado de bienestar no sólo parece haberse afirmado, sino que sus contribuciones metodológicas son útiles para otros estudios.

Los países del Este y Sur de Asia constituyen otro estimulante laboratorio en el cual se vienen probando las fortalezas y debilidades del enfoque de regímenes de bienestar social. Postergados por largo tiempo en razón de sus marcadas diferencias con los países occidentales, los estudios históricos comparativos sobre el Estado de bienestar de Asia Oriental se han multiplicado en los últimos años,<sup>24</sup> contribuyendo a ampliar el conocimiento del conjunto y de cada uno de los sistemas de protección social de los países de desarrollo tardío (*latecomers*) de aquella región. Además de abordar las particularidades culturales, los estudios han enfocado especialmente la relación entre desarrollo económico y política social, indicando la dimensión desarrollista del Estado de bienestar allí construido. (Esping-Andersen, 1997; Goodman, White y Kwon, 1998; Gough, 1999, 2000; Kuhnle, 2002; Holliday, 2000; Kwon, 1997, 1999, 2002, 2003; Aspalter, 2001; Chang, 2002; Peng y Wong, 2002; Uzuhashi, 2003; Miyamoto, 2003; Kim, 2005; Kuhnle, 2002; Davis, 2001).

Los primeros estudios sobre el Estado de bienestar en Asia fueron desarrollados bajo la visión positiva del orientalismo, enfatizando las tradicionales virtudes asiáticas características del denominado “sistema confuciano de bienestar”<sup>25</sup> relativas al rol de la familia, la filantropía privada en la previsión social con independencia del Estado y los principios de solidaridad no igualitaria, subsidiariedad, jerarquía y orden.

---

cuatro países, las cuales justifican el análisis comparativo, especialmente respecto a sus Estados de bienestar social (Ferrera, 2005).

<sup>24</sup> Según los analistas, los estudios han sido motivados por el extraordinario crecimiento económico de la posguerra de Japón y de los NICs (*Newly Industrialized Countries*); la particular combinación de dinamismo económico y cohesión social; resultados sociales importantes (en especial en educación, salud, además de los bajos índices de criminalidad) y un bajo nivel del gasto social (Goodman, White y Kwon, 1998).

<sup>25</sup> La expresión es de Catherine Jones (1993), citada en Goodman y White, 1998, p.12.

En la segunda mitad de los años noventa, una nueva ola de estudios trató de identificar características y rasgos comunes de estos sistemas, apoyados en las teorías de los regímenes y el análisis integrado de las variables culturales, económicas, sociales, políticas e institucionales. Con pequeñas diferencias, los autores tienden a concordar en los siguientes los atributos básicos del Estado de bienestar de Asia Oriental: el predominio de los objetivos del crecimiento económico sobre los sociales, que se expresa en bajos niveles de gasto social (Kwon, 2003; Peng y Wong, 2002); el rol relativamente reducido del Estado en la previsión social en comparación con la participación de la familia, las empresas y las organizaciones filantrópicas, aunque relativamente acentuado en la regulación económica y social (Kwon, 1999; 2002; 2003); los reducidos derechos sociales universales y la canalización de la protección social principalmente a los trabajadores asalariados de los sectores público y privado y, finalmente, la posición central de la familia como valor y posición independiente frente al Estado.

Pero quizá el rasgo más distintivo de los sistemas asiáticos reside en la articulación entre política económica y política social y, más precisamente, en la incorporación de la política social a la estrategia estatal de desarrollo, además de políticas que desalientan la dependencia del Estado, promueven fuentes privadas de bienestar y canalizan recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura (Goodman y White, 1998; Kwon, 2003).

Con base en tales características, gran parte de los autores considera el sistema de protección social de estos países como un cuarto tipo de Estado de bienestar, o un nuevo y distinto régimen de bienestar, calificado sea como Estado productivo de bienestar (Holliday, 2000), sea como Estado desarrollista de bienestar (*Developmental Welfare State*) (Gough, 1999, 2000; Kuhnle, 2002; Chang, 2002; Kwon, 2002). Además de la estricta subordinación de la política social a los objetivos de la política estatal desarrollista, reflejan las siguientes características: derechos sociales mínimos, siempre a partir de la inserción productiva de las personas; refuerzo deliberado de los factores productivos de la sociedad; y relaciones Estado-mercado-familia orientadas al crecimiento económico (Holliday, 2000, p. 708).

Más allá de las naturales divergencias entre los analistas,<sup>26</sup> merecen mención otros desarrollos conceptuales de la literatura sobre el tema: el reconocimiento de diferencias significativas entre ellos, la aceptación de una clasificación en grupos o sub-grupos<sup>27</sup> y las tendencias recientes de reformas que han introducido cambios significativos en algunos sistemas.<sup>28</sup>

Los avances de los estudios comparativos sobre los países del sur de Europa y los del Este Asiático son muy positivos. Junto con la perspectiva de análisis histórico e integrado que los informa, tales estudios han desarrollado conceptos especialmente interesantes para investigaciones similares en otros países y regiones, aportes valiosos especialmente para el estudio del Estado de bienestar en América Latina.

Considérese, por ejemplo, la fecundidad del concepto de estado desarrollista de bienestar, tal como fue elaborado para caracterizar los sistemas asiáticos de bienestar. Los sistemas de los países escandinavos ya habían sido clasificados como Estados de bienestar desarrollista inclusivo o de inserción productiva por conferir igual valor a los objetivos económicos y sociales, promover el pleno empleo y valorizar la inversión en capital humano. Tales objetivos les han sido característicos desde sus primeras etapas, y luego, en los años treinta, fueron reforzados con políticas activas en el mercado de trabajo, transferencias y ayuda monetaria y programas simultáneos de capacitación para reintegrar a las personas al mercado de trabajo, etc. Kuhnle y Hort subrayan que los países asiáticos recientemente industrializados y los latinoamericanos, a pesar de sus notorias diferencias con los nórdicos, comparten con éstos características típicas de su primera etapa. (2003; Esping-Andersen, 1999).

---

<sup>26</sup> Uzuhashi (2003) y Aspalter (2001) afirman que es posible enmarcar los sistemas asiáticos de bienestar en el régimen conservador, mientras Miyamoto (2003) y Kim (2005) argumentan lo contrario.

<sup>27</sup> Kwon (2003) distingue el “bienestar desarrollista inclusivo” del “bienestar desarrollista selectivo”, según la preponderancia de programas sociales universales o selectivos. Asimismo, utilizando este y otros criterios, ha clasificado los países asiáticos en dos grupos, el noreste (Japón, Corea y Taiwán) y el de Hong Kong y Singapur.

<sup>28</sup> Peng y Wong (2002) afirman que en Japón, Taiwán y Corea se han producido cambios en el modelo original mediante la reducción de la orientación productiva tradicional y la inclusión de principios y programas de corte universal y redistributivo.

También los países latinoamericanos han recibido apreciación similar a partir del concepto de estado desarrollista de bienestar. A partir de la elaboración de CEPAL sobre el Estado desarrollista y su rol crucial respecto del dinamismo económico del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y vinculándolo con la temática de las políticas sociales, Riesco propone el concepto de Estado desarrollista de bienestar social latinoamericano para identificar la relación específica entre las políticas económica y sociales durante el proceso de industrialización. Argumenta que la política social, en cuanto componente esencial de aquel Estado, promovió la transformación social, creando así las principales bases sociales de la modernización de la región y la posibilidad misma de las políticas económicas más recientes (Riesco, 2005).

La dimensión histórica y temporal no parece agotarse en el enfoque de los regímenes, el cual parece limitado para captar características de la dinámica del Estado de bienestar en sí misma y en su relación con la dinámica social. Enfrentar tal desafío pareciera ser el siguiente paso intelectual de autores que buscan en las renovadas versiones de las teorías de la modernización y del desarrollo económico, el instrumental analítico para el tratamiento histórico e integrado de los procesos de transformación económica y desarrollo social de las sociedades modernas.

#### *b) Raíces históricas de los tipos y regímenes de Estados de bienestar: diferentes rutas hacia la modernización*

Tal como aquí es entendido, el Estado de bienestar es un fenómeno histórico moderno, es decir, las instituciones de la política social acompañaron el proceso de desarrollo y modernización capitalistas en un sentido preciso. Al migrar grandes masas campesinas hacia las ciudades, el proceso económico tendió a desequilibrarse, ocasionando incluso destrucción de las comunidades locales y de sus sistemas culturales y familiares. Pero también provocó la necesidad de crear formas institucionales nuevas que, en el largo plazo, evitaron o redujeron la anomia característica de las sociedades que se modernizan. Originadas en la segunda mitad del siglo pasado, las instituciones del moderno sistema de protección social constituyen el prin-

principal instrumento de compensación o equilibrio en países de desarrollo tardío, ya que sus sistemas de seguridad social, educación y otros servicios sociales hacen viable el tránsito y la incorporación social de masas rurales a la vida urbana y a la condición salarial.

¿Cómo comprender tal proceso de emergencia y desarrollo de los Estados de bienestar, y aún, cómo capturar sus diferentes situaciones históricas sin caer en las conocidas desviaciones y generalizaciones mecanicistas de la clásica teoría de la modernización<sup>29</sup> y en su traducción metodológica cuantitativa<sup>30</sup> Asimilando la crítica de la teoría de la modernización tradicional, el resurgimiento contemporáneo de la problemática de la modernidad<sup>31</sup> pone en otros términos la investigación histórica sobre el Estado de bienestar, tratando de identificar las variadas rutas seguidas por grupos de países desde sus orígenes en su transición hacia la modernidad.

En su ambicioso estudio, Göran Therborn (1995) examina los orígenes de las características regionales a partir de cuatro rutas hacia la modernidad, observadas en las distintas regiones del mundo, según las condiciones y ritmos de su incorporación al proceso general de modernización capitalista (1995; 2004b): la ruta europea endógena,<sup>32</sup> las sociedades de colonos en los Nuevos Mundos en sus

---

<sup>29</sup> El núcleo de tal teoría es el proceso de cambio de uno a otro modelo de sociedad, a lo largo del cual sociedades *agrícolas tradicionales*, de estructura social poco compleja y poco alterada en el tiempo, en la que predominan la familia extendida y relaciones primarias entre las personas, se transforman en *sociedades urbano-industriales* –de estructura social diversificada y compleja, en la que predominan la familia nuclear y relaciones secundarias, mediadas por instituciones, sociedades además frecuentemente sometidas a innovaciones y cambios. En coherencia con tales postulados, el Estado de bienestar social ha sido analizado según la “lógica de la convergencia”, guardando relaciones casi automáticas con los procesos sociales mayores, la urbanización, la industrialización, la transición demográfica, la estructuración de clases, el régimen salarial y la nueva institucionalidad del Estado que los acompaña (Amenta, 2003).

<sup>30</sup> Con base en los supuestos generales de la teoría de la modernización, nada más natural que “medir” las diferencias de niveles de desarrollo entre países mediante unas cuantas variables socioeconómicas y con el auxilio del metro del continuo tradicional-moderno, rural-urbano u otros.

<sup>31</sup> Nos referimos a las teorizaciones en el campo de la historia económica y social, particularmente al debate sobre la “historia global” y al entrelazamiento de distintos procesos y tiempos de modernización (Chakrabarty, 2000; Therborn, 2004a, 2004b; Costa, 2005).

<sup>32</sup> En la cual las fuerzas de la modernidad y de la antimodernidad fueron internas, siendo sus procesos definitorios la industrialización, la urbanización, la transición demográfica, la secularización, la democracia parlamentaria, la centralización y la intervención estatales.

vertientes de colonias de genocidio y colonias de asentamiento,<sup>33</sup> la zona colonial de África y la mayor parte de Asia<sup>34</sup> y los países de modernización reactiva, inducida desde el exterior.<sup>35</sup>

Elaboradas bajo criterios propios de la dinámica histórica, las rutas o modelos remiten a las configuraciones histórico-institucionales presentes en el punto de partida del proceso de modernización, que definen, no de manera exclusiva, los distintos caminos hacia la modernidad. Se revelan así como instrumentos metodológicos potentes, útiles para caracterizar las condiciones sociales y culturales de las cuales emergen las modernas instituciones del sistema de protección social a lo largo del proceso de cambio social modernizante. De particular utilidad es la sugerencia, contenida en el concepto de ruta, del entrelazamiento de instituciones modernas en construcción con las instituciones sociales preexistentes, entre ellas las de protección social con los tradicionales sistemas de regulación familiar y demográfica, propias de las poblaciones indígenas locales y de las llevadas por las primeras olas de colonizadores.

Las sugestivas elaboraciones de Therborn han sido exploradas con éxito por Ian Gough (1999, 2000), que trató de establecer una relación más directa entre los patrones de modernización y las configuraciones actuales del Estado de bienestar de los países en desarrollo. De manera similar, Riesco ha explorado esta senda en los países latinoamericanos (2005).

### **III. LAS DIMENSIONES FAMILIAR Y DE GÉNERO DEL ESTADO DE BIENESTAR: DESARROLLOS TEÓRICOS RECIENTES**

Otra contribución decisiva para el conocimiento de las variedades de Estado de bienestar es la de la literatura feminista. Sabidamente,

---

<sup>33</sup> En la que las fuerzas de la modernización actúan simultáneamente contra poblaciones indígenas locales y el tradicionalismo. Aquí se incluyen América del Norte y América del Sur.

<sup>34</sup> A la cual la modernidad llegó desde afuera, en la punta del fusil, pero que luego se volvió contra los conquistadores coloniales.

<sup>35</sup> Países cuyas élites, desafiadas y amenazadas por potencias imperiales externas, importan selectivamente los modelos de modernidad del exterior (por ejemplo, Japón).

género y familia son dimensiones constitutivas del Estado de bienestar. Definen sus estructuras e interfieren en sus efectos e impactos y, a la vez, son afectados por ellos. Desde un punto de vista dinámico, es conocido que los cambios en las estructuras familiares y en la situación social de la mujer acompañan de cerca los cambios en las estructuras y dinámicas del Estado de bienestar. Asimismo, que las variedades de tipos y regímenes de Estado de bienestar tienden a reflejar variaciones en las estructuras familiares y situación social de las mujeres. Destacamos a continuación algunos aspectos del debate contemporáneo sobre el tema, de interés para los estudios comparativos sobre los sistemas de protección social.

## **1. Familia, género y Estado de bienestar: dimensiones y conceptos**

Familia y género se asientan en una base conceptual común respecto de los sistemas de políticas sociales: la esfera doméstica de la reproducción social y la división sexual del trabajo en que se basa involucran un conjunto de actividades sociales que en adelante serán referidas como cuidados domésticos.<sup>36</sup> La relación entre familia y protección social fue reconocida ya por la primera ola de estudios comparados sobre el Estado de bienestar, al enfatizar el rol insustituible de la institución familiar en la reproducción, desarrollo y socialización de sus miembros, subrayando asimismo los cambios en esta esfera en la medida en que avanza el proceso de modernización (Gough, 1979; Flora y Heidenheimer, 1981; Flora, 1986; Therborn, 1985).

Más tardío ha sido el reconocimiento del rol constitutivo de las relaciones de género en las instituciones del Estado de bienestar, avance intelectual resultante de la crítica feminista a la teoría de los regímenes de Esping-Andersen, apoyada en los siguientes argumen-

---

<sup>36</sup> En términos contemporáneos, tal porción de la reproducción social abarcaría las actividades de procreación, alimentación, cuidados de protección física de los miembros dependientes, niños, viejos y los discapacitados, y asimismo el acceso a recursos y activos sociales, económicos y simbólicos, internos y externos a la institución familiar.

tos: i) el patriarcado, o la familia patriarcal, fundada en la superioridad jerárquica del hombre sobre la mujer, constituye la estructura de poder predominante en la familia, y sobre ella se han erigido los sistemas de protección social; ii) en tal estructura, cualificada como modelo del hombre-proveedor, la posición social de la mujer tiende a fijarse bajo dos principios, el de la manutención ejercida por el hombre proveedor sobre la mujer y la familia y el de los cuidados domésticos asignados a la segunda (Sainsbury, 1999); iii) en consecuencia, la previsión social en las economías de mercado se apoya, además de los bienes y servicios de la oferta pública universal, en una composición dada de trabajo remunerado y trabajo no remunerado, recayendo este último principalmente en la mujer; iv) tal estructura es histórica, varía entre países y a lo largo del proceso de modernización (Skocpol, 1992; Lewis, 1992 y 1997; Sainsbury 1994 y 1999; Orloff, 1993 y 1996; Orloff, Clemens y Adams 2003).

Al minimizar las dimensiones familiares y de género, las tipologías corrientes captarían, en el mejor de los casos, un modelo único de bienestar, el del hombre-proveedor, dejando de lado factores decisivos en las variaciones nacionales y del cambio, a saber: los valores ético-culturales e ideológicos, las representaciones sociales de feminidad y masculinidad, la maternidad, los deberes para con los miembros menores y mayores, la desigual distribución sexual del tiempo de trabajo, la desigualdad de acceso a los derechos sociales, a programas y beneficios, en fin, a la ciudadanía misma (Orloff, 1996).

- La contribución de los estudios feministas a los estudios comparativos sobre los Estados de bienestar es definitiva. Con argumentos convincentes han mostrado que:
- las relaciones entre género y familia, por una parte, e instituciones de la política social, por el otro, interactúan. Los efectos son mutuos y así deben ser analizados;<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Las leyes matrimoniales, la política familiar y las instituciones de la política social tienen efectos en la situación de la mujer y en las relaciones y roles de género, pero los efectos del Estado sobre la emancipación femenina son negativos y positivos, no como lo quería la visión simplista y negativa de la primera ola de estudios feministas (Sainsbury, 1996).

- las mujeres se relacionan con el Estado bajo distintos perfiles y una multiplicidad de relaciones: como ciudadanas, como esposas dependientes de marido, como madres, como viudas, como mujeres solas con jefatura de familia, como trabajadoras asalariadas, clientes y/o consumidores (Sainsbury, 1996). Dinámicamente, participan como actores, agentes y sujetos de la acción social (Orloff, Clemens y Adams, 2003; Korpi, 2000);
- igualdad e identidad polarizan las demandas de las mujeres por su reconocimiento, proyectando una matriz de tensión o contradicción, no siempre objeto de soluciones formales<sup>38</sup> (Pateman, 1988; Sainsbury, 1996; Orloff, Clemens y Adams, 2003);
- frente al trabajo, las mujeres se encuentran en situación desigual y contradictoria: realizan generalmente el cuidado del hogar sin remuneración; sufren discriminación de ingreso y posiciones en el mercado de trabajo; tienden a padecer la tensión por la distribución del tiempo entre trabajo no remunerado y trabajo remunerado, situación no necesariamente contradictoria, dependiendo de si el Estado tiene políticas compensatorias;<sup>39</sup>
- las políticas sociales hacia la mujer y la familia se bifurcan en las que enfatizan la equidad, favoreciendo la participación de la mujer en el mercado de trabajo en condiciones idealmente iguales a las del hombre, y las que enfatizan la diferencia, favoreciendo la permanencia de la mujer junto a la familia, desempeñando cuidados domésticos. Medidas compensatorias pueden minimizar esta contradicción;<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> La tensión (el *Wollstonecraft's Dilemma*, según Carole Pateman), se expresaría en que la mujer se igualaría al hombre como ciudadana plena, lo que de hecho no puede lograr en las estructuras patriarcales de la familia y bajo la norma salarial "masculina", o sigue a cargo del trabajo doméstico, que no cuenta para la ciudadanía y además la mantiene marginada del mercado de trabajo (Pateman 1988).

<sup>39</sup> La transferencia de parte del trabajo doméstico a la esfera pública y un mayor equilibrio en la distribución familiar de estas actividades, junto con políticas de mercado de trabajo que faciliten a la mujer la conciliación entre trabajo remunerado y cuidados domésticos, pareciera ser la alternativa a la dicotomía igualdad-diferencia (Korpi, 2000).

<sup>40</sup> Las políticas que favorecen la participación de la mujer en el mercado de trabajo (políticas de *desfamiliarización*) y las que favorecen su permanencia en el hogar (políticas conservadoras pro-familia) producen impactos distintos según los tipos, composición y ciclos de las familias: según la condición de esposa, viuda o sola de la mujer; la jefatura de la familia; la presencia y edad de los hijos, etc. (Millar, 1996; Misra y Moller, 2004).

- entre las estrategias de compensación está el reconocimiento del cuidado del hogar y la familia como trabajo decente (Standing y Daly, 2001), como interacción humana de calidad (Williams, 2003), que requiere remuneración y/o apoyo de programas como el de ingreso mínimo universal (Fraser, 1994).

Un interesante ejemplo de cómo integrar las dimensiones familiar y de género en el análisis de la morfología y dinámica de los Estados de bienestar se encuentra en un trabajo reciente sobre los países del sur de Europa (Ferrera, 2005). Tratando de comprender el rol marginal de la asistencia social y de los programas contra la pobreza en las estructuras de los sistemas de bienestar social de Portugal, España, Italia y Grecia, el autor identifica tres causas, a saber: el rol de la familia, la incidencia de la economía informal y las bajas capacidades administrativas del aparato estatal. Respecto a la primera, argumenta que en base a la solidaridad familiar, la familia extendida (que abriga a tres o más generaciones) ha funcionado históricamente como agente del bienestar de sus miembros, especialmente de los niños y los viejos, como red de protección social efectiva o colchón amortiguador de las varias situaciones de carencia y necesidad. Al mantener baja la demanda por servicios sociales, la familia ha bloqueado la acción estatal en este campo. Un resultado positivo de esta realidad ha sido la relativamente fuerte inclusión social de los más pobres.

Tal “familiarización” de la asistencia social, según Ferrera, ha dado lugar a un régimen de género específico, ordenado según reglas formales e informales, en el cual la mujer es considerada en sus papeles y deberes familiares principalmente, mientras que su inserción en el mercado de trabajo adolece de desprotección social y provoca trayectorias laborales erráticas, o su renuncia al trabajo remunerado (Ferrera, 2005, p. 15).

El avance teórico y metodológico del análisis comparativo sobre el Estado de bienestar debe mucho a los estudios de género, aun cuando no han logrado, como pretendieron ciertos autores, establecer una alternativa consistente a las tipologías criticadas (Orloff,

2003; Sainsbury, 1999; Walby, 2001).<sup>41</sup> En realidad, no puede esperarse que de la identificación fragmentada de determinados programas, de uno u otro signo ideológico, o de medidas de desigualdad de género en términos de acceso a beneficios sociales, pueda deducirse la naturaleza o el tipo más general del Estado de bienestar respecto del género. Tampoco parecería ser esto posible en tanto se obviarán las relaciones Estado/mercado, el trabajo asalariado, la estructura de clases, los procesos de mercantilización y estratificación social, es decir, las relaciones estructurantes y determinantes no sólo de la economía sino de la sociabilidad capitalista, terreno en el que se armaron y redefinieron las estructuras del Estado de bienestar.

La búsqueda de las raíces históricas de las diferencias de género y familia en los sistemas de políticas sociales y el estudio de los factores dinámicos que impulsan su cambio, han abierto un nuevo frente de investigación sobre los regímenes de bienestar.

## **2. Sistemas de familias y tipos de Estado de bienestar: las raíces históricas de los sistemas de protección social**

El conocimiento acumulado por los estudios de género y otros, ha mostrado que la familia es inseparable de las estructuras del Estado de bienestar; que los sistemas familiares son complejos e involucran aspectos económicos, morales, culturales, religiosos, todos ellos con reglas, normas e instituciones que presiden la estructuración familiar. Por eso mismo, los cambios en las estructuras familiares tienden a ser lentos, casi seculares. Es de esperar, por lo tanto, que el conocimiento de los Estados de bienestar indague en sus lejanas raíces y configuraciones socioculturales, entre ellas la institución familiar.

---

<sup>41</sup> Los estudios nórdicos de género pioneros ya diferenciaban dos modelos ideales típicos, según sus efectos negativos o positivos sobre los beneficios sociales de la mujer: el Estado de bienestar patriarcal y el Estado de bienestar positivo para las mujeres (Larsen, 1996), al lado de los modelos arquetípicos madre-esposa e igualdad de sexo (Daüne-Richard, 2001). Es clásica la distinción de Skocpol (1992) entre un modelo patriarcal o paternalista y el modelo maternal, en el cual los programas sociales objetivan preponderantemente la protección de madres, niños y viudas. Lewis (1997; Lewis y Daly, 2000) ha sugerido el concepto de régimen de cuidados domésticos, afirmando la centralidad del trabajo doméstico no remunerado en la identificación de las variaciones del Estado de bienestar.

Esta es, al parecer, la finalidad de Therborn (2002; 2004a; 2004b) en su investigación de las configuraciones históricas de la institución familiar al inicio del proceso de modernización, para luego examinar sus ciclos de cambio a lo largo del siglo xx. Su metodología<sup>42</sup> le permite identificar cinco sistemas familiares y dos intersticiales, a saber: la familia cristiana europea propia de Europa y los asentamientos europeos de ultramar;<sup>43</sup> la familia islámica<sup>44</sup> de Asia Occidental y África del Norte; la familia hinduista<sup>45</sup> de Asia del Sur; la familia confuciana<sup>46</sup> de Asia Oriental (Japón, Corea, Vietnam, China y África Sub-sahariana).<sup>47</sup>

El autor clasifica además dos sistemas intersticiales que resultan de la interacción de dos o más de los anteriores: la familia del Sudeste Asiático<sup>48</sup> (Sri Lanka, Filipinas, Myanmar, Tailandia, Malasia, Indo-

---

<sup>42</sup> Inspirado en el análisis institucional, el autor identifica tres dimensiones de los tipos de familias: el poder familiar interno (el patriarcado y sus variaciones), la regulación del orden sexual (el matrimonio, la cohabitación y los límites entre sexualidad marital y no marital) y el comportamiento de la fecundidad (Therborn, 2004b).

<sup>43</sup> Se caracteriza por la regulación laica (o semilaica) de las relaciones de familia; matrimonio contractual, monogámico, con libre elección del compañero marital; parentesco bilateral; ausencia de obligación moral hacia los ancestros; evaluación moral negativa de la sexualidad como tal (Therborn, 2004b).

<sup>44</sup> Su característica es la regulación por ley sagrada de las relaciones de familia; matrimonio contractual, poligamia masculina delimitada, superioridad masculina (pertenencia patrilineal de los hijos, divorcio por repudio del marido); protección de las mujeres (capacidad legal, derechos de propiedad y herencia de las hijas); sexualidad regulada por el orden marital (variaciones según corrientes del islamismo) (Therborn, 2004b).

<sup>45</sup> Su característica es la regulación por ley sagrada de las relaciones de familia; matrimonio por ley sagrada, indisoluble y monógamo, según reglas de endogamia de casta y exogamia de linaje; familia patriarcal, de estructura patrilineal extensa, incluye a los hijos casados con propiedad común (Therborn, 2004b).

<sup>46</sup> Su característica es la regulación por ley sagrada de las relaciones de familia; matrimonio contractual disoluble (por acuerdo mutuo o por decisión del esposo); familia patriarcal, linaje patrilineal extendido (China) o troncal (Japón), organizada por fuertes relaciones intergeneracionales, la veneración por los ancianos, el valor de las obligaciones familiares y la visión instrumental masculina de la sexualidad (Therborn, 2004b).

<sup>47</sup> Conjuntos de familias regulados por sistemas y normas; matrimonio por alianzas con pago de bienes por la novia, poligamia masiva, fecundidad valorada, herencia entre generaciones y miembros del mismo sexo; culto a los ancianos y ancestros (variantes: el subsistema de la costa occidental, con notable autonomía socioeconómica intramarital de la mujer, y el del sureste y centro oeste musulmán, estrictamente patriarcal. Entre ambos se ubica el área matrilineal de África Central) (Therborn, 2004b).

<sup>48</sup> Se caracteriza por el pluralismo religioso; el matrimonio regulado por reglas flexibles de selección de pareja y divorcio; estructura familiar patriarcal, lazos de parentesco bilateral. (Therborn, 2004b).

nesia, Vietnam del Sur) y el modelo familiar criollo<sup>49</sup> (América) (Therborn, 2004b). Los sistemas familiares guardan relación con las rutas de modernización, y las relaciones intergeneracionales de las familias suelen ubicarse en el centro del embate entre modernidad y antimodernidad (Therborn, 2002, p. 4). A lo largo del siglo xx, fuertes cambios<sup>50</sup> afectaron a estos sistemas familiares debido a cuatro factores principales: el proceso de secularización, el aumento del nivel educativo, en especial de las mujeres, la disponibilidad de anticonceptivos baratos y eventos políticos relevantes. En consecuencia, se observa el debilitamiento del patriarcado, la caída de la fertilidad y comportamientos oscilantes de las curvas de matrimonio y orden sexual.<sup>51</sup> El último período del siglo xx ha registrado una verdadera revolución sexual<sup>52</sup> (Therborn, 2004b). Vale señalar con el autor que los cambios en las estructuras familiares, además de lentos, no son lineales, ni manifiestan dirección sistemática de convergencia o divergencia entre los distintos sistemas (Therborn, 2002, p. 14). Por eso mismo puede esperarse una sostenida continuidad en los modelos de régimen de bienestar de género, profundamente enraizados en las tradiciones culturales de la familia, características que luego se reflejan y se sedimentan en la forma del Estado de bienestar (Sainsbury, 1994, 1996; Lewis y Ostner, 1991).

Para los estudios comparativos sobre el Estado de bienestar, la línea de investigación abierta por Therborn parece vital. Inscritos en la tradición de los análisis integrados e históricos de la sociedad, conceptos como las rutas de la modernización y los sistemas fami-

---

<sup>49</sup> Se caracteriza por la interpenetración del patriarcado europeo cristiano de los colonizadores y las estructuras familiares de las dos clases dominadas, los indígenas y los esclavos negros (variantes indocriolla y afrocriolla); marcado por dualidad de reglas matrimoniales y fuerte proporción de parejas informales (Therborn, 2004b).

<sup>50</sup> Las olas de cambio se concentraron en tres momentos: alrededor de la primera guerra, en la inmediata post-segunda guerra y en los últimos treinta años del siglo xx.

<sup>51</sup> Aproximadamente a partir de 1880, movimientos opuestos marcan el comportamiento marital y las prácticas reproductivas: desinstitucionalización del matrimonio y crecimiento de nacimientos extramaritales hasta 1930/1950, seguidos de reducción de los dos procesos en dirección a una cierta estandarización de las condiciones familiares cerca de 1970, para volver a crecer desde entonces.

<sup>52</sup> Expresada en la fuerte caída de la edad de la primera relación sexual, la postergación de la edad de matrimonio y los grandes aumentos de la cohabitación extramarital, el divorcio y los nacimientos fuera del matrimonio.

liares contribuyen a superar, al menos en parte, el formalismo de las tipologías de regímenes, ofreciendo una interesante alternativa a la comprensión de sus orígenes y dinámica.

Con respecto a América Latina, las investigaciones del autor constituyen también un interesante punto de partida para caracterizar las estructuras familiares que se conformaron en la región desde los tiempos coloniales (Therborn, 2004a; 2004b; 2002). Los sistemas familiares de América Latina, según nos explica, han sido generados por el encuentro desigual y la profunda interpenetración entre la clase dominante europea, es decir, el patriarcado europeo cristiano de los colonizadores europeos, por una parte, y, por la otra, las dos clases no europeas dominadas pero igualmente relevantes, los indígenas y los esclavos negros. La sociedad criolla resultante, en términos del autor, ha sido estructurada por sistemas duales o triangulares, el estricto patriarcado blanco y los dos sistemas de familias criollos, el indocriollo<sup>53</sup> y el afrocriollo.<sup>54</sup>

Es decir, que junto con el patriarcado estricto,<sup>55</sup> la cultura superior vigente ha generado un modelo familiar informal machista y matrilineal (*macho-cum-matrifocal family pattern*) negro, blanco, mestizo e indígena desarraigado (Therborn, 2004b, p. 8). La duplicidad de reglas y regímenes matrimoniales y, en los polos indo y afrocriollo, la gran proporción de nacimientos fuera del matrimonio ha sido la norma en la región,<sup>56</sup> dando lugar a lo que ha denominado “el primer modelo masivo duradero de constitución de parejas informales”. Aunque muchas cosas han cambiado desde la configuración original del carácter criollo, persiste la dualidad entre códigos y nor-

---

<sup>53</sup> Resultante de la interpenetración con los pueblos indígenas nativos, presente desde México, pasando por toda Centroamérica y hacia el sur a lo largo de los Andes.

<sup>54</sup> Resultante de la interpenetración con los sistemas familiares de los esclavos africanos, presente desde el sur de los Estados Unidos, pasando por todo el Caribe, hasta el nordeste de Brasil.

<sup>55</sup> El sistema familiar patriarcal del blanco colonizador europeo, según el autor, ha tendido, en las colonias primero y en las sociedades criollas después, a volverse rígido, prolongando el conservadurismo de las normas napoleónicas de dominación masculina y obediencia de la mujer más allá de su vigencia en Europa.

<sup>56</sup> Según Therborn, “...A mediados del siglo xx, en el momento de estabilización matrimonial máxima en el continente americano, entre 40% y 45% de todos los nacimientos en Paraguay tenían lugar fuera del matrimonio, cifra que llegaba a cerca de 70% en Jamaica” (Therborn, 2004, p. 8).

mas familiares fuertemente conservadoras en un extremo, y prácticas populares generalizadas de informalidad en el otro (Therborn, 2004, p. 8). De allí la importancia de tales características para los futuros Estado de bienestar, específicamente los efectos diferenciados de sus políticas sociales sobre tales sistemas y estructuras familiares.<sup>57</sup>

Es interesante confrontar estas peculiares bases familiares de la región con los cambios en el comportamiento reproductivo y en las estructuras familiares a lo largo del último siglo. Estudios recientes indican el aumento de los hogares con jefatura femenina, la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral y la tendencia a la reducción del tamaño medio de la familia por efecto del descenso de las tasas de natalidad, la disminución de los hogares multigeneracionales y el aumento de los unipersonales, tendencias que por otro lado se manifiestan en forma diferente según las ya referidas distintas etapas de la transición demográfica en que se encuentran los países (Arriagada, 2004).

Las indicaciones de Therborn apuntan a que bajo la estructura patriarcal de poder, fundada en el paradigma predominante de la familia nuclear, con presencia de ambos padres e hijos y en el modelo del hombre proveedor-mujer cuidadora, se ha desarrollado de hecho y como regla una significativa proporción de familias uniparentales con hijos y jefatura femenina. Las tendencias recientes han disminuido aún más la importancia de aquel paradigma, aun cuando persiste la cultura patriarcal: en 2002, tan sólo 36% de las familias se ajustarían al modelo tradicional de la familia nuclear; en las áreas urbanas un 19% de las familias nucleares son monoparentales, de las cuales un 84% son de jefatura femenina y un 16% de jefatura masculina (Arriagada, 2004; Schkolnik, 2004).

---

<sup>57</sup> Es interesante resaltar los efectos diferenciadores sobre tales sistemas y reglas familiares de la moderna emigración del final del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, de Europa primero, pero también de Asia (árabes, chino, japoneses). En países de modernización temprana, como Uruguay y Argentina, los inmigrantes europeos van a ocupar territorios vacíos, pasando a definir de manera casi exclusiva, sin la "conurrencia" de antiguos colonos, menos aún de sociedades indígenas, ya diezmadas, las estructuras, normas y *modus vivendi* de las familias urbanas de las nuevas grandes ciudades de Buenos Aires y Montevideo. Y obviamente lo hicieron según las normas europeas o asiáticas contemporáneas, de las cuales han sido portadores. En regiones del sudoeste y sur del Brasil, y en ciudades como Río de Janeiro y São Paulo, se verifica un proceso similar mediante la significativa ola de inmigración europea (italianos, principalmente) y asiática.

También el modelo del hombre proveedor se ha alterado: en los años noventa aumentó la proporción de familias biparentales con hijos, donde ambos padres desarrollan actividades remuneradas (de 27% a 33%), acompañada del aumento de la proporción de familias nucleares monoparentales, de las familias nucleares con jefas que trabajan, de las familias de jefatura masculina<sup>58</sup> (Arriagada, 2004) y de las uniones de consenso (Rodríguez Vignoli, 2004). Sin embargo, el trabajo doméstico no remunerado sigue siendo realizado predominantemente por la mujer en las distintas estructuras familiares (Arriagada, 2004). Expresión de los altos grados de pobreza e insuficientes servicios sociales públicos en casi toda la región, las redes de parentesco y vecindad cumplen un rol importante en el apoyo a las tareas de cuidados, especialmente entre las familias pobres.

Las variaciones de estas tendencias entre los países son significativas también, como muestran muchos estudios (Arriagada, 2004; Schkolnik, 2004). Diferencias que, además de confirmar que los cambios en las estructuras familiares y principalmente en la división sexual del trabajo son, como en otras partes, lentos y culturalmente arraigados, también comprueban una vez más que tales cambios no reflejan automáticamente el nivel desarrollo económico.<sup>59</sup>

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

Todo lo anterior constituye un conjunto estimulante de temas y sugerencias metodológicas útiles para el análisis del Estado de bienestar en los países de América Latina. Partiendo de las potencialidades del enfoque de regímenes de bienestar social, se ha visto el im-

---

<sup>58</sup> Informaciones presentadas por la autora indican que en Buenos Aires la proporción de familias del tipo hombre-proveedor bajó de 74,5% a 54,7% entre 1980 y 2000, mientras la participación de familias con dos proveedores aumentó de 25,5% a 45,3%. En Perú y Ecuador el aumento de familias de jefatura masculina coincide con el aumento de la migración femenina (Arriagada, 2004).

<sup>59</sup> Uruguay, por ejemplo, registra uno de los más que altos niveles de PIB por habitante y un porcentaje de cónyuges que trabajan remuneradamente (52%) superior a las que permanecen en el hogar (29%). Sin embargo, en Chile, Costa Rica, Honduras, México y Argentina el porcentaje de mujeres cónyuges en actividades domésticas aún supera al de cónyuges en el mercado del trabajo (Schkolnik, 2004).

portante avance de elaboración teórica de los estudios regionales comparativos sobre los países europeos mediterráneos y los del Este Asiático. Por su parte, la elaboración de las distintas rutas de la transición hacia la modernidad contribuye a ampliar la historicidad de las categorías de regímenes de bienestar al identificar las raíces de las modernas estructuras de la política social. Finalmente, el complejo y sofisticado cuerpo conceptual desarrollado por los estudios feministas contribuye a ampliar las capacidades analíticas respecto de dimensiones cruciales de los Estados y regímenes de bienestar, las familiares y de género.

Lejos de sugerir una inadecuada "aplicación" de conceptos, el objetivo ha sido explorar las potencialidades analíticas abiertas por la literatura contemporánea, tratando de identificar conceptos y matrices analíticas que puedan sostener una nueva lectura provechosa de los variados sistemas latinoamericanos de bienestar desde una perspectiva que los rescate en su dinámica histórica e integrada con los procesos de desarrollo económico y modernización social.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, Peter, *The Welfare Modelling Business, Social Policy and Administration*, December, vol. 33, núm. 4, 1999, pp. 394-415(22).
- Alber, Jens, *Dalla carita allo stato social*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Amenta, Edwin, "What we know about the development of social policies" en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyr (ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, N. York, Cambridge University Press, 2003.
- Arriagada, Irma, "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", Paper presentado en la reunión de expertos "Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces", Santiago, CEPAL, 28 a 29 de octubre de 2004.
- Ascoli, Ugo, "Il sistema italiano de welfare state" en Ugo Ascoli (org.), *Welfare State all'italiana*, Bari, Laterza, 1984.
- Aspalter, Christian, *Identifying Variations of Conservative Social Policy in North East Asia: Japan, South Korea and Mainland China*, Discussion Paper No. 81. Graduate Program in Public Policy, RSSS, ANU, 2001.
- Barrientos, A., "Welfare Regimes in Latin America", Paper presented at 'Social Policy in Development Contexts' workshop, Bath, UK: University of Bath, 1-2 March 2001.
- Briggs, Asa, *The Welfare State in historical perspective*, Archives Européennes de Sociologies, núm. 2, 1961, p. 228.

- Castles, Francis, "Welfare State Development in Southern Europe", *West European Politics* 18 (2)/1995, pp. 291-313.
- \_\_\_\_\_, (ed.) *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth, 1993.
- Chakrabarty, Dipesh, *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*, (Princeton Studies in Culture/Power/History.) Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Chang, Ha-Joon, *The Role of Social Policy in Economic Development. Some Theoretical Reflections and Lessons from East Asia*, Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context, Genève: UNRISD, 2002.
- Costa, Sergio, Muito além da diferença: (im)possibilidades de uma teoria social pós-colonial, Doc. [www.fflch.usp.br/sociologia/asag/poscolonialismomana-Sérgio%20Costa .pdf](http://www.fflch.usp.br/sociologia/asag/poscolonialismomana-Sérgio%20Costa.pdf) (08/03/2005)
- Daune-Richard, A-M, Les femmes et la société salariale, France, Royaume-Uni, Suède, Doc. Séminaire LEST 2001, Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail, Aix-en-Provence, Fr. 2001.
- Davis, Peter R., "Rethinking the welfare regime approach. The case of Bangladesh", en *Global Social Policy*, vol. 1(1), 2001, pp. 79-107.
- Draibe, Sônia M., "Virtudes y límites de la cooperación descentralizada en pro de la cohesión social y del combate a la pobreza: Reflexiones y recomendaciones", en (V. M. Godínez Zúñiga y M. H. Romero, *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea - América Latina*, URB-AL; Diputación de Barcelona. Municipalidad Valparaíso, Valparaíso, 2004.
- \_\_\_\_\_, "América Latina: O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas", en *Cadernos de pesquisa*, núm. 30, Campinas, NEPP/UNICAMP, Brasil, 1995.
- \_\_\_\_\_, *An overview of social development in Brazil*, CEPAL Review, núm. 30, Santiago, Chile, 1989, pp. 47-61.
- Ebbinghaus, Bernhard y Philip Manow, "Comparing welfare capitalism", *Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and USA*, London, Routledge, 2001.
- Esping-Andersen, Gosta, *Why we need a new welfare state?* Oxford, Oxford University Press, 2002.

- \_\_\_\_\_, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, Oxford, 1999.
- \_\_\_\_\_, Hybrid or Unique? "The distinctiveness of the Japanese welfare state", en *Journal of European Social Policy* 7(3), 1997.
- \_\_\_\_\_, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press Cambridge, 1990.
- Ferrera, Maurizio, "Democratisation and social policy in Southern Europe: From expansion to 'recalibration' ", draft Working Document, UNRISD: Project on Social Policy and Democratization, Geneva, UNRISD, 2005.
- \_\_\_\_\_, "Reconstructing the welfare state in Southern Europe" en S. Kuhnle (ed.), *Survival of European Welfare State*, London, Routledge, 2000.
- \_\_\_\_\_, "General introduction" en MIRE (1997), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du SUD*, edited by U. Ascoli, D. Bouget, M. Ferrera, M. Maravall, Y. Mény, M. Rhodes, Rencontre de Florence, Paris, MIRE, 1997.
- \_\_\_\_\_, 'The Southern Model of Welfare in Social Europe', en *Journal of European Social Policy*, 6, 1, 1996, pp. 17-37.
- \_\_\_\_\_, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- Filgueira, Fernando, "Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states", Draft working document. UNRISD: Project on Social Policy and Democratization, Geneva, UNRISD, 2005.
- Flaquer, L., "Family policy and welfare state in Southern Europe", Working paper, núm. 185. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2000.
- Flora, Peter y Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick and London, Transaction Books, 1981.
- \_\_\_\_\_, *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Florence, Il Mulino, 1986.
- Flora, Peter y Jens Alber, "Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe", en Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds.) *The Development of Welfare*

- States in Europe and America*, New Brunswick and London, Transaction Books, 1981.
- Flora, Peter (ed.), *Growth to Limits: the Western Welfare States since World War II*, Berlin de Gruyter, 1986.
- Fraser, Nancy (1994) *After the Family Wage. Gender Equity and the Welfare State*, *Political Theory*, vol. 22, núm. 4, 1994, pp. 591-618.
- Fraser, Nancy y Linda Gordon, «Dependency» Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State, *Social Policy*, Spring, 1994, pp. 4-31.
- Giddens, Antony, *The third way: the renewal of social democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- Goodman, Roger y Gordon White, "Welfare orientalism and the search for an East Asian welfare model in R. Goodman, G. White & H. J. Kwon (Eds.), en *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London, Routledge, 1998.
- Goodman, Roger, Gordon White y Huck-Ju Kwon (ed.), *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*, London, Routledge, 1998.
- Gough, Ian, "Welfare State in East Asia and Europe", paper presented at the session Toward the new social policy agenda, Annual World Bank Conference on Development Economics Europe, Paris 27 June 2000.
- \_\_\_\_\_, "Welfare regimes: On adapting the framework to developing countries", *Global Social Policy Program, Working paper 1*, University of Bath, 1999, <http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP/>
- \_\_\_\_\_, *The Political Economy of the Welfare State*, London, McMillan, 1979.
- Güendel, Ludwig y Manuel Barahona, *Programación Social con enfoque de Derechos: Hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma*, San José, C. Rica: draft, 2005.
- Heclo, Hugh, *Modern Social Politics: From Relief to Income Maintenance in Britain and Sweden*, Yale University Press, 1974.
- Holliday, Ian, "Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia", *Political Studies*, vol. 48 (4), 2000, pp. 706-23.
- Jones, Catherine, "The Pacific challenge: Confucian welfare states" en Catherine Jones, *New perspectives on the Welfare State in Europe*, London, Routledge, 1993.

- Kim, Yeon Myung, "The Re-examination of East Asian Welfare Regime. Methodological Problems in Comparing Welfare States and Possibility of Classifying East Asian Welfare Regimes", Paper presented at the Bath University Workshop on East Asian Social Policy (13<sup>th</sup> – 15<sup>th</sup>, January, 2005) Bath, UK.
- Korpi, W., "Faces of inequality: gender, class and inequalities in different types of welfare states", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 7, 2000, pp. 127-191.
- Kuhnle, Stein and Sven Hort, "The developmental welfare state in Scandinavia: Lessons to the developing world, Background paper UNRISD: Project Social Policy in a Development Context. Geneva, UNRISD, 2003.
- Kuhnle, Stein, Productive welfare in Korea: moving towards a European welfare state type? Paper ECPR Joint Sessions of Workshops, Torino, Italia, 2002.
- Kwon, Huck-Ju, "Transforming the developmental welfare states in East Asian: a comparative study of the East Asian countries", Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context, Geneva, UNRISD, 2003.
- \_\_\_\_\_, "The economic crisis and the politics of welfare reform in Korea", Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context, Geneva, 2002.
- \_\_\_\_\_, *The Welfare State in Korea: the politics of legitimation*, London, St. Martin's Press, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Beyond European welfare regimes: comparative perspectives on East Asian welfare systems", en *Journal of Social Policy*, 26, 1997, pp. 467-484.
- Larsen, Eirinn, "Gender and the Welfare State maternalism - a new historical concept?". Thesis submitted for the degree of cand. philol, the department of history, University of Bergen, 1996, Norway available in <http://www.ub.uib.no/elpub/1996/h/506002/eirinn/eirinn-Introduc.html>
- Lewis, Jane y M. Daly, The concept of social care and the analysis of contemporary welfare state, *British Journal of Sociology*, 51 (2), 2000.
- Lewis, Jane, "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts", *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 4/2, 1997, pp. 160-177.

- \_\_\_\_\_, "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, 2, 1992, pp. 159-173.
- Lewis, Jane y Ilona Ostner, "Gender and the evolution of European social policies", paper presented at the CES workshop on Emergent Supranational Social Policy: The EC's social dimension in comparative perspective, Center for European Studies, Harvard University, 15-17 Nov. 1991.
- Mahoney, James y Dietrich Rueschmeyer (ed.), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Marshall, Thomas Humphrey, *Class, Citizenship, and Social Development*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.
- Mesa-Lago, Carmelo, *Ascent to Bankruptcy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Social security in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978.
- Midgley, James, *Assets in the Context of Welfare Theory: A Developmentalist Interpretation* Center for Social Development Washington University in St. Louis. Washington, Working Paper, núm. 03-10, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Social development: The developmental perspective in social welfare*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1995.
- Midgley, James y Michael Sherraden, "The social development perspective in social policy" en James Midgley, Martin B. Tracy & Michelle Livermore (eds.), *Handbook of social policy*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2000, pp. 435-446.
- Millar, Jane "Mothers, workers, and wives: Comparing policy approaches to supporting lone mothers", en Elizabeth Bortolaia Silva (ed.): *Good Enough Mothering? Feminist Perspectives on Lone Mothering*, London, Routledge, 1996, pp. 97-113.
- Misra, Joya y Stephanie Moller, "Familialism and welfare regimes: Poverty, employment, and family policy", Working Paper, Center for Public Policy and Administration at the University of Massachusetts-Amherst, 2004.  
Available in <http://www.umass.edu/sadri/pdf/WP/WP11%20-%20Misra%20Moller.pdf>

- Mkandawire, Thandika, "Le retour du développement" *Courrier de la Planète*: "Développement, environnement, les défis d'un monde solidaire", núm. 67, vol. 1, 2002.
- Moreno, Luis, "Spanish development of Southern European welfare" en Stein Kuhnle (ed.), 2000, *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge, 2000a, pp. 146-65.
- \_\_\_\_\_, "Spain, a via media of welfare development", paper presented at the Canterbury Conference on the Future of Welfare in Europe, July, Canterbury, UK, 2000b.
- \_\_\_\_\_, "The Spanish development of Southern welfare", Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), working Paper 97-04, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, IESA-CSIC, 2001.
- Moreno, Luis y Sebastián Sarasa, *The Spanish 'Via Media' to the development of the welfare state*, working paper 92-13, Madrid, IESA-CSIC, 1992.
- Miyamoto, Taro, *Dynamics of the Japanese Welfare State in Comparative Perspectives. Between 'Three Worlds' and the Developmental State*, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, vol. 2 (2), December 2003.
- O'Connor, Julia, Ann Scholla Orloff y Sheila Shaver, *States, markets, families. Gender liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Orloff, Ann Scholla, Elizabeth Clemens y Julia Adams, "Social theory, modernity, and the three waves of historical sociology, en *Working Paper*, núm. 206, Russell Sage Foundation, 2003.
- Orloff, Ann Scholla, "Social provision and regulation: Theories of states, social policies and modernity, *Working Paper Series* WP-04-07, Institute for Policy Research Northwestern University, 2003.
- \_\_\_\_\_, "Gender and the welfare state" en *Annual Review of Sociology* 22, 1996, pp. 51-70.
- \_\_\_\_\_, *The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States, 1880s-1940* (Wisconsin, 1993).

- Pateman, Carole, "The patriarchal welfare state" en Amy Gutman (Ed), *Democracy and the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
- Peng, Ito y Joseph Wong, 'Towards a model of East Asian welfare politics', 2002.  
<http://www.google.com/url?sa=U&start=1&q=http://www.cevipof.msh-paris.fr/rencontres/colloq/palier/Abstract/Peng%2520%26%2520Wong.doc&e=9801>
- Pierson, Christopher, 'Late Industrialisers' and the Development of the Welfare State, UNRISD, Background paper for the Project "Social Policy in a development Context", Geneva, UNRISD, 2003.
- Pierson, P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Powell, Martin y Armando Barrientos, A Welfare regimes and the welfare mix, EUR J Polit Res 43 (1): 83-105 JAN 2004.
- \_\_\_\_\_, "Theory and Method in Welfare Modelling Business", Paper. COAST A15 Conference, Oslo, 5-6 April 2002.
- Riesco, Manuel, (ed.), "Latin America a new developmental welfare state in the making?", UNRISD, *Series Social Policy and a Development Context*, London, Palgrave (forthcoming), 2005.
- Rimlinger, Gaston V., *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America, and Russia*, New York, John Wiley and Sons, 1971.
- Rhodes, M., (ed.), *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reforms*, London, Frank Cass, 1997.
- Rodríguez, Vignoli, "Tendencias recientes de las uniones consensuales en América Latina: Un examen con distinciones socioeconómicas en países seleccionados", Paper presentado en la reunión de expertos Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, CEPAL, Santiago, 28 a 29 de octubre de 2004.
- Sabel, Charles y Jonathan Zeitlin, "Active welfare, experimental governance, pragmatic constitutionalism: The new transformation of Europe", Draft prepared for the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union, "The Modernisation

- of the European Social Model & EU Policies and Instruments”, Ioannina, Greece, 21-22 May 2003.
- Saraceno, C. (1995), ‘Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano’, en S. Sarasa y L. Moreno (eds.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC, 1995, pp. 261-288.
- Sen, Amartya, *Development as freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999.
- Skocpol, Theda, “Conclusion”, en James Mahoney and Dietrich Rueschmeyer, *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Protecting Soldiers and Mothers*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- Sainsbury, Diane, “Gender and social-democratic welfare state” en Diane Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Gender Equality and Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_, (ed.) (1994), *Gendering Welfare States*, London: Sage.
- Schkolnik, M., “Tensión entre familia y trabajo”, Paper presentado en la reunión de expertos Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, CEPAL, Santiago, 28 a 29 de octubre de 2004.
- Sherraden, Michael, *Assets and the poor: A new American welfare policy*, Armonk, NY, M. E. Sharpe, 1991.
- Standing, Guy y Mary Daly, “Introduction” in Mary Daly (Ed.), *Care Work. The quest for Security*, International Labour Organization, ILO Publ., Bureau, Geneva, 2001.
- Taylor-Gooby, Peter, *The Silver Age of the Welfare State: Resilience and Contingency*, Presented at: Hellenic Social Policy Association Inaugural Conference, May 10-13, 2001, Democritus University of Thrace available in [http://www.bath.ac.uk/~hsstp/elepekp/Paper\\_Taylor\\_Gooby.doc](http://www.bath.ac.uk/~hsstp/elepekp/Paper_Taylor_Gooby.doc)
- \_\_\_\_\_, “Convergence and divergence in European welfare states”, en R. Jowell, J. Curtice, L. Brook, and A. Park (eds.) *European Social Attitudes: the 3<sup>rd</sup> ISSP Report*, SCPR/Ashgate, Aldershot, 1998.

Therborn, Göran, *La Modernidad Europea y más allá. La trayectoria de las Sociedades Europeas 1945-2000*, 2005.

\_\_\_\_\_, *Between Sex and Power: Family in the World, 1900-2000*, Routledge, Londres, 2004a.

\_\_\_\_\_, "Familias en el mundo historia y futuro en el umbral del siglo XXI", Paper presentado en la Reunión de Expertos Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces. CEPAL, Santiago, 28-29 de octubre de 2004b.

\_\_\_\_\_, *Between Sex and Power: The family in the world of the 20<sup>th</sup> Century*, Paper presented at the Yale Colloquium on Comparative Social Research, October, 24<sup>th</sup>, 2002.

\_\_\_\_\_, *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies 1945-2000*, London, Sage Publications Ltd., 1995.

\_\_\_\_\_, "Karl Marx Returning by the Welfare State: Neomarxist, Pluralist, Corporatist and Statist Theories and the Welfare State", IPSA, Paris: paper, 1985.

Théret, Bruno, *Protection sociale et fédéralisme: l'Europe dans le miroir de l'Amérique du nord*, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang S. A. Presses Interuniversitaires Européennes, 2002.

\_\_\_\_\_, "L'État-providence à l'épreuve des comparaisons internationales" en Philippe Auvergnon, Philippe Martin, Patrick Rozenblatt et Michèle Tallard (eds.), *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Editions Syllepses, 1998.

Titmuss, Richard, *Essays on the Brazilian Developmental State of Welfare State*, London, Allen and Unwin, 1958.

Uzuhashi, Takafume, "Japanese model of developmental state of welfare state: How it was changed throughout "the lost decade" of 1990?", en *The Japanese Journal of Social Security Police*, vol. 2, núm. 2 (December, 2003).

Vandenbroucke, Frank, "The Active Welfare State", Paper presented at the International Research Conference on Social Security, Antuerpia, 5-7 May, 2005.

(<http://www.issa.int/engl/publ/2contanvers.htm> accesible en 7/03/2005).

Walby, Sylvia, "From gendered welfare state to gender regimes: National differences, convergence or re-structuring?" Paper presented to Gender and Society Group, Stockholm University, January 2001. En <http://www.sociology.su.se/cgs/Walbypaper.doc>

Wilenski, Harold, *The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, 1975.

Williams, Fiona, "Rethinking care in social policy", Paper presented to the Annual Conference of the Finnish Social Policy Association, University of Joensuu, Finland, October 24<sup>th</sup>, 2003. En [http://www.leeds.ac.uk/cava/papers/finland\\_oct2003.doc](http://www.leeds.ac.uk/cava/papers/finland_oct2003.doc)



## **SEGUNDA PARTE**

### **LAS COORDENADAS SOCIALES DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO**



# RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEL TRABAJO FORMAL Y BRECHAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Andras Uthoff*  
*Cecilia Vera*  
*Nora Ruedi*

## INTRODUCCIÓN

Dos transformaciones acompañan la dinámica del desarrollo de las economías. Por una parte, la transición demográfica de la sociedad, que refleja los cambios de la fecundidad y mortalidad en la población y que se traduce en importantes modificaciones en la estructura por edades y en los volúmenes estacionarios de la población a largo plazo (CEPAL/CELADE/BID, 1996). Por la otra, los cambios en sus mercados de trabajo, que resultan del volumen y la asignación de recursos productivos entre sectores económicos, y que explican la migración y urbanización de la fuerza de trabajo y el grado de formalización del empleo (CEPAL, 2004).

La región ha mostrado una tendencia a copiar modelos foráneos basados en esquemas contributivos sobre la planilla salarial, descuidando la relevancia de los procesos arriba señalados en el diseño de los modelos de protección social. A la postre, los sistemas han resultado incapaces de responder a la heterogeneidad de las situaciones de riesgo y de la capacidad contributiva de la población económica-

mente activa. Dada su insuficiencia para dar cobertura satisfactoria en términos poblacionales y de beneficios, las autoridades han debido implementar programas complementarios para satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables en algunos casos. En la emergencia, muchas veces se utilizaron las reservas técnicas de los modelos contributivos (Uthoff, 1995; Arenas de Mesa y Guzmán, 2003).

Esta investigación analiza cómo la transición demográfica y la dinámica del mercado de trabajo afectan el diseño y la trayectoria de los sistemas de protección social. Se demuestra que un modelo de protección adecuado para una economía puede no serlo para otra que se halla en una etapa distinta de desarrollo económico y demográfico y, sobre todo, si el componente formal del mercado de trabajo es diferente.

Para ello se ha elaborado en la primera sección un indicador de dependencia formal para los países de América Latina, que relaciona el número de individuos denominados “dependientes” con el de los trabajadores con empleo formal. Este indicador es una variante del indicador de dependencia demográfica que relaciona el número de individuos en edades inactivas con el de individuos en edades activas, comúnmente utilizado para medir el esfuerzo de la población potencialmente activa para cubrir las necesidades de la población inactiva y más vulnerable.

El indicador de dependencia formal aquí utilizado tiene en general rangos mucho más altos que el de dependencia demográfica como ha sido tradicionalmente medido, y sus fluctuaciones responden no sólo a fenómenos demográficos sino a la forma en que el ciclo económico y las transformaciones económicas influyen sobre el mercado de trabajo.

Se estima luego la relación entre el indicador de dependencia formal y el producto *per cápita* de las economías de América Latina, hallándose un coeficiente negativo para dicha relación. Mayores índices de individuos dependientes, ponderados todos ellos con igual peso por cada empleado formal, están asociados con menores niveles de desarrollo representados por el producto *per cápita* de la economía. Esta relación permite ordenar los países respecto de la curva y caracterizar a cada uno en ambas dimensiones.

En la segunda sección se deriva teóricamente y se simula con estimaciones empíricas una curva que representa el potencial de una economía para brindar servicios sociales a los individuos dependientes mediante el gasto social público. Se deriva así una “curva de oferta” potencial de financiamiento público de servicios sociales, que aumentará en relación con el producto *per cápita* de la economía. Dado que no todos los individuos clasificados como dependientes lo son exclusivamente del gasto social público, sino también de los recursos generados por la economía en su conjunto, la curva representa un mínimo al que se agrega el gasto privado de los individuos para atender a sus dependientes. De esta forma, la brecha entre las necesidades de protección social para los dependientes y el potencial del Estado para brindarla será cubierta por el resto de la economía en medidas que dependen del ingreso de los individuos y de su capacidad de pagos de bolsillo. En los casos en que la suma de la protección social pública y el gasto privado no resulte suficiente para cubrir las necesidades totales de protección social, la brecha generada se manifestará en un bajo nivel de desarrollo social identificado por distintos indicadores socioeconómicos y demográficos.

A partir de las brechas de protección social, la tercera sección del trabajo traza una tipología, distinguiendo tres grupos de países, lo que a su vez permite identificar diferentes brechas de Estados de Bienestar. Las economías que presentan un bajo desempeño en indicadores sociales, con amplias necesidades insatisfechas, implican que tampoco el resto de la economía fue capaz de brindar el gasto necesario para atender las necesidades de los dependientes.

La caracterización de las economías en los términos de este trabajo permite pensar en modelos de protección social que contemplen sus necesidades particulares, así como la heterogeneidad de las dinámicas demográficas y del mercado de trabajo. A partir de ellas, se plantean recomendaciones para el diseño de los modelos de protección social.

# I. DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y DEL MERCADO DE TRABAJO E INDICADOR DE DEPENDENCIA FORMAL

## 1. Construcción de un nuevo indicador de dependencia formal

La transición demográfica describe un proceso de larga duración que transcurre entre dos situaciones extremas. Una inicial, con altas tasas de mortalidad y fecundidad y por ende bajo crecimiento demográfico, y la final, con bajas tasas de mortalidad y fecundidad y también de bajo crecimiento demográfico. Entre ambas situaciones se identifican dos momentos de cambio: primero aumenta la tasa de crecimiento de la población a consecuencia de una baja en la mortalidad y más tarde disminuye nuevamente, a consecuencia de una baja en la fecundidad (CEPAL/CELADE/BID, 1996).

América Latina transita por la fase de disminución de la fecundidad, cuya tasa empezó a mostrar un fuerte descenso desde mediados de los años sesenta, luego de haber experimentado un descenso en su tasa de mortalidad desde la primera mitad del siglo xx.

Luego de haberse iniciado la reducción de la fecundidad, se experimentó primero una baja en el ritmo de crecimiento de la población menor de 15 años y de la total, así como una disminución de la razón del número de jóvenes por cada persona en edad de trabajar, entre 15 y 59 años.

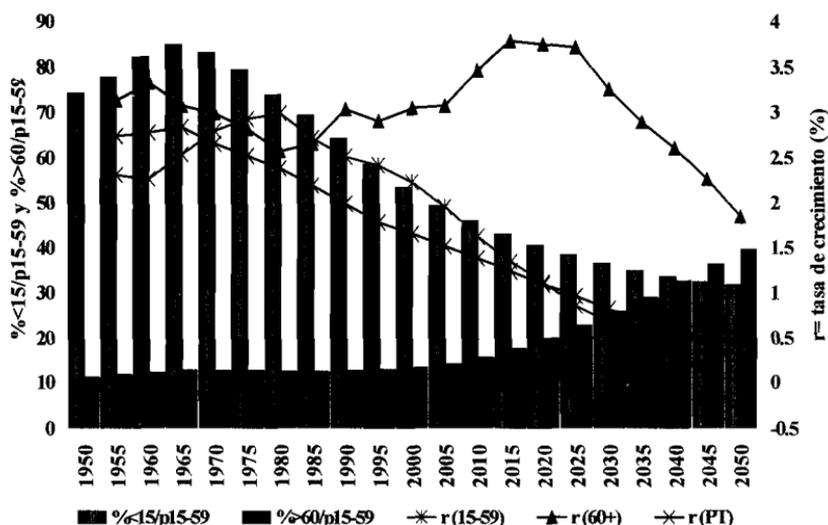
En la actualidad, como se ilustra en el gráfico 1, se está experimentando una importante caída del ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar, y un relativo aumento de la población mayor de 15 años. En este período continúa el descenso de jóvenes por persona en edad de trabajar y se incrementa, en forma lenta primero y muy acelerada luego, el número de adultos mayores de 60 por cada persona en edad de trabajar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En países desarrollados y algunos en desarrollo se habla incluso de una segunda transición demográfica, en la cual la fecundidad continúa descendiendo hasta niveles inferiores a los de reemplazo. En algunos casos las tasas de crecimiento poblacional son negativas y el envejecimiento poblacional es más pronunciado. Esto ya estaría empezando a ocurrir en Cuba y otros países del Caribe. Al respecto véase Alfonso, 2004 y CEPAL/CELADE, 2004, Boletín Demográfico núm. 74.

## Gráfico 1

### AMÉRICA LATINA: DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y RELACIÓN DE DEPENDENCIA



(Tasas de crecimiento de diferentes grupos de edades y porcentaje de menores de 15 y mayores de 60 años sobre la población de 15 a 60 años)

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de CEPAL.

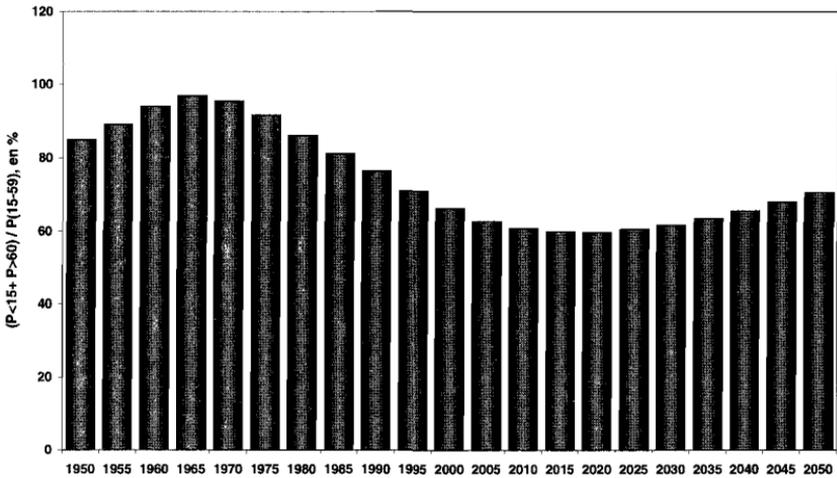
Nota: r =tasa de crecimiento.

El indicador tradicional de dependencia demográfica relaciona el número de individuos en edades inactivas (menores de 15 y mayores de 60 años) con el número de individuos en edades activas (de 15 a 59 años), para medir el esfuerzo que la población potencialmente activa debería hacer para cubrir las necesidades de la población inactiva y más vulnerable.

Dada la dinámica de la transición demográfica y en ausencia de importantes flujos de migración de fuera de la región, el indicador a lo largo del tiempo y a partir del rápido descenso de la fecundidad tomaría la forma de una "U", donde la fase descendente de la dependencia es conformada por jóvenes y la ascendente por adultos mayores (véase el gráfico 2).

## Gráfico 2

### AMÉRICA LATINA INDICADOR TRADICIONAL DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA ( $P < 15 + P > 60$ ) / ( $P 15-59$ )



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de CEPAL.

Este indicador merece dos comentarios. Primero, atribuye a cada persona un peso similar respecto de su dependencia de la población en edad de trabajar. Sin embargo, el costo de financiar las necesidades de consumo —que puede verse afectado por los riesgos sociales— difiere significativamente según la edad de las personas. Para subsanar esto sería necesario usar escalas “equivalentes” igual que en las mediciones de pobreza, lo cual implica una alta discrecionalidad al ponderar los riesgos sociales de cada grupo de edad.

El segundo comentario es que la medición asume que cada persona de 15 a 59 años contribuye al presupuesto familiar en igualdad de condiciones, soslayando así una diversidad de situaciones. En realidad, en este segmento hay personas inactivas, y dentro de las activas hay personas ocupadas y desocupadas. A su vez, dentro de las ocupadas hay personas en ocupaciones formales/modernas e informales/

tradicionales. La población en edad de trabajar representa sólo un potencial de ingresos para la subsistencia de sus familias, y el indicador de dependencia tradicional en términos exclusivamente demográficos oculta serios problemas de vulnerabilidad laboral presentes en las economías de la región.

Cabe recordar que durante el período 1950-1980, el mercado de trabajo experimentó importantes ajustes en respuesta a un mayor crecimiento de ocupaciones no agrícolas. Estimaciones de OIT (1991) indican que la ocupación no agrícola aumentó su participación en el empleo total de 42% a 63%, mientras que la sub-utilización total –medida como el porcentaje subempleado y desempleado– disminuyó desde 46% a 40% en el mismo período.

A partir de 1980 y a raíz de las consecuencias de la crisis de la deuda externa, la sub-utilización total aumenta. En este período comienza a sentirse una menor presión demográfica, el empleo continúa absorbiéndose en actividades no agrícolas, en su gran mayoría informales, el desempleo abierto permanece estable y el empleo rural decrece relativamente poco. Durante este período la sub-utilización de la fuerza de trabajo aumenta de 40% a 42%, con lo que se quiebra la tendencia histórica decreciente de las tres décadas anteriores.

Para una adecuada consideración de las realidades descritas, construimos un indicador de dependencia formal que procura captar, además de la tradicional dimensión demográfica de la dependencia, esta otra faceta de los problemas estructurales o cíclicos de los mercados laborales.

En el numerador consideramos el número total de individuos dependientes de una economía (D), donde ahora:

D = menores de 15 años + inactivos (15 a 59 años) + adultos mayores de 60 años + personas con problemas de empleo.

Dentro de los adultos mayores de 60 años se incluyó a los inactivos y activos de 60 años o más. Dentro de las personas con problemas de empleo se incluyó a los desempleados de 15 a 59 años y también a los trabajadores informales de 15 a 59 años.

En el denominador del indicador de dependencia formal (F) se incluyó a todos los individuos entre 15 y 59 años ocupados en el

## Cuadro 1

### AMÉRICA LATINA COMPOSICIÓN DEL EMPLEO POR SEGMENTOS (PORCENTAJES)

	1950	1980	1990
PEA Total	100	100	100
PEA No agrícola	45	68	74
Ocupados	42	63	70
sector formal	32	47	48
sector informal	10	16	22
Desocupados	3	5	4
PEA Agrícola	55	32	26
Ocupados	54	31	25
sector moderno	22	13	10
sector campesino	32	18	15
Desocupados	1	1	1
Desempleo			
urbano	4	6	5
rural	7	7	5
Subempleo	2	2	3
	42	34	37

Fuente: OIT. Empleo y Equidad el Desafío de los noventa. PREALC, OIT, 1991 Santiago, Chile.

sector formal-moderno de la economía,<sup>2</sup> aquellos que aportan la mayor parte de las contribuciones públicas y privadas para financiar la protección social.

Cabe notar que la metodología magnifica el indicador de dependencia formal, por cuanto existen menores de 15 y mayores de 60

<sup>2</sup> El sector formal incluye a las personas ocupadas en el Estado y en empresas privadas pequeñas, medianas y grandes con más de seis empleados. Se asocia al sector moderno de la economía, especialmente cuando se trata del sector agrícola. El sector informal incluye ocupaciones de baja productividad, trabajadores por cuenta propia no profesionales (excepto administrativos, profesionales ni técnicos), trabajadores familiares, del servicio doméstico y trabajadores en empresas con menos de cinco personas.

años que pueden ser personas activas en el sector formal y también pueden existir trabajadores informales no dependientes.

El cálculo de este nuevo indicador (D/F) para 16 países de América Latina y el Caribe permite observar tres características. En primer lugar, al incluirse un nuevo grupo de dependientes por problemas asociados con el mercado de trabajo, ya sea por ser desempleados o subempleados, los valores del nuevo índice de dependencia formal son bastante mayores que los del índice de dependencia puramente demográfico, calculado en forma tradicional. Como puede observarse en el cuadro 1, en 1950 la diferencia fue de 1 a 10, en 1980 de 1 a 6 y en 1989 de 1 a 7. En segundo lugar, el descenso de la dependencia se acentúa en el tiempo y, por último, el peso de la dependencia estrictamente demográfica (jóvenes menores de 15 y adultos mayores de mayores de 60 años) se reduce al incluir como dependientes a aquellos con problemas de empleo e inactivos (véase el cuadro 2).

## Cuadro 2

### AMÉRICA LATINA RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA Y DEL EMPLEO FORMAL-MODERNO

	1950		1980		1989	
	Dependencia Demográfica	Dependencia Formal	Dependencia Demográfica	Dependencia Formal	Dependencia Demográfica	Dependencia Formal
< 15	0.710	3.64	0.709	2.41	0.615	2.08
>65	0.065	0.34	0.079	0.27	0.080	0.27
Inactivos		3.29		1.73		1.66
Desempleados		0.07		0.07		0.08
Subempleados		0.77		0.57		0.64
Total	0.775	8.11	0.788	5.05	0.695	4.73

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL.

Al desagregar este nuevo indicador de dependencia formal en sus componentes, es posible ponderar los factores específicos de riesgo social asociados con los distintos grupos de edades y problemas (véase el cuadro 3). Si bien se otorga el mismo peso a cada grupo de dependientes<sup>3</sup> y se asume a cada trabajador formal como plenamente ocupado, se evidencian, no obstante, las dificultades de la sociedad para atender las necesidades de un gran porcentaje de la población no inserta en forma plenamente productiva en el mercado de trabajo. Tal situación responde a múltiples factores: ser joven y estar en etapa de formación; ser inactivo económicamente pero dedicarse a otras tareas de la familia; invalidez y enfermedad; estar desempleado o subempleado; o ser adulto mayor.

Por otra parte, cabe notar que el indicador, dada la forma en que está construido, captura efectos estructurales, pero también efectos cíclicos de las economías, como el desempleo o el subempleo cíclicos, lo cual lo expone a variaciones propias del momento medido.

En todos los países, el componente que explica en mayor medida el indicador total es el asociado con los menores. De hecho, en el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua la dependencia de menores explica casi la mitad del indicador total. El segundo componente en importancia es el asociado con los problemas de empleo,<sup>4</sup> excepto para Chile y Costa Rica, donde el segundo componente más importante es el asociado con los inactivos entre 15 y 59 años. El componente menos relevante para todos ellos es el asociado con los adultos mayores de 60 años, excepto para Uruguay, donde explica la cuarta parte del índice total, casi lo mismo que los problemas de empleo.

Al comparar los indicadores de dependencia total y por componentes de 1997 con los de 2002, se comprueba que los países para los cuales el indicador se deterioró más fueron Uruguay y Argentina, seguidos de Honduras y Perú (véase el gráfico 3).

En cuanto a los componentes del indicador, el relacionado con los menores manifiesta el peor deterioro en Perú y Honduras. El com-

---

<sup>3</sup> Los componentes ponderan con igual peso el número de personas, independientemente del tipo de riesgos a los cuales estén expuestas y del costo de prevenirlos o mitigarlos.

<sup>4</sup> Si bien lo anterior es cierto, los componentes cíclicos pueden influir en el indicador.

### Cuadro 3

INDICADOR DE DEPENDENCIA FORMAL TOTAL Y POR COMPONENTES  
EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA  
(AÑO 2002)

	Total	Menores	Inactivos (15-19)	Adultos mayores de 60 años	Problemas de empleo
Bolivia	9,6	4,2	1,5	0,7	3,2
Honduras	9,4	4,4	2,0	0,7	2,3
Paraguay	8,9	3,8	1,5	0,8	2,9
Perú	7,7	3,0	1,4	0,8	2,5
Guatemala	7,5	3,6	1,3	0,5	2,1
Nicaragua	7,5	3,4	1,5	0,5	2,1
El Salvador	6,4	2,6	1,5	0,7	1,6
Rep. Dominicana	5,5	2,1	1,2	0,6	1,6
Venezuela	5,0	2,0	1,0	0,4	1,6
México	4,9	1,9	1,3	0,5	1,3
Panamá	4,7	1,8	1,1	0,5	1,3
Uruguay	4,2	1,3	0,7	1,0	1,2
Argentina	4,0	1,2	0,9	0,7	1,1
Costa Rica	3,9	1,5	1,1	0,4	1,0
Brasil	3,8	1,4	0,8	0,4	1,1
Chile	3,2	1,1	1,0	0,5	0,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL.

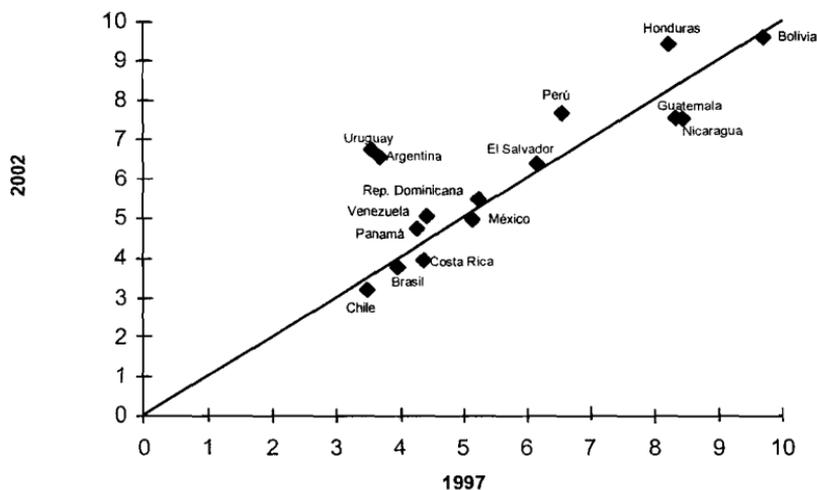
Nota: Los cálculos se realizaron con datos de población nacional total, excepto para Argentina y Uruguay donde, por disponibilidad de información, los datos corresponden a población urbana.

ponente asociado con los inactivos entre 15 y 59 años se deterioró también marcadamente en esos países, y el asociado con los adultos mayores de 60 años en Perú. Por último, el asociado con los problemas de empleo sufrió el peor deterioro en Venezuela y Honduras. Nuevamente cabe resaltar que existen elementos cíclicos que pueden estar detrás del deterioro de alguno de los componentes del indicador total.

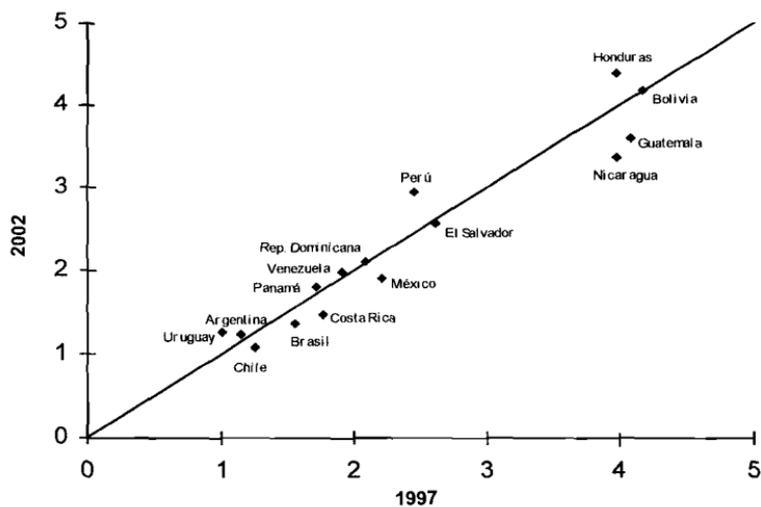
Gráfico 3

EVOLUCIÓN DEL INDICADOR DE DEPENDENCIA FORMAL PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA – (1997 VS. 2002)

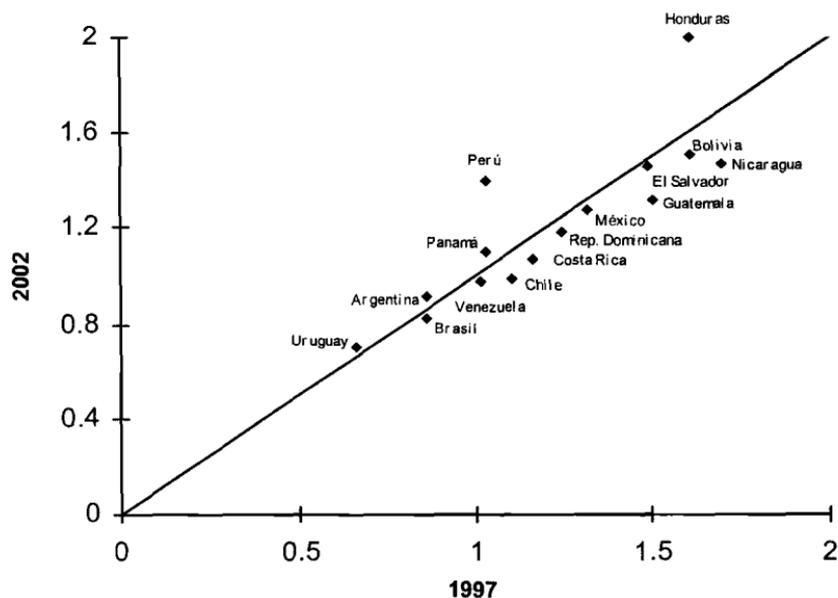
Total



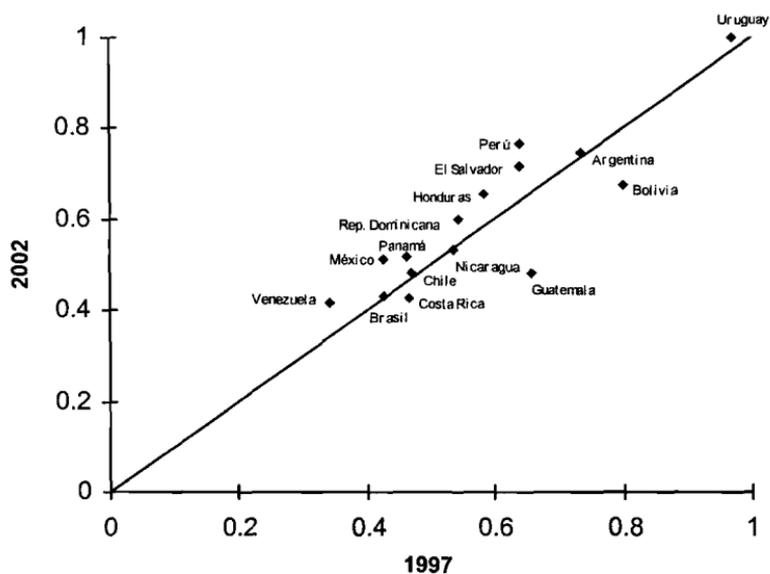
Menores



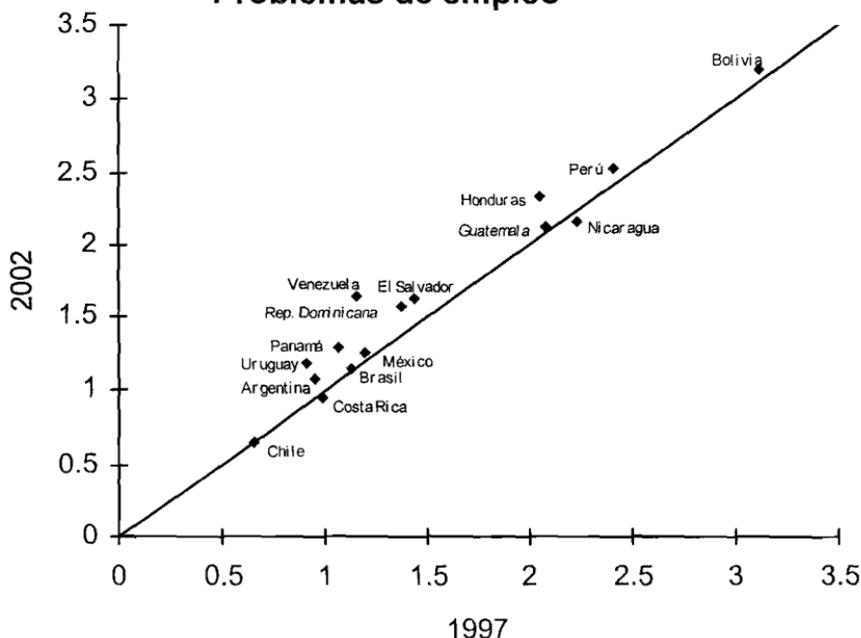
## Inactivos



## Adultos mayores 60 años



## Problemas de empleo



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Relación entre el indicador de dependencia formal y el PIB *per cápita*

Una regresión de panel utilizando datos a nivel nacional<sup>5</sup> para los años 1997 y 2002 arrojó un coeficiente negativo para la relación entre el indicador de dependencia formal y el PIB *per cápita* de  $(-2,65)$ .<sup>6</sup>

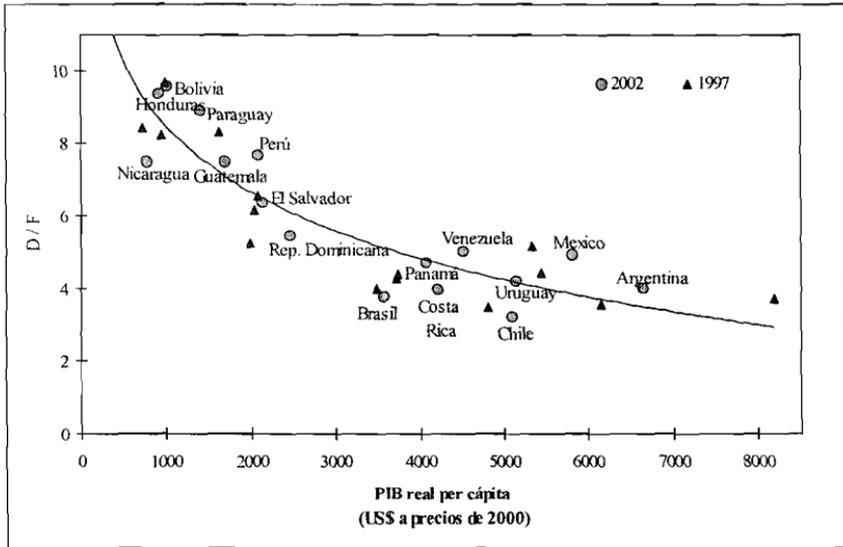
El siguiente gráfico muestra la relación entre el PIB real *per cápita* y el ratio (D / F) para los años 1997 y 2002.

<sup>5</sup> Para Argentina y Uruguay se utilizaron datos a nivel urbano ya que son los disponibles. De cualquier manera, la mayor parte de la población de dichos países es urbana.

<sup>6</sup> La estimación de la regresión de panel y el test de Hausman sobre la aplicabilidad del modelo de efectos aleatorios pueden solicitarse a los autores. El mismo coeficiente surgiría de una estimación con datos "pooled". Los datos del PIB *per cápita* del año 2002 son de World Development Indicators del Banco Mundial y están expresados en dólares a precios de 2000.

## Gráfico 4

### INDICADOR DE DEPENDENCIA FORMAL TOTAL Y PIB PER CÁPITA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (1997 Y 2002)



Fuente: Elaboración propia.

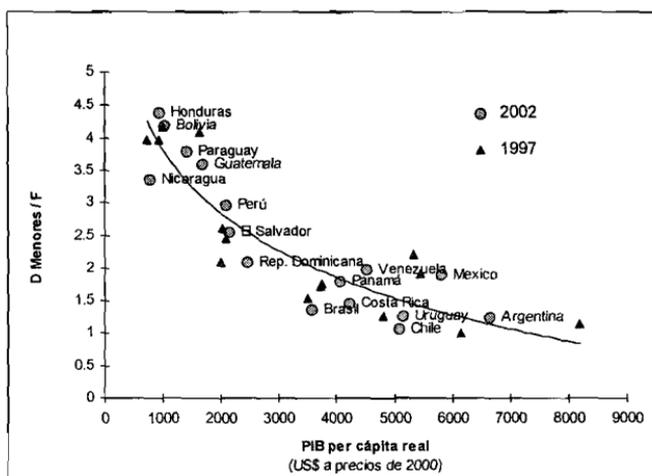
Como cabe esperar, los países con altos índices de dependencia y bajo nivel de ingreso *per cápita* tienen un elevado nivel de “demanda” por protección social, la que debe satisfacerse mediante transferencias públicas o privadas. Los países más ricos enfrentan requerimientos menores.

Al estimar la misma relación, pero esta vez abriendo el indicador de dependencia formal en sus cuatro componentes (menores, inactivos de 15 a 59 años, adultos mayores de 60 años e individuos con problemas de empleo –desempleados e informales–), se obtienen relaciones de pendiente negativa en todos los casos, aunque para los adultos mayores de 60 años la relación es más débil (véase el gráfico 5).

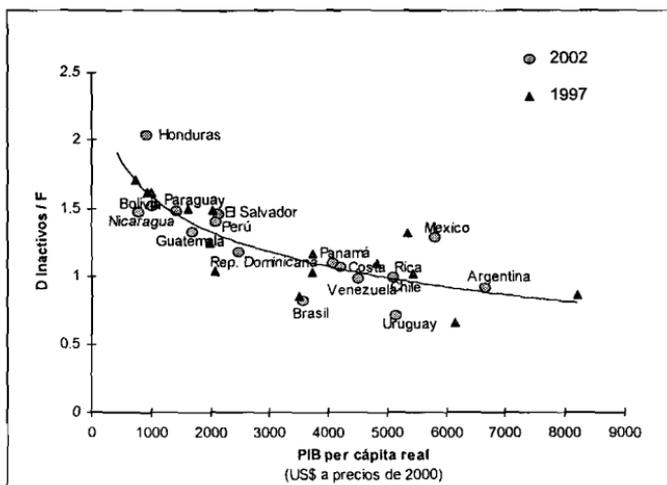
## Gráfico 5

### INDICADORES DE DEPENDENCIA FORMAL Y PIB PER CÁPITA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (1997 y 2002)

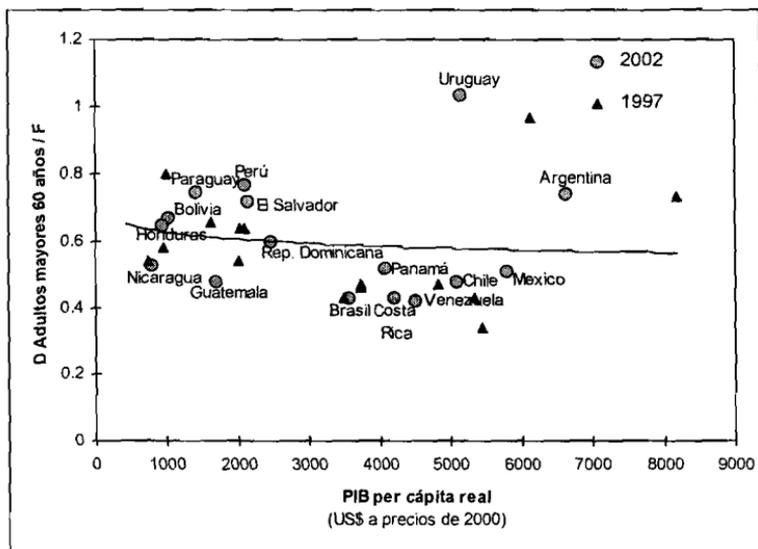
#### Dependientes menores



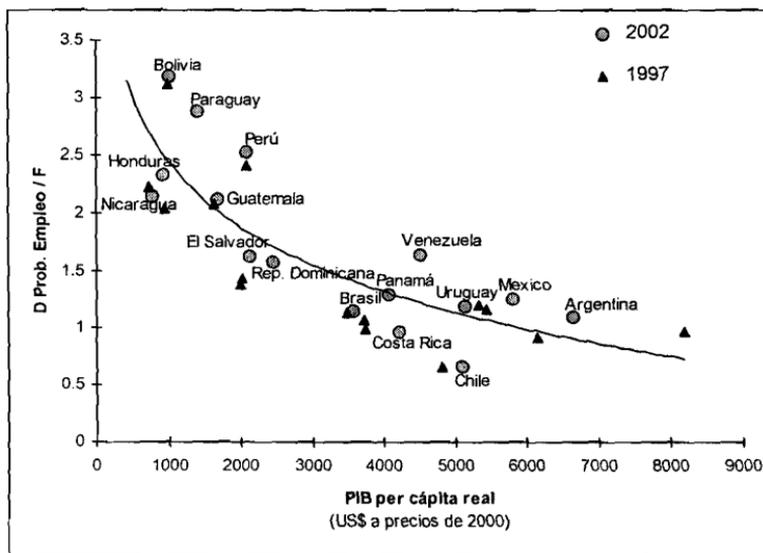
#### Dependientes inactivos



## Dependientes adultos mayores de 60



## Dependientes por problemas de empleo

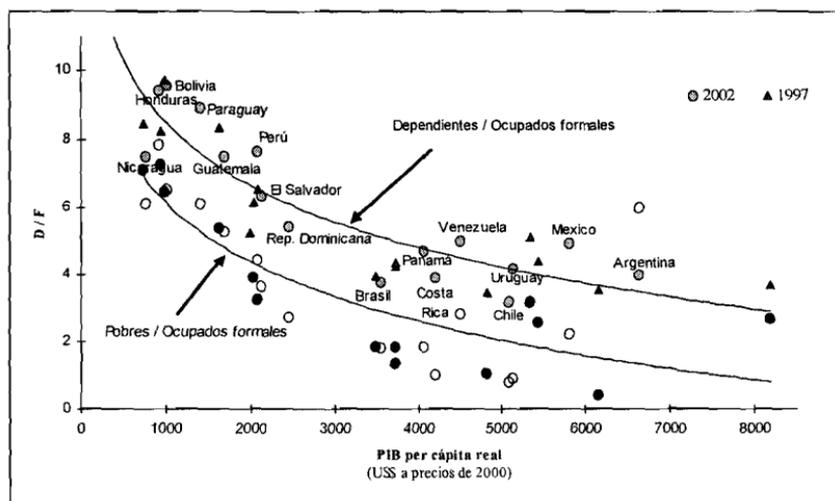


Fuente: Elaboración propia.

Una curva alternativa de necesidades de protección social vincula el número de pobres sobre ocupados formales con el PIB *per cápita*, como forma de restringir al extremo a los demandantes de protección social. Aquí se confirma que el mayor valor de este indicador se asocia también con la mayor incidencia de la pobreza y un menor nivel de PIB *per cápita* (véase el gráfico 6). Sin embargo, en este caso se estaría asumiendo que solamente los individuos en situación de pobreza serían demandantes de protección social.

**Gráfico 6**

**CURVA ALTERNATIVA DE NECESIDADES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (1997 Y 2002)**



Fuente: Elaboración propia.

## II. “CURVA DE OFERTA” POTENCIAL DE SERVICIOS SOCIALES POR PARTE DEL ESTADO

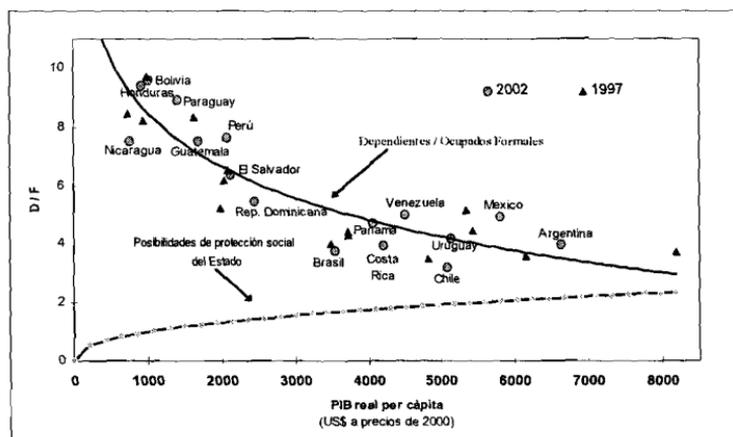
Es posible derivar una “curva de oferta” potencial de servicios sociales por parte del Estado, la cual vincula el PIB *per cápita* de los países con la cantidad de personas dependientes en relación al número de ocupados formales que el Estado podría “proteger”.

Se supone que el Estado otorga a cada individuo dependiente un monto determinado de beneficio (igual para todas las categorías de dependientes) cuya suma equivale al monto total de recursos destinado a gasto social en América Latina<sup>7</sup> (los detalles de la derivación de la curva se encuentran en el Anexo I).

Incluyendo la curva de oferta en el gráfico junto a la curva de necesidades totales de protección social, obtenemos lo siguiente:<sup>8</sup>

**Gráfico 7**

### NECESIDADES Y POSIBILIDADES POTENCIALES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia.

<sup>7</sup> Se consideró el promedio del gasto social de 16 países de América Latina.

<sup>8</sup> El b utilizado en este caso es de 0.35 (ver anexo 1).

La distancia entre las necesidades totales de protección social que presentan los dependientes y las posibilidades del Estado de satisfacerlas constituye una brecha que se reduce con el nivel de desarrollo, medido por el PIB *per cápita*. Precisamente en los países con mayor número de dependientes y menor PIB *per cápita*, el Estado tiene menor capacidad de cubrir sus necesidades.

Esas necesidades de protección social podrán ser cubiertas por el resto de la economía en medidas que dependen de la situación de ingreso y de la capacidad de pagos de bolsillo. En los casos en que la protección social pública aunada al gasto privado no resulte suficiente, la brecha generada se manifestará en un bajo desempeño de los indicadores sociales.

La siguiente sección realiza una tipología de los países de América Latina y el Caribe según sus brechas de protección social, identificando tres grupos de países, para los cuales se traza un perfil según sus problemas sociales, identificando las áreas más débiles.

### **III. TIPOLOGÍA Y PERFIL DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

#### **1. Tipología de países a partir de las brechas de protección social**

La tipología se realizó ordenando a los países según el indicador de dependencia formal del empleo formal para reflejar la carga de necesidades de protección de cada uno. Surgieron así tres grupos: uno donde hay más de cinco y hasta diez dependientes por cada trabajador formal en algunas de las cuatro categorías, otro donde hay más de cuatro y hasta cinco dependientes, y el último, donde hay hasta cuatro dependientes. El primer grupo quedó conformado por Bolivia, Honduras, Paraguay, Perú, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, y República Dominicana; el segundo por Venezuela México y Panamá, y el tercero por Uruguay, Argentina Costa Rica, Brasil y Chile.

Dada la simultaneidad de estos procesos con el proceso de desarrollo, la agrupación guarda estrecha relación con el nivel socioeconómico de los países, medido por su PIB *per cápita* y su índice de desarrollo humano, siendo en general los países con mayor indi-

cador de dependencia formal aquellos con menor nivel de desarrollo relativo (véase el cuadro 4).

Se corrobora así la simultaneidad entre el grado de desarrollo económico, la fase de la transición demográfica y el grado de “desarrollo” o de informalidad del mercado de trabajo, por lo que no es posible comprender una dimensión de los problemas sin considerar las otras. La siguiente caracterización ayudará a comprender esta simultaneidad.

**Cuadro 4**

**INDICADOR DE DEPENDENCIA Y NIVEL  
SOCIOECONÓMICO EN PAÍSES  
SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**

	<b>Indicador de dependencia Total 2002</b>	<b>PIB per cápita (US\$ constantes de 2000) 2002</b>	<b>Posición en Ranking de IDH (entre 177 países) 2002</b>
<b>Grupo I</b>			
Bolivia	9.6	1012	114
Honduras	9.2	922	115
Paraguay	8.9	1405	89
Perú	7.7	2084	85
Guatemala	7.5	1683	121
Nicaragua	7.5	769	118
El Salvador	6.4	2128	103
R. Dominicana	5.5	2458	98
<b>Promedio</b>	<b>7.8</b>	<b>1558</b>	<b>105</b>
<b>Grupo II</b>			
Venezuela	5.0	4503	68
México	4.9	5801	53
Panamá	4.7	4064	61
<b>Promedio</b>	<b>4.9</b>	<b>4789</b>	<b>61</b>
<b>Grupo III</b>			
Uruguay	4.2	5137	46
Argentina	4.0	6636	34
Costa Rica	3.9	4207	45
Brasil	3.8	3560	72
Chile	3.2	5089	43
<b>Promedio</b>	<b>3.8</b>	<b>4926</b>	<b>48</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de CEPAL.

PIB per cápita: World Development Indicators, Banco Mundial.

Posición en ranking de Índice de Desarrollo Humano (IDH): PNUD, Human Development Report, 2004.

## 2. Perfil de los países según la tipología elaborada

Los países del primer grupo, de menor desarrollo relativo y que iniciaron más tarde la transición demográfica, presentan altas tasas de fecundidad y natalidad, así como en algunos casos una iniciación reproductiva a edades más jóvenes lo cual se refleja en una tasa de maternidad adolescente mayor<sup>9</sup> (véase el cuadro 5).

Esto se vincula a su vez con una menor prevalencia de uso de anticonceptivos, un menor acceso a la educación sexual y a la salud reproductiva y una mayor demanda insatisfecha de planificación familiar (CEPAL, 2004b). En los países del tercer grupo, por el contrario, se verifican tasas de fecundidad y natalidad una vez y media menores que las del primer grupo en ambos casos.

Diversos estudios<sup>10</sup> indican que el nivel de la fecundidad de los países depende en buena medida de su grado de desarrollo económico y social. En efecto, como muestra el siguiente gráfico, parece existir una correlación positiva entre la tasa de pobreza y la tasa global de fecundidad de los países.

Una fracción significativa del descenso de la fecundidad en América Latina y el Caribe se ha atribuido a avances en el nivel de desarrollo, ya que la elevación de las condiciones de vida, el incremento del nivel educativo, la mayor urbanización y el mejoramiento de la situación de la mujer aumentan el costo social y económico de los hijos, conduciendo a una baja en el número deseado de hijos por mujer (CEPAL, 2004b).

La educación de la mujer puede influir en el número de hijos que ésta decida tener, al menos en dos formas: en primer lugar, la expone a un mayor número de alternativas en el mercado laboral y en otras varias dimensiones; en segundo lugar, aumenta su capacidad de generar ingresos laborales mayores, aumentando con ello el costo oportunidad de permanecer fuera del mercado de trabajo (BID, 1998).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Si bien en todos los países de la región ha ocurrido un descenso de la fecundidad, aún se mantienen diferencias importantes entre países (véase el cuadro 5).

<sup>10</sup> Para detalles al respecto ver CEPAL (2004b).

<sup>11</sup> En efecto, en BID (1998) se encuentra una correlación empírica negativa entre el número de hijos por mujer y sus niveles de instrucción para 14 países de Latinoamérica, con lo cual se estaría verificando lo anterior.

## Cuadro 5

### INDICADORES DEMOGRÁFICOS DE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

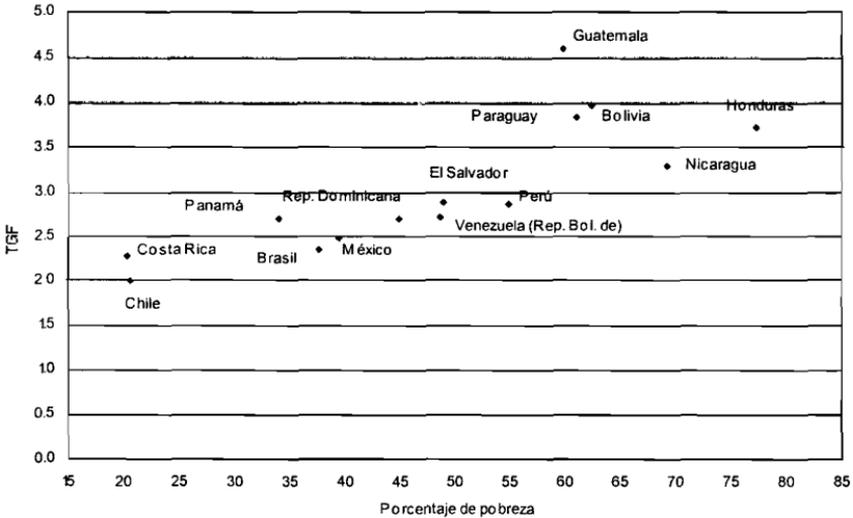
	Tasa de Fecundidad (hijos por mujer)		Tasa de Natalidad (por 1.000 ) 2000-2005	Prevalencia de uso de anticonceptivos (%) 1995-2002	% nacimientos de madres entre 15 y 19 años 2000-2005
	1970-75	2000-05			
<b>Grupo I</b>					
Bolivia	7	4	31	53	14,1
Honduras	7	4	30	62	18,6
Paraguay	6	4	30	57	13,5
Perú	6	3	23	69	11,7
Guatemala	7	4	36	38	17,9
Nicaragua	7	4	29	69	25
El Salvador	6	3	25	60	17,1
R. Dominicana	6	3	23	65	20,5
<b>Promedio</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>28</b>	<b>59</b>	<b>17</b>
<b>Grupo II</b>					
Venezuela	5	3	23	...	20,1
México	7	3	22	67	14,3
Panamá	5	3	23	...	18
<b>Promedio</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>67</b>	<b>17</b>
<b>Grupo III</b>					
Uruguay	3	2	17	...	15,5
Argentina	3	2	19	...	13,7
Costa Rica	4	2	19	...	20,2
Brasil	5	2	21	77	21,1
Chile	4	2	16	...	16,9
<b>Promedio</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>77</b>	<b>17</b>

Fuente: Tasa de fecundidad y prevalencia de uso anticonceptivo: PNUD, Human Development Report 2004. Tasa de natalidad y % de nacimientos 15-19, CELADE, Boletín demográfico número 73, enero 2004.

Aquellos países en los cuales el nivel de urbanización y el nivel educativo –en particular de las mujeres– es menor, son también los que muestran tasas de fecundidad mayores en general (véase el cuadro 6).

## Gráfico 8

### AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): NIVEL DE POBREZA EN TORNO DEL 2002 Y TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (TGF) ESTIMADA PARA EL PERÍODO 2000-2005



Fuente: Extraído de CEPAL (2004b).

En paralelo, los países del grupo 1 también presentan tasas de mortalidad infantil y mortalidad de niños pequeños que duplican en promedio a las correspondientes al tercer grupo de países (véase el cuadro 7). Aunque a nivel de toda la región se produjo una baja en la mortalidad infantil por medio de programas especiales y mayor cobertura de infraestructura sanitaria entre otros factores, las diferencias entre países persisten. Esto se debe a que en general el nivel de educación materna continúa siendo el principal determinante de la supervivencia de los recién nacidos por factores como el conocimiento del cuidado del niño, la decisión y oportunidad de consultas médicas y las decisiones familiares acerca de la asignación de los recursos del hogar (distribución del alimento entre sus miembros, por ejemplo) (CEPAL, 2004b).

**Cuadro 6**

**URBANIZACIÓN Y NIVEL EDUCATIVO DE LAS MUJERES  
EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**

	Población Urbana en % de la total 2002	Promedio años de estudio de las MUJERES			
		Población de 15 a 24 años alrededor de 2002		Población de 25 a 59 años alrededor de 2002	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
<b>Grupo I</b>					
Bolivia	62,9	9,9	6	8,3	3
Honduras	45,2	8,1	5,1	7,4	3,6
Paraguay	56,6	9,6	6,7	9,3	4,9
Perú	73,5	10,4	7,2	9,8	4,3
Guatemala	45,9	7,9	4,2	6,6	2
Nicaragua	56,9	8,3	4,6	6,7	3
El Salvador	59,3	9,2	6	8,2	3,5
R. Dominicana	58,9	10	8,4	9,1	6,2
<b>Promedio</b>	<b>57,4</b>	<b>9,2</b>	<b>6,0</b>	<b>8,2</b>	<b>3,8</b>
<b>Grupo II</b>					
Venezuela	87,4	9,6	...	8,9	..
México	75,2	9,8	7,9	8,7	5,1
Panamá	56,8	10,5	7,5	11	6,5
<b>Promedio</b>	<b>73,1</b>	<b>10,0</b>	<b>7,7</b>	<b>9,5</b>	<b>5,8</b>
<b>Grupo III</b>					
Uruguay	92,4	10	...	9,9	...
Argentina	89,9	10,6	...	10,7	
Costa Rica	60,1	9,1	7,3	9,3	6,5
Brasil	82,4	8,4	5,9	7,4	3,6
Chile	86,6	11	9,6	10,9	7,2
<b>Promedio</b>	<b>82,3</b>	<b>9,8</b>	<b>7,6</b>	<b>9,6</b>	<b>5,8</b>

Fuente: Porcentaje de población urbana: PNUD, Human Development Report 2004.

Fuente: Años de estudio de las mujeres: CEPAL, Panorama Social 2004.

Nota: La cifra de Venezuela corresponde a total nacional.

Por otra parte, la tasa de mortalidad materna es también mayor en los países del grupo 1. Dado que el embarazo (sobre todo a edades tempranas) y nacimiento del niño constituyen riesgos para mujeres con escaso acceso a servicios de salud adecuados, en los países del

## Cuadro 7

### MORTALIDAD INFANTIL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

	Mortalidad infantil (por c/1000 nacidos vivos) 2002	Mortalidad menores de 5 años (por c/1000 nacidos vivos) 2002
<b>Grupo I</b>		
Bolivia	56	71
Honduras	32	42
Paraguay	26	30
Perú	30	39
Guatemala	36	49
Nicaragua	32	41
El Salvador	33	39
R. Dominicana	32	38
<b>Promedio</b>	<b>35</b>	<b>44</b>
<b>Grupo II</b>		
Venezuela	19	22
México	24	29
Panamá	19	25
<b>Promedio</b>	<b>21</b>	<b>25</b>
<b>Grupo III</b>		
Uruguay	14	15
Argentina	16	19
Costa Rica	9	11
Brasil	30	36
Chile	10	12
<b>Promedio</b>	<b>16</b>	<b>19</b>

Fuente: PNUD, Human Development Report 2004.

primer grupo, donde los servicios de salud están menos extendidos y menor porcentaje de partos son atendidos por personal especializado, dicha tasa es 2 ó 3 veces mayor que en el tercer grupo de países (véase el cuadro 8).

Una alta proporción de los niños que nacen en los países de menor desarrollo pertenecen a hogares pobres, y se crían en condiciones de ingreso que les impiden alcanzar niveles adecuados de nutrición y salud (véanse los cuadros 9 y 10). Esto aumenta la probabilidad de que esos niños permanezcan pobres el resto de su edad adulta ya que su desarrollo personal se puede ver afectado por carencias nutricionales.

### Cuadro 8

## INDICADORES DE COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

Grupos	Médicos por 100.000 hab.	Nacimientos atendidos por personal especializado (%)	Mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos)	
	1990-2003*	1995-2002*	Registrada 1985-2002	Ajustada 2000
<b>Grupo I</b>				
Bolivia	76	69	390	420
Honduras	87	56	110	110
Paraguay	49	71	190	170
Peru	103	59	190	410
Guatemala	109	41	190	240
Nicaragua	62	67	120	230
El Salvador	126	90	120	150
R. Dominicana	190	98	230	150
<b>Promedio</b>	<b>100</b>	<b>69</b>	<b>193</b>	<b>235</b>
<b>Grupo II</b>				
Venezuela	200	94	60	96
México	156	86	79	83
Panamá	121	90	70	160
<b>Promedio</b>	<b>159</b>	<b>90</b>	<b>70</b>	<b>113</b>
<b>Grupo III</b>				
Uruguay	387	100	26	27
Argentina	304	98	41	82
Costa Rica	160	98	29	43
Brasil	206	88	160	260
Chile	115	100	23	31
<b>Promedio</b>	<b>234</b>	<b>97</b>	<b>56</b>	<b>89</b>

Fuente: PNUD, Human Development Report 2004.

Nota: La columna de mortalidad materna ajustada reporta el dato ajustado por parte de UNICEF, OMS y UNFPA por razones de subdeclaración y errores de clasificación.

\*/ Los datos se refieren al año más reciente disponible dentro del periodo mencionado.

Cuadro 9

POBREZA E INDIGENCIA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, POR TRAMOS DE EDAD, EN PORCENTAJES

	Pobreza e indigencia 2002				Pobreza por tramos de edad (datos nacionales, 2002)			
	Hogares		Personas		menores de 5 años	6 a 12 años	13 a 18 años	60 y más años
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia				
<b>Grupo I</b>								
Bolivia	56	32	62	37	72	71	64	53
Honduras	71	47	77	54	84	84	79	72
Paraguay	52	27	61	33	56	52	45	48
Perú	47	20	55	24	66	68	59	41
Guatemala	53	27	60	31	nd	66	58	43
Nicaragua	63	36	69	42	78	78	72	64
El Salvador	43	18	49	22	60	60	53	44
R. Dominicana	41	19	45	20	55	56	49	47
<b>Promedio</b>	<b>53</b>	<b>28</b>	<b>60</b>	<b>33</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>60</b>	<b>52</b>
<b>Grupo II</b>								
Venezuela	43	20	49	22	62	60	53	41
México	32	9	39	13	50	53	44	31
Panamá	21	8	25	9	47	46	38	26
<b>Promedio</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>38</b>	<b>15</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>45</b>	<b>33</b>
<b>Grupo III</b>								
Uruguay	9	1	15	3	34	29	23	3
Argentina	32	12	42	19	63	61	56	26
Costa Rica	19	8	20	8	26	29	23	26
Brasil	30	10	38	13	57	54	44	13
Chile	15	4	19	5	30	30	27	8
<b>Promedio</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>27</b>	<b>9</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>15</b>

Fuente: Tasas de pobreza e indigencia de personas y hogares: CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2004.

Nota: Para la mayoría de los países se refiere al año 2002, con excepción de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú que corresponde al año 2001, y Chile al 2003.

Fuente: Pobreza por tramos de edad: CEPAL, en base a las encuestas de hogares ronda 2002.

El hecho que los países con tasa de fecundidad más alta sean los de menor desarrollo relativo hace que las necesidades educativas de una gran masa de niños no alcancen a ser cubiertas, aumentando aún más la probabilidad de la transferencia intergeneracional de la pobreza.<sup>12</sup> En el cuadro 11 se observa que la tasa de analfabetismo de los países del primer grupo duplica en promedio la del segundo grupo y triplica la del tercer grupo. Además, los países del grupo 1 presen-

<sup>12</sup> Al respecto, un estudio de la CEPAL (2004c) para 16 países de América Latina y el Caribe alrededor del año 2000, señala que 51% de los jóvenes de 20 a 24 años en áreas urbanas y 69% en áreas rurales no superaban el nivel educativo de sus padres, aun en países con niveles relativamente elevados de matrícula secundaria.

Cuadro 10

ALGUNOS INDICADORES DE DESNUTRICIÓN EN PAÍSES  
SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, EN PORCENTAJE

	% desnutrición sobre población	% de menores de 5 años con bajo peso	% de menores de 5 años con baja altura	bajo peso al nacer (%)
	total 1999-2001	1995-2002	1995-2002	1998-2002
<b>Grupo I</b>				
Bolivia	22	10	26	9
Honduras	20	17	29	14
Paraguay	13	5	11	9
Perú	11	7	25	11
Guatemala	25	24	46	13
Nicaragua	29	10	20	13
El Salvador	14	12	23	13
R. Dominicana	25	5	6	14
<b>Promedio</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>12</b>
<b>Grupo II</b>				
Venezuela	18	5	13	7
México	5	8	18	9
Panamá	26	7	14	10
<b>Promedio</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>9</b>
<b>Grupo III</b>				
Uruguay	3	5	8	8
Argentina	nd	5	12	7
Costa Rica	6	5	6	7
Brasil	9	6	11	10
Chile	4	1	2	5
<b>Promedio</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>7</b>

Fuente: PNUD; Human Development Report 2004.

tan mayor porcentaje de ausentismo y deserción total y a edades tempranas. Pero todo esto no responde únicamente a factores de escasez de oferta educativa, sino que también están en juego factores de demanda por educación. En los países de menor desarrollo relativo donde, como fue visto, las tasas de pobreza son más altas, el costo de oportunidad de la educación de los menores es mayor. En los países de mayor desarrollo relativo, por el contrario, en la medida que los ingresos futuros esperados de los niños aumenten en relación con los ingresos corrientes que obtendrían a partir de su trabajo, se torna razonable para los padres demandar mayor educación para sus hijos, especialmente si los ingresos futuros esperados aumentan sustancialmente por cada año adicional de estudio (OIT, 1978).

**Cuadro 11**  
**INDICADORES DE LOGRO EDUCATIVO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**

	Analfabetismo (%) 2002	Promedio de años de estudio de la PEA		Tasa global de deserción edad 15-19 años 2002	Tasa de deserción temprana 15-19 años 2002	Situación de estudio de los jóvenes de 15-19 años	
		Urbano	Rural			No ingresaron al sistema educativo (%) 2002	Estudiantes egresados (%) 2002
<b>Grupo I</b>							
Bolivia	13	9	4,5	46	22	0,8	54
Honduras	20	7	3,8	53	18	6,1	44
Paraguay	8	10	5,4	39	15	1,8	60
Perú	15	10	5,4	22	6	0,9	78
Guatemala	30	8	3,3	49	24	13,7	44
Nicaragua	23	7	3,4	41	20	10,6	53
El Salvador	20	9	4,4	38	30	4,7	59
R. Dominicana	16	10	6,4	11	11	2,7	81
<b>Promedio</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>37</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>59</b>
<b>Grupo II</b>							
Venezuela	7	9	...	28	24	1,7	70
México	10	9	5,6	41	5	2,6	58
Panamá	8	11	6,3	30	5	1,6	69
<b>Promedio</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>33</b>	<b>11</b>	<b>2,0</b>	<b>66</b>
<b>Grupo III</b>							
Uruguay	2	10	...	30	3	0,2	70
Argentina	3	11	...	16	3	0,2	84
Costa Rica	4	10	6,7	24	8	1,3	65
Brasil	14	8	3,7	20	16	2,2	76
Chile	4	11	7,7	10	3	0,3	88
<b>Promedio</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>77</b>

Fuente: % analfabetismo: PNUD, Human Development Report, 2004. Resto de indicadores: CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004.

Nota: Tasa global de deserción incluye desertores en cualquier etapa hasta el fin del secundario (el % es sobre el total de jóvenes entre 15 y 19 años excepto los que nunca ingresaron al sistema educativo). Desertores tempranos= no completaron el ciclo primario y no asisten a establecimientos escolares.

Egresados= declaran haber terminado el ciclo secundario independientemente de si continúan estudiando.

Cuadro 12

OCUPADOS INFORMALES EN PORCENTAJE DE LOS OCUPADOS  
 TOTALES, A NIVEL NACIONAL <sup>a</sup>

	1990			1997			2002		
	Total	No agrícola	agrícola	Total	No agrícola	agrícola	Total	No agrícola	agrícola
<b>Grupo I</b>									
Bolivia				79	65	97	79	66	96
Honduras	70	58	85	69	59	85	72	58	93
Paraguay				63	61	91	74	64	96
Perú				70	61	90	72	63	88
Guatemala	66	57	75	70	68	72	71	64	82
Nicaragua	60	50	81	68	63	77	68	60	83
El Salvador				59	55	70	63	57	85
R. Dominicana				54	47	87	55	48	90
<b>Promedio</b>	<b>65</b>	<b>55</b>	<b>80</b>	<b>66</b>	<b>60</b>	<b>84</b>	<b>69</b>	<b>60</b>	<b>89</b>
<b>Grupo II</b>									
Venezuela	43	40	66	49	47	72	57	54	76
México				55	48	81	57	51	86
Panamá	48	36	81	46	38	83	52	43	85
<b>Promedio</b>	<b>46</b>	<b>38</b>	<b>73</b>	<b>50</b>	<b>44</b>	<b>79</b>	<b>55</b>	<b>49</b>	<b>82</b>
<b>Grupo III</b>									
Uruguay	40	38	95	42	42	56	46	45	59
Argentina							42	42	39
Costa Rica	46	40	66	49	45	65	47	44	65
Brasil	57	49	86	52	46	72	51	46	71
Chile	42	43	17	37	35	48	34	33	43
<b>Promedio</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>66</b>	<b>45</b>	<b>42</b>	<b>60</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>55</b>

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2004.

<sup>a/</sup> Excepto para Argentina y Uruguay cuyos datos son a nivel urbano.

Todo lo anterior implica que los países del primer grupo son los que enfrentan problemas de dependencia de menores más pronunciados, mayores necesidades de atención a la salud reproductiva y materna y mayores necesidades de atención a la alimentación y salud infantil. También son los que presentan mayores necesidades educativas para una extensa población de niños y jóvenes.

Si esas necesidades no son atendidas, cuando los niños llegan a la edad de trabajar el mercado laboral los absorbe en condiciones precarias y de informalidad (véase el cuadro 12). Existe un gran número de jóvenes que llegan simultáneamente al mercado laboral con un nivel de capital humano insuficiente; un bajo nivel educativo unido a un desarrollo personal posiblemente afectado negativamente por necesidades insatisfechas durante la infancia en términos nutricionales y de salud, entre otros.

Sin embargo, en cuanto a la presencia de dependientes por problemas del mercado de trabajo, no se observa una asociación entre nivel de desarrollo, dependencia e individuos desempleados. No son necesariamente los países con menor desarrollo relativo los que presentan el mayor problema, sino más bien a la inversa (véase el cuadro 13). Si bien no se pueden hacer generalizaciones porque la tasa de desempleo responde a factores cíclicos de la economía, además de factores estructurales, en líneas generales el desempleo suele ser un problema más urbano que rural y además una situación que implica un alto costo a ser asumido por el hogar, razón por la cual suele ser mayor en los países de mayor desarrollo relativo cuyos niveles de urbanización y de ingresos son más altos.<sup>13</sup>

Por lo tanto, respecto de los dependientes por problemas del mercado de trabajo, el problema de la informalidad y precariedad laboral suele ser mayor en los países de menor desarrollo relativo, mientras que a medida que avanza el desarrollo económico suele tornarse más relevante el desempleo.

En paralelo a los problemas de informalidad laboral que presentan los países del primer grupo, se dan problemas relativos a las condiciones de vida de quienes trabajan en la informalidad. En particular, las necesidades de vivienda y saneamiento son mayores en un contexto donde la forma de inserción laboral hace difícil superar las condiciones de pobreza y donde un gran número de jóvenes en edad de formar su hogar no tiene los medios para ello (véase el cuadro 14).

Otra de las facetas de la dependencia respecto del empleo formal es la de los individuos en edad de trabajar inactivos. La tasa de inactividad total de la población de los países está compuesta por diversos subgrupos de poblaciones inactivas. En algunos países, como fue visto, la inactividad de las mujeres es mayor que en otros. Pero relacionar la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo con estadios particulares del desarrollo económico no es del todo válido (ILO, 1978). Ello se debe entre otros factores a que en los países de menor desarrollo económico la participación femenina en la fuerza laboral puede estar subvaluada porque las encuestas de

---

<sup>13</sup> Naturalmente, esta es una tendencia que puede no verificarse si se contrarresta con políticas específicas para el desempleo, como en algunos países europeos.

Cuadro 13

DESEMPLEO URBANO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, TASAS ANUALES Y DESEMPLEO ABIERTO, EN PORCENTAJE

	Desempleo urbano, tasas anuales medias	Tasa de desempleo abierto (alrededor de 2002)			
		Urbano Total	Urbano 15-24 años	Según años de estudio	
				0 a 5 años	10 a 12 años
2002	Total	15-24 años	0 a 5 años	10 a 12 años	
<b>Grupo I</b>					
Bolivia	8,7	6,4	11,2	4,2	7,5
Honduras	6,1	7,5	12	5,5	9,6
Paraguay	14,7	11,5	21,4	10,3	13,8
Perú	9,4	7,2	12,4	5,2	9,3
Guatemala	3,1	6	11,1	2	9,1
Nicaragua	11,6	12,5	21,5	8,7	16,6
El Salvador	6,2	6,2	11,7	5,4	8,2
R. Dominicana	16,1	18	32,3	14,7	21,7
<b>Promedio</b>	<b>9,5</b>	<b>9,4</b>	<b>16,7</b>	<b>7,0</b>	<b>12,0</b>
<b>Grupo II</b>					
Venezuela	15,8	16,8	28	13,4	18,8
México	2,7	3,4	7,2	1,9	3,7
Panamá	16,5	19,4	35,1	40,3	20,2
<b>Promedio</b>	<b>11,7</b>	<b>13,2</b>	<b>23,4</b>	<b>18,5</b>	<b>14,2</b>
<b>Grupo III</b>					
Uruguay	17	16,9	37,9	13,2	17,8
Argentina	19,7	19	33,8	17,1	21,5
Costa Rica	6,8	6,8	16,4	9,7	6,2
Brasil	11,7	10,7	20,5	9,6	11,3
Chile	9	10,2	22,2	10,9	11,3
<b>Promedio</b>	<b>12,8</b>	<b>12,7</b>	<b>26,2</b>	<b>12,1</b>	<b>13,6</b>

Fuente: Desempleo Urbano, CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004.

Nota: La mayoría de los datos son del área urbana, con excepción de Brasil que se refiere a 6 áreas metropolitanas, Perú a Lima metropolitana, y Chile, Guatemala, Nicaragua, Rep. Dominicana y Venezuela a nivel nacional.

Fuente: Tasas de desempleo abierto urbano por edad y años de instrucción, CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2004.

hogares no clasifican las tareas del hogar a las que se dedica gran parte de la población femenina pobre como actividades económicas.<sup>14</sup> Por otra parte, la relación inversa entre la tasa de fecundidad y la tasa

<sup>14</sup> Sin embargo, las encuestas de uso de tiempo indican que las mujeres dedican gran parte del día a las actividades domésticas, viéndose por lo tanto impedidas de realizar otro tipo de trabajo remunerado. Por ello la clasificación de inactividad femenina en economías de menor desarrollo puede esconder la imposibilidad por restricción temporal de participar en el mercado laboral, a pesar que hubiera existido voluntad de hacerlo.

## Cuadro 14

### DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS EN LAS VIVIENDAS DE HOGARES URBANOS

% respecto al total de hogares urbanos, alrededor 2002-2003

	Agua por tubería	Sistema de alcantarillado	Alumbrado eléctrico
<b>Grupo I</b>			
Bolivia	86.9	48.2	88.6
Honduras	90.6	54.4	94.4
Paraguay	61.4	17.7	97.9
Perú	80.2	72.6	93.7
Guatemala	93.8	87.4	96.5
Nicaragua	83.5	59	91.9
El Salvador	73.6	59.7	90.6
R. Dominicana	83.1	33.2	...
<b>Promedio</b>	<b>81.6</b>	<b>54.0</b>	<b>93.4</b>
<b>Grupo II</b>			
Venezuela	...	...	...
México	96.2	88	98.6
Panamá	...	nd	nd
<b>Promedio</b>	<b>96.2</b>	<b>88.0</b>	<b>98.6</b>
<b>Grupo III</b>			
Uruguay	97.8	65.3	99.4
Argentina	98.6	61	99.6
Costa Rica	99.5	45.9	99.8
Brasil	89.2	53.5	99.3
Chile	99	91.7	99.6
<b>Promedio</b>	<b>96.8</b>	<b>63.5</b>	<b>99.5</b>

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2004.

Nota: agua por tubería incluye agua dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro del edificio y fuera del edificio a menos de 100 metros de la vivienda.

de participación podría ser sólo aplicable a los países desarrollados. La situación de pobreza e indigencia de un elevado porcentaje de la población latinoamericana unida a la escasez de políticas sociales pueden hacer que las mujeres se vean obligadas a trabajar aun teniendo un alto número de hijos (Schkolnik, 2004).

Un segundo grupo de inactivos lo constituyen aquellos que asisten a la escuela secundaria y/o superior. Este grupo es mayor en los países de mayor desarrollo relativo tanto en hombres como en mu-

jeros, debido a que el número de individuos que puede permitirse estudiar durante más tiempo sin estar generando ingresos en el mercado laboral es mayor.

Un tercer subgrupo de personas inactivas lo constituyen los llamados trabajadores desalentados, quienes han desistido de buscar empleo. Este tipo de inactivos suele ser más relevante en las economías de mayor desarrollo relativo, sobre todo en períodos en que la demanda de empleo es menor.

Es decir, que dependiendo del subgrupo de individuos inactivos que se considere, éste tenderá a ser mayor en uno u otro grupo de países. Sin embargo, en el agregado, el número de dependientes por inactividad resulta ser mayor en los países del grupo 1 que en los de los grupos 2 y 3.

Tanto los dependientes por problemas de empleo como los dependientes por inactividad serán vulnerables también al llegar a edades maduras porque no habrán realizado durante su edad activa aportes suficientes a la seguridad social. Los países del grupo 1 enfrentarán crecientes demandas de protección social para los individuos ancianos que hayan trabajado en condiciones de informalidad o bien hayan permanecido inactivos durante sus edades activas y que lleguen simultáneamente a edades maduras.

Sin embargo, en el momento actual, es en los países del grupo 3 que iniciaron primero su transición demográfica, donde se observa un mayor envejecimiento de la población y por ello un mayor número de dependientes adultos mayores de 60 años. El proceso de descenso de la mortalidad y fecundidad que se inició antes en estos países produjo cambios en la estructura por edades de la población en dirección a un mayor envejecimiento. En los últimos 50 años, la población de América Latina en promedio aumentó aproximadamente en 20 años la esperanza de vida al nacer (CEPAL, 2004b). Si bien este cambio ha sido generalizado, persisten desigualdades importantes entre países, siendo los del tercer grupo aquellos donde la esperanza de vida al nacer es mayor y el porcentaje relativo de población adulta mayor de 60 años es también mayor (véanse los cuadros 15 y 16).

## Cuadro 15

### POBLACIÓN MENOR DE QUINCE AÑOS Y DE 60 AÑOS O MÁS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

	% población 60 años y más		% de población menor de 15 años	(Pop. > 60 años / Pop. <15 años)	
	2000	2005	2005	2000	2005
<b>Grupo I</b>					
Bolivia	6,4	6,5	38	16,1	17,2
Honduras	5,2	5,5	39	12,4	14,0
Paraguay	5,3	5,6	37	13,5	14,9
Perú	7,1	7,7	32	20,5	23,8
Guatemala	5,9	6,1	43	13,4	14,0
Nicaragua	4,6	4,8	39	11,0	12,4
El Salvador	7,2	7,5	34	20,2	22,1
R. Dominicana	6,6	7,3	31	19,8	23,5
<b>Promedio</b>	<b>6,0</b>	<b>6,4</b>	<b>37</b>	<b>15,9</b>	<b>17,7</b>
<b>Grupo II</b>					
Venezuela	6,7	7,6	31	20,0	24,2
México	6,9	7,7	31	20,9	25,0
Panamá	7,9	8,7	30	24,9	28,5
<b>Promedio</b>	<b>7,2</b>	<b>8,0</b>	<b>31</b>	<b>21,9</b>	<b>25,9</b>
<b>Grupo III</b>					
Uruguay	17,2	17,2	24	69,2	70,9
Argentina	13,3	13,6	27	48,1	50,9
Costa Rica	7,6	8,2	28	23,8	28,8
Brasil	8,0	8,7	28	27,1	31,3
Chile	10,2	11,5	25	36,6	46,1
<b>Promedio</b>	<b>11,3</b>	<b>11,8</b>	<b>26</b>	<b>41,0</b>	<b>45,6</b>

Fuente: CELADE, Boletín demográfico número 73, enero 2004.

Una consecuencia fundamental de los cambios en la estructura por edades es que los países de poblaciones más envejecidas enfrentan demandas crecientes en materia de protección social para los adultos mayores. En el caso de las mujeres, la vulnerabilidad es generalmente mayor en la vejez, ya que tienen una esperanza de vida mayor que los hombres,<sup>15</sup> pero a su vez, dada su menor incorporación

<sup>15</sup> En todos los países de América Latina la mortalidad femenina es inferior a la masculina, lo que se expresa en una esperanza de vida al nacer superior. Esta diferencia tiende a reproducirse en todas las sociedades y está asociada a la prevalencia diferencial por sexo de enfermedades y/o causas de muerte. Las enfermedades propias de la mujer, como las complicaciones del embarazo y el parto, fueron combatidas con éxito, mayor al de las que afectan mayormente a los hombres, como las ligadas a enfermedades cardiovasculares, a causas externas, a violencia y a ciertos tipos de tumores malignos (CEPAL, 2004b).

**Cuadro 16****ESPERANZA DE VIDA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**

	Esperanza de vida al nacer e(0) 2000-2005	Esperanza de vida a los 60 años e(60) 2000-2005	
		Hombres	Mujeres
		<b>Grupo I</b>	
Bolivia	64	17	19
Honduras	71	20	22
Paraguay	71	18	20
Perú	70	18	21
Guatemala	69	20	21
Nicaragua	70	19	20
El Salvador	71	19	22
R. Dominicana	70	18	20
<b>Promedio</b>	<b>69</b>	<b>18</b>	<b>21</b>
<b>Grupo II</b>			
Venezuela	73	19	21
México	73	20	23
Panamá	75	21	22
<b>Promedio</b>	<b>74</b>	<b>20</b>	<b>22</b>
<b>Grupo III</b>			
Uruguay	75	18	23
Argentina	74	18	23
Costa Rica	78	21	24
Brasil	71	19	22
Chile	78	20	24
<b>Promedio</b>	<b>75</b>	<b>19</b>	<b>23</b>

Fuente: C.EI.ADE, Boletín demográfico número 73, enero 2004 y boletín demográfico 74, julio 2004.

a la fuerza de trabajo, llegan a la vejez con menores posibilidades de acceso a los sistemas de seguridad social (derecho a atención médica, pensiones y jubilaciones) por parte del Estado (Aparicio, 2002).

Por otra parte, estos países presentan demandas por servicios de salud generalmente de mayor costo que los países con poblaciones más jóvenes. El incremento de enfermedades cardíacas y degenerativas requiere tecnologías más especializadas y costosas de diagnóstico y tratamiento (Palacios Escobar, 2002).

Como contrapartida, sin embargo, los países de poblaciones más envejecidas pueden preocuparse menos por el potencial incremento de la población en edad escolar, y dedicar sus recursos al mejoramiento de la calidad de la educación y a la expansión de la cobertura a niveles medio y superior. Países como Guatemala, Bolivia y Paraguay con estructuras de población jóvenes y altas tasas de fecundidad, en cambio, verán incrementar aún más su población en edad escolar y por ello deberán durante varios años más atender demandas crecientes de educación básica y media.

#### **IV. IMPLICACIONES DE POLÍTICA**

La tipología de países a partir de las brechas de protección social y el perfil trazado para cada grupo de países, provee elementos relevantes para el análisis del diseño de la institucionalidad de la protección social. En general, se observa gran heterogeneidad entre países, tanto en la estructura de su población como en el perfil y gravedad de sus problemas sociales y la capacidad para financiar políticas distributivas. Por lo tanto, contrario a lo ocurrido durante los últimos años, no parece adecuado sugerir una solución única para el diseño de la política de protección social, sino que ésta deberá variar entre grupos de países y en la medida que éstos avanzan en su desarrollo. En particular, caben tres consideraciones relevantes al diseño de la institucionalidad del Estado de bienestar, que están condicionadas por los estadios de desarrollo de los diferentes países. (1) El tamaño del componente redistributivo del presupuesto no es fijo, sino que depende de la estructura de las instituciones del Estado de bienestar; (2) existe un conflicto entre políticas focalizadas en los más pobres y el presupuesto para políticas redistributivas; y (3) la tendencia a obtener resultados distributivos por medio del mercado es más desigual que con programas de protección social cuyo financiamiento esté ligado a la diversa capacidad de pago vinculada con los ingresos.

Dada la limitación de recursos, existe hoy en día un amplio debate acerca de la relevancia de los roles que deben jugar el Estado, el mercado y la familia –la llamada tríada del Bienestar– en la satisfacción de las necesidades sociales. De hecho, se distinguen tres mode-

los del Estado de bienestar según la relevancia de cada uno de estos tres actores. En el llamado régimen de bienestar liberal, el rol prioritario le cabe al mercado, siendo secundarios el rol de la familia y del mercado. En el régimen de bienestar socialdemócrata, el rol central es del Estado, mientras que los otros dos agentes juegan un papel secundario y, por último, en el régimen conservador el rol prioritario es de la familia (Esping-Andersen, 2001; Sunkel, 2006).

Pero, más allá de una discusión normativa sobre cuál agente merece ser más relevante para satisfacer las necesidades sociales en una economía, existen límites prácticos a los roles que éstos pueden jugar. Fue visto que los países difieren entre sí no sólo por el tipo de necesidades que presentan de acuerdo con el grupo al cual pertenecen, sino también en cuanto a la capacidad que el Estado tiene de satisfacerlas. Es decir, una limitación importante al rol central del Estado en la provisión de protección social es la propia escasez de recursos. Pero sumado a esto, se vio que los países con menor capacidad pública de protección social presentan indicadores socio-económicos severamente dañados, lo cual evidencia también la incapacidad del resto de la sociedad para cerrar la brecha. Existe aquí un grave problema de cobertura que desde temprana edad afecta las posibilidades de desarrollo de las personas, y condiciona su futuro desempeño en la sociedad. Esto, a su vez, refuerza la probabilidad de que los descendientes caigan en situación similar. Es decir, que también existe una limitación para que el mercado o las familias asuman un rol prioritario en la provisión de protección social, pues esas familias en muchos de los casos no tienen condiciones para hacer frente a sus necesidades.

Existe aquí un rol crucial para la política de protección social, la cual debe centrarse en dos objetivos paralelos. En primer lugar, hacer un uso de los recursos públicos –por escasos que éstos sean– que de prioridad a la atención de las demandas de protección social más relevantes en cada caso. Deben focalizarse los esfuerzos y universalizar el acceso a las prestaciones mediante criterios claros respecto de los objetivos hacia dónde dirigirse. Muchas veces la focalización será conforme a los grupos objetivo que se establezcan o de carácter individual; otras veces, según el tipo de prestaciones, como es el caso de los paquetes básicos. En ambos casos, la política debe fijar

las prioridades en un contexto de escasez, mediante una autoridad social capaz de concertar una carta o acuerdo social para el desarrollo. La participación de la ciudadanía en este proceso es fundamental.

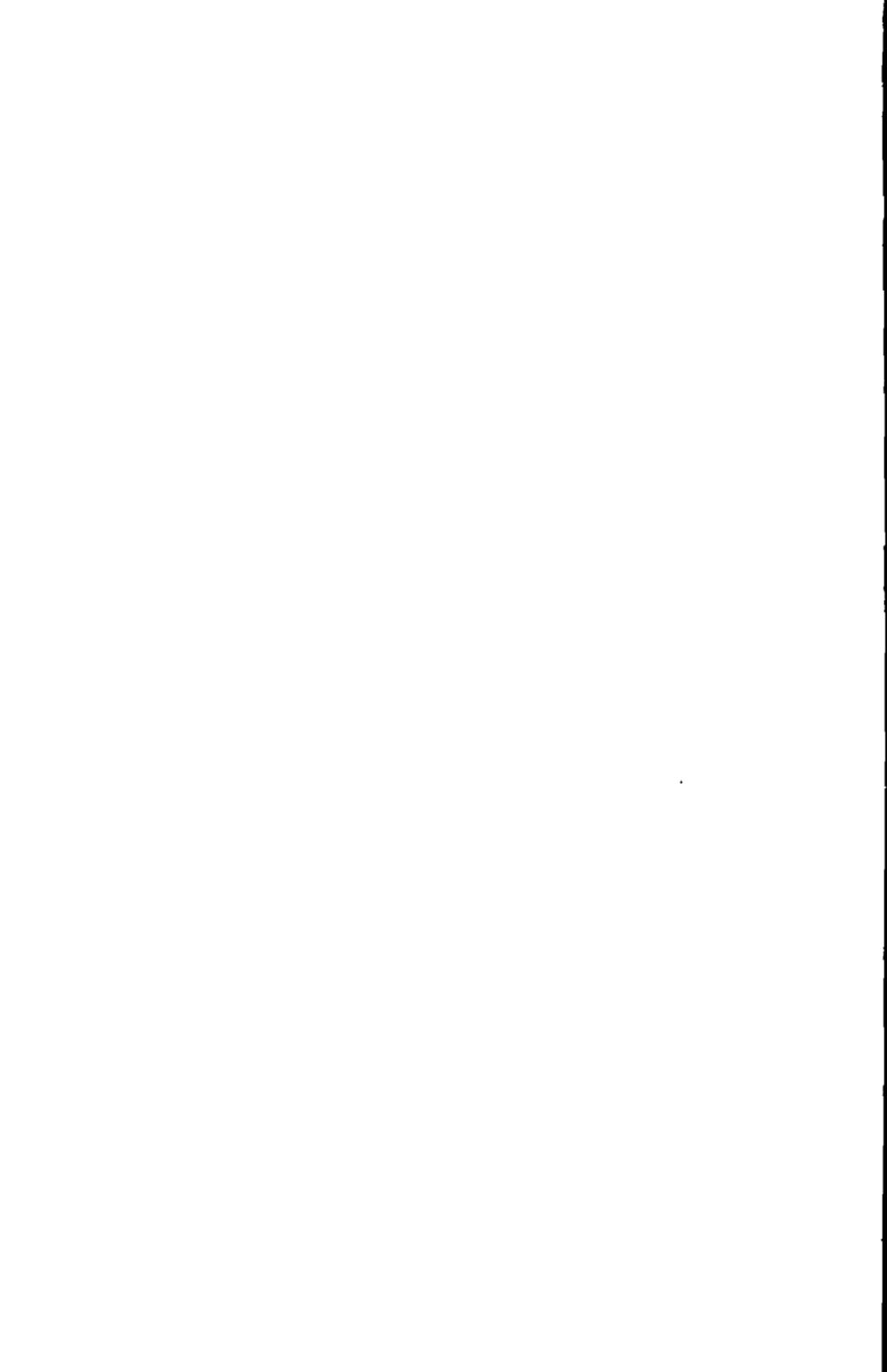
La inclusión y participación de amplios grupos de la población en este proceso es fundamental. Contrario a enfoques excluyentes en la provisión de servicios de salud, educación y alimentación complementaria, han llegado a prevalecer políticas que condicionan el acceso a servicios, prestaciones y transferencias monetarias al cumplimiento de ciertos deberes por parte de los beneficiarios, tomando en consideración el contexto socioeconómico. Tal condicionamiento se enmarca en una estrategia encaminada a romper con los factores culturales y de contexto que limitan que amplios grupos de la población accedan a los beneficios del desarrollo para socavar así la transferencia intergeneracional de las desigualdades y la pobreza.

Por otra parte, deberá definirse un rol para los mecanismos privados de protección social. Conscientes de la escasa capacidad del Estado en algunos países para recaudar mayores recursos y así elevar la oferta de sus prestaciones, la brecha deberá también cerrarse mediante mayores gastos de las familias. En algunos casos, donde sea posible, por medio del aporte directo de sus miembros y, en otros, mediante un diseño de financiamiento complementario, el cual deberá cumplir dos condiciones: sumarse a la insuficiente protección que lleve a cabo el Estado y, en ningún caso, restar solidaridad al financiamiento para romper con la inequidad de acceso.

Tomando en consideración los tres aspectos relevantes al diseño institucional señalados en el párrafo inicial de esta sección, las instituciones que componen el Estado de bienestar deben observarse como decisorias en la forma como se manifiesten los conflictos de intereses entre diferentes grupos, ya que afectarán la conformación de coaliciones entre ciudadanos, las cuales incidirán a su vez en el tamaño de los presupuestos disponibles para hacer política redistributiva y el grado final de redistribución que se alcance.

En la región no existe suficiente análisis sobre los vínculos micro-macro entre instituciones y la conformación de coaliciones e intereses. Esta es una importante área de investigación. La poca evidencia disponible sugiere que los diseños que tienden a privatizar e indivi-

dualizar la política social bajo esquemas de mercado restándole solidaridad al financiamiento, han terminado siendo excluyentes y han generado en torno a ellos importantes industrias de educación, seguros y administración de fondos de pensiones, que forman coaliciones e intereses difíciles de revertir (Titelman y Uthoff, 2005). En estos casos, los programas reciben muy poco apoyo ciudadano y sus instituciones son mal calificadas. Lo contrario ocurre en los países que han continuado con instituciones solidarias influyentes; ahí los programas incluyentes y universales reciben más apoyo ciudadano que los basados en pruebas de medios o de ingresos (Korpi y Palme, 1998). Nuestra región debe presentar todavía una tremenda resistencia a presiones que nos conduzcan por los caminos equivocados.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso, Juan Carlos (2004), “Cuba: De la primera a la segunda transición demográfica. El descenso de la fecundidad”, en *La Fecundidad en América Latina: Transición o Revolución?* Serie Seminarios y Conferencias, núm. 36, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.
- Aparicio, Ricardo, “Transición Demográfica y Vulnerabilidad durante la Vejez”, 2002, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/12.pdf>
- Arenas de Mesa, Alberto y Julio Guzmán, “Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena”, Serie *Financiamiento del Desarrollo*, núm. 136, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), “Facing Up to Inequality in Latin America”, *Economic and Social Progress in Latin America*, Report 1998-1999, Washington D.C., 1998.
- CEPAL / CELADE, Boletín Demográfico, núm. 74, de julio 2004, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/7/LCG2257P/bol-dem74.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, 2004, disponible en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14980/P14980.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

- CEPAL, “Panorama Social de América Latina y el Caribe: 2004”, 2004b, disponible en:  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>
- CEPAL, “Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999, Santiago de Chile, 2004c.
- CEPAL/CELADE/BID, Impacto de las tendencias demográficas en los sectores sociales en América Latina: Contribución al diseño de políticas y programas, (LC/DEM/161), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano de Demografía y Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Esping-Andersen, Gosta, “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en Franco, R. (coord.) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, México, CEPAL/Siglo XXI editores, 2001.
- Korpi, Walter y Joakim Palme “The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institution, inequality, and poverty in the western countries”, *American Sociological Review*, vol. 64, octubre, 1998, Washington, American Sociological Association.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo), “Empleo y Equidad el Desafío de los 90”, Santiago de Chile, PREALC, 1991.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo), “Labour Force Participation and Development”, Ginebra, Guy Standing, 1978.
- Palacios Escobar, Ángeles, “La dinámica demográfica, reto de las regiones pobres”, en *Revista Economía Informa*, núm. 311, México, Facultad de Economía UNAM, 2002.
- Schkolnik, Mariana, “Tensión entre familia y trabajo” en Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Serie Seminarios y Conferencias, No 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.
- Sunkel, Guillermo, “El papel de la familia en la protección social en América Latina”, en *Serie Políticas Sociales*, núm. 120, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

Titelman, Daniel y Andras Uthoff, "The role of insurance in social protection in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 58, Oxford, UK, International Social Security Association/Blackwell, 2005.

Uthoff, Andras, "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, núm. 29, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995.



## ANEXO I

### OBTENCIÓN DE UNA CURVA DE OFERTA DE SERVICIOS SOCIALES POR PARTE DEL ESTADO

#### I. DERIVACIÓN DE LA CURVA TEÓRICA

Para obtener una “Curva de oferta” potencial de servicios sociales por parte del Estado, se definirán las siguientes variables:

Sean:

- PIB = producto interno bruto
- T = recaudación tributaria total
- GS = gasto social total
- N = población total
- F = número de trabajadores formales de la economía en edad activa
- D = número de personas “dependientes” de los trabajadores formales
- B = monto del beneficio promedio potencial que el Estado otorga a un dependiente

donde se cumple que  $D + F = N$ .

El número de individuos dependientes a los que podría atender el Estado de una economía es igual al gasto social que realiza dividido por el monto del beneficio promedio que entrega a cada uno, es decir que:

$$D = \frac{GS}{B} \quad (1)$$

Si consideramos que la recaudación tributaria total es una proporción fija  $t$  del Producto Interno Bruto tal que  $T=t\text{PIB}$  y que el gasto social es una proporción fija  $s$  de lo recaudado tal que  $GS=sT$ , lo anterior puede reescribirse como:

$$D = \frac{(\text{st PIB})}{B} \quad (1')$$

Llamando  $f$  a la relación entre el número de trabajadores formales (entre 15 y 59 años) y la población total ( $f = F/N$ ), podemos dividir entre  $F$  ambos lados de la igualdad anterior y reescribirla como:

$$\frac{D}{F} = \frac{\text{st PIB}}{B f N} \quad (1'')$$

o lo que es lo mismo: 
$$\frac{D}{F} = \text{st} \left( \frac{\text{PIB}}{N} \right) \frac{1}{Bf} \quad (1''')$$

Se hace el supuesto de que la proporción  $f$  es una función creciente (a tasa decreciente) del nivel de producto *per cápita* de la economía, denotando que, a medida que una economía se desarrolla, la proporción de formales en el total aumenta.<sup>16</sup>

De tal modo se plantea que:

$$f = c \left( \frac{\text{PIB}}{N} \right)^\phi \quad (2)$$

con el requisito que  $0 < f < 1$  tal que  $f' > 0$  pero  $f'' < 0$ .

Sustituyendo  $f$  por su expresión queda:

---

<sup>16</sup> Este supuesto se contrastó con la realidad al estimar los parámetros y pareció ser adecuado.

$$\frac{D}{F} = st \left( \frac{PIB}{N} \right) \left( \frac{1}{Bc \left( \frac{PIB}{N} \right)^\phi} \right) \quad (3)$$

Se hará también el supuesto que los beneficios dependen en forma positiva del producto *per cápita* tal que al aumentar éste, aquéllos también, pero a una tasa decreciente. Podemos entonces formular la siguiente "función de producción" de beneficios a partir del PIB *per cápita*:

$$B = \left( \frac{PIB}{N} \right)^\beta \quad (4)$$

donde  $0 < \beta < 1$  tal que  $B' > 0$  pero  $B'' < 0$ .

Entonces, sustituyendo B por su expresión en términos del PIB *per cápita*:

$$\frac{D}{F} = st \left( \frac{PIB}{N} \right) \left( \frac{1}{\left( \frac{PIB}{N} \right)^\beta c \left( \frac{PIB}{N} \right)^\phi} \right) \quad (5)$$

La ecuación (5) nos da la curva teórica de oferta potencial de servicios sociales por parte del Estado. En la subsección siguiente los parámetros de dicha curva se estimarán económicamente con la excepción de  $\beta$ , para el cual se tomarán valores de modo que los B resultantes constituyan una cierta proporción del PIB *per cápita* compatible con lo observado en la realidad.

## II. ESTIMACIÓN DE LOS PARÁMETROS

### 1) Estimación de “st”

Primeramente se estimó en forma conjunta el producto de parámetros st, notando que

$$GS \text{ per cápita} = st (\text{PIB per cápita}).$$

Se estimó una regresión lineal entre el gasto social *per cápita* y el PIB *per cápita* con datos de panel para los años 1999 a 2001, obteniéndose un valor estimado de  $st = 0.17$ , muy similar al valor de la pendiente de una simple tendencia lineal por la totalidad de los puntos.

### 2) Estimación de “c” y de “ $\phi$ ”

Se linealizó la ecuación para f de modo de estimar:

$$\ln(f) = \ln c + \phi \ln \left( \frac{PIB}{N} \right)$$

La estimación se realizó con datos de panel para los años 1990, 1997 y 2002, para los cuales se contó con datos sobre el ratio f. Las estimaciones dieron como resultado un coeficiente  $\phi=0.24$  y  $c=2.93$ .

Nuevamente el parámetro f estimado es similar al que surge de ajustar una tendencia lineal entre las variables f y PIB *per cápita* (ambas en logaritmos).

## III. CONSTRUCCIÓN DE LA CURVA DE OFERTA POTENCIAL DE SERVICIOS SOCIALES POR PARTE DEL ESTADO

Sustituyendo los valores estimados en la curva de la ecuación (5) obtenemos:

$$\frac{D}{F} = \frac{0.17}{2.93} \left( \frac{PIB}{N} \right)^{1-\beta-0.24}$$

Se pueden dar distintos valores a  $\beta$  (que cumplan la condición  $0 < \beta < 1$ ) y obtener así distintas posibilidades de localización de esta curva de oferta.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que los valores de  $\beta$  deben ser tales que la función de beneficios genere montos de  $B$  consistentes con la realidad. La ecuación (1) postuló que  $D=GS/B$ , lo cual implica que  $B = GS/D$ . Calculando entonces  $GS/D$  para las distintas economías se obtuvo un monto de  $B$  promedio que se situó entre el 0.1% y el 0.3% del PIB *per cápita*. En la “función de producción de beneficios”, un valor de  $\beta$  que garantiza obtener montos de  $B$  en estos órdenes de magnitud es  $\beta=0.35$ .



# CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES Y DE SU PRINCIPAL PERCEPTOR DE INGRESOS EN CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: SU PAPEL EN LA DESIGUALDAD DEL INGRESO<sup>1</sup>

*Matthew Hammill*

## INTRODUCCIÓN

Como región, América Latina presenta la distribución del ingreso más desigual a escala mundial, rasgo que ha perdurado los últimos 50 años (de Ferranti y otros, 2003). Debido al creciente consenso entre los diseñadores de políticas y los investigadores acerca de que la desigualdad extrema impide el crecimiento y la reducción de la pobreza, las investigaciones se orientan cada vez más a contribuir con propuestas para disminuirla. La elevada disparidad de ingresos constituye un aspecto negativo de la sociedad y se le identifica como causa de vulnerabilidad y malestar social (*ibid.*). Además, en muchos países latinoamericanos y del Caribe es poco probable que pueda cum-

---

<sup>1</sup> Este artículo, que ha sido traducido del inglés, se basa en una investigación más amplia (Hammill, 2005). El autor agradece a Ana Sojo, Marco Sánchez y Pablo Sauma por su invaluable ayuda y comentarios y a Roger Wilkins, del Instituto de Investigación Económica y Social aplicada de Melbourne, por el acceso a su código para la rutina de simulación.

plirse la primera Meta del Milenio para el Desarrollo, según la cual se procura que el porcentaje de población que vive en pobreza extrema descienda a la mitad (CEPAL, 2002).

Aunque la evidencia empírica relativa a los altos niveles de desigualdad existentes en la región con respecto al ingreso es abundante, la tarea de identificar sus principales causas resulta bastante compleja y ha sido poco explorada. Este estudio indaga en el vínculo entre las características de los hogares y de los individuos y la desigualdad del ingreso en los países centroamericanos, República Dominicana y México en el período de 1990 a 2002.<sup>2</sup>

El análisis estudia las diferencias entre los factores que inciden en la desigualdad del ingreso en los hogares y los individuos, este último aspecto referido exclusivamente al principal perceptor de ingresos del hogar. La evidencia se confronta con dos teorías derivadas de investigaciones anteriores. Según la primera teoría, la desigualdad del ingreso responde fundamentalmente a desigualdades en el mercado originadas en la inserción en determinados tipos de ocupaciones o sectores de actividad económica. La segunda atribuye esta desproporción a estructuras familiares en proceso de cambio, como efecto de una mayor educación de la mujer y, por consiguiente, del incremento de su participación en la fuerza laboral, dado el costo de oportunidad asociado con la fertilidad. Estas teorías no necesariamente se excluyen entre sí y el documento discute la medida en que ambas posiciones resultan útiles para explicar el fenómeno en este conjunto de países.

Se estudian a tal fin los cambios de algunas características de los hogares e individuos para entender sus efectos en la desigualdad del ingreso. Las características seleccionadas son las estructuras familiares, el nivel de educación de los hogares y de los individuos que son principales perceptores de ingresos, y su inserción laboral. Los efectos de precio no se analizan explícitamente. Estos efectos se refieren a modificaciones de ingresos y de desigualdad producidos por variaciones en las características mencionadas, por ejemplo, los beneficios o ingresos que la educación primaria reporta a un individuo

---

<sup>2</sup> Los años analizados en cada país varían según la disponibilidad y calidad de los datos de las encuestas de hogares de los países respectivos.

en el mercado laboral, beneficios que podrían modificarse con el tiempo. Aunque tales efectos no se analizan explícitamente, se incluyen como elementos residuales del trabajo empírico.

La evidencia empírica fue obtenida con la metodología de descomposición Theil y la innovadora metodología de simulación semiparamétrica desarrollada por Di Nardo, Fortín y Lemieux (1996), denominada en adelante DFL. Las evidencias de los ejercicios de descomposición Theil reflejan los efectos en la desigualdad del ingreso producidos por cambios en las características seleccionadas de los hogares y de los individuos que son los principales perceptores de ingresos. Por su parte, la metodología de simulación aborda los cambios ocurridos en la desigualdad del ingreso a lo largo del período. Así, los resultados empíricos arrojan una visión más completa de la relación que guardan los atributos de los hogares y los individuos con la desigualdad del ingreso. Además, esta metodología abarca las variaciones en el conjunto de la distribución y capta más información que los análisis convencionales basados en medidas de escalas de desigualdad.

El texto se organiza de la siguiente manera. En el primer capítulo se plantea un panorama de los trabajos recientes y se hace un esbozo de las dos teorías mencionadas sobre los determinantes de la desigualdad del ingreso, enfatizando la probabilidad de su pertinencia para Centroamérica, República Dominicana y México. En el segundo se presentan algunos datos preliminares provenientes de encuestas de hogares. En el tercero se exponen los resultados de un ejercicio de descomposición Theil realizado con los mismos datos, y se evalúan dichos resultados con las teorías ya mencionadas. En el cuarto se explica la metodología de simulación semiparamétrica y se detallan los resultados de algunos análisis "contrafácticos",<sup>3</sup> así como sus implicaciones para los factores causales de cambios de la desigualdad del ingreso a lo largo del período. En la última parte se formulan las conclusiones del trabajo.

---

<sup>3</sup> Traducción literal del término anglosajón "counterfactual", que refiere a la comparación de simulaciones respecto de un punto de partida.

## **I. DETERMINANTES DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO**

En este estudio, el término desigualdad se refiere sólo a la desigualdad del ingreso. Por cierto, existen definiciones más amplias de la desigualdad, como la elaborada por Sen (1999), que comprende las diferencias de capacidad individual para procurarse el tipo de vida que uno desea. Sin embargo, en esta investigación las consideraciones giran en torno a la desigualdad del ingreso, ya que ésta es un concepto estándar de la literatura sobre el tema, porque diversos autores sostienen que la desigualdad del ingreso constituye una determinante clave del crecimiento y del desarrollo, que arroja luz sobre la realidad del acceso a oportunidades económicas (Székely y Hilgert, 2000) y porque se ha contado con los datos relativos a ingresos de las encuestas de hogares. En líneas generales, las investigaciones sobre el tema abarcan cuatro áreas temáticas principales: la desigualdad y el crecimiento económico; el comercio, la reforma macroeconómica y la desigualdad; la desigualdad y el mercado laboral; y la desigualdad, la estructura familiar y la fertilidad. Nuestro análisis se restringe a las relaciones de la desigualdad con el mercado laboral y con la estructura familiar.

### **1. La desigualdad y su vínculo con el crecimiento económico**

Los estudios modernos sobre el desarrollo económico y la desigualdad del ingreso fueron iniciados por Kuznets (1955) con datos de los Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania de principios del siglo xx. Con esta información describió la existencia de una relación con forma de U invertida entre el producto *per cápita* y la desigualdad. Según esta relación, la desigualdad en un país aumentaría a medida que éste creciera y se desarrollara, pero luego disminuiría, una vez que hubiese adquirido un estatus de ingresos elevados. A partir de Kuznets, la mayoría de las investigaciones sobre la relación entre desigualdad del ingreso y crecimiento económico se han limitado a hacer comparaciones entre países y a establecer medidas de

desigualdad basadas en los determinantes de diferencias en el ingreso en relación con el PIB.

Varias teorías atribuyen la desigualdad a tasas de ahorro (Solow, 1956), a la acumulación de capital humano (Lucas, 1988; Mankiw, Romer y Weil, 1992) y al cambio tecnológico (Romer, 1986; Aghion y Howitt, 1992). Pero a medida que se ha ido disponiendo de mayor información, los estudios han tendido a enfocarse en la relación entre desigualdad del ingreso y crecimiento económico, basándose en medidas de desigualdad en los países. Los hallazgos en esta línea indican que los factores subyacentes tras la desigualdad del ingreso son diversos. Algunos estudios aseveran que la desigualdad es generada por factores políticos e institucionales (Persson y Tabellini, 1994; Alesina y Rodrick 1994). Otros trabajos la atribuyen a las imperfecciones del mercado de capital y las diferencias de acceso al capital (Aghion y Bolton, 1997; Benabou, 1996; Galor y Ziera 1993). En general, las pruebas empíricas realizadas para determinar los efectos han identificado relaciones negativas entre la desigualdad del ingreso y el crecimiento económico. Deininger y Squire (1996) recopilaron un extenso conjunto de datos sobre los niveles de desigualdad en diferentes países, luego ampliado por UNU/WIDER (2004). Al igual que otros, como Perotti (1996), dichos investigadores encontraron una relación negativa entre desigualdad y crecimiento. En cambio, algunos estudios, como los de Forbes (2000), Barro (2000) y Li y Zou (1998), han revelado una relación positiva entre ambas dimensiones.

Pero, ¿la desigualdad causa el crecimiento o el crecimiento causa la desigualdad? Sólo Lundberg y Squire (2003) han investigado el sentido en que se mueve esta causalidad, y afirman que lo hace un poco en ambas direcciones. Las investigaciones siguen avanzando en esta área, específicamente las emprendidas para vincular de manera simultánea crecimiento económico, desigualdad del ingreso y pobreza.

## **2. El comercio, la reforma macroeconómica y la desigualdad**

Investigaciones recientes han indagado en los efectos de las reformas comerciales y macroeconómicas en la desigualdad del ingreso

(Ganuza y otros 2002 y 2004; Sánchez, 2005). Algunos grandes cambios en la macroeconomía de varios países latinoamericanos han impulsado la liberalización comercial y generado un sector externo cada vez más abierto. Las investigaciones han combinado métodos de microsimulación y modelos de equilibrio general computable (EGC) para analizar el impacto de estos cambios en la pobreza y la desigualdad. Los modelos son muy útiles porque integran los efectos de variaciones en la distribución con efectos macroeconómicos producidos por cambios estructurales y por políticas económicas.

Ganuza y otros (2002) detectaron en su estudio que casi en la mitad de los países considerados, las reformas comerciales habían incrementado la desigualdad, aunque generalmente de forma modesta. Una suposición importante de este trabajo es que la desigualdad ocurre a causa de cambios en el mercado laboral provocados por reformas comerciales y no se consideran otros posibles efectos de transmisión.

### **3. La desigualdad del ingreso y el mercado laboral**

La mayoría de las investigaciones sobre los determinantes de la desigualdad del ingreso abordan los vínculos entre desigualdad y mercado laboral. Los ingresos laborales responden a una combinación de factores relacionados con el mercado de trabajo y con factores individuales. Los primeros incluyen el sector de actividad económica, los tipos de ocupación y la distribución rural urbana, mientras que los factores individuales abarcan, entre otros, la edad, la experiencia y la educación.

Como los ingresos laborales representan gran parte de los ingresos totales de los individuos, comúnmente se presume que las desigualdades de ingreso se originan primordialmente en las disparidades de ingresos del mercado laboral, tal como lo hacen Ganuza y otros (2002). En su intento por explicar la desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe en los últimos 20 años, Morley (2001), por su parte, consideró una variedad de factores educativos y del mercado laboral. Realizó un ejercicio de descomposición Theil que selecciona la educación individual y las características ocupaciona-

les como los determinantes de la desigualdad más significativos. En su análisis, las características demográficas como la edad y el sexo aportarían pocos elementos explicativos. Una de sus conclusiones más interesantes es que existe una relación negativa entre el nivel y la varianza de educación en América Latina. Asimismo, las diferencias de educación por sí solas –aparte del efecto complementario de los crecientes ingresos de trabajadores altamente capacitados– no bastarían para explicar los grandes niveles de desigualdad. Por lo tanto, los efectos producidos por diferencias educativas, combinados con los efectos de precio producidos por cambios de los rendimientos obtenidos gracias a la educación, explicarían gran parte de la desigualdad del ingreso observada.

Alejos (2003) investigó la desigualdad del ingreso en Guatemala en 2002 y encontró que factores individuales, sobre todo las diferencias del mercado laboral y las ocupacionales, originan aproximadamente la mitad de la desigualdad. López y Acevedo (2000) hallaron que las características ocupacionales explican aproximadamente la mitad de la desigualdad salarial en México en las décadas de 1980 y 1990, y que las diferencias educativas fueron el componente más importante. Gindling y Trejos (2004) establecieron que la educación predominó como factor condicionante de la desigualdad en Costa Rica entre 1980 y 1999, mientras que los factores ocupacionales influyeron menos. Concluyeron que los cambios en el rendimiento de la educación habían contribuido también a incrementar la desigualdad.

Székely y Hilgert (2000) emplearon una metodología afín a la contabilidad del crecimiento para analizar los elementos que causaron la desigualdad del ingreso en diversos países alrededor del año 1995. Lo innovador de su estudio radica en la distinción entre los mecanismos que transmiten la desigualdad individual y los que funcionan en el hogar. Su hipótesis es que factores del mercado laboral causan la desigualdad individual, es decir, de los principales perceptores de ingresos, y que factores no laborales así como la integración de individuos en hogares ocasionan la alta desigualdad de ingresos en los mismos. Los resultados indican que en América Latina la desigualdad se debe en su mayor parte al impacto de los factores del mercado laboral en la desigualdad del ingreso individual. A partir de su

estudio de la desigualdad de hogares, llegaron a la conclusión de que las decisiones relacionadas con la estructura familiar y la fertilidad también han desempeñado un papel importante.

#### **4. La desigualdad del ingreso, la estructura familiar y la fertilidad**

Aunque las teorías que explican el lazo entre la desigualdad del ingreso, la estructura familiar y la fertilidad son diversas, ellas son principalmente “variaciones sobre un mismo tema”. Según el consenso, la estructura familiar y la fertilidad de la mujer son producto de decisiones familiares. Hausman y Székely (1999) afirman que las familias numerosas son más frecuentes en los hogares con menores ingresos porque éstos buscan economías de escala en el consumo de recursos. Por otra parte, el crecimiento del ingreso en un país elevará en el curso del tiempo el costo de oportunidad de tener hijos, comparado con la posibilidad de inserción laboral, particularmente para las mujeres, dado que ellas generalmente realizan las actividades de cuidado del hogar.

Asimismo, el incremento de los niveles de educación posibilita mayores rendimientos en sueldos y salarios, lo que a su vez aumenta el costo de oportunidad de tener hijos. Por tanto, el costo de tener hijos es mucho mayor para las mujeres con mayor educación. Luego, las mujeres altamente educadas participarán más en la fuerza laboral y formarán familias más pequeñas. Esta desigualdad persiste por la fuerte correlación entre la educación de los hijos y la de sus padres. Una investigación del BID sobre América Latina respalda los resultados de Atanasio y Székely (2002)

## **II. LA DESIGUALDAD EN CENTROAMÉRICA, REPÚBLICA DOMINICANA Y MÉXICO Y LOS CAMBIOS DE LAS CARACTERÍSTICAS DE HOGARES Y DE INDIVIDUOS**

Antes de realizar descomposiciones y simulaciones para la región, es conveniente examinar de manera preliminar los datos para deter-

minar la relación entre la desigualdad del ingreso y las diversas características del hogar y de los individuos que hemos apuntado. Se tomarán en cuenta los vínculos propuestos por las dos teorías esbozadas en la sección anterior sobre la transmisión de la desigualdad del ingreso: la relación que guarda el mercado laboral con la desigualdad del ingreso entre individuos, y la relación de la estructura familiar con la desigualdad de los hogares.

En el primer cuadro se muestran los cambios de la desigualdad para cada país mediante dos medidas escalares comunes, el índice Gini y el índice Theil. El índice Gini oscila en un rango de 0 y 1, donde 0 representa perfecta igualdad y 1 perfecta desigualdad. El rango del índice Theil va de 0, perfecta igualdad, al logaritmo natural del número de observaciones, la desigualdad perfecta que pocas veces excede el 1. Ambas medidas son útiles para describir la desigualdad. En las investigaciones sobre la desigualdad, tradicionalmente se ha utilizado más el primero, aunque el índice Theil posee cualidades como la capacidad de descomponer la desigualdad total en los distintos grupos de población considerados. Los números difieren porque cada índice enfatiza aspectos distintos de la distribución del ingreso. Mientras que el índice Gini tiende a enfocar la parte media de la distribución del ingreso, el Theil privilegia el extremo más bajo, es decir, el sector más pobre.<sup>4</sup>

Durante la década de 1990, el ingreso *per cápita* de los hogares disminuyó en todos los países estudiados, excepto en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. La desigualdad del ingreso entre hogares subió 5 puntos Gini en Costa Rica, pero sólo 2 en El Salvador. En Nicaragua, el índice Gini para los ingresos *per cápita* del hogar no varió, mientras que el índice Theil aumentó 10 puntos. El índice Gini indica que Honduras y Nicaragua tienen los ingresos *per cápita* por hogar más desiguales y que Costa Rica y México registran los menos desiguales (véase el cuadro 1).

La desigualdad entre los perceptores de ingresos principales disminuyó sólo en República Dominicana, El Salvador y Honduras, mientras que en los demás países se elevó. El patrón de cambio en

---

<sup>4</sup> Para más detalles sobre los índices de desigualdad, Hammill (2005).

la desigualdad varía entre los hogares y los individuos en El Salvador, Guatemala, México y Panamá. En El Salvador la desigualdad del ingreso *per cápita* por hogar se amplió, al tiempo que la desigualdad a nivel del principal perceptor de ingresos decreció a lo largo del mismo período. En Guatemala, México y Panamá se presentó la tendencia opuesta, con descensos en la desigualdad entre ingresos *per cápita* por hogar, en tanto que la desigualdad del ingreso individual se incrementó.

**Cuadro 1**

**CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA  
DOMINICANA: DESIGUALDAD DEL INGRESO SEGÚN  
ÍNDICES GINI Y THEIL, CIRCA 1990 Y 2002**

País	Año	Ingresos <i>per cápita</i> del hogar		Individuo perceptor principal de ingresos en el hogar	
		Índice Gini	Índice Theil	Índice Gini	Índice Theil
Costa Rica	1990	0.44	0.33	0.42	0.32
	2002	0.49	0.44	0.49	0.46
República Dominicana	1992	0.59	0.65	0.55	0.61
	2002	0.55	0.51	0.49	0.47
El Salvador	1995	0.50	0.51	0.50	0.52
	2001	0.52	0.53	0.49	0.47
Guatemala	1989	0.57	0.68	0.50	0.53
	2002	0.54	0.54	0.59	0.69
Honduras	1990	0.61	0.81	0.56	0.75
	2002	0.60	0.72	0.53	0.55
México	1989	0.53	0.65	0.53	0.63
	2002	0.51	0.54	0.60	0.71
Nicaragua	1993	0.58	0.67	0.50	0.52
	2001	0.58	0.77	0.55	0.76
Panamá	1991	0.59	0.61	0.54	0.55
	2002	0.56	0.60	0.62	0.76

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

Queda claro que la desigualdad no ha cambiado homogéneamente en los países, como lo indica el hecho de que sólo aproximadamente en la mitad de ellos la desigualdad de los ingresos *per cápita* de los hogares supera a la desigualdad entre los perceptores de ingresos principales. En los demás, por el contrario, la situación se invierte. Las características de los hogares e individuos constituirían un patrón de cambio únicamente si cambiaran de forma homogénea en los países analizados.

## 1. La estructura familiar

En cada uno de los países han ocurrido cambios poco significativos en la estructura familiar en el período analizado, ya que éste es demasiado corto para poder observar grandes transformaciones estructurales (véase el cuadro 2). Las parejas con hijos constituyen el tipo de familia predominante en todos los países considerados, menos en Nicaragua, donde la familia extendida prevalece ligeramente. La familia extendida aun juega un papel estructural importante en estos países, ya que representa entre el 25% y el 44% de los hogares. En el cuadro 2 también se aprecia que las familias más pequeñas, por ejemplo, los hogares de personas solteras, sin núcleo conyugal o de parejas sin hijos, todavía representan una parte mínima de la estructura familiar en cada país.

Las familias extendidas o compuestas son más frecuentes en Nicaragua, El Salvador y Panamá, y menos en Costa Rica y México. En cuanto a los cambios de la estructura familiar, los hogares de personas solteras se han vuelto más habituales, mientras que los hogares sin núcleo conyugal son menos frecuentes en la mayoría de estos países. También hay una ligera tendencia al cambio de las estructuras familiares desde las tradicionales hacia estructuras más nucleares, con una disminución de las familias extendidas y aumentos correspondientes en el número de padres solteros y parejas sin hijos. La proporción de familias extendidas disminuyó en República Dominicana, Guatemala y Honduras, mientras que en Panamá aumentó.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN DE DIVERSOS TIPOS DE FAMILIAS, CIRCA 1990 Y 2002<sup>a</sup>

País	Año	Persona soltera	Sin núcleo conyugal	Familias Nucleares			Extendida	Compuesta
				Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Monoparental		
Costa Rica	1990	1.1	2.8	3.0	59.7	7.3	23.6	2.5
	2002	1.8	2.8	4.4	55.6	9.8	22.7	2.8
República Dominicana	1992	1.0	3.6	2.4	46.2	8.4	37.6	0.9
	2002	2.7	4.7	4.0	43.6	9.8	30.5	4.9
El Salvador	1995	1.2	4.1	2.2	43.6	8.1	37.8	3.0
	2001	1.7	4.0	2.4	41.4	9.1	39.5	1.9
Guatemala	1989	1.0	3.2	14.0	51.4	10.2	18.8	1.4
	2002	1.1	2.0	10.3	60.3	14.9	10.0	1.4
Honduras	1990	0.7	3.2	1.5	48.1	6.6	35.1	4.8
	2002	0.9	3.3	1.7	45.6	7.9	31.1	9.5
México	1989	0.9	2.5	2.5	61.0	4.9	27.0	1.2
	2002	1.7	2.3	4.2	57.6	7.6	26.1	0.6
Nicaragua	1993	0.8	3.0	1.5	44.9	7.5	40.3	2.0
	2001	0.8	2.9	1.3	40.7	6.9	43.6	3.8
Panamá	1991	2.1	4.2	3.5	46.0	8.7	32.6	2.9
	2002	2.6	3.9	4.0	42.8	8.2	36.7	1.9

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Detalles sobre las encuestas de hogares y la definición de estructura familiar en el apéndice.

En el cuadro 3 se presenta la proporción de los distintos tipos de hogares en el 20% de ingresos más altos y en el 20% más bajos de cada país. Si existiera un vínculo claro entre la estructura familiar y la desigualdad del ingreso de los hogares, habría un patrón definido por el predominio de estructuras familiares tradicionales en el sector más bajo de la distribución del ingreso. Si el ingreso se distribuyera equitativamente entre los hogares, un 20% de cada tipo de familia estaría en el quintil de ingresos más bajo, y un 20% en el más alto.

El análisis del cuadro revela que los hogares de personas solteras se ubican predominantemente en el quintil superior de ingresos, quintil que reúne menos familias extendidas. En algunos países las familias con dos padres están menos representadas en el quintil superior y en casi la mitad de los países ellas están sobrerrepresentadas en el quintil más bajo. Aunque esto comprueba cierto vínculo entre la estructura familiar y la desigualdad, el cambio en la desigualdad del ingreso *per cápita* por hogar queda sin explicación, ya que el cambio en la estructura familiar es poco significativo durante el período.

Como lo muestra el cuadro 4, en Centroamérica, México y la República Dominicana la mayoría de los hogares vive en áreas urbanas, tendencia que aumentó entre 1990 y 2002.

## 2. Educación

En el cuadro 5 se presenta la distribución educativa para personas entre 25 y 54 años, para los niveles primario, secundario y terciario. Se eligió este rango de edad para medir con mayor precisión el acceso a todo nivel educativo. La inclusión de individuos más jóvenes habría sesgado la distribución hacia abajo debido a que éstos no participan en los niveles superiores de educación.

El nivel educativo predominante en estos países es de primaria o inferior. Guatemala y Honduras tienen los índices más bajos, mientras que México y Panamá tienen los mayores. En cuanto a cambios, la distribución educativa se amplió en Nicaragua y Panamá, con aumento del número de individuos con educación primaria y post-secundaria. Pero los niveles educativos de Costa Rica, Guatemala y México avanzaron más a lo largo del período.

### Cuadro 3

## CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: TIPOS DE FAMILIA EN LOS DOS QUINTILES EXTREMOS DE INGRESO, CIRCA 1990 Y 2002<sup>a</sup> (porcentajes)

País	Año	Persona soltera		Familias con ambos padres		Familia extendida	
		El 20% inferior	El 20% superior	El 20% inferior	El 20% superior	El 20% inferior	El 20% superior
Costa Rica	1990	32.1	41.0	19.4	17.8	21.1	12.9
	2002	23.2	37.9	18.3	20.1	23.2	10.2
República Dominicana	1992	30.0	35.3	13.7	21.3	18.9	15.5
	2002	17.6	33.1	17.4	18.9	23.0	14.5
El Salvador	1995	7.8	46.6	23.0	18.2	21.2	13.3
	2001	12.5	36.5	23.8	18.9	21.2	14.0
Guatemala	1989	16.3	52.9	22.3	14.9	20.3	22.8
	2002	10.9	52.0	21.5	14.1	23.7	23.9
Honduras	1990	33.5	41.7	16.9	17.9	20.0	15.8
	2002	4.0	52.6	26.0	14.2	20.3	15.2
México	1989	4.4	56.1	22.1	16.8	25.9	10.9
	2002	4.8	48.8	23.5	15.4	25.7	10.5
Nicaragua	1993	24.3	48.5	22.5	17.4	18.2	15.3
	2001	10.6	48.1	23.2	17.1	21.0	16.8
Panamá	1991	24.0	30.5	21.8	17.7	19.0	13.1
	2002	16.8	35.1	21.5	16.8	21.4	13.4

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Ver detalles sobre las encuestas de hogares y la definición de estructura familiar en el apéndice.

#### Cuadro 4

CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA:  
DISTRIBUCIÓN RURAL/URBANA DE LOS HOGARES,  
CIRCA 1990 Y 2002<sup>a</sup>  
(porcentajes)

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbana</b>
Costa Rica	1990	55.8	44.2
	2002	41.0	59.0
República Dominicana	1990	44.5	55.5
	2002	30.4	69.6
El Salvador	1990	45.3	54.7
	2002	41.2	58.8
Guatemala	1990	62.9	37.1
	2002	61.2	38.8
Honduras	1990	58.8	41.2
	2002	54.2	45.8
México	1990	38.2	61.8
	2002	38.0	62.1
Nicaragua	1990	44.4	55.6
	2002	41.7	58.3
Panamá	1990	45.3	54.7
	2002	37.6	62.4

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Ver detalles sobre las encuestas de hogares, en el apéndice.

## Cuadro 5

### CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIÓN DE INDIVIDUOS POR NIVEL EDUCATIVO, CIRCA 1990 Y 2002<sup>a</sup> (porcentajes)

País	Año	Primaria o menos	Secundaria	Post-Secundaria
Costa Rica	1990	70.1	22.5	7.4
	2002	63.8	24.9	11.3
República Dominicana	1992	74.6	18.7	6.7
	2002	69.3	20.5	10.2
El Salvador	1995	71.5	10.9	7.9
	2001	66.6	10.2	9.4
Guatemala	1989	86.6	11.4	2.1
	2002	77.9	18.4	3.6
Honduras	1990	85.5	12.5	2.0
	2002	82.5	14.4	3.1
México	1989	67.7	26.8	5.6
	2002	55.6	35.2	9.2
Nicaragua	1993	71.0	24.9	3.8
	2001	72.4	22.5	5.1
Panamá	1991	49.6	37.6	12.8
	2002	50.1	37.0	12.9

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Ver detalles sobre las encuestas de hogares y la definición de educación en el apéndice.

Además, como hemos mostrado en otro trabajo, el patrón educativo es semejante en los diversos tipos de familias en Centroamérica, República Dominicana y México (Hammill, 2005). Parece haber poca diferencia en el nivel de escolaridad entre los tipos de familia, lo cual parece contradecir la idea de que la estructura familiar afecta la desigualdad del ingreso *per cápita* del hogar mediante los ingresos primarios obtenidos por el nivel educativo; sin embargo, no hay tal contradicción, dada la distribución educativa obviamente desigual, en la que la mayoría de la población alcanza niveles de educación muy bajos, y una pequeña minoría muy elevados. Con relación a los principales perceptores de ingresos, la distribución educativa tan sesgada da más peso a la posibilidad de que la desigualdad esté vinculada al mercado laboral y a los ingresos primarios obtenidos por la educación.

### **3. Inserción en el mercado laboral**

Centroamérica, República Dominicana y México se caracterizan por tener un amplio sector laboral informal. República Dominicana y El Salvador tienen la mayor proporción de trabajadores por cuenta propia, más de una quinta parte en cada país. Entre 1990 y 2002, el empleo formal disminuyó en cada país, con leves aumentos sólo en el sector privado de México y de Panamá. La agricultura se ubica en segundo lugar como fuente de empleo importante, aunque en disminución. En Guatemala y Honduras, casi 40% del empleo consta de ocupaciones agrícolas, a diferencia de Costa Rica, República Dominicana y México, donde la proporción del empleo agrícola es la más baja (véase el cuadro 6).

Entre 1990 y 2002, ocurrieron cambios notables en diversos sectores de actividad económica en los diversos países. En el cuadro 7 se aprecia que el sector agrícola disminuyó, salvo en Nicaragua, donde creció, al tiempo que los sectores de servicios crecieron casi en todos los países. México, Honduras y Guatemala fueron los únicos países que experimentaron aumentos del sector manufacturero.

Que los sectores informal y de servicios hayan crecido y el sector agrícola disminuido, revela la existencia de cambios estructurales dentro del mercado laboral que incidirán en la desigualdad del ingreso de los perceptores de ingresos principales en cada país. De todas las características de los hogares e individuos consideradas en el análisis, las relativas al mercado laboral son las que experimentaron los mayores cambios entre 1990 y 2002. Por lo tanto, se puede presumir que son ellas también las que han tenido el mayor efecto en la creciente desigualdad de los ingresos de los individuos en los países estudiados, lo cual se tratará a continuación.

### **III. DESCOMPOSICIÓN THEIL DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO**

El índice Theil es una forma de medición de la desigualdad que permite descomponer subgrupos de población. La proporción de la desigualdad se debe a la diferencia de ingresos entre dichos subgru-

## Cuadro 6

### CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: INSERCIÓN LABORAL DE OCUPADOS, CIRCA 1990 Y 2002<sup>a</sup> (porcentajes)

País	Año	Sector formal		Sector informal			Agricultura	
		Privado	Público	Empleo por cuenta propia	Microempresas	Servicio doméstico		Familiar, sin remuneración
Costa Rica	1990	29.6	17.0	12.1	9.0	4.3	2.0	26.1
	2002	37.2	14.0	14.3	12.3	4.3	1.8	16.0
República Dominicana	1992	31.7	13.8	24.2	3.5	4.3	1.7	20.7
	2002	29.7	11.8	27.3	9.0	4.3	0.9	16.6
El Salvador	1995	24.0	8.7	20.4	12.5	3.9	3.4	26.5
	2001	28.0	8.5	20.2	11.7	4.7	5.0	21.4
Guatemala	1989	15.0	5.2	14.0	11.3	2.5	3.1	49.1
	2002	18.9	3.8	15.9	12.3	2.6	7.0	39.5
Honduras	1990	16.0	8.5	18.2	6.2	4.0	3.0	43.1
	2002	21.1	5.6	19.2	7.8	2.6	4.0	38.6
México	1989	27.8	11.6	13.3	18.6	3.5	3.5	21.6
	2002	29.0	11.1	15.4	17.9	4.5	5.0	17.1
Nicaragua	1993	20.3	14.7	14.9	7.6	5.5	5.1	32.0
	2001	16.4	8.3	17.5	12.8	5.6	5.2	34.3
Panamá	1991	25.8	22.4	13.7	4.9	5.8	0.9	26.5
	2002	30.4	16.1	18.3	7.2	5.6	0.8	21.5

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Ver detalles sobre encuestas de hogares y definiciones en el apéndice.

## Cuadro 7

### CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: PERSONAS EMPLEADAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, CIRCA 1990 Y 2002<sup>a</sup> (porcentajes)

País	Año	Agricultura	Industria manufacturera	Construcción	Comercial, Hospitalidad	Transporte, Almacenaje Comunicaciones	Otros
Costa Rica	1990	26.1	18.0	6.5	15.7	3.9	29.9
	2002	16.0	14.3	6.7	24.3	5.7	33.0
República Dominicana	1992	21.0	16.8	3.8	21.1	5.9	31.5
	2002	16.8	14.3	6.2	26.0	7.5	29.2
El Salvador	1995	27.0	19.3	6.6	22.8	4.1	20.2
	2001	21.9	17.6	5.4	27.2	4.6	23.2
Guatemala	1989	50.1	13.7	4.0	13.2	2.6	16.5
	2002	41.6	15.5	5.0	21.7	2.0	14.3
Honduras	1990	43.7	13.5	4.9	16.5	2.4	18.9
	2002	39.0	15.9	5.2	20.0	3.2	16.6
México	1989	27.4	16.2	6.5	16.7	3.6	29.6
	2002	17.1	17.3	7.5	20.3	4.3	33.4
Nicaragua	1993	32.6	11.6	3.2	21.8	3.6	27.1
	2001	35.1	11.3	4.9	23.2	3.6	21.9
Panamá	1991	26.7	9.6	3.6	19.9	6.9	33.3
	2002	21.6	9.0	6.4	21.9	7.3	33.8

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Ver detalles sobre encuestas de hogares y definiciones de sectores en el apéndice.

pos, la cual puede calcularse (Champernowne y Cowell 1998). Por ejemplo, si la población se subdivide en niveles educativos, el índice Theil podría utilizarse para determinar la proporción de ingresos total originada por las diferencias de tales niveles.<sup>5</sup>

El presente estudio realizó una descomposición Theil de la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares y de la desigualdad de los principales perceptores de ingresos de los hogares en los países de Centroamérica, México y República Dominicana en dos años, *ca.* 1990 y *ca.* 2002 (véase el cuadro 1). Para evaluar la desigualdad a escala del hogar como a escala del principal perceptor de ingresos, se incluyeron variables que representan a la familia y las características de la población, educativas y del mercado laboral.

Según la descomposición Theil de la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares, las diferencias entre los subgrupos de la población causaron entre 40% y 60% de la desigualdad, aproximadamente. Este porcentaje fue menor en Panamá y República Dominicana, donde las diferencias entre subgrupos sólo explicaron alrededor de 28% de la desigualdad del ingreso en los hogares en 2002.

Entre los determinantes de la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares en los países de Centroamérica, México y República Dominicana, predominaron los siguientes factores: las diferencias territoriales, la proporción de familias con educación primaria o menor, la proporción de familias con más miembros empleados en el sector informal y la relación de miembros del hogar en edad de trabajar a razón de la población.

La descomposición indica que los factores educativos y laborales tienden a prevalecer como determinantes de la desigualdad a escala del hogar, mientras que para confirmar que la estructura familiar haya contribuido se encontraron pocas pruebas. La importancia de los factores educativos y del mercado laboral no invalida la teoría que atribuye la desigualdad del ingreso entre los hogares a la estructura familiar; al contrario, indica simplemente que esta desigualdad quizá emane de cambios del mercado laboral que afectan a los individuos.

---

<sup>5</sup> Ver detalles de la fórmula y del procedimiento para la descomposición Theil en Hammill (2005).

Sin embargo, vale la pena formular algunas acotaciones respecto de esta conclusión. En primer lugar, la descomposición Theil sólo señala algunos determinantes significativos del nivel de la desigualdad de ingresos, pero no mide el impacto que ciertos cambios de la evolución de los factores tienen sobre ella, tema que se tratará en la siguiente sección.

En segundo lugar, la importancia de los factores educativos y laborales refleja la agregación de estos efectos en el hogar en razón de cada receptor de ingresos primarios. Tal efecto de agregación prevalece sobre cualquier efecto de la estructura familiar en la desigualdad de su propio ingreso.

En cuanto al nivel de desigualdad de los individuos receptores de ingresos primarios, las características individuales parecen contar más que las de los hogares mismos. Casi en todos los casos, la mayor parte de la desigualdad del ingreso individual se debió a diferencias entre grupos de individuos. República Dominicana es la excepción, ya que las características individuales sólo provocaron aproximadamente 11% de la desigualdad del ingreso a escala individual en 1990.

Las diferencias educativas y del mercado laboral prevalecen como causas del nivel de desigualdad individual, siendo las primeras las que explican entre un quinto y un cuarto de tal disparidad. Por lo tanto, los resultados coinciden con los supuestos de la teoría que postula que los factores del mercado laboral generan la desigualdad del ingreso entre los individuos. Dada la fuerza de esta evidencia, no sorprende que la educación y los factores del mercado laboral afecten significativamente desigualdades del nivel del ingreso *per cápita* de los hogares, incluso después de haber considerado los efectos de agregación. De hecho, la suma de los individuos incluso podría ampliar los efectos de la desigualdad del ingreso, tal como sostienen Hausman y Székely (1999).

La importancia de las diferencias laborales entre los sectores formal e informal en combinación con las diferencias industriales coincide con los supuestos y las conclusiones de Ferranti y otros (2003) y de CEPAL (2003). Esta última enfatiza la ampliación de las diferencias de ingresos entre estos dos sectores del mercado laboral en América Latina (p.129).

### Cuadro 8

CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: DESCOMPOSICIÓN THEIL DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO POR HOGARES E INDIVIDUOS, CIRCA 1990 Y 2002<sup>a</sup>  
(porcentaje del índice Theil)

Descomposición Theil del ingreso <i>per cápita</i> de los hogares, por subgrupos									
País	Año	Fam.	Reg.	% Fem.	% Prim.	% Inf.	% DO.	Rel.	TOT.
Costa Rica	1990	4.1	11.9	0.5	9.0	10.9	1.7	8.7	46.7
	2002	5.9	7.2	0.3	7.1	15.0	3.4	5.5	44.5
República Dominicana	1990	2.4	2.9	0.2	3.0	3.6	4.5	2.8	19.4
	2002	5.7	4.4	0.5	4.4	4.6	3.3	5.6	28.4
El Salvador	1990	3.9	18.3	0.6	21.5	9.1	3.6	7.8	64.8
	2002	4.8	18.4	1.0	18.8	12.7	2.9	4.6	63.1
Guatemala	1990	3.4	19.7	0.2	20.8	19.7	0.2	1.7	65.6
	2002	4.2	17.1	1.8	14.2	11.0	0.2	3.8	52.3
Honduras	1990	4.3	14.8	0.5	11.8	11.3	0.2	16.5	59.5
	2002	4.8	20.1	1.5	10.4	19.2	0.1	9.8	65.8
México	1990	8.0	12.1	0.7	19.6	4.5	0.3	7.6	52.6
	2002	8.4	11.4	0.5	11.7	7.7	0.1	5.9	45.6
Nicaragua	1990	5.1	12.8	0.4	11.5	8.4	1.3	6.1	45.6
	2002	8.6	11.6	1.4	10.2	10.9	1.4	6.9	51.0
Panamá	1990	1.5	16.7	2.8	3.9	1.7	6.7	0.5	33.8
	2002	1.2	9.6	1.3	5.7	1.8	7.0	1.2	27.8

**Cuadro 8 (Continuación)****Descomposición Theil del ingreso del perceptor principal, por subgrupos**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Fam.</b>	<b>Reg.</b>	<b>Sexo</b>	<b>Edu.</b>	<b>Inf.</b>	<b>Ind.</b>		<b>TOT.</b>
Costa Rica	1990	3.0	6.3	2.7	26.0	12.0	8.7		58.7
	2002	3.3	3.5	3.0	30.1	21.6	3.5		65.1
República Dominicana	1990	1.3	1.1	1.4	5.4	0.2	1.4		10.7
	2002	1.3	5.6	1.0	21.6	7.6	4.6		41.7
El Salvador	1990	3.0	9.5	3.4	23.9	10.2	8.1		58.2
	2002	2.1	7.5	2.6	25.3	12.3	7.2		57.0
Guatemala	1990	0.8	10.2	0.4	27.6	12.0	10.3		61.2
	2002	1.3	9.4	5.9	26.4	14.6	7.7		65.3
Honduras	1990	1.4	7.9	1.7	25.2	8.4	4.4		49.0
	2002	1.0	12.5	0.2	32.3	13.8	14.1		73.8
México	1990	2.6	6.1	2.6	19.1	2.1	4.3		36.9
	2002	2.0	11.9	5.4	26.0	12.2	7.5		64.9
Nicaragua	1990	0.3	10.3	0.0	15.9	3.5	9.3		39.3
	2002	4.0	6.4	0.5	26.1	7.2	7.9		52.1
Panamá	1990	5.5	20.9	4.7	22.9	0.4	21.1		75.5
	2002	6.1	11.9	1.5	19.1	1.3	18.2		58.1

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Fam= estructura familiar; Reg= región geográfica; Razón= edad de trabajo en los hogares a razón de la población; % Fem= porcentaje femenino del hogar; Prim= proporción del hogar compuesto por personas de 25-54 años que tienen una educación primaria o inferior; % DO= porcentaje de personas desempleadas por hogar; % Inf= proporción de los miembros del hogar empleados en el sector informal; Sexo= sexo del individuo; Ind= industria del empleo; Edu= nivel educativo del individuo. Para obtener detalles sobre las variables, véase el apéndice.

#### **IV. CAMBIOS SIMULADOS DE LAS CARACTERÍSTICAS DE HOGARES E INDIVIDUOS Y LA MEDICIÓN DE SUS EFECTOS EN LA DESIGUALDAD DEL INGRESO**

La descomposición Theil descrita en la sección anterior es útil para identificar características del hogar e individuos que contribuyen a la desigualdad del ingreso. Por su parte, la metodología DFL permite medir cómo los cambios de dichas características modifican la desigualdad del ingreso. Esta metodología se utilizará seguidamente para estudiar la desigualdad a lo largo del período 1989-2002.

Una desventaja de los métodos de descomposición tradicionales es que se basan en una medida única para representar la desigualdad. El Gini, el Theil, el Atkinson y otras medidas comunes de desigualdad describen la distribución total, generalmente de los ingresos, mediante un solo número. Las metodologías recientes toman en cuenta la distribución completa de ingresos en vez de una sola medida escalar. El método DFL, es un ejercicio de microsimulación y de generación de distribuciones contrafácticas de ingreso, desarrolladas mediante escenarios hipotéticos de cambios de la distribución del ingreso a lo largo del tiempo.<sup>6</sup>

El método DFL aquí aplicado simula un cambio en la distribución en el año 2002 y estima sus efectos para dar una solución a este escenario hipotético. En el caso presente, los cambios de los efectos de la familia, los demográficos, los educativos y de los mercados laborales pueden medirse como cambios de estas características entre 1989 y 2002. La metodología DFL reevalúa las características registradas en 2002 al asignar valores a las características correspondientes a los valores registrados en 1989. Por lo tanto, se obtiene una nueva distribución del ingreso usando las características de población idénticas a las de 1989 e ingresos correspondientes a 2002. Esta distribución contrafáctica de la distribución del ingreso del 2002 difiere estrictamente por los cambios aplicados a las características; por

---

<sup>6</sup> El procedimiento completo proviene de DiNardo, Fortin y Lemieux (1996) y no se reproduce aquí. La metodología DFL que analiza cambios en la distribución puede hacer comparaciones de otros tipos de dimensiones, las distribuciones entre países sin restringirse a comparaciones intertemporales (Bourguignon y otros, 2002). Una explicación más detallada de la aplicación de la metodología en el presente análisis se encuentra en Hammill (2005).

consiguiente, las diferencias en la distribución se deben a los efectos causados por estos cambios. Para evitar describir los cambios de dos distribuciones del ingreso diferentes, éstos se pueden calcular con medidas sintéticas, tales como el coeficiente Gini.

Mediante el método DFL se calculan los efectos simulados de cambios elegidos en la población. Cabe anotar que el ejercicio no considera los efectos de precio y el efecto residual, que es producto de factores como perturbaciones del crecimiento económico o, en menor medida, de cambios aleatorios en la desigualdad. Los efectos de precio<sup>7</sup> son los cambios que se manifiestan en la desigualdad de los hogares y de los individuos debido a modificaciones de las características de la desigualdad provocadas por variaciones de ingreso y, por tanto, no son cambios de las características mismas. Por ejemplo, si el beneficio económico de una educación elevada se incrementa al tiempo que el ingreso de una baja educación disminuye, aunque la distribución de la población con tales niveles educativos no haya cambiado, la desigualdad se acrecentará.

La metodología DFL sólo toma en cuenta los efectos de los cambios de las características elegidas que inciden en la desigualdad de ingresos y, al igual que la mayoría de las técnicas estadísticas semejantes, no puede dar cuenta del efecto residual y supone que éste es bajo e insignificante. Aunque la metodología DFL es semiparamétrica, ya que usa un modelo de probabilidad, tiene la ventaja de no requerir la especificación de un modelo teórico para determinar el ingreso, el cual puede estar sujeto a problemas de especificación y a sesgos relacionados con la omisión de variables.

DiNardo, Fortín y Lemieux (1996) emplearon esta metodología para analizar los cambios de la distribución salarial entre 1979 y 1989 en los Estados Unidos y hallaron que la de-sindicalización de la fuerza laboral y la disminución del salario real contribuyeron a aumentar la desigualdad salarial a lo largo del período. Daly y Valletta (2000) la aplicaron en los Estados Unidos a un período de distribución salarial más prolongado (1969-1998) e incluyeron los efectos de

---

<sup>7</sup> En el modelo minceriano, los parámetros de las ecuaciones de determinación de salarios se interpretan generalmente como los ingresos proporcionales a las características individuales.

los cambios de la composición familiar, particularmente la participación de la mujer en la fuerza laboral. Encontraron que esta última variable se concentraba en la parte superior de la distribución del ingreso, y que los cambios de la composición familiar a lo largo del período podían explicar alrededor de 75% de los cambios de la distribución del ingreso. Johnson y Wilkins (2004) utilizaron la técnica DFL para analizar los efectos de los cambios de la composición familiar en la distribución del ingreso en Australia entre 1981 y 1998. La estructura familiar explicó aproximadamente la mitad del incremento en la desigualdad del ingreso, efecto que se vio parcialmente contrarrestado por modificaciones de las características de la población como la edad y la preparación académica.

Otros investigadores han usado metodologías semejantes en sus investigaciones sobre la distribución del ingreso. Bourguignon, Ferreira y Lustig (2005) recopilaron un volumen de trabajos basados en una misma metodología de microsimulación contrafáctica y paramétrica, elaborada por Bourguignon y Ferreira. Ferreira y Paes de Barros (2000) utilizaron una versión previa de esta metodología para estudiar el impacto de la educación sobre la desigualdad del ingreso en las regiones urbanas de Brasil durante el período 1976-1996. Jenkins y Kerm (2004) desglosaron los cambios en la densidad de la distribución del ingreso utilizando la propiedad aditiva de las funciones de densidad, dividiendo la muestra en varios subgrupos de características y luego calculando las partes y densidades de dichos subgrupos para aplicarlas en una distribución contrafáctica. A diferencia de la metodología DFL, la de Jenkins y Kerm enfatiza las ponderaciones de los subgrupos, no las individuales.

Según la metodología DFL, la medición de los efectos producidos por varios cambios requiere eliminar de manera secuencial las variables contrafácticas relevantes y evaluar los resultados de la diferencia entre la inclusión y la exclusión de la variable. Los resultados de los efectos aislados pueden ser sensibles al orden en que se eliminan las variables de la reevaluación, distorsión que puede ser neutralizada mediante una simple inversión del orden en que la eliminación secuencial es realizada.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Los resultados de la inversión del orden muestran alguna sensibilidad, pero no cambian significativamente los resultados y las conclusiones de la investigación. Estos resultados están disponibles en el autor en cuestión y en Hammill (2005).

En el caso del presente análisis, la brevedad del intervalo analizado puede influir en los resultados. Una limitación de la presente medición es que el intervalo de 12 años no sea lo suficientemente amplio para observar cambios estructurales más significativos en la desigualdad o en las características de los hogares y de los individuos.

El procedimiento DFL se aplicó primero a la distribución de la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares y luego a la distribución del ingreso con respecto al perceptor individual. En cada caso las características de los hogares se clasificaron en cuatro categorías básicas: estructura familiar, variables demográficas, variables educativas y variables del mercado laboral. Esta clasificación obedeció a dos razones. Primero, la metodología DFL es semiparamétrica y no produce estimaciones paramétricas. En segundo lugar, para minimizar la posible correlación entre las características que puede confundir los resultados obtenidos al comparar las distribuciones.

Para cada país, la primera columna del cuadro 9 registra el cambio efectivo de los índices Gini entre *ca.* 1990 y *ca.* 2002, que es la diferencia entre los dos valores del Gini presentados en el cuadro 1. Las dos últimas columnas representan la proporción del cambio ocasionado por los efectos de población y el porcentaje del cambio que no fue explicado; se asume que este componente no explicado proviene de los efectos de precio y que cualquier efecto residual es insignificante. Como la distribución contrafáctica muestra los resultados producidos por los efectos de la población sobre la desigualdad sólo si varían las características de la población pero se mantienen constantes los ingresos registrados, la diferencia no explicada entre la desigualdad del ingreso contrafáctica y la real obviamente se debe a los efectos de precio y a los cambios resultantes en los ingresos mismos.

En cuanto al efecto de la población en los cambios simulados de las características del hogar, el cuadro 9 muestra que en la mitad de los países tales cambios causaron un incremento neto; en los demás países condujeron a una disminución de la desigualdad.

En Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana las entradas positivas muestran que los cambios simulados en las características de la población causaron incrementos en la desigualdad. En

Costa Rica los efectos simulados de los cambios de la población representaron 36% del cambio total observado en la desigualdad, aunque la mayor parte del cambio observado –el 64% restante– no fue explicado por los cambios en las características de la población y, por lo tanto, se debió a los efectos de precio. En Guatemala, Panamá y República Dominicana los cambios simulados en las características de la población condujeron al incremento de la desigualdad, mientras que el cambio real observado fue una disminución de la desigualdad. Esto significa que los efectos de precio debieron haber contrarrestado estos incrementos simulados de la desigualdad para que ocurriera el descenso observado. En Honduras, México, Nicaragua y El Salvador los cambios simulados en las características de la población de los hogares llevaron a que la desigualdad del ingreso *per cápita* decreciera. En Honduras y México, entre el 21% y el 26% del total del cambio observado se explicó mediante cambios simulados en las características de la población. Sin embargo, esto significa que alrededor de tres cuartos del total del cambio observado en la desigualdad fue causado por los efectos de precios. En Nicaragua los cambios simulados en las características de la población provocaron una disminución en la desigualdad que representó 46% del total del decrecimiento observado en la desigualdad, el 54% restante se debió a los efectos de precio. En El Salvador los cambios simulados en las características de la población representaron, una vez más, una proporción pequeña del total de los cambios observados en la desigualdad, lo que significó que los efectos de precio explicaran la mayor parte del cambio observado.

Si se observan las características de los grupos seleccionados, los cambios simulados de la estructura familiar tienen efectos mezclados en la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares. En la mitad de ellos –Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana– los cambios simulados incrementaron la desigualdad y en la otra mitad decrecieron –El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua– decrecieron. El efecto de la estructura familiar no parece estar relacionado con el cambio en la desigualdad observado. La estructura familiar tiene efectos distintos en Costa Rica y El Salvador, a pesar de que estos países son los únicos con un incremento simulado en la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares. También

## Cuadro 9

### CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: CAMBIOS DE CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES Y DE SU PERCEPTOR PRINCIPAL DE INGRESOS Y EFECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD, CIRCA 1990 Y 2002<sup>a</sup> (Índice Gini)

Cambios de características de los hogares y sus efectos en la desigualdad de ingresos *per cápita*  
(cambios en el índice Gini del ingreso *per cápita* del hogar)

País	Obs	Tod	Fam	Dem	Ed	ML	% Pob	% Precio
Costa Rica	0.049	0.018	0.013	-0.007	-0.001	0.013	36.1	63.9
República Dominicana	-0.063	0.028	0.049	0.007	0.001	-0.029	-73.9	173.9
El Salvador	0.022	-0.001	-0.001	-0.004	-0.003	0.006	-6.2	106.2
Guatemala	-0.033	0.004	-0.004	0.005	0.001	0.002	-11.7	111.7
Honduras	-0.017	-0.005	0.000	-0.002	-0.005	0.002	21.8	78.2
México	-0.029	-0.004	-0.001	0.005	0.007	-0.015	26.1	73.9
Nicaragua	-0.004	-0.002	0.000	-0.004	0.005	-0.003	41.1	58.9
Panamá	-0.025	0.011	0.001	-0.007	0.007	0.010	-43.4	143.4

**Cuadro 9 (Continuación)**

**Cambios de características del receptor principal de ingresos y sus efectos en la desigualdad del ingreso  
(cambios en el índice Gini del receptor principal de ingresos)**

<b>País</b>	<b>Obs</b>	<b>Tod</b>	<b>Fam</b>	<b>Dem</b>	<b>Ed</b>	<b>ML</b>	<b>% Pob</b>	<b>% Precio</b>
Costa Rica	0.071	0.060	0.003	-0.001	0.005	0.053	84.5	15.5
República Dominicana	-0.059	0.013	0.001	0.006	0.007	-0.001	-21.8	121.8
El Salvador	-0.009	0.033	0.001	0.000	0.001	0.031	-369.2	469.2
Guatemala	0.085	0.052	-0.001	0.009	0.013	0.031	61.1	38.9
Honduras	-0.033	0.017	0.001	0.000	0.011	0.004	-51.4	151.4
México	0.076	0.049	0.002	0.011	0.000	0.037	64.8	35.2
Nicaragua	0.049	0.025	0.002	0.001	0.015	0.006	50.6	49.4
Panamá	0.082	0.093	0.001	0.000	0.008	0.085	113.7	-13.7

Fuente: cálculos propios basados en encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Una entrada positiva significa que la desigualdad ha aumentado. Una entrada negativa significa que la desigualdad ha disminuido. Obs= cambios observados, Tod= cambio al reevaluar todos los factores, Fam= cambio al reevaluar la estructura familiar para las familias, Dem= cambio cuando se reevalúan las variables demográficas, incluyendo el porcentaje femenino, la región, la relación de miembros del hogar en edad de trabajar con respecto al total de miembros, Ed= cambio al reevaluar la variable de la educación, incluyendo la proporción de hogares con una educación primaria o inferior. ML= cambio cuando se reevalúan los factores del mercado laboral, incluyendo el porcentaje de miembros económicamente activos pero desempleados y el porcentaje de miembros empleados que trabajan en los sectores informal y agropecuario. Para los individuos: Dem= cambio cuando se reevalúan las variables demográficas, incluyendo el sexo y la región, Ed= cambio al reevaluar la variable correspondiente al nivel educativo, ML= cambio al reevaluar los factores del mercado laboral, incluyendo la industria, la presencia en el sector informal o agropecuario y la actividad económica. %Pob= la proporción del cambio total explicado por la reevaluación de todos los factores de población. %Precio= la proporción del cambio total que los cambios de la población no explican y que por lo tanto se deben a los efectos de precio.

parece haber causado un aumento simulado en la desigualdad en la mitad de los países de la región en los que se había observado una disminución en la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares.

Los cambios de la estructura familiar fueron considerables sólo en Costa Rica, Guatemala y República Dominicana. Además, únicamente en el último país los efectos de los cambios simulados de las características individuales y de los hogares explicaron gran parte de los cambios de la desigualdad de los ingresos; pero aun en este caso, los cambios simulados de la familia causaron un incremento en la desigualdad, mientras que la desigualdad observada en el ingreso de los hogares disminuyó.

En cuanto a la trayectoria de la desigualdad del ingreso de los hogares, los cambios de los ingresos sobre sus características, es decir, los efectos de precio, parecen predominar sobre las transformaciones de las características de los hogares. Los hallazgos no explican ningún cambio significativo de la desigualdad del ingreso de los hogares causado por la estructura familiar, a diferencia de lo que se había supuesto.

Por su parte, simulaciones de cambios de las características del principal *perceptor* de ingresos tienen más peso sobre la trayectoria de la desigualdad. En el cuadro 9 se muestra que tales cambios incrementan la desigualdad del ingreso individual en todos los países. Excepto en El Salvador, Honduras y República Dominicana, su efecto representó más de la mitad del tamaño del total del cambio observado durante el período. En Costa Rica explicaron cerca de 85% de la desigualdad del incremento observado. En Guatemala, México y Nicaragua explicaron entre 50% y 65% del total de los cambios observados. En Panamá causaron incrementos de la desigualdad del ingreso individual mayores que los observados entre 1990 y 2002, lo que significa que los efectos de precio reales disminuyeron la desigualdad del ingreso de los individuos. En El Salvador, Honduras y República Dominicana disminuyeron la desigualdad del ingreso individual.

La educación y el mercado laboral fueron las características con mayores efectos en la desigualdad del ingreso entre individuos. Esto coincide con el supuesto de que la desigualdad de ingresos del principal *perceptor* proviene de disparidades del mercado laboral y de la educación.

La metodología DFL permite construir una distribución simulada completa que puede compararse con la distribución del ingreso real para observar los resultados de los cambios de la distribución que son producto de las modificaciones de las características de los hogares. Los gráficos siguientes proveen una analogía visual del análisis de los resultados Gini que se vieron en el cuadro 2. En el gráfico 1 se muestra que los países con un mayor conglomerado en el extremo superior de la distribución del ingreso son Costa Rica, México y Panamá. En aquellos países donde se experimentaron mayores cambios de las características de los hogares, tales como Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, el efecto simulado difiere de la distribución real en mayor grado. La diferencia también parece ser considerable en México, aunque los resultados con la medición Gini muestran un impacto más reducido de los cambios de las características de los hogares. Sin embargo, el Gini es un resultado neto que abarca la distribución entera, y aun cuando la distribución contrafáctica supera a la real en el nivel de ingresos más bajo, al caer por debajo de la distribución real en los niveles de ingresos altos se anula gran parte del cambio.

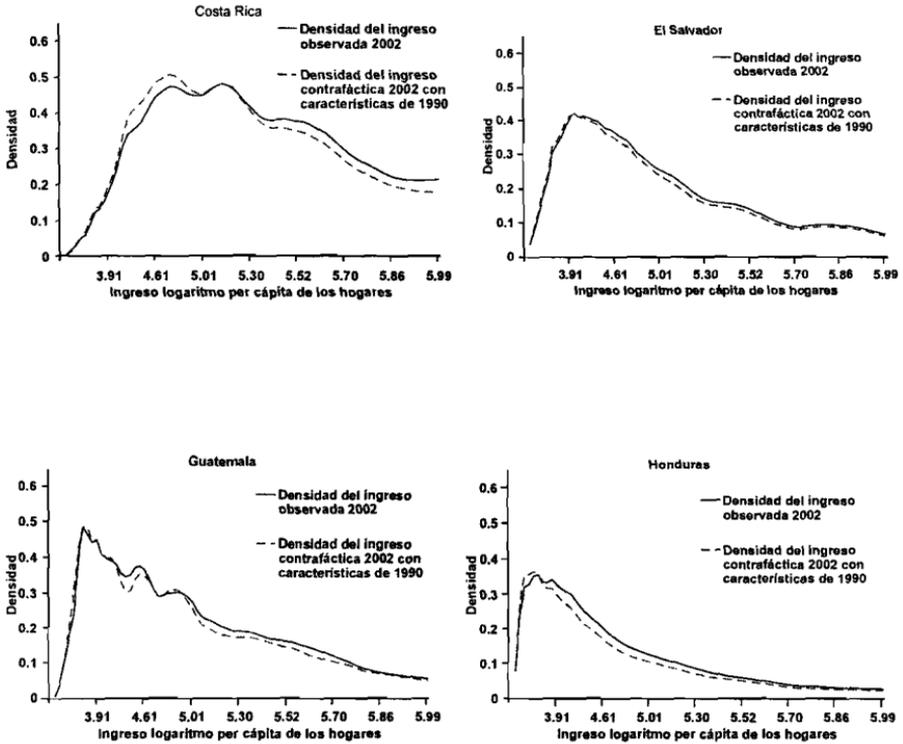
## V. CONCLUSIONES

Este análisis ha procurado desentrañar las causas de la alta desigualdad del ingreso en Centroamérica, México y República Dominicana y sus transformaciones, tanto a escala del hogar como del individuo, durante la década de 1990 y al principio del nuevo milenio. Muchas teorías explican las causas subyacentes de la desigualdad, pero dos fueron objeto de particular interés: la que se refiere a los vínculos entre la estructura familiar y la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares, y la que señala los efectos de la educación y de las características del mercado laboral sobre la desigualdad de ingresos del receptor principal de ingresos del hogar.

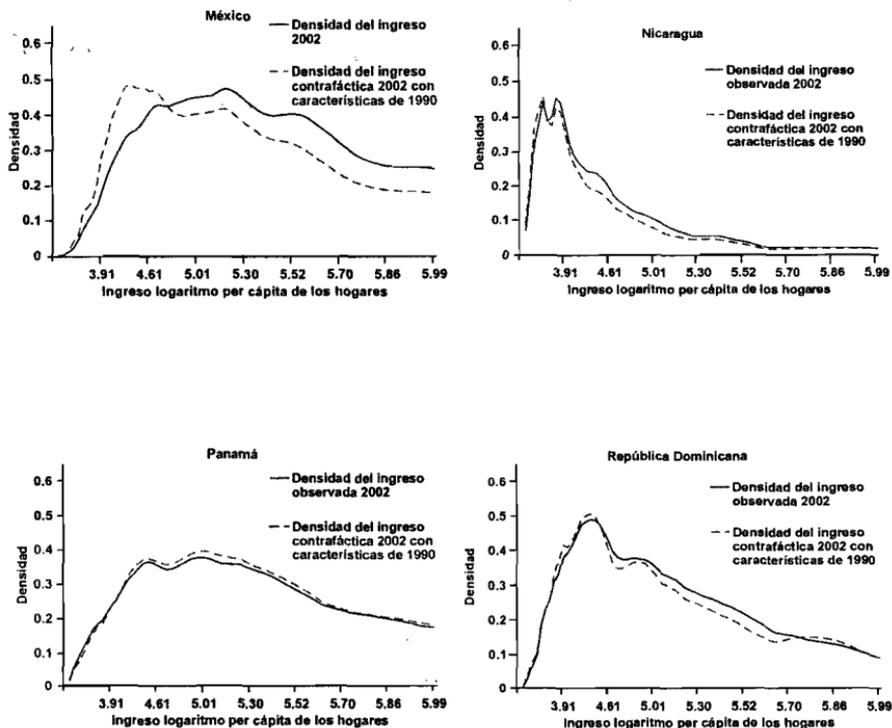
Los patrones de desigualdad y las características de los hogares y de sus principales receptores de ingresos en Centroamérica, México y República Dominicana son bastante heterogéneos, por lo que los resultados son diversos. La descomposición Theil se llevó a cabo para

## Gráfico 1

### CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: DISTRIBUCIONES REALES Y SIMULADAS DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES, 2002 (medidas de densidad Kernel)



## Gráfico 1 (Continuación)



Fuente: Cálculos del autor basados en las encuestas de hogares en cada país.

seleccionar algunos determinantes del nivel de desigualdad del ingreso y, mediante una técnica innovadora de simulación, se examinaron los efectos que ejercen los cambios de las características de población en la trayectoria de la desigualdad en cada país.

Si bien los resultados son en cierta medida tan heterogéneos como los países mismos, pueden derivarse algunas conclusiones. La primera es que las características de la población, sobre todo la inserción

en el mercado laboral, constituyen determinantes significativos de la desigualdad del ingreso entre los perceptores individuales. En contraste, en el corto período de análisis los cambios de características de los hogares no contribuyeron a modificar significativamente la desigualdad de ingresos por hogar.

En segundo lugar, la estructura familiar incidió sólo ligeramente sobre la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares y no ofreció una evidencia sólida a favor de la teoría según la cual la desigualdad del ingreso de los hogares responde a decisiones sobre la composición familiar, influida por un aumento de la educación de la mujer y de su participación laboral. El corto período de análisis puede influir sensiblemente en estos hallazgos, dado que las transformaciones de las estructuras familiares ocurren en horizontes temporales más largos. Se constataron algunas influencias mezcladas fuertes del mercado laboral y la educación en la desigualdad del ingreso de los hogares. Los hallazgos confirman la necesidad de estudios adicionales con el fin de identificar plenamente estos efectos y aislar los efectos de la desigualdad del ingreso del individuo en la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares. Además, el análisis de un período más largo posibilitaría observar cambios más relevantes en la estructura familiar.

Se indica claramente que la desigualdad del ingreso del individuo está determinada en gran medida por la educación y las diferencias en el mercado laboral. Este artículo ha planteado evidencia sólida de este mecanismo de transmisión.

La evolución de las características individuales y de los hogares señala que ella responde a cambios del desarrollo económico en los países de Centroamérica, México y República Dominicana. Los aumentos del nivel educativo, acompañados de migración hacia las áreas urbanas, de reducción del sector agropecuario y expansión del empleo informal muestran transformaciones estructurales de la economía como resultado de la evolución económica.

Finalmente, los ingresos asociados con las características de la población cambian continuamente en el curso del tiempo, y han influido significativamente en las variaciones de la desigualdad del ingreso. Debido a que los efectos de precio sólo fueron identificados indirectamente, las conclusiones sobre su efecto tienen menos peso que

las relativas a las características identificadas. No obstante, los resultados incitan a profundizar en el vínculo entre los efectos en la desigualdad del ingreso de los hogares y de los individuos causados por los ingresos, los cambios de las características y los impactos no observables. La metodología de Bourguignon, Ferreira y Lustig (2005) podría ser una herramienta útil para tal propósito.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, Phillippe y P. Bolton, "A trickle-down theory of growth and development with debt overhang", en *Review of Economic Studies*, vol. 64 (2) núm. 219, Southampton, UK, Review of Economic Studies Ltd, 1997, pp. 151-172.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt, "A model of economic growth through creative destruction", en *Econometrica*, núm. 60 (March), Evanston IL, Econometric Society, 1992, pp. 323-351.
- Alejos, Luis, *Contribution of the determinants of income inequality in Guatemala*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, mimeo, 2003.
- Alesina, A., y D. Rodrik, "Distributive politics and economic growth", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, núm. 2, Cambridge, MA, MIT Press Journals, 1994, pp. 1-29.
- Arriagada, Irma, "Changes and inequality in Latin American families", *CEPAL Review* núm. 77, Santiago, Chile, 2002, pp. 135-153.
- Attanasio, Orazio y Miguel Székely, "A dynamic analysis of household decision making in Latin America: Changes in household structure, female labour force participation, human capital and its returns", en *Research Network Working Paper*, núm. R-452, Washington D.C., Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, 2002.
- Barro, Robert, "Inequality and growth in a panel of countries", *Journal of Economic Growth*, vol. 5 núm. 1 (March), Springer

- Science and Business Media BV, Dordrecht, The Netherlands, 2000, pp. 5-32.
- Benabou, R., "Inequality and growth", en *NBER Macroeconomics Annual*, B.S. Bernanke and J. Rotemberg, (eds.), núm. 11, Cambridge, MA., MIT Press, 1996.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Nora Lustig (eds.), "*The microeconomics of income distribution dynamics in East Asia and Latin America*", New York, World Bank and Oxford University Press, 2005.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Phillippe Leite, "Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for differences in Household Income Distributions Across Countries", en *William Davidson Institute Working Paper núm. 478*, (February), 2002.
- Champernowne, David G., y Frank A. Cowell, *Economic Inequality and Income Distribution*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 1998.
- Daly, Mary y Robert Valletta, *Inequality and poverty in the United States: The effects of changing family behavior and rising wage dispersion*, San Francisco, USA, Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Research Department, mimeo, 2000.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton, "Inequality in Latin America: Breaking With History?", en *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington D.C., Viewpoints, The World Bank, 2003.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire, "Measuring income inequality: A new data-base", en *World Bank Economic Review*, vol. 10 núm. 3, Oxford, UK, Oxford University Press, 1996, pp. 565-591.
- DiNardo, John; Nicole Fortin y Thomas Lemieux, "Labour Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach", en *Econometrica*, vol. 64, núm. 5, Evanston IL, Econometric Society, 1996, pp. 1001-44.
- ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2004 (LC/L.2220-P/I)*, Santiago, Chile, 2004.
- \_\_\_\_\_, *A Decade of Light and Shadow: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Santiago, Chile, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Meeting the millennium poverty reduction targets in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 2002.

- Ferreira, Francisco y Ricardo Paes de Barros, "Education and income distribution in urban Brazil, 1976-1996", *Cepal Review*, núm. 71, Santiago, Chile, ECLAC, 2000, pp. 41-59.
- Forbes, Kristin, "A reassessment of the relationship between inequality and growth", en *The American Economic Review*, vol. 90 núm. 4 (September), Nashville, American Economic Association, 2000, pp. 869-887.
- Galor, O, y J. Zeira, "Income distribution and macro-economics", en *Review of Economic Studies*, núm. 60, Southampton, UK, Review of Economic Studies Ltd, 1993, pp. 35-52.
- Ganuzza, Enrique, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos (eds.), *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Economic Commission of Latin America and the Caribbean (ECLAC), Libros de CEPAL, Santiago, Chile (English version), 2002.
- Ganuzza, Enrique, Samuel Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (eds.), *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. Bogotá, PNUD AlfaOmega, 2004.
- Gindling, Thomas H., y Juan Diego Trejos, "Accounting for changing earnings inequality in Costa Rica, 1980-1999", en *UMBC Department of Economics Working Paper 03-108*, Maryland, USA, University of Maryland Baltimore County, 2004.
- Hammill Matthew, "Income inequality in Central America, the Dominican Republic and Mexico: assessing the importance of individual and household characteristics", CEPAL, *Serie de Estudios y Perspectivas* núm. 43, México, Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005.
- Hausman, Ricardo y Miguel Székely, "Inequality and the family in Latin America", en *Working Paper*, núm. 393, Washington D.C., Inter-American Development Bank (IADB), Office of the Chief Economist (January), 1999.
- Jenkins, Stephen y Phillippe Van Kerm, "Accounting for income distribution trends: A density function decomposition approach", en *Working papers of the Institute for Social and Economic Research*, núm. 2004-05, Colchester, University of Essex, UK, 2004.

- Johnson, David y Roger Wilkins, "Effects of changes in family composition and employment patterns on the distribution of income in Australia: 1981-1982 to 1997-1998", *The Economic Record*, vol. 80 núm. 249 (June), Australia, Economic Society of Australia, East Ivanhoe, 2004, pp. 219-238.
- Kuznets, Simon, "Economic growth and income inequality", *The American Economic Review*, vol. 45, núm. 1, Nashville, American Economic Association, 1955.
- Li, Hongyi y Hengfu Zou, "Income inequality is not harmful for growth: Theory and evidence", en *Review of Development Economics*, vol. 2 núm. 3 (October), Oxford, UK, Blackwell Publishing, 1998, pp. 318-334.
- López-Acevedo, Gladys, *Earnings inequality after Mexico's economic reforms*, Mexico, The World Bank Universidad Panamerica-CIDE, mimeo, 2000.
- Lucas, Robert E., Jr., "On the mechanics of economic development", en *Journal of Monetary Economics*, núm. 22, Elsevier Sequoia S.A., Lausanne, Switzerland, 1988, pp. 3-42.
- Mankiw, Gregory, David Romer y David Weil, "A contribution to the empirics of economic growth", en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 107 (May), Cambridge, MA, MIT Press Journals, 1992, pp. 407-438.
- Morley, Samuel, *The income distribution problem in Latin America and the Caribbean*, Economic Commission of Latin America and the Caribbean (ECLAC), Libros de CEPAL núm. 65, Santiago, Chile (English version), 2001.
- Perotti, Roberto, "Growth, income distribution and democracy: What the data say", *Journal of Economic Growth*, vol. 1 núm. 2, Springer Science and Business Media BV, Dordrecht, The Netherlands, 1996, pp. 149-187.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini, "Is inequality harmful for growth?", en *The American Economic Review*, vol. 84 núm. 3 (June), Nashville, American Economic Association, 1994, pp. 600-621.
- Romer, Paul, "Increasing returns and long-run growth", en *Journal of Political Economy*, núm. 94 (October), Chicago, IL, University of Chicago Press, 1986, pp. 1002-1037.

- Sánchez, Marco V., “Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras”, en *Serie de Estudios y Perspectivas*, núm. 36, México, CEPAL, Sede Subregional, agosto, 2005.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, New York, Knopf Press, USA, 1999.
- Solow, Robert, “A contribution to the theory of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics*, núm. 70 (February), Cambridge, MA, MIT Press Journals, 1956, pp. 65-94.
- Székely, Miguel y Marianne Hilgert, “What drives differences in inequality across countries?” en *Inter-American Development Bank Research Department Working paper series*, núm. 439, Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2000.
- UNU/WIDER United Nations University / World Institute for Development Economics Research, *World Income Inequality Database*, Version 2.0 beta, 3 December 2004, UNU, Helsinki, Finland, 2004.



## ANEXO

### DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES

**Ingresos:** El ingreso se calcula como el ingreso mensual *per cápita* del hogar. El total del ingreso mensual en las encuestas se divide por el número de miembros del hogar. Cada miembro se pondera igualmente y no se utiliza una escala de equivalencia.

El ingreso se convierte a dólares estadounidenses de 2001 ó 2002 (dependiendo del último año de la encuesta). Esto se hace, primero, convirtiendo cada moneda local a su valor de 2001 o de 2002 a partir de las equivalencias dadas en el índice de precios al consumidor (IPC); luego se realiza la equivalencia en dólares estadounidenses según el tipo de cambio oficial en 2001 ó 2002. Los datos del tipo de cambio y del IPC provienen de los Indicadores del Desarrollo Mundial 2004 (Banco Mundial).

**La participación en el ingreso:** La participación en el ingreso por quintil se calcula tras ordenar el ingreso *per cápita* de los hogares según un promedio nacional. Después del ordenamiento, las participaciones se calculan para los hogares dentro de cada quintil.

**Ponderaciones:** Las ponderaciones de los hogares vienen en las encuestas, se utilizan en todos los análisis y no se ajustaron para este estudio.

**La distribución geográfica:** La distribución geográfica se representa con una variable *dummy* a la que se asigna el valor de 1 si el hogar se ubica en área urbana y de 0 si se ubica en área rural.

**El sexo del individuo:** El sexo del individuo se representa con una variable *dummy* con valor de 1 para el masculino y de 0 para el femenino.

**Proporción de hogares con predominio femenino:** Para representar el porcentaje de miembros femeninos del hogar, exceptuando a las empleadas domésticas, se utiliza una variable categórica que se divide en 4 categorías (menos del 25% femenino, entre el 26% y el 50% femenino, del 51% al 75% femenino y entre el 76% y el 100% femenino).

**La estructura familiar:** Las definiciones de la estructura familiar se adoptan del Panorama Social de América Latina 2004 de la CEPAL y Arriagada (2002). Ninguna de las definiciones de la estructura familiar incluye a empleados domésticos. Los hogares individuales son hogares constituidos por un solo miembro. Las familias nucleares constan de uno o ambos padres, con hijos o sin ellos. Una familia nuclear de una pareja está integrada por ambos miembros de la pareja, con hijos o sin ellos. Las familias extendidas se componen de uno o dos progenitores presentes, con hijos o sin ellos, y otros familiares. Se consideran familias compuestas a las que abarcan uno o ambos progenitores presentes, con hijos o sin ellos, con otros familiares o sin ellos, pero también con miembros no familiares. Pero a diferencia del Panorama Social, en el que se utilizan sólo las cifras correspondientes a las zonas urbanas, en este estudio se emplean los datos de las áreas urbanas y rurales.

**Nivel educativo:** Las definiciones de la educación se adoptan del indicador del mercado laboral (KILM, según sus siglas en inglés) número 14 de la OIT, que contempla una lista de 7 categorías posibles. Entre éstas se toma en cuenta la conclusión de los niveles de educación primaria, secundaria y terciaria. El otro nivel principal considerado corresponde a una educación "menos de primaria", definida como menos de 3 años de educación formal. La educación primaria contempla de 3 a 6 años de educación, mientras que la secundaria incluye la preparatoria, las escuelas de formación pedagógica y las escuelas técnicas o de formación profesional, además de toda educación postsecundaria, pero no terciaria. La educación terciaria se imparte en las universidades y en las escuelas superiores de

formación profesional, cuyo ingreso requiere una preparación mínima, normalmente la acreditación de la educación secundaria.

Estos cuatro niveles se usan debido a problemas para efectuar comparaciones entre países de la subregión norte de América Latina. Asimismo, el grupo etario se limita al grupo básico de personas de 25 a 54 años, ya que es esta población cuya edad permite una medición del acceso a todo nivel educativo. Aunque otras investigaciones en materia de educación incluyen niveles educativos para las poblaciones de personas mayores de 14 años, tal inclusión da lugar a un sesgo de selección, ya que dada la trayectoria normal de educación, las personas entre 15 y 18 años no suelen participar en la educación terciaria

Los promedios para el nivel educativo de cada hogar se determinan dividiendo el número total de miembros con determinado nivel educativo por el total de los miembros en el hogar. Estos cálculos se hacen para el porcentaje de miembros con educación primaria o menos, el porcentaje con educación secundaria y la parte del hogar con educación terciaria o más.

**Porcentaje del hogar con educación primaria o menos:** Esta variable mide el porcentaje de los miembros del hogar que tienen entre 25 y 54 años y educación de nivel primario o menos, sin incluir a los empleados domésticos. La variable se divide en las siguientes categorías: menos del 25%, entre el 26% y el 50%, del 51% al 75% o entre el 76% y el 100% del hogar con educación primaria o menos.

**El sector de actividad económica:** El tipo de actividad en la que se ubica el empleo se deriva de las definiciones de la CEPAL (2003b). Los sectores se dividen en seis grupos principales: agricultura; manufactura; construcción; actividades comerciales, hoteles y restaurantes; transporte, servicios públicos y comunicaciones; y otros servicios.

**El sector ocupacional:** Las definiciones de la categoría ocupacional provienen de la CEPAL (2003b). En este caso, el sector ocupacional se divide en varias áreas. En primer lugar, las ocupaciones se dividen en agrícola y no agrícola. El área no agrícola comprende un sector formal y uno informal. Una persona pertenece al sector informal si está empleada, es mayor de 12 años, trabaja en un sector no agrícola y percibe remuneración (excepto profesionales y trabajado-

res técnicos), trabaja en una microempresa (una empresa que emplea a cinco o menos personas, excluyendo las que cuentan con educación terciaria) o hace trabajo doméstico remunerado o no remunerado. Una persona pertenece al sector formal si está empleada, tiene más de 12 años, trabaja en un sector no agrícola, percibe un ingreso en el sector público o privado y no pertenece a la categoría de empleo informal. Una persona se incluye en el sector agrícola si trabaja en dicho sector y es mayor de 12 años. El concepto del empleo informal empleado en este estudio se deriva de la definición del KILM 7 respecto al trabajo formal e informal. Las personas empleadas en el sector informal son las que, sin tener en cuenta su estatus de empleo, se ocupan en una empresa informal como su empleo primario o secundario. Para Nicaragua 1993 y Guatemala 2002, el sector informal incluyó también las empresas con menos de seis en vez de cinco personas. Las encuestas de la República Dominicana 1992 y de México 1989 no contienen datos de microempresas, las que forman parte del empleo informal, y por consiguiente, es muy probable que no se haya reportado todo el empleo informal para estos años.

**El estatus de la fuerza de trabajo:** El estatus de la fuerza de trabajo proviene del KILM 1. Las personas que integran la fuerza laboral incluyen a aquellas que tienen entre 12 y 64 años y están empleadas o desocupadas durante el período de la encuesta. Las personas que no se clasifican en la fuerza laboral son aquellas que constituyen la población restante y se denominan personas económicamente inactivas. En consecuencia, el estatus de la fuerza laboral para cada individuo se clasifica como empleado, desocupado o inactivo. La tasa de inactividad es el porcentaje de la población que no se cuenta entre la fuerza de trabajo, dividido por el total de la población.

**El porcentaje del desempleo del hogar:** Esta variable representa el porcentaje de los miembros del hogar que están económicamente activos y desocupados, excluyendo a los trabajadores domésticos. Cada hogar se ubica en una de las siguientes categorías respecto del desempleo: menos del 25%, entre el 26% y el 50%, del 51% al 75% o entre el 76% y el 100%.

**La relación entre la parte del hogar en edad de trabajar y la población del hogar:** Esta relación se calcula para cada hogar como

el porcentaje del hogar en edad de trabajar dividido por el total de la población del hogar, y dista de la definición más común para la tasa de dependencia, que es el número de miembros en edad de trabajar dividido por el número de los miembros que no están en edad de trabajar.

**Tasa de desempleo:** La tasa de desempleo se define a base del KILM 8. Las personas desocupadas son aquellas que están disponibles, buscan trabajo y que no han ocupado un empleo a lo largo del período analizado. Esta medida excluye a toda persona que no está en la fuerza laboral durante el período observado y también a aquellos individuos que hacen trabajo doméstico no remunerado o que están realizando estudios. La tasa de desempleo es la relación de personas desocupadas con respecto a la fuerza de trabajo.

La tasa de desempleo medida en el presente estudio es un cálculo basado en la variable para el estatus de la fuerza laboral (que se ha recodificado para adecuarla a los grupos etarios y a las diversas categorías de la fuerza de trabajo), y se obtiene dividiendo el número total de personas desempleadas por el número total de las que integran la fuerza laboral (personas empleadas y desocupadas), teniendo en cuenta sólo los individuos mayores de 12 años.

**El porcentaje del hogar empleado en el sector informal:** Se utiliza una variable categórica para representar el porcentaje de los miembros del hogar empleados en el sector informal o el sector agrícola, según la variable del sector ocupacional define dichos sectores, y no incluye a los empleados domésticos. El porcentaje se divide en cuatro categorías: menos del 25%, entre el 26% y el 50%, del 51% al 75% o entre el 76% y el 100% del hogar compuesto por personas empleadas.



# VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO Y SUS EFECTOS SOCIALES EN LOS PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO, 1990-2002

*Pablo Sauma*

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La alta volatilidad del crecimiento económico mostrada por los países centroamericanos en los últimos años, entendiendo como tal una sucesión de auges y caídas en las tasas de crecimiento del PIB en períodos muy cortos, ha llamado la atención de los analistas del desarrollo económico latinoamericano. Esta situación acontece excluyendo aun la década de los años ochenta, denominada “la década perdida”.

Se han realizado muchos estudios que examinan las causas de la volatilidad y sus consecuencias, entre otros aspectos. Entre las causas principales se han destacado la inestabilidad de los flujos internacionales de capital, las políticas fiscales y monetarias y el compor-

---

<sup>1</sup> Versión resumida del estudio realizado para la CEPAL, denominado “Efectos de la volatilidad del crecimiento sobre el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso en el Istmo Centroamericano durante el período 1990-2002”. El autor desea agradecer los valiosos comentarios a la versión preliminar del estudio realizados por Ana Sojo, jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la Subsele regional de la CEPAL en México. Las opiniones, errores u omisiones que contenga el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor.

tamiento de otras variables internas y externas. En cuanto a las consecuencias del fenómeno se ha enfatizado el aumento de la inseguridad económica de la población, especialmente ante la ausencia o la debilidad de los sistemas de protección social.

El mercado de trabajo juega un papel determinante en el nivel de bienestar de la población, pues la mayor parte del ingreso familiar proviene de la participación de sus miembros en él (CEPAL, 2002a). Entonces, la volatilidad del crecimiento debería reflejarse principalmente en el mercado de trabajo y en el ingreso familiar. Por ello, el objetivo de la presente investigación consiste en realizar un análisis detallado del impacto que tuvo la volatilidad del crecimiento durante la década de 1990 sobre el empleo y los salarios reales en los países del Istmo Centroamericano.

La hipótesis inicial es que los países que durante esos años presentaron una fuerte volatilidad del crecimiento vieron afectados sus mercados de trabajo, lo cual redundó en aumento del empleo de baja productividad, desempleo, subempleo, precariedad laboral y caída de los salarios reales. Aunque el mercado de trabajo actúa como transmisor de los resultados macroeconómicos hacia las familias, el presente estudio trata de identificar algunos de sus mecanismos internos, tales como los ajustes intersectoriales o por rama de actividad en relación con la absorción/destrucción de empleos en determinados sectores, o los ajustes por la vía de los salarios.

Para analizar el impacto de la volatilidad sobre el mercado de trabajo se realizaron procesamientos especiales de las encuestas de hogares disponibles en cada uno de los países en dos momentos: al inicio y al final de los años noventa, o a principios de la siguiente, según la disponibilidad de la información.

Como complemento se estudia la vinculación entre la volatilidad del crecimiento y la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos y la desigualdad de la distribución del ingreso, así como con el gasto público social.

El estudio no considera explícitamente las remesas, las cuales han crecido significativamente en los últimos años en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Por una parte, estas remesas presionan hacia la apreciación cambiaria, con el consecuente impacto sobre la economía y, por la otra, son un factor que da cierta seguridad

a sus beneficiarios, protegiéndolos de los efectos de la volatilidad. Su importancia se considera aquí implícitamente, pues forman parte del ingreso familiar medido por las encuestas de hogares utilizadas.

## I. LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO EN LOS PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO<sup>2</sup>

Desde el inicio de los años noventa hasta la crisis del llamado efecto “Tequila” en México (1994-1995), los países latinoamericanos alcanzaron tasas de crecimiento económico mayores que las de los años ochenta y, en algunos casos, superiores a las del largo período comprendido entre la Segunda Guerra Mundial y la crisis de la deuda (Morley, 2002). El período de auge fue inmediatamente posterior a la adopción de las reformas recomendadas por el denominado “Consenso de Washington” por muchos países. El paquete de reformas incluyó, entre otras: disminución de aranceles a las importaciones, apertura de los mercados de capital, venta de empresas estatales, reforma de los sistemas tributarios y reducción de los déficits fiscales. Sin embargo, una vez que las cosas aparentaban marchar bien, las tasas de crecimiento económico no sólo comenzaron a bajar, sino a fluctuar.

Buena parte de las explicaciones de esa volatilidad han subrayado las cambiantes condiciones externas, entre ellas la reducción de los flujos de capital tras el llamado efecto “Tequila” de México y las repercusiones mundiales de las crisis financieras de Asia oriental en 1997 y Rusia en 1998, combinadas con caídas de los precios de las *commodities*. Otras causas identificadas son la inestabilidad de las políticas fiscales y monetarias de los países y variables internas y externas relacionadas con factores no económicos, tales como el cambio climático, los desastres naturales y sucesos políticos.

---

<sup>2</sup> Para efectos de este estudio, el término volatilidad se refiere estrictamente a las tasas de crecimiento del PIB. En algunas ocasiones se hará referencia a la volatilidad macroeconómica, entendida como el comportamiento inestable de las principales variables macroeconómicas (excluyendo el PIB) y que resulta de la inestabilidad en el manejo de la política fiscal y monetaria, en el entendido de que la inestabilidad macroeconómica es una de las determinantes de la volatilidad del crecimiento.

Entre los múltiples estudios sobre la volatilidad en América Latina y el Caribe, la mayoría de ellos patrocinados por la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, sobresale el estudio de Ferranti y otros (2000) por la diversidad de determinantes analizados y la revisión de la literatura especializada generada hasta entonces. Según los autores, las causas de la volatilidad en el crecimiento del PIB pueden clasificarse en tres grupos: i) perturbaciones externas provenientes de los mercados mundiales de productos o financieros; ii) políticas fiscales o monetarias inconstantes (o inestabilidad de la política macroeconómica); y iii) otros factores no económicos, como el cambio climático, desastres naturales y sucesos políticos.

Algunas de sus principales conclusiones son las siguientes: En primer lugar, que los países de América Latina y el Caribe muestran en conjunto una volatilidad del crecimiento del PIB y del consumo mayor que los países industrializados y que los países en desarrollo con mejor desempeño; no obstante, respecto a sí mismos la volatilidad en los años noventa no fue mayor que en períodos anteriores. Entre las causas de esta mayor volatilidad respecto a esos países se enumeran las perturbaciones externas, es decir, los choques de los términos de intercambio han sido mayores para los países latinoamericanos que para otros; el contenido de sus exportaciones, principalmente productos básicos, los expone a los cambios de precios; la apertura comercial a los choques financieros. Además, destacan la debilidad de sus políticas macroeconómicas (política monetaria inconsistente y política fiscal volátil y pro-cíclica), flujos de capitales volátiles, mercados financieros domésticos poco profundos que amplifican los choques en vez de absorberlos.

Surge entonces la pregunta sobre cuán similar o diferente es la trayectoria de los países centroamericanos respecto de la región como un todo. Para responderla, este estudio utiliza información de cada uno de los países y compara los resultados con los de otros estudios, principalmente con los de Ferranti y otros (*ibid.*).

## 1. Evolución del PIB y la volatilidad de su crecimiento

Las economías del istmo centroamericano son pequeñas: los seis países en conjunto ocupan un territorio de 508 900 km<sup>2</sup>, en los cuales residían 36,1 millones de habitantes el año 2000 (CELADE, 2003), con un PIB conjunto de 66 800 millones de dólares el mismo año, equivalentes a 1 850 dólares *per cápita*.

La evolución del PIB *per cápita* de esos países entre 1950 y 2000 (véase el gráfico 1) sugiere que sus economías muestran, por una parte, notorias similitudes en tendencias de largo plazo y, por la otra, particularidades en variaciones específicas del producto *per cápita* y grandes diferencias de magnitud de ese producto.

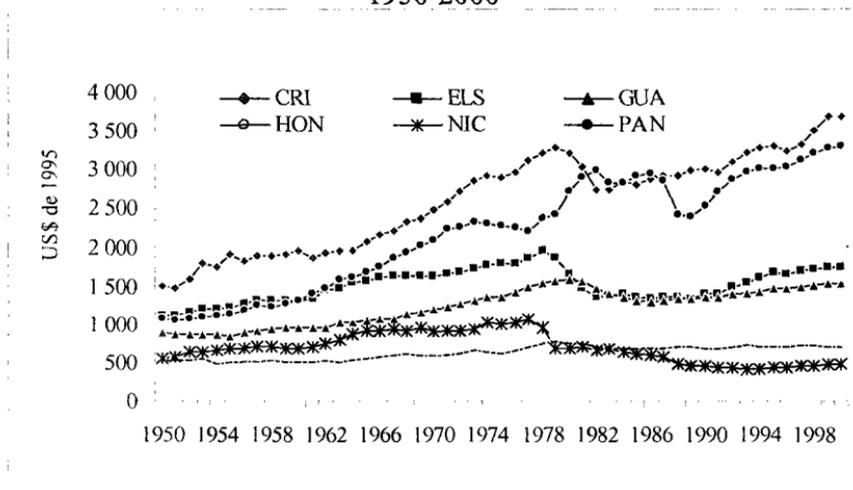
Hacia finales de los años noventa los países podían clasificarse en tres grupos: Costa Rica y Panamá, con los PIB *per cápita* más elevados; El Salvador y Guatemala en posición intermedia; Honduras y Nicaragua en la posición inferior. Estos niveles son resultado de una compleja combinación de factores a lo largo del último medio siglo. Considerando el período de estudio deben incluirse los efectos de la inversión social, el manejo de la política económica, la estabilidad política, el desarrollo institucional, los choques externos, los desastres naturales, etc.

El objetivo de la presente investigación es analizar los seis países en conjunto, sin considerar las particularidades de cada uno de ellos. Se estudian en primer lugar las tendencias generales de largo plazo, para lo cual se propone diferenciar cuatro períodos. El primero, la década de los años cincuenta (1950-59), en que el modelo económico dominante fue el comercial-agroexportador. El segundo, desde inicios de los años sesenta hasta finales de los años setenta (1960-1977), en el que los países, con excepción de Panamá, trataron de desarrollar su industria mediante la sustitución de importaciones y la formación del Mercado Común Centroamericano. El tercer período, desde finales de la década de los setenta hasta finales de la siguiente (1978-1989), en el que se combinó un conjunto amplio de situaciones generales con aspectos singulares de cada país: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, conflictos bélicos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, la crisis económica mundial y

otros. El último período, desde 1990 hasta la actualidad, se caracteriza por la búsqueda y ejecución de nuevas opciones de crecimiento económico; en él ocurrieron eventos no económicos que afectaron el desempeño económico, entre ellos la invasión a Panamá en diciembre de 1989 (por lo que su impacto se refleja en los años siguientes), la prolongación de la guerra en Guatemala hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, y el huracán "Mitch", que en 1998 devastó a Honduras.

Gráfico 1

ISTMO CENTROAMERICANO: PIB *PER CÁPITA*  
EN DÓLARES DE 1995,  
1950-2000



Fuente: CEPAL (2001a).

Cuando se consideran las tasas de crecimiento promedio del PIB total en cada período (véase el cuadro 1), se distingue una tasa elevada en el primer período, la cual aumenta considerablemente en el siguiente, es decir, el de sustitución de importaciones. El tercer período se caracteriza por caídas en el producto *per cápita* en todos los países, con importantes diferencias en cuanto a la duración de las

crisis y la recuperación del crecimiento. En la década de 1990 se retoma un ritmo de crecimiento moderado, que en algunos países no permite alcanzar el PIB *per cápita* anterior a las crisis (en dólares de 1995).

El indicador aquí utilizado para medir la volatilidad es la desviación estándar de las tasas de crecimiento del PIB total. El período de mayor crecimiento, el de 1950-1959, también presenta una elevada desviación estándar en las tasas de crecimiento, principalmente por los importantes aumentos que empezaron a despuntar en la segunda parte de la década. El período 1978-1989 es el de mayor volatilidad para el conjunto y para cada uno de los países, con excepción de Honduras (véase el cuadro 1).

### Cuadro 1

#### ISTMO CENTROAMERICANO: TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB TOTAL<sup>a</sup> Y SU DESVIACIÓN ESTÁNDAR, 1950-2002

	1950-1959	1960-1977	1978-1989	1990-2002
<b>Promedio</b>				
Istmo <sup>b</sup>	4,6	5,7	1,0	3,8
Costa Rica	5,8	6,2	2,8	4,6
El Salvador	4,4	5,3	-1,5	4,2
Guatemala	4,0	5,6	1,6	3,8
Honduras	2,7	4,7	3,6	3,0
Nicaragua	5,8	6,1	-3,5	3,0
Panamá	4,8	6,2	3,1	4,2
<b>Desviación estándar</b>				
Istmo	3,5	2,9	5,1	2,3
Costa Rica	5,1	2,5	4,0	2,8
El Salvador	1,7	2,3	5,2	2,0
Guatemala	2,3	2,0	2,8	0,9
Honduras	3,7	3,5	3,1	2,6
Nicaragua	5,2	4,1	8,5	2,5
Panamá	3,1	2,9	7,0	2,8

Fuente: estimación propia a partir de CEPAL (2001a).

<sup>a/</sup> A partir de las cifras constantes en moneda nacional.

<sup>b/</sup> Promedio simple.

Cuando se compara el comportamiento de la desviación estándar de 1960-1977 con la de 1990-2002 a escala del istmo, la volatilidad, como promedio simple, es menor en el segundo período, lo cual confirma la conclusión de Ferranti y otros (2000, p. 23) en el sentido de que

la tendencia ascendente de la volatilidad agregada en América Latina [en los años ochenta] se revirtió parcialmente en la década de 1990. Quizás al contrario de lo que se cree a nivel popular, la información disponible sobre el PIB [...] indica que la variabilidad del aumento del PIB real disminuyó en forma considerable en la región, hasta alcanzar niveles comparables (y en varios países, inferiores) a los observados en los años setenta.<sup>3</sup>

Sin embargo, ello no resta importancia a la gravedad del problema, pues la volatilidad del crecimiento en los países latinoamericanos “ha sido el doble de la experimentada por las economías industriales” (de Ferranti y otros, 2000, p. 18).

Ahora bien, en el período del presente estudio, es decir, de 1990 al 2002, Costa Rica, Panamá, Honduras y Nicaragua muestran la mayor volatilidad medida por la desviación estándar de las tasas de crecimiento del PIB total, seguidos por El Salvador, con un nivel intermedio, y finalmente Guatemala, que muestra una tasa muy baja (véase el cuadro 1).

No obstante estas diferencias, los países centroamericanos muestran en promedio una menor volatilidad en los años noventa. Utilizando las estimaciones de Ferranti y otros (2000, p. 23), que como ya se ha señalado no difieren significativamente de las propias, el promedio simple de las desviaciones estándar de las tasas de crecimiento del PIB de las economías centroamericanas fue 2,1 con respecto a 3,3 de América Latina y el Caribe. Inclusive, los valores de cada uno de los países centroamericanos son inferiores al valor mediano regional.

---

<sup>3</sup> Las estimaciones propias (cuadro 1) no difieren significativamente de las obtenidas por Ferranti y otros (2000), obviando diferencias en los años considerados y su periodización, así como las fuentes de datos.

## 2. Fuentes de volatilidad

Se analiza aquí un conjunto de indicadores de los países del Istmo Centroamericano que reflejan la mayor o menor incidencia de situaciones relacionadas con las perturbaciones externas y la inestabilidad de la política macroeconómica como fuentes de volatilidad, aunque debe tenerse presente que, como ya se ha señalado, varios factores no económicos también inciden en los resultados.

### a) Perturbaciones externas

Diversos estudios otorgan una elevada importancia a las perturbaciones externas, principalmente las provenientes de los mercados financieros, como fuentes de volatilidad en América Latina. La CEPAL, por ejemplo, señala que:

En los años noventa, el renovado pero volátil acceso a los flujos internacionales de capitales dio origen a ciclos breves de crecimiento, interrumpidos por períodos de desaceleración o franca recesión... Aunque notables por sí mismos, los logros en materia de control fiscal, reducción de la inflación y aumento de la credibilidad en las autoridades macroeconómicas, no se han traducido, por lo tanto, en procesos de crecimiento económico dinámicos y estables en la mayoría de los países de la región. (CEPAL, 2002b, p. 136).

Rodrik (2001, p. 19) indica que “para los años noventa, los datos sugieren que la inestabilidad de los flujos de capital privado ha sido quizá el factor principal de la volatilidad macroeconómica”. Este autor determinó que el aumento en la desviación estándar de los flujos brutos de capital privado como porcentaje del PNB (indicador de la variabilidad de esos flujos), se asocia a un incremento de la desviación estándar de las tasas de crecimiento del PNB, es decir, de la volatilidad del crecimiento y que, además, existe una relación directa entre los niveles de acceso a los flujos de capital privado y la volatilidad, es decir, que ésta se reduce en países con menor acceso a esos flujos.

En los años noventa las dos principales fuentes de financiamiento externo para los países latinoamericanos han sido la inversión extran-

jera directa (IED) y la colocación de bonos (CEPAL, 2002b). Sin embargo, para los países centroamericanos la principal fuente ha sido la IED, pues sólo algunos de ellos han colocado bonos en el mercado internacional, de manera muy puntual y por montos relativamente bajos. Es importante destacar que se consideran aquí sólo las entradas de capital y no se descuentan salidas como el pago de intereses.

Según CEPAL (2003a), entre 1990 y 2000 los países de América Latina y el Caribe recibieron un promedio de 41 600 millones de dólares anuales de IED, de los cuales sólo 1 380 millones anuales (3,3%) correspondieron a los países centroamericanos. La menor volatilidad del crecimiento de los países centroamericanos con respecto a Latinoamérica podría estar relacionada con su menor acceso a los flujos de capital, razón por la cual se habrían visto menos afectados en su estabilidad, consistentemente con la apreciación de Rodrik. Empero, es necesario analizar lo acontecido en cada uno de los países, pues, como se verá a continuación, la situación varía en cada uno de ellos.

Panamá y Costa Rica recibieron la mayor parte de esa inversión en términos absolutos, con más de la mitad del promedio anual entre 1990 y 2002 (véase el cuadro 2). Pero hay diferencias en la participación relativa de la IED con respecto al PIB, pues Nicaragua y Panamá muestran los mayores niveles (6,1 y 5,6%, respectivamente), seguidos de Costa Rica y Honduras en un nivel intermedio (3 y 2,4%, respectivamente), y finalmente El Salvador y Guatemala con niveles muy bajos (1,6 y 1,2%). Panamá y Nicaragua muestran también la mayor variación de las tasas de crecimiento de los flujos de IED (es decir, la desviación estándar de su participación con respecto al PIB), seguidos por El Salvador con un valor intermedio y finalmente Honduras, Guatemala y Costa Rica.

En términos generales, los países centroamericanos reproducen relaciones como las descritas por Rodrik. La alta volatilidad en Panamá y Nicaragua está directamente relacionada con la elevada proporción de la IED en sus economías (IED/PIB), así como con la mayor variabilidad de los flujos de las inversiones de este tipo. En el extremo contrario se encuentra Guatemala, con una volatilidad muy baja, pero también con poco acceso a estos flujos y poca variabilidad. El Salvador muestra un nivel intermedio de volatilidad, asocia-

Cuadro 2

ISTMO CENTROAMERICANO: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MILLONES DE DÓLARES Y  
COMO % DEL PIB, 1990-2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	promedio	d.e. <sup>a</sup>
<b>millones de dólares</b>															
Istmo	387,4	429,6	563,7	653,4	854,9	823,7	1.101,1	2.151,4	3.966,9	2.179,6	1.964,1	2.017,2	1.333,1		
CRI	162,5	178,4	226,0	246,7	297,6	336,9	426,9	406,9	611,7	619,5	408,6	453,6	641,7		
ELS	1,9	25,2	15,3	16,4	n.d.	106,5	71,4	59,0	1.103,7	215,8	173,4	250,3	207,9		
GUA	47,6	90,7	94,1	142,5	65,2	75,3	76,8	84,5	672,8	154,6	229,8	455,5	110,0		
HON	43,5	52,1	47,6	52,1	41,5	69,4	90,0	127,7	99,0	237,3	282,0	195,0	142,9		
NIC	n.d.	42,0	42,0	40,0	40,0	75,4	97,0	173,1	183,7	300,0	266,9	150,2	173,7		
PAN	131,9	41,2	138,7	155,7	410,6	930,2	1.172,5	1.300,2	1.296,0	652,4	603,4	512,6	56,9		
<b>% PIB</b>															
CRI	2,2	2,5	2,6	2,6	2,8	2,9	3,6	3,2	4,3	3,9	2,6	2,8	2,8	3,0	0,6
ELS	0,0	0,5	0,3	0,2	n.d.	1,1	0,7	0,5	9,2	1,7	1,3	1,8	1,8	1,6	2,4
GUA	0,6	1,0	0,9	1,2	0,5	0,5	0,5	0,5	3,5	0,8	1,2	2,2	2,2	1,2	0,8
HON	1,5	1,7	1,4	1,5	1,2	1,8	2,2	2,7	1,9	4,4	4,8	3,1	3,1	2,4	1,1
NIC	n.d.	2,5	2,3	2,3	2,2	4,1	5,1	8,8	8,9	13,6	11,0	5,9	5,9	6,1	3,6
PAN	2,5	0,7	2,1	2,1	5,3	3,4	5,0	15,0	13,9	6,8	6,0	5,0	5,0	5,6	4,4

Fuente: estimación propia con datos de la CEPAL.

%/ d.e.= desviación estándar.

do con un nivel también intermedio de variabilidad en los flujos de IED, aunque la importancia relativa de estos flujos con respecto al PIB es baja.

Costa Rica y Honduras muestran una situación interesante, pues aunque su volatilidad del crecimiento es alta en el contexto centroamericano, los flujos de IED presentan variabilidad baja. Si bien la relación de la IED con el PIB es elevada en ambos países, todo parece indicar que otros factores son más relevantes para la volatilidad.

Los términos de intercambio son otro factor a considerar. Como destacan de Ferranti y otros (2000), los precios mundiales de los productos básicos son altamente volátiles o variables y ello se traduce en grandes fluctuaciones de los términos de intercambio. Durante los últimos dos decenios, esas perturbaciones resultaron mucho mayores para los países de América Latina y el Caribe que para los industrializados occidentales y los de Asia.

Las perturbaciones de los términos de intercambio de los países centroamericanos, tal como fueron estimadas por esos autores (véase el cuadro 3), reflejan que en los años noventa Nicaragua y Honduras mostraron la mayor variabilidad, la cual guarda relación directa con la elevada volatilidad del crecimiento.

### Cuadro 3

#### ISTMO CENTROAMERICANO: DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LAS PERTURBACIONES DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, DÉCADAS DE 1960, 1970, 1980 y 1990.

	Década 1960	Década 1970	Década 1980	Década 1990
Costa Rica	0,9	4,4	4,1	1,8
El Salvador	1,7	9,5	3,2	1,5
Guatemala	0,7	2,7	1,5	1,1
Honduras	1,3	4,4	2,5	3,1
Nicaragua	1,5	5,1	18,1	6,2
Panamá	n.d.	n.d.	0,9	0,9

Fuente: de Ferranti y otros (2000, p. 53).

En los demás casos, nuevamente Guatemala presentó la menor variabilidad en las perturbaciones de los términos de intercambio, asociada a una menor volatilidad del crecimiento. El Salvador presentó una variabilidad intermedia, también acorde con su nivel intermedio de volatilidad. Las excepciones fueron entonces Costa Rica y Panamá, reflejando que la variabilidad en los términos de intercambio no fue tan importante como se hubiera esperado, especialmente en Panamá.

Las cifras consideradas (véase el cuadro 3) comprenden hasta finales de los años noventa y, por lo tanto, no incorporan el impacto de la fuerte caída de los precios internacionales del café, que comenzaron a bajar paulatinamente a partir de 1998, alcanzando niveles inferiores a 50 dólares el quintal (46 Kg) a partir del 2001, “el [precio] más bajo en términos reales en más de 50 años” (CEPAL, 2002c). Esta situación es muy grave, pues el café es un producto muy importante para las economías de la región, tanto para el mercado doméstico como para la exportación. Según el mismo estudio de la CEPAL, en 2000 la producción de café dentro del PIB representaba 8,1% en Honduras; 7,2% en Nicaragua; 4,2% en Guatemala; 2,5% en El Salvador y 1,3% en Costa Rica. Con respecto a las exportaciones totales de bienes el año 2000, la exportación de café representó 23,3% en Nicaragua; 16,6% en Honduras, 18,8% en Guatemala; 10,5% en El Salvador y 4,7% en Costa Rica. La caída en el precio del café necesariamente tendrá consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y el nivel de bienestar de la población en relación directa con su importancia para cada país.

Tomando en cuenta también que el precio del petróleo y sus derivados, principal producto de importación de los países considerados, mostró una tendencia irregular pero con fuertes ascensos durante los primeros años de la década del 2000, debió ocurrir en esos años un empeoramiento de los términos de intercambio, con su consecuente impacto sobre la volatilidad del crecimiento.

La importancia del café pone de manifiesto otro determinante de la volatilidad del crecimiento por el lado de las perturbaciones externas, a saber, la escasa diversificación de las exportaciones. En 1990, las exportaciones tradicionales representaban 43,8% de las exportaciones totales de Costa Rica, 45,8% de las de El Salvador, 51,7% de

las de Guatemala, 78,3% de las de Honduras, 79,2% de las de Nicaragua y 87,5% de las de Panamá (excluyendo la re-exportación). Todos los países aumentaron sus exportaciones entre 1990 y 2000, con mayor éxito Costa Rica y El Salvador, que las cuadruplicaron, mientras que el resto las duplicó. Además, para el año 2000 todos los países habían diversificado en algún grado sus exportaciones, igualmente de forma más exitosa Costa Rica y El Salvador, donde las exportaciones tradicionales pasaron a representar 15% y 11,9% del total, respectivamente, seguidos de Guatemala y Honduras con 33% y 29,9%, y menor en Nicaragua y Panamá, con 67,3% y 62,7%, respectivamente.

No obstante, algunos países presentan una elevada concentración de las exportaciones en unos pocos productos. En Nicaragua, el café y los mariscos (camarón y langosta) representaron el año 2000, 42,4% de las exportaciones totales; en Honduras el café, el banano y los camarones representaron 31,7% del total, y en Guatemala, el café, el banano y el azúcar representaron 30,4% de las exportaciones totales.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que el efecto económico de las fluctuaciones de los términos de intercambio no sólo se determina por su magnitud, sino también por el grado de apertura de las economías al comercio internacional. En este sentido, como se muestra en el gráfico 2, los países centroamericanos, con excepción de Guatemala y Panamá, ampliaron su apertura comercial a lo largo de los años noventa, siendo Nicaragua y Honduras los de mayor apertura desde mediados de la década.

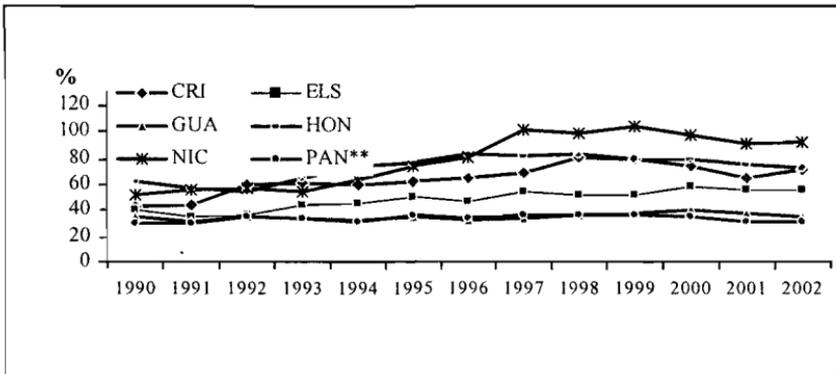
Cuando se considera la apertura promedio a lo largo del período, aparece una relación directa entre la apertura y la volatilidad del crecimiento, con excepción de Panamá. Así, los países más abiertos (78,9% Nicaragua, 73,1% Honduras y 64,5% Costa Rica), son los que presentaron mayor volatilidad (excepto Panamá). El Salvador, con un nivel intermedio de apertura, muestra también un nivel intermedio de volatilidad, y Guatemala bajos niveles en ambos planos.

Panamá presenta una situación particular, pues tiene un volumen de re-exportación importante por la Zona Libre de Colón. Cuando esta actividad se excluye, la apertura comercial resulta baja (33,8%).

La mayor apertura hacia finales del período de estudio en Honduras y Nicaragua pudo haber aumentado el grado de exposición de

## Gráfico 2

ISTMO CENTROAMERICANO: APERTURA COMERCIAL, \*  
1990-2002



Fuente: base de datos de la CEPAL y estimación propia.

\* Exportaciones + importaciones de bienes FOB respecto al PIB.

\*\* Excluyendo re-exportación.

estos países a las perturbaciones del comercio exterior, máxime si se toma en cuenta la elevada concentración de las exportaciones en pocos productos básicos, como ya se mencionó.

### b) Inestabilidad de la política macroeconómica

Las políticas macroeconómicas, asociadas o no en su ejecución a las perturbaciones externas, han tenido un importante impacto en la volatilidad del crecimiento. La literatura especializada identifica varios problemas en esta área.

En primer lugar, se señala reiteradamente la elevada volatilidad de la política monetaria con dos causas principales. Por una parte, la estrecha vinculación entre el ciclo económico y la transferencia neta de recursos desde o hacia el exterior y, por la otra, el financiamiento monetario de desequilibrios fiscales insostenibles.

En el caso de la vinculación entre el ciclo económico y la transferencia neta de recursos, como se destaca en CEPAL (2002b, p. 147):

En los períodos de auge de la entrada de capitales, las economías incurrían en una excesiva expansión del crédito interno y de la liquidez. En los de recesión sucede exactamente lo contrario y se produce una exagerada contracción de la liquidez. Estos poderosos amplificadores financieros tienden a acentuar los auges y también aumentan la severidad de las recesiones.

Es importante destacar, además, que la política cambiaria también ha jugado un papel decisivo en la volatilidad del crecimiento, pues en los períodos de abundante oferta monetaria ha sido utilizada como ancla nominal para reducir la inflación, con la consecuente apreciación del tipo de cambio real. Esta apreciación, como señala CEPAL (2002b, p. 147), “se convierte más tarde en un verdadero talón de Aquiles de la política de estabilización cuando los flujos de capital externo disminuyen, y en muchos casos dan lugar a dolorosos procesos de ajuste”.

La segunda causa de la elevada volatilidad de la política monetaria es el financiamiento monetario de desequilibrios fiscales relacionados con el comportamiento pro-cíclico de las finanzas públicas.

El gráfico 3 muestra para cada uno de los países el comportamiento del indicador de la liquidez en moneda nacional con respecto al PIB ( $M_2/PIB$ ). La variabilidad en este caso (fluctuaciones interanuales en torno a una tendencia de largo plazo), refleja la inestabilidad de la política monetaria.

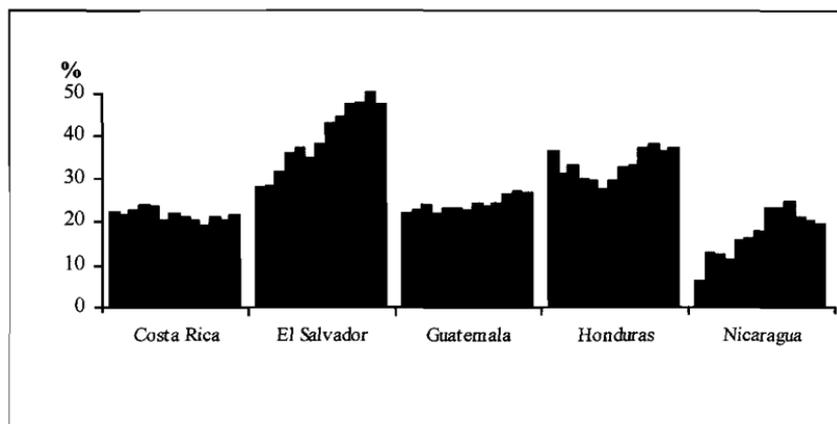
El Salvador, Nicaragua y Honduras muestran la mayor variabilidad en el indicador a lo largo del período 1990-2002, con desviaciones estándar para el promedio de 7,5, 5,2 y 4,3, respectivamente. Sin embargo, es importante destacar que cuando se consideran únicamente los últimos años del período 1997-2002, la variabilidad se reduce significativamente,<sup>4</sup> lo cual refleja un mejor manejo de la política monetaria en los últimos años. Guatemala y Costa Rica, por su parte, muestran una variabilidad baja en el indicador de liquidez a lo largo del período (1,8 y 1,3, respectivamente, para el promedio 1990-2002). El indicador no se aplica a Panamá por la dolarización de su economía.

---

<sup>4</sup> La desviación estándar se reduce a 2,4 en El Salvador, a 1,9 en Nicaragua y a 2,1 en Honduras.

### Gráfico 3

ISTMO CENTROAMERICANO: LIQUIDEZ/PIB,<sup>a</sup> 1990-2002



Fuente: base de datos de la CEPAL y estimación propia.

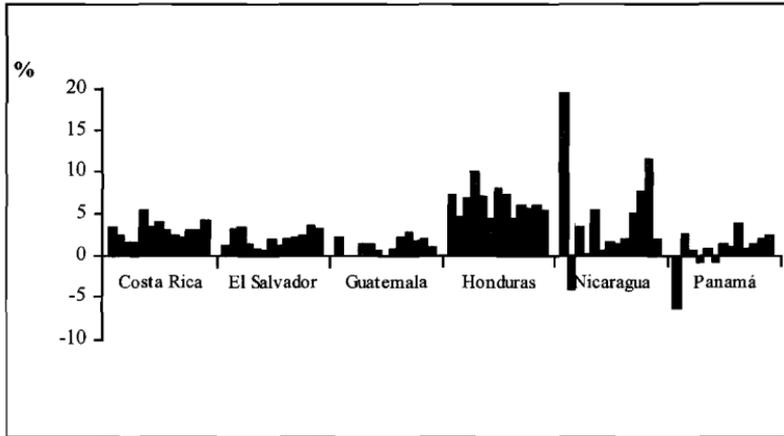
<sup>a</sup> Líquidez en moneda nacional (M2).

En lo que respecta al déficit fiscal del gobierno central con respecto al PIB (véase el gráfico 4), hay diferencias de magnitud importantes a lo largo del período. Honduras, Nicaragua y Costa Rica muestran los mayores déficits con promedio en el período de 6,4, 4,2 y 3%, respectivamente, mientras que en los demás países el promedio es igual o inferior a 2%.

Nicaragua presenta también una fuerte variabilidad en sus déficits con respecto al PIB, lo cual necesariamente incide en la alta volatilidad del crecimiento (desviación estándar de 5,7 en promedio 1990-2002). En Panamá sucede algo similar, a pesar del reducido nivel del déficit (desviación estándar de 2,4 como promedio para el mismo período).

## Gráfico 4

ISTMO CENTROAMERICANO: DÉFICIT FISCAL/PIB,<sup>a</sup>  
1990-2002



Fuente: base de datos de la CEPAL y estimación propia.

<sup>a</sup> Déficit del gobierno central.

### 3. Consideraciones generales

Los países centroamericanos, igual que los países latinoamericanos, evidencian a partir de 1990 una volatilidad del crecimiento del PIB, pero muestran dos características singulares: en primer lugar, su volatilidad es muy moderada con respecto a Latinoamérica en su conjunto y, en segundo, la volatilidad de los años noventa no es mayor que la de períodos anteriores. Además, es posible afirmar que los niveles de volatilidad del istmo se han nutrido de todas las fuentes consideradas: perturbaciones externas, inestabilidad en la política macroeconómica y factores extraeconómicos.

Panamá, Costa Rica, Honduras y Nicaragua muestran la mayor volatilidad medida por la desviación estándar de las tasas de crecimiento del PIB total, seguidos por El Salvador, con un nivel intermedio, y finalmente Guatemala, que muestra una tasa muy baja.

No se ha realizado un ejercicio econométrico que determine la importancia de cada una de las fuentes de volatilidad aquí analizadas. Sin embargo, al considerar conjuntamente los resultados obtenidos en cada uno de los países (véase el cuadro 4), es posible obtener algunas conclusiones y comparaciones.

**Costa Rica:** presenta una volatilidad del crecimiento muy elevada. Es el único país en el que los factores no económicos no merecen atención especial. La volatilidad parece estar más asociada con la inestabilidad de la política macroeconómica —especialmente con la elevada magnitud de los déficits fiscales a lo largo del período de estudio— que con las perturbaciones externas. La economía es muy abierta y ha logrado diversificar las exportaciones, al punto que las exportaciones tradicionales representan un porcentaje muy bajo del total. Los términos de intercambio han mostrado una variación amplia, situación que podría tornarse más grave por la depresión de los precios del café y los altos precios del petróleo y sus derivados. El país es receptor de importantes flujos de IED con respecto a su PIB, los cuales, no obstante, han mostrado estabilidad y no han incidido negativamente en la volatilidad.

**El Salvador:** presenta un nivel de volatilidad intermedio-alto. La volatilidad del crecimiento en el período de estudio fue influida por factores no económicos que han jugado un papel muy importante. Ellos son los relacionados con la guerra de los años ochenta, de manera que el país inició los años noventa en un proceso de reconstrucción. El huracán “Mitch” de 1998 le ocasionó severos daños, aunque menores que los causados a Honduras y Nicaragua. En cuanto a los determinantes económicos de la volatilidad del crecimiento, El Salvador muestra situaciones también intermedias respecto de las perturbaciones externas, así como un manejo estable de las políticas económica y fiscal, por lo menos durante los últimos años. En el caso de los factores externos, el país ocupa un lugar intermedio en la importancia relativa de la IED con respecto al PIB, cuyos flujos no muestran gran variabilidad. Además ha logrado aumentar y diversificar sus exportaciones, dejando de depender de pocos productos de exportación. Mantiene un nivel intermedio de apertura, lo cual reduce el impacto de los embates externos. No se ha visto muy afectado por

### Cuadro 4

#### ISTMO CENTROAMERICANO: VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO Y SUS DETERMINANTES, 1990-2002

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Volatilidad del crecimiento</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</b>	<b>0,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>
<b>Perturbaciones externas</b>						
d.e. IED/PIB	0,6	2,4	0,8	1,1	3,6	4,4
IED/PIB (promedio)	3,0	1,6	1,2	2,4	6,1	5,6
d.e. términos intercambio (década 90)	1,8	1,5	1,1	3,1	6,2	0,9
export. Tradicionales/totales (promedio)	27,0	23,9	39,6	43,9	68,7	75,3
concentración exportaciones <sup>a</sup>	–	–	30,4	31,7	42,4	–
apertura (promedio)	64,5	48,3	35,3	73,1	78,9	33,8 <sup>b</sup>
<b>Inestabilidad política macroeconómica</b>						
d.e. liquidez/PIB	1,3	7,5	1,8	3,4	5,2	n.a.
d.e. déficit fiscal/PIB	1,1	1,0	0,9	1,6	5,7	2,4
déficit fiscal/PIB	3,0	2,0	1,2	6,4	4,2	0,6
<b>Factores no económicos</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>M</b>

d.e. = desviación estándar.

A= alta; M= media; B= baja.

<sup>a/</sup> se refiere a aquellas economías que muestran una elevada concentración de exportaciones en pocos productos (3 o menos).

<sup>b/</sup> excluyendo re-exportaciones.

Fuente: base de datos de la CEPAL y estimación propia.

la variación de los términos de intercambio, aunque al igual que los demás países, probablemente la situación sea diferente en los últimos años por la caída de los precios del café.

**Guatemala:** muestra la menor volatilidad del crecimiento en la región. No se ha visto afectada por las perturbaciones externas, pues por una parte recibe pocos flujos privados externos (IED en este caso), los cuales han sido bastante estables y, por la otra, muestra un avance intermedio en la diversificación de exportaciones, aunque mantiene un alto grado de concentración en algunos productos. Sin embargo, es una economía poco abierta, lo que ha reducido el impacto de algunas perturbaciones externas, como la fluctuación en los términos de intercambio. Entre los factores no económicos, Guatemala vivió una situación de guerra hasta 1996, cuando se firmaron los acuerdos de paz. El manejo de la política interna también refleja estabilidad.

**Honduras:** muestra alta volatilidad del crecimiento a nivel regional. El factor no económico más importante fue el impacto devastador del huracán “Mitch” en 1998. Pero también se ha visto afectada fuertemente por perturbaciones externas y la inestabilidad de la política macroeconómica. Los términos de intercambio muestran amplia variación. Es una economía muy abierta con alta concentración en pocos productos de exportación, principalmente en los tradicionales. En cuanto a las políticas macroeconómicas, el déficit fiscal promedio ha sido muy elevado a lo largo del período de estudio y, además, se observa una importante variación en la política monetaria.

**Nicaragua:** presenta una elevada volatilidad del crecimiento. Los factores no económicos han sido determinantes, pues el país vivió una situación de guerra durante la década de los ochenta, por lo que inició el período de estudio en un proceso de reconstrucción. Además, fue afectado por el huracán “Mitch” en 1998. Su alta volatilidad está relacionada con el fuerte impacto de perturbaciones externas y la inestabilidad de la política macroeconómica. Los términos de intercambio muestran la mayor variación en los países del istmo. Es la economía más abierta, aunque sus exportaciones son poco diversificadas, ya que las tradicionales pesan mucho dentro del total, y presenta una elevada concentración en pocos productos de exportación. En lo interno ha tenido gran variación en la magnitud del déficit fis-

cal con respecto al PIB, con un promedio muy elevado a lo largo del periodo. La inestabilidad de su política monetaria también pudo haber influido en la volatilidad, como lo sugiere el indicador utilizado.

**Panamá:** junto con Costa Rica presenta la mayor volatilidad del crecimiento. Inició el período de estudio bajo una invasión extranjera ocurrida en diciembre de 1989, lo cual incidió en la situación económica de los primeros años, pero luego no padeció otros factores no económicos que merezcan ser resaltados. La economía dolarizada del país no sufre los efectos del manejo de la política monetaria y el déficit fiscal promedio es bajo con respecto al PIB, aunque con fuerte variación. En todo caso, los factores externos parecen más importantes que los internos para explicar la volatilidad del crecimiento. El país ha recibido importantes flujos de IED con respecto al PIB, los cuales han mostrado amplia variación, lo cual provoca volatilidad. Por otra parte, aunque la economía es muy cerrada (excluyendo la re-exportación) y los términos de intercambio no han fluctuado violentamente, los productos tradicionales de exportación siguen representando un elevado porcentaje de las exportaciones totales, lo cual también es causa de volatilidad.

## **II. LOS MERCADOS DE TRABAJO CENTROAMERICANOS EN EL CONTEXTO DE VOLATILIDAD<sup>5</sup>**

Para 1990 la población centroamericana ascendía, según estimaciones de CELADE (2003), a 28 millones de personas (véase el cuadro 5), de las cuales 18,2 millones se encontraban en edad de trabajar (PET), es decir, tenían 12 años y más. La población económicamente activa (PEA) ascendía a 9,8 millones de personas, lo que representa 53,7% de la PET (tasa neta de participación) y 34,9% de la población total (tasa bruta de participación). Dentro de los activos, habría más de 600 mil desocupados, lo que significa una tasa de desempleo abierto de 6,2%.

---

<sup>5</sup> Para el análisis de los mercados de trabajo de los países centroamericanos se utilizó información de procesamientos especiales de encuestas de hogares con cobertura nacional para cada uno de los países, y se consideraron dos momentos en el tiempo: uno a principios de la década de los años noventa y otro a finales. No fue posible trabajar con series de tiempo, pues la mitad de los países (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) solamente disponen de encuestas de algunos años.

Para el año 2000 había aumentado a 36,1 millones de habitantes (véase el cuadro 5), lo que representa un aumento de 28,7% para una tasa de crecimiento anual promedio de 2,6%. La población en edad de trabajar se estimaba en 24,3 millones, es decir, 33,4% más que la de 1990, reflejando el impacto de las elevadas tasas de natalidad del pasado. Si bien ese aumento de la PET tiene por sí solo un importante impacto en el mercado de trabajo, debe considerarse que la participación de ese grupo de población en el mercado de trabajo también aumentó, como lo refleja el hecho de que en el año 2000 la PEA ascendió a 14,2 millones de personas, 45% más que la de 1990. Esto se refleja en un aumento de alrededor de cinco puntos porcentuales en las tasas de participación bruta y neta respecto a 1990.

En todos los países aumentaron las tasas brutas de participación respecto a 1990 y, con excepción de Costa Rica y El Salvador, también las tasas netas de participación, reflejando el impacto de los procesos de transición demográfica.

Por sexo, las tasas de participación brutas y netas de las mujeres aumentaron fuertemente en todos los países entre 1990 y 2000, mientras que las de los hombres no variaron significativamente. El aumento de la participación de las mujeres es relevante para explicar el comportamiento del mercado de trabajo. El número de mujeres activas pasó de 2,9 millones en 1990 a 5 millones en el 2000, lo que representa un aumento de 70%, mientras que el de los hombres pasó de 6,9 a 9,3 millones, un aumento de 34,6%. No obstante que en términos absolutos la magnitud de los aumentos por sexo fue casi igual, con 2 millones de nuevas mujeres activas y 2,4 millones de hombres, los países presentaron diferencias importantes, pues en Guatemala, El Salvador y Honduras el incremento de mujeres activas fue superior al de los hombres.

## **1. Empleo**

Una característica sobresaliente de la evolución del empleo en la región es la disminución de la participación del empleo rural dentro de la ocupación total. Como se aprecia en el cuadro 6, en todos los países, con excepción de Nicaragua, se redujo esa participación en-

## Cuadro 5

### ISTMO CENTROAMERICANO: CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LA POBLACIÓN A INICIOS Y FINALES DE LA DÉCADA DE 1990 (miles de personas y porcentajes)

	Istmo centro- americano*	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Inicios década</b>	<b>1990*</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1991</b>
Población total (miles)	28.048,3	2.804,4	5.464,2	8.662,7	4.695,3	3.374,0	2.202,1
Tasas de participación bruta <sup>a</sup> neta <sup>b</sup>	34,9 53,7	38,0 53,5	38,8 55,4	33,0 53,3	32,7 52,8	31,8 50,4	39,0 57,3
Tasa de desempleo abierto	6,2	4,6	7,5	2,0	4,2	10,7	16,1
<b>Finales década</b>	<b>2000*</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Población total (miles)	36.091,6	3.810,2	6.272,4	11.385,4	6.009,1	4.808,1	2.641,0
Tasas de participación bruta <sup>a</sup> neta <sup>b</sup>	39,4 58,4	40,3 53,6	39,6 55,4	39,2 61,5	38,8 59,1	38,5 58,2	41,2 59,9
Tasa de desempleo abierto	5,6	5,2	6,9	1,4	3,3	11,6	13,5

Fuente: tabulaciones especiales de encuestas de hogares. Costa Rica: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de 1990 y 2000; El Salvador: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de 1995 y 2000; Guatemala: Encuesta Nacional Sociodemográfica de 1989 y Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida de 2000 (ENCOVI 2000); Honduras: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de 1990 y 1999; Nicaragua: Encuestas Nacionales de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1993 y 1998; y Panamá: Encuestas de Hogares de 1991 y 2000.

\* Estimación. La población total corresponde a CELADE (2003) y las demás variables fueron estimadas a partir de las encuestas de hogares de los países para los años cercanos.

<sup>a/</sup> Población activa con respecto a la población total.

<sup>b/</sup> Población activa con respecto a la población en edad de trabajar (12 años y más).

Cuadro 6

ISTMO CENTROAMERICANO: RAMA DE ACTIVIDAD DE LA POBLACIÓN OCUPADA  
DE 12 AÑOS Y MÁS,<sup>a</sup> A INICIOS Y FINALES DE LA DÉCADA DE 1990

(miles de personas y porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Inicios década</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1991</b>
Total ocupados (miles)	1 017,2	1 960,0	2 799,5	1 470,6	957,0	720,1
Distribución relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, caza, silv. y pesca	25,9	26,7	49,5	43,1	31,8	26,6
Explotación de minas y canteras	0,2	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1
Industrias manufactureras	18,0	19,4	13,8	13,5	11,7	9,6
Electricidad, gas y agua	1,2	0,4	0,4	0,6	1,3	1,2
Construcción	6,5	6,6	4,1	4,9	3,3	3,6
Comercio, restaurantes y hoteles	15,7	22,8	13,2	16,5	21,7	19,9
Transportes, almac. y comunic.	3,9	4,2	2,6	2,4	3,7	6,9
Estab. financ., seguros, bienes inmuebles y serv. a empresas	3,3	3,0	1,4	1,3	1,5	4,2
Serv. comunales, social y pers.	25,3	16,9	14,9	17,1	25,0	27,9
<b>Finales década</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Total ocupados (miles)	1 455,7	2 310,9	4 395,1	2 255,6	1 635,0	940,1
Distribución relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura, caza, silv. y pesca	17,3	21,4	37,9	35,0	35,1	17,0
Explotación de minas y canteras	0,2	0,1	0,2	0,1	0,6	0,1
Industrias manufactureras	14,8	18,7	14,0	16,9	9,5	9,2
Electricidad, gas y agua	0,8	0,4	0,3	0,4	0,7	0,7
Construcción	6,7	5,1	5,8	4,7	4,9	7,4
Comercio, restaurantes y hoteles	21,3	26,3	21,7	20,8	24,0	22,8
Transportes, almac. y comunic.	6,2	4,7	2,3	2,4	3,8	7,6
Estab. financ., seguros, bienes inmuebles y serv. a empresas	5,4	3,8	2,5	2,1	0,4	6,8
Serv. comunales, social y pers.	27,3	19,5	15,3	17,8	21,1	28,4

Fuente: tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup>/ Con excepción de Panamá, donde se considera la población de 15 años y más.

tre el año inicial y el final. En Costa Rica, El Salvador y Panamá ocurrieron reducciones incluso en el número absoluto de ocupados en el renglón.

El cuadro 7 muestra las tasas de crecimiento promedio del PIB total para los años de estudio, diferenciando entre actividades agropecuarias y no agropecuarias, así como la desviación estándar en ambos renglones. Vale destacar que los resultados de los subperíodos son consistentes con los obtenidos en el capítulo anterior para el período 1990-2002, siendo necesario aclarar que la menor volatilidad mostrada aquí por El Salvador y Nicaragua está relacionada con los cortos plazos considerados (1995-2000 y 1993-1998).

Con excepción de Nicaragua, las tasas promedio de crecimiento del PIB agropecuario fueron inferiores a las del PIB no agropecuario, aunque algunos países presentan mayor volatilidad.<sup>6</sup> En el caso de Nicaragua, la elevada tasa de crecimiento del PIB agropecuario y el aumento de la participación del empleo agropecuario dentro del empleo total reflejan el importante papel de la agricultura en el proceso de reactivación económica del país. Según las encuestas de hogares consideradas, 40% de los nuevos empleos creados en ese país entre 1993 y 1998 fueron agropecuarios.

La participación del empleo industrial dentro del empleo total, por su parte, se redujo en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, se mantuvo prácticamente invariable en Guatemala y aumentó en Honduras. Sin embargo, en ninguno de los países hubo disminución en términos absolutos. Las tasas de crecimiento del PIB industrial fueron positivas en todos los países, aunque con diferencias. Costa Rica y El Salvador tuvieron las mayores tasas de crecimiento, si bien la del primero refleja el fuerte impulso del inicio de operaciones de la empresa INTEL. En El Salvador y Honduras las tasas de crecimiento elevadas reflejan en buena medida el incremento de empleo maquilador.

Los nuevos empleos del sector industrial creados en el período para cada país fueron como sigue: 23% en Honduras, alrededor de

---

<sup>6</sup> Esta situación es especialmente importante en Honduras, donde la elevada volatilidad estuvo determinada principalmente por el impacto del huracán Mitch.

**Cuadro 7**

**ISTMO CENTROAMERICANO: TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB EN PERÍODOS SELECCIONADOS, POR PAÍS**

	Período	Tasa crecimiento PIB total				Desviación estándar			
		Total	Agrope- cuario	No agropecuario		Total	Agrope- cuario	No agropecuario	
				Total	Indust.			Total	Indust.
Costa Rica	1990-2000	5,1	4,5	5,2	6,4	2,7	2,7	3,0	7,1
El Salvador	1995-2000	3,6	1,7	3,9	5,2	1,5	3,5	1,6	2,2
Guatemala	1989-2000	4,0	2,9	4,4	2,7	0,6	0,6	0,8	0,5
Honduras	1990-1999	2,8	1,6	3,2	3,5	2,8	4,5	3,4	2,6
Nicaragua	1993-1998	3,5	6,1	2,6	2,0	1,8	3,0	2,1	1,3
Panamá	1991-2000	4,5	2,3	4,7	2,7	2,4	1,9	2,7	5,7

Fuente: estimación propia a partir de cifras de la base de datos de la CEPAL.

14% en El Salvador y Guatemala y menos de 10% en cada uno del resto de países.

El resto de las actividades productivas, especialmente los servicios, también aumentaron su participación dentro del empleo total en general, situación acorde con el mayor dinamismo de la producción no agropecuaria reflejado en las cifras del PIB.

Dentro de los servicios, las actividades comerciales, incluyendo restaurantes y hoteles, jugaron un papel muy importante en la absorción de empleos en el período. De cada 100 nuevos empleos creados en cada uno de los países, 34,4 correspondieron a Costa Rica, 45,8 a El Salvador, 36,6 a Guatemala, 28,7 a Honduras, 27,4 a Nicaragua y 32,6 a Panamá.

La importancia relativa de la ocupación de hombres y mujeres en actividades comerciales, incluyendo restaurantes y hoteles, aumentó, especialmente en estas últimas. Por cada 100 nuevos empleos creados en El Salvador, 49,1 fueron ocupados por mujeres y 41,4 por hombres; en Nicaragua la relación fue de 41,8 para mujeres y 19,8 para hombres; en Guatemala fue de 41,4 para mujeres y 31,1 para hombres; en Honduras fueron 40,3 para mujeres y 16,6 para hombres; en Panamá la relación fue de 36 para mujeres y 30,1 para hombres, mientras que en Costa Rica fue de 34,7 para mujeres y 34,2 para hombres.

A inicios de los años noventa, la mitad o más de los ocupados en cada uno de los países eran asalariados, pero con diferencias importantes, pues mientras en Honduras, Guatemala y Nicaragua apenas lo eran la mitad de los ocupados (48,5, 49,1 y 51,7%, respectivamente), en El Salvador y Panamá superaban la mitad (57,1 y 63%, respectivamente), y en Costa Rica era el 70%. Hacia el año 2000, la participación relativa de esta categoría ocupacional se mantenía casi igual, con pequeños aumentos en la mayoría de los países y disminuciones marginales en El Salvador y Honduras.

La segunda categoría ocupacional en importancia es la de trabajadores por cuenta propia, que hacia 1990 representaba entre 19,6% en Costa Rica y 38,2% en Honduras del total de ocupados. Para finales de la década, la participación de esta categoría disminuyó especialmente en Guatemala pero también en Honduras, Nicaragua y Panamá, mientras que en Costa Rica y El Salvador aumentó.

La categoría de patrono, empleador o socio activo es relativamente pequeña, aunque debe tomarse en cuenta que probablemente es la más afectada por el rechazo a las entrevistas durante la realización de las encuestas de hogares. No obstante, las encuestas muestran aumentos en la participación relativa de los ocupados en esta categoría, con excepción de El Salvador y Panamá. En todo caso, como se verá más adelante, el aumento podría estar relacionado con el crecimiento de las microempresas.

Finalmente, los trabajadores no remunerados, que son principalmente empleados familiares, representan porcentajes disímiles, bajos y con tendencia a la pérdida de importancia relativa en Costa Rica, El Salvador y Panamá, y bastante más elevados y con tendencia a aumentar en los demás países, situación relacionada en buena medida con la gran extensión de la economía campesina y los trabajadores por cuenta propia.

Del total de empleos generados en el período de referencia para cada país, 75% o más fueron para asalariados en Costa Rica y Panamá, alrededor de 50% en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y sólo 42,8% en Honduras. Para el trabajo por cuenta propia, más de 33% de los nuevos empleos correspondieron a El Salvador y Honduras, alrededor de 25% a Costa Rica y Panamá, y menos de 20 para Guatemala y Nicaragua.

Ahora bien, una de las características más llamativas de las economías centroamericanas es la elevada concentración de empleos en actividades de baja productividad o informales, resultado de la reducida relación capital/trabajo con que se realizan, explicada por las bajas dotaciones de capital humano y físico de que disponen las personas y empresas (CEPAL, 2003b). A nivel latinoamericano, y Centroamérica no es la excepción, la década de 1990 se caracterizó por la incapacidad de las economías latinoamericanas para generar empleos de alta productividad o formales. CEPAL (2001b, p. 96) señala que en las áreas urbanas de América Latina, “de cada 10 personas que se integraron al mercado laboral durante el decenio [de los noventa], siete lo hicieron al sector informal”. Otros informes, por ejemplo los Panoramas Laborales de la OIT, arrojan resultados similares.

Las cifras del cuadro 8 ilustran los elevados niveles de ocupación en actividades de baja productividad en Centroamérica, con excep-

ción de Costa Rica y Panamá. Alrededor del año 2000, menos de la mitad de los ocupados de estos dos países se insertaban en sectores de baja productividad: 43,8% en Costa Rica –33% en el sector informal no-agropecuario y 10,8% en el tradicional agropecuario– y 44,7% en Panamá –31,5% en el sector informal no-agropecuario y 13,2% en el tradicional agropecuario–.<sup>7</sup> En los demás países, más de la mitad de los ocupados estaba en sectores de baja productividad, con Guatemala, Nicaragua y Honduras en el extremo (74, 73 y 69,1%, respectivamente), y El Salvador con una situación intermedia (59,8%).

En comparación con la situación a inicios de la década, la proporción de empleos en sectores de baja productividad al final de la década muestra pequeñas reducciones en Panamá, Costa Rica y Honduras, y aumentos en los demás, sobre todo en Guatemala y especialmente Nicaragua, no así en El Salvador. De cada 100 nuevos empleos generados en Nicaragua, 90,6 fueron de baja productividad (informal no-agropecuario y tradicional agropecuario), 87,2% en Guatemala, 75,5% en El Salvador, 67,8% en Honduras, 39,7% en Costa Rica y 37% en Panamá.

Hacia el año 2000, el porcentaje de ocupación en sectores de baja productividad (informal no-agropecuario y tradicional agropecuario) era más elevado para las mujeres que para los hombres en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, en Costa Rica era igual, y en Honduras y Panamá menor. El aumento en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo está relacionado con el aumento del empleo en sectores de baja productividad. Es decir, que buena parte de las mujeres centroamericanas que se incorporaron al mercado de trabajo en la década de los años noventa, se insertaron en sectores de baja productividad. El caso extremo es el de las mujeres nicaragüenses, pues 96,6% de las nuevas ocupadas lo hicieron en esos sectores. El

---

<sup>7</sup> Para el caso panameño debe tenerse presente lo señalado en el cuadro respecto a la posible subestimación de estos sectores (informal no-agropecuario y tradicional agropecuario), debido a la utilización del número base de cuatro empleados o menos como punto de corte para el tamaño de los establecimientos (con respecto al número base de cinco 5 empleados o menos aplicado a los demás países), y al hecho de que las encuestas de hogares de esos años no cubrieron las áreas indígenas y de difícil acceso.

## Cuadro 8

### ISTMO CENTROAMERICANO: SECTOR DE OCUPACIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 12 AÑOS Y MÁS<sup>a</sup> A INICIOS Y FINALES DE LA DÉCADA DE 1990 (miles de personas y porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá <sup>b</sup>
<b>Inicios década</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1991</b>
Total ocupados (miles)	1 017,2	1 960,0	2 799,5	1 470,6	957,0	720,1
Distribución relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades no agropecuarias	74,1	73,4	51,1	57,0	68,6	74,7
Formales	45,5	34,5	21,7	23,9	33,8	48,6
Informales	28,6	38,9	29,4	33,0	34,8	26,1
Actividades agropecuarias	25,9	26,6	48,9	43,0	31,4	25,3
Modernas	8,8	8,6	11,9	6,2	5,8	4,3
Tradicionales	17,1	18,0	37,0	36,8	25,6	21,0
<b>Finales década</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Total ocupados (miles)	1 455,7	2 310,9	4 395,1	2 255,6	1 635,0	940,1
Distribución relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades no agropecuarias	82,8	78,6	62,2	65,1	64,9	84,1
Formales	49,7	35,5	23,7	26,6	24,6	52,5
Informales	33,0	43,1	38,6	38,4	40,4	31,5
Actividades agropecuarias	17,2	21,4	37,8	34,9	35,1	15,9
Modernas	6,4	4,7	2,4	4,3	2,5	2,7
Tradicionales	10,8	16,7	35,4	30,7	32,6	13,2

Fuente: tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Con excepción de Panamá, donde se considera la de 15 años y más.

<sup>b</sup> Dos aspectos se deben tomar en cuenta para este país. En primer lugar, que las encuestas de hogares de los años considerados excluyeron a las áreas indígenas y de difícil acceso, lo cual subestimaría el empleo en actividades agropecuarias, especialmente las tradicionales. En segundo lugar, que las encuestas no permiten diferenciar los establecimientos de cinco empleados o menos, sino sólo los de cuatro o menos, por lo que el empleo en los sectores informal y tradicional estaría subestimado con respecto a los demás países.

porcentaje es de 83,8% en Guatemala, 70,9% en El Salvador, 63,1% en Honduras, 43,8% en Costa Rica y 41,6% en Panamá.

Ahora bien, al vincular los porcentajes anteriores con el indicador de volatilidad, es decir, la desviación estándar de las tasas de crecimiento del PIB en los períodos comprendidos por las encuestas, no fue posible comprobar la hipótesis de que el aumento de los empleos de baja productividad está directamente relacionado con la mayor volatilidad del crecimiento.

## **2. El desempleo abierto**

La tasa de desempleo abierto en los países centroamericanos muestra una pequeña reducción en el 2000 con respecto a 1990 (véase el cuadro 5), reflejando que las personas que aumentaron la fuerza de trabajo fueron ocupadas. Por países, las tasas se mantienen relativamente bajas, con excepción nuevamente de Panamá y Nicaragua. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que en un contexto de altos niveles de informalidad, las tasas de desempleo abierto no resultan significativas, pues los desocupados se insertan fácilmente en el sector informal, creando sus propios empleos de baja productividad, es decir, con ingresos para sobrevivir apenas.

Las tasas de desempleo abierto son, salvo algunas excepciones, mayores para las mujeres que para los hombres, a pesar de que para ellas se redujeron entre 1990 y 2000. Este tema se tratará luego de analizar las principales características de los ocupados.

Al vincular las tasas de desempleo abierto del año 2000 y las desviaciones estándar de las tasas de crecimiento del PIB para el período 1990-2002, no fue posible comprobar una relación directa entre ambas dimensiones, esto es, que los países con mayor volatilidad del crecimiento a lo largo de la década no mostraron las mayores tasas de desempleo abierto hacia el año 2000.

Tampoco se presenta una relación directa entre los niveles de volatilidad del crecimiento y el aumento de las tasas de desempleo abierto. Cuando se consideran los períodos específicos para cada país, las desviaciones estándar de las tasas de crecimiento del PIB y las variaciones en las tasas de desempleo abierto medidas en puntos porcentuales, no guardan relación entre sí.

## Cuadro 9

### INGRESOS LABORALES<sup>a</sup> PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 12 AÑOS Y MÁS<sup>b</sup> SEGÚN SECTOR DE OCUPACIÓN, POR PAÍSES, ALREDEDOR DEL AÑO 2000 (dólares del año 2000 por mes y porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá <sup>c</sup>
<b>Inicios década</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1991</b>
Todos los ocupados	279,8	189,3	110,3	117,5	141,6	n.d.
Formales no-agropecuarios	379,6	298,3	220,4	221,0	209,1	487,9
Informales no-agropecuarios	218,2	152,5	101,8	92,0	139,8	165,9
Agropecuarios	172,5	101,9	66,6	79,7	71,1	n.d.
<b>Finales década</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Todos los ocupados	369,2	245,8	158,0	163,6	129,0	n.d.
Formales no-agropecuarios	485,0	376,4	336,0	247,2	235,0	567,2
Informales no-agropecuarios	269,8	177,4	117,6	130,5	114,8	220,1
Agropecuarios	226,0	166,8	87,6	136,5	71,0	n.d.
<b>Variación (%)</b>						
Todos los ocupados	31,9	29,8	43,3	39,2	-8,9	n.d.
Formales no-agropecuarios	27,8	26,2	52,5	11,9	12,4	16,2
Informales no-agropecuarios	23,7	16,3	15,6	41,9	-17,9	32,7
Agropecuarios	31,0	63,7	31,6	71,2	-0,1	n.d.

Fuente: estimación propia a partir de las bases de datos de las encuestas de hogares y CEPAL (2001a).

<sup>a</sup> Incluye salarios y la renta por el trabajo independiente.

<sup>b</sup> Con excepción de Panamá, donde se considera la población de 15 años y más.

<sup>c</sup> Se excluyeron los ingresos de los ocupados agropecuarios porque las encuestas no los registran específicamente. Debe recordarse que las encuestas de hogares de los años considerados excluyen las áreas indígenas y de difícil acceso, lo cual subestimaría el empleo en actividades agropecuarias, especialmente las tradicionales. Además, que las encuestas no permiten diferenciar los establecimientos de cinco empleados o menos, como en los demás países, sino sólo los de cuatro o menos, por lo que el empleo en los sectores informal y tradicional estaría subestimado con respecto a los demás países.

### 3. Los ingresos laborales

Generalmente se ha argumentado que la mayor competencia inducida por las reformas orientadas al mercado podría aumentar la sensibilidad de la demanda de bienes a los precios de los productos y, por esta vía, también la sensibilidad de la demanda laboral a los salarios (Rodrik, citado por de Ferranti y otros, 2000). Sin embargo, estos autores no encontraron evidencia de que así haya sucedido en América Latina y el Caribe.

El Istmo Centroamericano no es la excepción. Dejando de lado las diferencias en las estimaciones de los ingresos laborales entre países y entre los años disponibles para cada país, los ingresos laborales por trabajador ocupado aumentaron en términos reales a lo largo de los años noventa, excluyendo a Nicaragua (véase el cuadro 9), donde se redujeron para la totalidad de los ocupados, aunque aumentaron para los formales.

La magnitud de los aumentos tampoco guarda relación con los niveles de volatilidad del crecimiento, o más específicamente, no se pueden asociar los mayores niveles de crecimiento en los ingresos laborales reales con menores niveles de volatilidad, o viceversa.<sup>8</sup>

### **III. IMPACTO DE LA VOLATILIDAD SOBRE LA POBREZA, LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICO SOCIAL**

Se considera aquí el posible impacto de la volatilidad del crecimiento sobre los niveles de pobreza (vista como una situación de ingresos insuficientes), la desigualdad en la distribución del ingreso y el gasto público social.

---

<sup>8</sup> Vale destacar que esa relación tampoco se presenta aun considerando sólo al sector formal.

## 1. Pobreza

El Istmo Centroamericano presenta una elevada incidencia de la pobreza, vista como una situación de ingresos insuficientes y de carencias críticas de la población (CEPAL, 2003b). Según este estudio, hacia el año 2000 un 48,8% de los hogares centroamericanos, en los cuales residía 56,6% de la población, no disponían de los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Ello significa 20,4 millones de pobres entre los poco más de 36 millones de centroamericanos (3,7 millones de hogares de los 7,6 millones de hogares estimados para ese mismo año).

Por países se presentan diferencias, con una menor incidencia en Costa Rica, seguida por Panamá, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, en ese orden, los dos últimos países con niveles de pobreza muy elevados (véase el cuadro 10).

Como se aprecia en el cuadro 10, todos los países lograron reducir la incidencia de la pobreza a lo largo de la década, situación consistente con los resultados obtenidos en los capítulos anteriores: aumentaron la producción y el empleo, disminuyó el desempleo y aumentaron los ingresos laborales en términos reales. Sin embargo, no toda la reducción en la pobreza se puede atribuir a esos resultados, pues en ella intervienen muchas variables económicas y sociales y de vínculos entre ellas, de manera que además de los aspectos relativos al mercado de trabajo, también deben considerarse las variables demográficas, educativas, los ingresos no laborales, etc.

Desde la perspectiva de la presente investigación, un resultado muy importante es que, entre la reducción de la pobreza y los niveles de volatilidad medidos por la desviación estándar de las tasas de crecimiento del PIB, hay una relación inversa. Como se refleja en el gráfico 5, excluyendo a Panamá,<sup>9</sup> las reducciones de la incidencia de la pobreza son mayores a medida que se reduce la volatilidad.

---

<sup>9</sup> La medición de la pobreza en Panamá a lo largo del período estudiado se ve influida por dos características de la encuesta de hogares, en primer lugar, que las zonas indígenas y de difícil acceso son encuestadas a partir de 1997; y en segundo lugar, que hasta finales de los años noventa se hacen esfuerzos por medir los ingresos agropecuarios. Estas situaciones inciden sobre los resultados de pobreza, por lo que se consideró mejor no incluirlos en el análisis.

## Cuadro 10

### ISTMO CENTROAMERICANO: INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA Y TOTAL A INICIOS Y FINALES DE LA DÉCADA DE 1990

(Porcentaje de población bajo las líneas de pobreza respectivas)

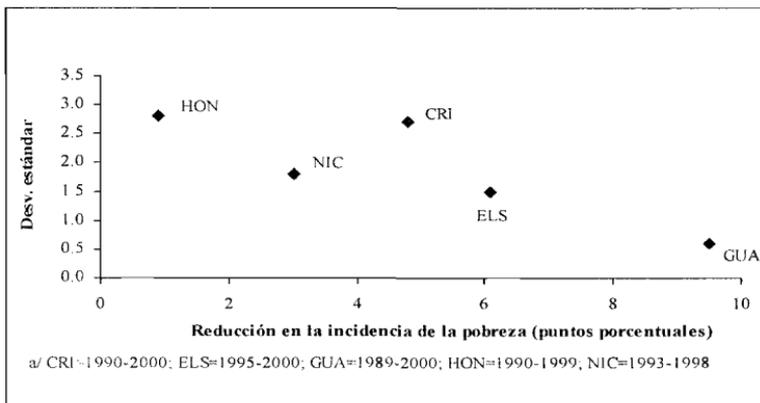
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Inicios década</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1993</b>	<b>1991</b>
Pobreza extrema (%)	9,8	21,7	41,8	60,6	48,4	16,0 <sup>a</sup>
Pobreza total (%)	26,2	54,2	69,1	80,5	73,6	40,9 <sup>a</sup>
<b>Finales década</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Pobreza extrema (%)	7,8	21,0	31,6	56,8	44,6	8,1 <sup>a</sup>
Pobreza total (%)	20,3	47,9	61,1	79,7	69,9	25,7 <sup>a</sup>

Fuente: CEPAL (2001 y 2003b), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Se refieren a área urbana.

## Gráfico 5

### ISTMO CENTROAMERICANO (EXCLUYENDO PANAMÁ): RELACIÓN ENTRE LA REDUCCIÓN EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LOS HOGARES Y LA DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LA TASA DE CRECIMIENTO DE PIB, PERÍODO SELECCIONADOS<sup>a</sup>



Fuente: estimación propia con la base de datos de la CEPAL y las encuestas de hogares.

Este resultado destaca una característica de los procesos que reducen la pobreza, a saber: que para reducir la pobreza se requiere no sólo que haya crecimiento económico, sino que éste genere empleos de alta productividad en un entorno de estabilidad del crecimiento o baja volatilidad.

## **2. Desigualdad en la distribución del ingreso**

Los países del Istmo Centroamericano presentan, igual que el resto de los países latinoamericanos, una marcada desigualdad en la distribución del ingreso. Las diferencias entre los ingresos de los hogares relativamente más ricos y más pobres son muy grandes. Con excepción de Costa Rica, el coeficiente de Gini para los demás países asume valores por encima de 0,500 y hasta cercanos a 0,600 (véase el cuadro 11).

La comparación de la desigualdad entre los primeros y los últimos años del período de estudio, medida por el coeficiente de Gini, muestra panoramas diferentes por país: Costa Rica presenta un fuerte aumento de la desigualdad, a diferencia de El Salvador, cuya brecha creció poco. En Guatemala, Nicaragua y Panamá la desigualdad no varió. Sólo en Honduras se redujo. Es decir, que durante los años noventa la desigualdad en los países de la región mostró gran rigidez en el sentido de variaciones poco significativas, y los cambios de magnitud importante apuntaron hacia el deterioro distributivo. La misma conclusión para América Latina en su conjunto se destaca en CEPAL, 2001.

Al vincular los resultados anteriores con la volatilidad del crecimiento, no fue posible obtener una relación clara en el sentido de que los aumentos en la desigualdad están relacionados con una mayor volatilidad.

## **3. Gasto público social**

El gasto público social de los países centroamericanos muestra un panorama de contrastes. Mientras Costa Rica y Panamá tienen un

**Cuadro 11**

**ISTMO CENTROAMERICANO: DESIGUALDAD EN LA  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO  
ENTRE LOS HOGARES, ALREDEDOR 1990 Y 2000**  
(cifras relativas)

	Participación en el ingreso total <sup>a</sup>				Relación ingreso medio per cápita <sup>b</sup>		Coef. Gini
	40% más pobre	30% siguiente	20% siguiente	10% más rico	X d / I d	V q / I q	
<b>Costa Rica</b>							
1990	16,7	27,4	30,2	25,6	10,1	13,1	0,438
1999	15,3	25,7	29,7	29,4	12,6	15,3	0,473
<b>El Salvador</b>							
1995	15,4	24,8	26,9	32,9	14,1	16,9	0,507
1999	13,8	25,0	29,1	32,1	15,2	19,6	0,518
<b>Guatemala</b>							
1989	11,8	20,9	26,8	40,6	23,5	27,3	0,582
1998	12,8	20,9	26,1	40,3	23,6	22,9	0,582
<b>Honduras</b>							
1990	10,1	19,7	27,0	43,1	27,4	30,7	0,615
1999	11,8	22,9	28,9	36,5	22,3	26,5	0,564
<b>Nicaragua</b>							
1993	10,4	22,8	28,4	38,4	26,1	37,7	0,582
1998	10,4	22,1	27,1	40,5	25,3	33,1	0,584
<b>Panamá</b>							
1991	12,5	22,9	28,8	35,9	20,0	24,3	0,560
1999	12,9	22,4	27,7	37,1	19,5	21,6	0,557

Fuente: (CEPAL, 2003b).

<sup>a</sup> Los hogares aparecen según su ingreso *per cápita* en orden creciente.

<sup>b</sup> Relación entre el ingreso medio *per cápita* de los hogares en los deciles (d) X y I, y en los quintiles (q) V y I.

gasto *per cápita* muy elevado, inclusive a nivel latinoamericano, los otros cuatro países tienen el gasto *per cápita* más bajo entre 17 países de la región (CEPAL, 2001).

La magnitud del gasto social guarda relación inversa con los niveles de pobreza, tanto como insuficiencia de ingresos como de carencias críticas (CEPAL, 2003b). El gasto público social menor en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua corresponde a los elevados niveles de pobreza. Debe tomarse en cuenta también la escasa diversificación del gasto en estos cuatro países, cuya mayor parte se destina a la educación.

En la década de 1990, los países centroamericanos aumentaron su gasto social *per cápita* (véase el cuadro 12), con excepción de Honduras y Nicaragua, países con la mayor incidencia de la pobreza, la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y el menor gasto público social. En Guatemala el gasto público social creció fuertemente luego de los acuerdos de paz en 1996.

Para efectos del presente estudio resulta importante conocer el impacto de la volatilidad del crecimiento sobre el gasto público social, pues se presume que el gasto público social, al igual que el gasto público en general, tiene un comportamiento pro-cíclico, es decir, que aumenta en períodos de expansión económica y se contrae en períodos recesivos. Esta situación no es adecuada, pues, dada la importancia del gasto público para el desarrollo social, es importante que tenga un comportamiento contra-cíclico, es decir, que en períodos recesivos aumente.

Un aspecto que llama la atención es la gran volatilidad de las tasas de crecimiento del gasto público social total (véase el gráfico 6).<sup>10</sup> Cuando se vinculan las desviaciones estándar de las tasas de crecimiento del PIB y de las tasas de crecimiento del gasto público social (para los mismos años), no es posible confirmar que haya una relación directa entre ambas dimensiones, mejor dicho, nada indica que una mayor volatilidad del gasto público social esté asociada con una mayor volatilidad del PIB.

---

<sup>10</sup> Las cifras *per cápita* fueron multiplicadas por la población total para obtener las tasas de crecimiento del gasto público social total.

## Cuadro 12

### ISTMO CENTROAMERICANO: GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE, DÉCADA DE 1990 (Dólares a precios constantes de 1997)

	Costa Rica <sup>a</sup>	El Salvador <sup>b</sup>	Guatemala <sup>b</sup>	Honduras <sup>b</sup>	Nicaragua <sup>b</sup>	Panamá <sup>c</sup>
1990	495	n.d.	53	58	50	448
1991	456	n.d.	50	61	45	545
1992	472	n.d.	58	63	44	552
1993	517	n.d.	72	70	44	611
1994	552	57	67	57	53	611
1995	519	62	64	61	50	600
1996	554	68	63	57	47	655
1997	581	72	75	54	47	651
1998	611	81	101	56	44	656
1999	633	83	113	58	n.d.	627

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social.

<sup>a</sup> Se refiere al sector público no financiero consolidado.

<sup>b</sup> Se refiere al gobierno central.

<sup>c</sup> Se refiere al sector público no financiero.

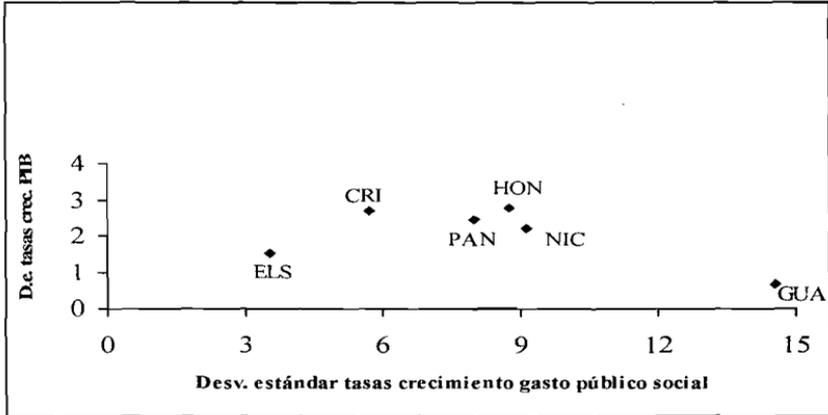
El gráfico 7 muestra la relación entre las tasas de crecimiento del PIB y del gasto público social para todos los países en conjunto (un total de 49 observaciones). En términos generales, el comportamiento ha sido pro-cíclico, pues en 73,5% de los casos las variaciones ocurrieron en el mismo sentido. Solamente en dos observaciones las reducciones del PIB fueron acompañadas por aumentos del gasto público social.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los países centroamericanos, al igual que la totalidad de los países latinoamericanos, continuaron presentando en la década de 1990 y principios de la década presente, volatilidad del crecimiento del

## Gráfico 6

### ISTMO CENTROAMERICANO: RELACIÓN ENTRE LAS DESVIACIONES ESTÁNDAR DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL PIB TOTAL, DÉCADA 1990



Fuente: estimación propia con datos de la CEPAL.

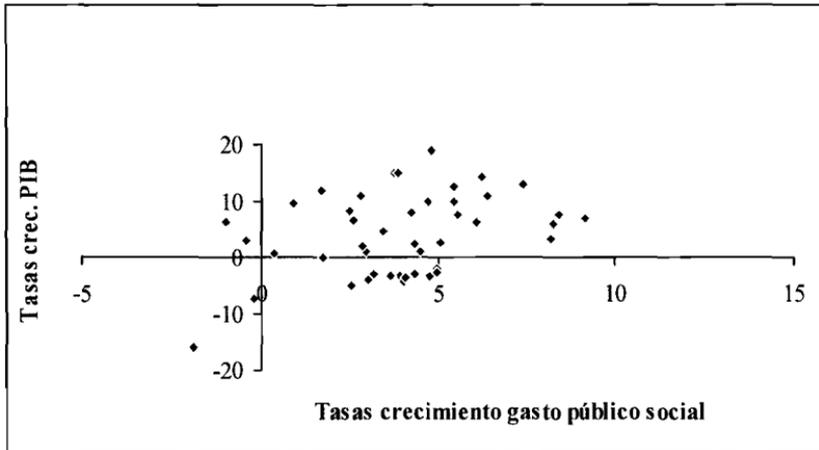
producto, es decir, fluctuaciones en las tasas de crecimiento del PIB. Si bien no fue mayor que en décadas anteriores, la volatilidad de los países de toda América Latina sigue siendo mucho mayor que la de los países desarrollados, con el consecuente impacto sobre la inseguridad económica de la población.

Los niveles de volatilidad del crecimiento de los países centroamericanos en los años noventa fueron moderados en comparación con los del resto de Latinoamérica, por debajo de la media regional. Pero entre los países centroamericanos hubo diferentes niveles de volatilidad, siendo más elevados en Panamá, Costa Rica, Honduras y Nicaragua, seguidos por El Salvador con un nivel intermedio-alto, y finalmente Guatemala, con muy baja volatilidad.

Se comprobó que la volatilidad del crecimiento en los países centroamericanos está determinada por los tres factores principales identificados por la literatura: i) perturbaciones externas provenientes de

## Gráfico 7

### ISTMO CENTROAMERICANO: RELACIÓN ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y DEL PIB TOTAL, DÉCADA 1990



Fuente: estimación propia con datos de la CEPAL.

los mercados mundiales de productos y financieros; ii) políticas fiscales o monetarias inconsistentes (o inestabilidad de la política macroeconómica); y iii) otros factores no económicos, como el cambio climático, desastres naturales y sucesos políticos.

La década de 1990 se caracteriza en Centroamérica por un fuerte aumento de la población en edad de trabajar y de las tasas de participación laboral, especialmente de las mujeres. El análisis del mercado de trabajo arrojó resultados muy interesantes. Por una parte, se esperaba que la volatilidad tuviera un impacto negativo sobre las remuneraciones al trabajo, sin embargo, no hay evidencia de que ello haya sucedido, sino que más bien los ingresos laborales aumentaron en términos reales. Varios autores, entre ellos de Ferranti y otros (2000), señalan que la posibilidad de ajustar los salarios reales por medio de la inflación se vio reducida por el éxito de la política antiinflacionaria de los países en sus luchas contra las altas tasas de

inflación. Esta situación dejó al empleo como única vía de ajuste del mercado laboral. Para el caso centroamericano en general, el ajuste no se dio en términos de aumentos en el desempleo, sino, con excepción de Costa Rica y Panamá, por medio de la generación de empleos de baja productividad (informal no-agropecuario y tradicional agropecuario). Además, se deben esperar aumentos en la precariedad laboral de los ocupados.

La incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos se redujo en todos los países centroamericanos, situación acorde entre los múltiples determinantes de la pobreza, con el comportamiento del mercado de trabajo: aumento del empleo, reducción de la tasa de desempleo abierto y aumento en los ingresos laborales reales. Sin embargo, la pobreza sigue siendo muy elevada en la mayoría de los países de la región, situación especialmente relacionada con la elevada concentración del empleo en sectores de baja productividad (informal no-agropecuario y tradicional agropecuario).

Desde este punto de vista, lograr avances significativos en la reducción de la pobreza requiere necesariamente, aunque no sea condición suficiente, de un crecimiento económico que genere empleos de alta productividad (formales no-agropecuarios y modernos agropecuarios). Dada la estrecha vinculación entre la precariedad laboral y la informalidad, ello significa también reducir la precariedad laboral, y por ende, buena parte de la inseguridad económica de los hogares.

También se determinó que la magnitud de la reducción en la incidencia de la pobreza se relaciona inversamente con la volatilidad del crecimiento, es decir, que cuanto menor fue la volatilidad, mayor la reducción de la pobreza. Entonces, es posible añadir otra característica a los procesos que reducen la pobreza: que crecimiento económico generador de empleo productivo debe ser estable, es decir, con baja volatilidad. Esto además tendrá un impacto directo sobre la disminución de la inseguridad económica.

La desigualdad en la distribución del ingreso es muy elevada en todos los países, con excepción de Costa Rica, lo cual no contribuye a que los frutos del crecimiento económico lleguen a los hogares de menores ingresos. Durante la década de los noventa, la desigualdad aumentó en general, salvo en algunos casos en que ocurrieron

reducciones marginales. Esta situación no puede vincularse directamente con los niveles de volatilidad del crecimiento, aunque probablemente ésta influya en el resultado final.

Con excepción de Costa Rica y Panamá, los niveles de gasto público social son muy bajos. En términos *per cápita*, los cuatro países restantes ocupan las últimas cuatro posiciones entre 17 países de América Latina. Los bajos niveles de gasto *per cápita* se relacionan inversamente con los elevados niveles de pobreza, de manera que la reducción de la pobreza requiere aumentos y diversificación del gasto público social, pues en la mayoría de los países se concentra en educación.

El gasto público social muestra, por una parte, una volatilidad muy elevada, la cual definitivamente incide en la ejecución de la política social y, por la otra, se comporta pro-cíclicamente, de manera que su volatilidad debe ser reducida y el gasto en sí debe ser orientado a ampliar su impacto en los períodos de recesión económica.

## BIBLIOGRAFÍA

- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), “América Latina: Población por años calendario y edades simples 1995-2005”, en *Boletín Demográfico*, núm. 71. LC/G.2197-P, Santiago, Chile, 2003.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Informe 2002, Santiago, Chile, documento LC/G.2198-P/E, 2003a.
- \_\_\_\_\_, *Pobreza y vulnerabilidad social: mercado de trabajo e inversión social en el istmo centroamericano a inicios del milenio*, México, documento LC/MEX/L.586, 2003b.
- \_\_\_\_\_, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, documento LC/G.2209-P, 2003c.
- \_\_\_\_\_, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago, documento LC/G.2183-P, 2002a.
- \_\_\_\_\_, *Globalización y desarrollo*, Santiago, documento LC/G. 2157(SES.29/3), 2002b.
- \_\_\_\_\_, *Centroamérica: el impacto de la caída de los precios del café*, México, documento LC/MEX/L.517, 2002c.
- \_\_\_\_\_, *Istmo Centroamericano: medio siglo de estadísticas macroeconómicas. 1950-2000*, México, LC/MEX/L.485, 2001a.
- \_\_\_\_\_, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago, Chile, documento LC/G.2138-P, 2001b.
- de Ferranti, D.; G. E. Perry y otros, “Hacia la seguridad económica en la era de la globalización”, en *Estudios del Banco Mundial so-*

- bre América Latina y el Caribe. Serie Puntos de vista*, Washington D.C., Banco Mundial, 2000.
- Morley, S., “¿Por qué ha declinado el ritmo del crecimiento económico de América Latina?”, en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 42, núm. 166, julio-diciembre 2002, pp. 163-186.
- Rodrik, Dani, “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago, Chile, núm. 73, abril, 2001.
- Sauma, Pablo, *El istmo centroamericano durante el periodo 1990-2002: los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso*, Serie Estudios y perspectivas, México, en prensa, 2005.

# **CRECIMIENTO EXPORTADOR, RÉGIMEN CAMBIARIO Y CHOQUES EXTERNOS EN CENTROAMÉRICA: ALCANCES Y LIMITACIONES PARA EL BIENESTAR SOCIAL**

*Marco Vinicio Sánchez Cantillo*

## **INTRODUCCIÓN**

Transcurridos los efectos perniciosos de la crisis de la deuda externa de la década de 1980 en América Latina y el Caribe, y habiéndose estabilizado relativamente las economías, la mayoría de los países de la región emprendieron procesos de reformas económicas, algunos con rapidez y otros con retraso. Las reformas comerciales crearon las mayores expectativas, no sólo por haberse implementado con relativa prontitud, sino porque ofrecían la posibilidad de aprovechar ventajas comparativas en la agricultura y en algunas ramas de la manufactura. Además de liberalizar diversos renglones de importaciones, se promovieron deliberadamente las exportaciones. Por consiguiente, se esperaba un crecimiento impulsado por estas últimas.

Aun cuando la mayoría de los países emprendieron reformas comerciales similares, las trayectorias de crecimiento, desigualdad y pobreza han divergido, en algunos casos notablemente. Según la hipótesis que se propone, la disparidad de las trayectorias se debe a que las reformas comerciales interactúan con otras políticas macroeco-

nómicas (entre las cuales destaca la cambiaria) y con el efecto de diversos choques externos e incluso, en algunos países, con el influjo de remesas, factores todos que han sido determinantes del desempeño económico y, en consecuencia, de la pobreza y la desigualdad. Asimismo, importaciones menos costosas y la atracción de inversión extranjera directa (IED) han producido diversos grados de cambio tecnológico, los cuales han sido cruciales para potenciar los beneficios de las reformas comerciales mediante aumentos de la productividad. Pero ello ha sido posible por la disponibilidad relativamente alta de mano de obra calificada en países donde, al mismo tiempo, se ha diversificado y modernizado la oferta exportable en sectores con ventajas comparativas.

Las experiencias de Costa Rica, El Salvador y Honduras, cuyas economías muestran elementos comunes y contrastantes, permiten identificar algunos aspectos que explican los diferentes grados de éxito de las reformas comerciales. Los hallazgos que se presentan se basan en una serie de simulaciones contrafácticas a partir de un modelo de equilibrio general computable (MEGC) por país, cuyos resultados se analizan a la luz de las tendencias reales de las economías. El MEGC es estático y su estructura funcional se basa en el modelo macroeconómico multisectorial presentado por Löfgren y otros (2001), al que se le introducen algunos cambios menores que oportunamente se señalan. Asimismo, el modelo de cada país se vincula con una metodología de microsimulaciones con datos de encuestas de hogares para determinar cómo un choque de política o uno externo afectan la estructura del mercado de trabajo y se traducen en resultados distributivos y de pobreza.

En primer término se caracterizan brevemente las reformas comerciales, el desempeño socioeconómico de los tres países y la forma en que éste ha influido en la generación de divisas, el crecimiento, el empleo, la desigualdad y la pobreza. Luego se exponen aspectos analíticos y metodológicos del vínculo de las reformas comerciales con otros factores internos y externos. Los resultados de las simulaciones y las microsimulaciones se analizan en la perspectiva de los hechos reales observados. Finalmente, se resumen las conclusiones y recomendaciones de política.

## **I. REFORMA COMERCIAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL EN COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS**

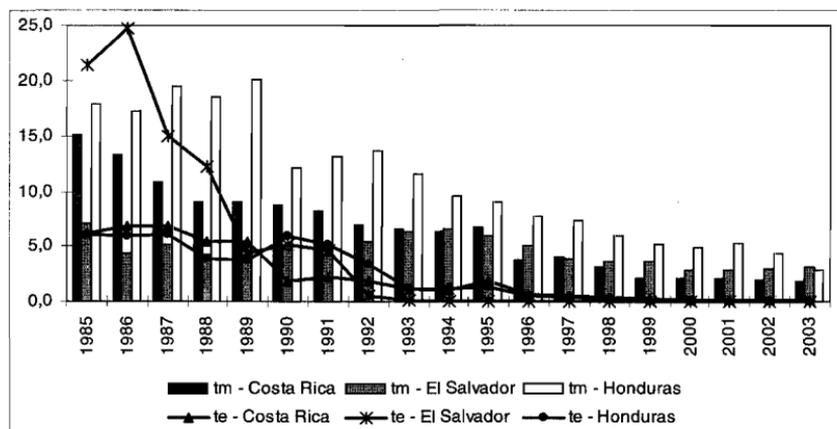
Costa Rica, El Salvador y Honduras han implementado reformas comerciales bastante similares en las últimas dos décadas, principalmente en la segunda, para incrementar las exportaciones y liberalizar las importaciones a fin de crecer de manera sostenida, incrementar la generación de divisas y aumentar el bienestar social. Los tres países establecieron contratos y regímenes especiales de exportación y agilizaron los procedimientos para los exportadores. El uso de certificados de abono tributario para subsidiar las exportaciones no tradicionales se tornó importante. Se redujeron sustancialmente los impuestos a las exportaciones y la dispersión y el valor nominal de las tarifas a las importaciones (véase el gráfico 1). Asimismo, se establecieron exenciones fiscales a la importación de materias primas y bienes de capital para la producción exportable. Políticas complementarias, como la eliminación de restricciones cuantitativas y las sobretasas de importación, así como la simplificación de los procedimientos de aduana, también han sido importantes.

Diversos acuerdos multilaterales de libre comercio con otros países de la región también han apoyado la liberalización. A principios de los años noventa, los tres países se adhirieron al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y posteriormente a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Recientemente, junto con Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, firmaron un tratado de libre comercio con los Estados Unidos (conocido comúnmente como DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

A pesar de la similitud de las reformas comerciales, las trayectorias de cada país en crecimiento, capacidad de generación de divisas, efectos en la desigualdad y la pobreza, han divergido evidentemente. Las exportaciones de Costa Rica y El Salvador crecieron notablemente en los años noventa, pero sólo en el primer país han sido un verdadero motor de crecimiento (véase el cuadro 1). La fuerte expansión de las exportaciones salvadoreñas empujó el crecimiento económico en los años noventa, pero su principal dinámica ha sido otra, como se explica adelante. Las exportaciones de Honduras no han sido tan significativas en términos relativos.

## Gráfico 1

### COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS: TASAS PROMEDIO DE IMPUESTOS A LAS EXPORTACIONES (TE) Y A LAS IMPORTACIONES (TM), 1985-2003<sup>a</sup> (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de los estudios económicos de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

<sup>a</sup> Tasas promedio no ponderadas.

Una semejanza de los tres países es la pérdida de importancia de las exportaciones tradicionales (véase el cuadro 1), pero el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y de maquila marca diferencias. La diversificación de las exportaciones de Costa Rica abarca una amplia gama, incluyendo productos agrícolas e industriales, partes de circuitos modulares y microestructuras eléctricas, además de la maquila. Las exportaciones no tradicionales de bienes costarricenses han crecido en forma constante, llegando a representar casi 80% anual en el período 2000-2003. Ello se explica en parte por la menor dependencia de los mercados centroamericano y estadounidense.

En Honduras ha habido cierta diversificación de las exportaciones de bienes, pero las exportaciones no tradicionales no han superado el 45% del total por año, mientras que la dependencia de las de

maquila ha aumentado, llegando a representar más de 30% del total anual entre los años 2000 y 2003 (véase el cuadro 1). Asimismo, la dependencia del mercado centroamericano se intensificó, mientras que la del mercado estadounidense no se redujo en forma sostenida.

La expansión de la maquila salvadoreña también muestra una mayor dependencia de un solo rubro de exportación, cuyo destino principal es los Estados Unidos. Las exportaciones de bienes no tradicionales han crecido, pero las de maquila representan más de 50% del total desde 1999 (véase el cuadro 1). Este porcentaje cae sustancialmente cuando se consideran las exportaciones netas del sector, es decir, una vez restadas sus importaciones, las cuales representaron casi 24% del total anual en el período 2000-2003.

Los tres países registran un crecimiento sustancial de las importaciones, pero sólo Costa Rica importa bienes intermedios y de capital en forma consistente (véase el cuadro 1). En El Salvador y Honduras, principalmente en el primero, las importaciones de otros bienes, básicamente las de maquila, se han vuelto más significativas.

La diversificación de la oferta y de los mercados de bienes exportables que propiciaron el crecimiento de las exportaciones, sólo a Costa Rica le permitieron reducir notablemente el déficit comercial (véase el cuadro 1). Por tanto, la generación de divisas de Costa Rica depende de su aparato productivo. En El Salvador y Honduras, por el contrario, el desempeño exportador no ha compensado el auge de las importaciones, de modo que su capacidad de generar divisas proviene de otra fuente, específicamente de las remesas de trabajadores migrantes, en particular desde los Estados Unidos. Desde mediados de los años noventa, las remesas hacia El Salvador representan mucho más de la mitad de su déficit de la balanza comercial de bienes y servicios, mientras que para Honduras representan casi la mitad (véase el cuadro 1). La importancia de las remesas es mucho mayor para El Salvador, donde llegaron a representar 84,5% anual en el quinquenio 1995-1999.

El financiamiento implícito y explícito de la liberalización comercial y la promoción de exportaciones ha implicado costos fiscales para los tres países, como se sustenta empíricamente en la sección 4. Honduras muestra la posición más desfavorable cuando el déficit fiscal del gobierno central es medido como porcentaje del PIB (véa-

## Cuadro 1

### COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS: INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR, REMESAS DE TRABAJADORES MIGRANTES Y DÉFICIT FISCAL POR SUBPERÍODOS, 1990-2003

Indicador	País	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Exportaciones de bienes y servicios (% de crecimiento anual)	Costa Rica	9,2	14,8	1,0
	El Salvador	13,7	13,0	6,4
	Honduras	-0,9	2,7	3,0
Exportaciones tradicionales (% de las exportaciones de bienes)	Costa Rica	35,9	23,1	13,9
	El Salvador	34,1	20,0	7,4
	Honduras	58,9	37,3	24,6
Exportaciones no tradicionales (% de las exportaciones de bienes)	Costa Rica	50,5	67,9	79,5
	El Salvador	48,4	34,1	34,8
	Honduras	36,3	42,7	44,0
Exportaciones de maquila (% de las exportaciones de bienes)	Costa Rica	13,6	9,0	6,5
	El Salvador	17,5	45,8	57,8
	Honduras	4,8	20,0	31,4
Importaciones de bienes y servicios (% de crecimiento anual)	Costa Rica	9,9	9,2	2,2
	El Salvador	20,1	8,8	6,2
	Honduras	3,8	3,4	2,8
Importaciones de bienes de consumo (% de las importaciones de bienes)	Costa Rica	20,6	21,6	20,6
	El Salvador	25,5	26,0	24,2
	Honduras	25,6	21,4	24,9
Importaciones de bienes intermedios y de capital (% de las importaciones de bienes)	Costa Rica	78,3	78,0	79,4
	El Salvador	74,3	66,3	56,5
	Honduras	73,1	76,8	71,9
Importaciones de otros bienes (% de las importaciones de bienes) <sup>a</sup>	Costa Rica	1,1	0,5	0,1
	El Salvador	0,2	7,7	19,3
	Honduras	1,3	1,8	3,2
Balanza comercial de bienes y servicios (% del PIB)	Costa Rica	-5,4	-1,5	-1,8
	El Salvador	-14,5	-12,9	-15,3
	Honduras	-7,5	-7,7	-15,9
Remesas netas de trabajadores migrantes (% de la balanza comercial de bienes y servicios)	Costa Rica <sup>b</sup>	-	23,9	26,4
	El Salvador	70,1	84,5	67,0
	Honduras	30,6	48,1	46,5
Déficit del gobierno central (% del PIB)	Costa Rica	2,9	3,0	3,3
	El Salvador	2,0	1,6	2,8
	Honduras	7,0	3,1	5,2

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de los estudios económicos de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Los datos de remesas provienen de IMF (1995, 1998 y 2004).

<sup>a</sup> Se refiere básicamente a importaciones de maquila.

<sup>b</sup> Es probable que en el período 1990-1994 los montos de remesas en Costa Rica fueran marginales, por lo cual no se contabilizaban en forma independiente.

se el cuadro 1). El financiamiento del déficit fiscal ha sido oneroso en general y, por razones que aquí no se estudian, ha repercutido negativamente en la inversión y el crecimiento.

En los años noventa el crecimiento económico superó el 5% anual en Costa Rica y El Salvador, mientras que en Honduras apenas sobrepasó el 3% (véase el cuadro 2). Costa Rica y El Salvador experimentaron desaceleración del crecimiento a inicios de la presente década, desaceleración que no se observa en Honduras. La evolución del crecimiento indica, por una parte, que Costa Rica y El Salvador han logrado crecer a un mayor ritmo que Honduras, por lo menos en los noventa y, por la otra, que el crecimiento no ha seguido un patrón sostenido, principalmente en los dos primeros países. Por lo que se ha mencionado y, por otras razones que se presentan más adelante, las fuentes del crecimiento de Costa Rica y El Salvador no son las mismas. Otro aspecto a destacar es que la agricultura creció en Costa Rica mucho más que en los otros dos países en el período 1990-2003.

En consonancia con el crecimiento de Costa Rica en los años noventa, el empleo creció casi 3% anual (véase el cuadro 2). La caída importante de la producción costarricense, la cual se explica por el desempeño de la exportación de microprocesadores en 2000-2001 y de la producción agrícola en 2002, estuvo acompañada de un aumento significativo en el empleo, principalmente en sectores terciarios, donde posiblemente aumentó la informalidad. El empleo total y la producción en El Salvador también crecieron entre 1990 y 2001, principalmente en los servicios en términos generales. Ello es consistente con el desplazamiento de la economía hacia un mayor consumo de bienes y servicios no transables y con la incapacidad del sector exportador para constituirse en motor de crecimiento y de generación de divisas. En los años noventa el empleo también creció en Honduras con un empuje importante de los sectores no agrícolas. Sin embargo, la caída del empleo en los sectores terciarios afectó el empleo total en 2001 y 2003.

Los cambios del empleo han estado acompañados de variaciones diferenciadas del ingreso laboral por país (véase el cuadro 3). El ingreso medio real de la PEA ocupada creció sostenidamente en Costa Rica, excepto en las zonas rurales en 2000, donde cayó por el

## Cuadro 2

### COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS: TASA PORCENTUAL DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO POR SUBPERÍODOS, 1990-2003

	Producción <sup>a</sup>			Empleo		
	1990-1994	1995-1999	2000-2003	1990-1994	1995-1999	2000-2003
<b>Costa Rica</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>	<b>3,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>6,3</b>
Agricultura	4,3	4,7	1,8	-2,0	1,1	0,0
Industria <sup>b</sup>	6,1	8,2	1,1	3,0	0,5	4,8
Servicios	5,6	4,3	4,9	5,1	4,6	9,0
<b>El Salvador<sup>c</sup></b>	<b>6,0</b>	<b>4,0</b>	<b>2,0</b>	<b>7,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>
Agricultura	1,0	2,6	-2,9	17,6	-1,4	3,4
Industria <sup>b</sup>	6,9	5,2	3,9	4,3	2,5	0,9
Servicios	7,0	3,8	2,2	4,7	6,0	5,4
<b>Honduras<sup>d</sup></b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>4,6</b>	<b>5,2</b>	<b>-0,5</b>
Agricultura	2,5	1,0	3,4	0,0	4,1	0,5
Industria <sup>b</sup>	3,7	4,0	3,4	15,0	3,3	5,3
Servicios	3,5	3,6	3,3	10,2	7,3	-2,5

Fuente: elaboración propia con base en datos de producción y estructura porcentual del empleo del Banco Mundial (*World Development Indicators Online Database*) y datos de empleo total de las estadísticas de los Estudios Económicos de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

<sup>a</sup> Cálculos en base al PIB en millones de colones de 1991 en Costa Rica, millones de colones de 1990 en El Salvador y millones de lempiras de 1978 en Honduras.

<sup>b</sup> Industria incluye minería, construcción, electricidad y agua.

<sup>c</sup> El período 1990-1994 no incluye los datos de 1993 y el período 2000-2003 sólo incluye los datos de los dos primeros años. Los datos de empleo total del período 1990-1992 se construyeron con base en información de fuerza de trabajo y desempleo abierto de la CEPAL.

<sup>d</sup> Los datos de empleo del año 2000 no se incluyen debido a que la Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples no se realizó ese año.

impacto que la eliminación de los subsidios a las exportaciones acreció sobre la producción. Una tendencia similar se presentó en El Salvador, pero fue la desaceleración del crecimiento a inicios de la presente década la que afectó el ingreso medio real de la PEA ocupada. En Honduras ocurrió una caída importante del ingreso medio real de la PEA ocupada urbana en los años noventa. En 2000, un trabajador hondureño ganaba en promedio menos que en 1990. El cam-

bio del ingreso medio real de la PEA ocupada se refleja en un cambio similar del ingreso medio real de los hogares, con excepción de las zonas rurales de El Salvador.<sup>1</sup>

Costa Rica muestra la distribución más equitativa de los ingresos según el coeficiente de Gini; sin embargo, desde finales de los años ochenta la desigualdad de los ingresos de la PEA ocupada se ha incrementado (véase el cuadro 3). A pesar de que en El Salvador y Honduras la desigualdad del ingreso de la PEA ocupada se había reducido hasta alrededor de 1997, a partir de ese año se observa un deterioro, aunque en la década actual la situación tiende a mejorar en Honduras. La mayor inequidad de los ingresos primarios ha afectado la distribución del ingreso de los hogares en la mayoría de los países. Únicamente en Honduras la distribución del ingreso de los hogares fue menos desigual en 2002 que en 1990, pero no hay indicios claros de que ello sea producto de las reformas económicas. La desigualdad del ingreso de los hogares salvadoreños no aumentó, posiblemente porque las remesas han beneficiado a los más pobres, principalmente en las áreas rurales.

La pobreza en Costa Rica tiende a bajar desde 1990, a pesar de la creciente desigualdad, aunque la tendencia se estancó a finales de esa década, cuando aumentó la pobreza rural por la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas y choques desfavorables en los precios mundiales de exportación (véase el cuadro 3). Con todo, la población pobre en 2002 fue 7% menor que la registrada en 1990. La situación es más compleja en El Salvador y Honduras, donde en 1997 el problema afectó respectivamente a 25 y 53% más de la población que en Costa Rica. Incluso la pobreza rural costarricense es muy inferior a la pobreza urbana salvadoreña y hondureña, aunque debe subrayarse que en El Salvador la pobreza se ha reducido, principalmente en las áreas rurales, en gran medida por las remesas, como se demuestra en la sección 4. La pobreza total en Honduras cayó en la primera mitad de los años noventa, pero luego ha fluctuado, reproduciendo básicamente los cambios en el área rural, ya que el porcentaje de la población urbana pobre se ha reducido sostenidamente desde 1997. Las remesas también han contribuido a reducir la pobreza

---

<sup>1</sup> Las posibles causas de esta divergencia en El Salvador se exponen en Sánchez (2005).

## Cuadro 3

## COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS: INDICADORES DEL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y DE LA POBREZA, EN DIVERSOS AÑOS, 1990-2002

País	Año	Ingreso medio real de la PEA ocupada (moneda local)		Coeficiente de Gini del ingreso primario	Ingreso medio real de los hogares (moneda local)		Coeficiente de Gini del ingreso de los hogares	Población bajo la línea de pobreza		
		Urbano	Rural		Urbano	Rural		Total país	Zonas urbanas	Zonas rurales
Costa Rica	1990	66.055	44.703	0,40	121.947	81.518	0,44	26,2	24,8	27,3
	1997	72.411	49.915	0,42	135.771	85.569	0,45	22,5	19,3	24,8
	1999	78.576	57.062	0,43	155.711	98.726	0,47	20,3	18,1	22,3
	2002	82.848	54.807	0,46	156.775	95.470	0,49	20,3	17,5	24,3
El Salvador	1995	1.727	756	0,55	3.505	1.607	0,51	54,2	45,8	64,4
	1997	1.921	782	0,50	3.590	1.532	0,51	55,5	44,4	69,2
	1999	2.081	1.087	0,54	3.816	1.566	0,52	49,8	38,7	65,1
	2001	1.896	754	0,58	3.695	1.633	0,53	48,9	39,4	62,4
Honduras	1990	1.631	610	0,52	3.203	1.183	0,62	80,5	69,8	88,0
	1997	1.294	677	0,50	3.041	1.435	0,56	79,1	72,6	84,2
	1999	1.188	658	0,53	2.732	1.207	0,56	79,7	71,7	86,3
	2002	1.279	480	0,49	2.948	1.131	0,59	77,3	66,7	86,1

Fuente: Los datos del coeficiente de Gini del ingreso primario *per cápita* fueron tomados de Sauma y Sánchez (2004) para Costa Rica, Segovia y Lardé (2002) para El Salvador, y Cuesta y Sánchez (2004) para Honduras, con excepción de 1990 y 2002 en Honduras, 2001 en El Salvador y 2002 en Costa Rica, años para los cuales las estimaciones son de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México a partir de las encuestas de hogares de cada país. El resto de los datos son de CEPAL (2004).

hondureña en los últimos años, especialmente en las áreas urbanas, como se comprueba más adelante.

En la sección 4 se documenta que, además de las remesas, las políticas comercial y cambiaria y otros factores también han afectado la pobreza en los países considerados, aunque en magnitudes diferentes. La política social, no considerada en este estudio, indudablemente ha jugado un papel fundamental en la evolución de la pobreza. Como se muestra en CEPAL (2004), el gasto público social *per cápita* creció sostenidamente en Costa Rica y El Salvador, mientras que en Honduras fue fluctuante entre inicios de los años noventa y 2001. Las grandes brechas de inversión social en estos países también explican los diferentes niveles de pobreza. El gasto público social *per cápita* en dólares de 1997 en los bienios 1992-1993 y 2000-2001 fue: 492 y 689 en Costa Rica, 53 y 82 en El Salvador y 63 y 77 en Honduras, respectivamente. El comportamiento y uso del gasto público social ha colocado a Costa Rica, junto a Uruguay y a Chile, a la vanguardia de los países latinoamericanos cuya política de gasto público social ha sido relativamente eficiente, en tanto se le asocia con una incidencia de la pobreza relativamente baja, como lo indica el gráfico 2.

## **II. VINCULACIONES DE LA REFORMA COMERCIAL CON OTROS FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS: ASPECTOS ANALÍTICOS Y METODOLÓGICOS**

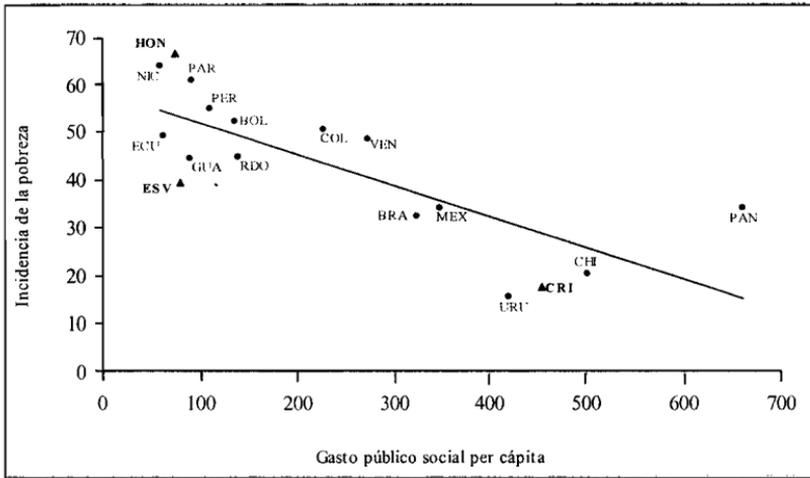
Las reformas comerciales pretendían alcanzar un crecimiento económico basado en las exportaciones. Ello requeriría un manejo cambiario y políticas de promoción de exportaciones adecuadas para elevar el precio o la rentabilidad de los bienes y servicios exportables respecto de los importables y no transables.<sup>2</sup> Luego, la apertura comercial, en especial la reducción de tarifas, debía significar más

---

<sup>2</sup> Los bienes y servicios vinculados con el resto del mundo, ya sea porque son producidos para el mercado externo, además de probablemente para el mercado doméstico, o porque son importados pero pueden ser producidos domésticamente, se denominan exportables e importables, respectivamente. Juntos se consideran transables. Así, no transables son todos los bienes y servicios que se producen exclusivamente para el mercado doméstico.

## Gráfico 2

### AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA<sup>a</sup> Y EL GASTO PÚBLICO SOCIAL *PER CÁPITA*<sup>b</sup>, ALREDEDOR DE 2000-2002



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (2004).

<sup>a</sup> Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza en el año 2002, excepto Brasil, El Salvador, México, Paraguay y Perú, cuyos datos son de 2001, y Chile que son de 2000. La incidencia de la pobreza en Uruguay es sólo urbana.

<sup>b</sup> Dólares de 1997 en el bienio 2000-2001. Excluye el gasto en seguridad social.

competencia para los sectores de importables y disminución del costo de materias primas y bienes de capital importados para la producción exportadora.<sup>3</sup> El impacto de las reformas comerciales sobre la rentabilidad relativa de los exportables perduraría, en tanto los precios de los no transables tendieran a alinearse con los internacionales. Pero cabía la posibilidad de que el esperado ajuste de los precios relativos en favor de los exportables no sucediera, ya que los flujos de capital, las remesas y los precios mundiales podían repercutir en los precios de los transables por su efecto sobre el tipo de cambio real.

<sup>3</sup> Sectores importables son aquellos que se producen para el mercado doméstico y compiten con las importaciones; en otras palabras, sectores sustitutos de las importaciones.

De cualquier forma, el ajuste de los precios relativos afectaría la distribución del ingreso, según un vínculo teórico plenamente establecido. Una de las premisas de la teoría tradicional del comercio internacional de las ventajas comparativas, asociada al planteamiento de Heckscher-Ohlin-Samuelsón, es que los países en desarrollo, por su rica dotación del factor trabajo, deberían especializarse principalmente en la producción de bienes agrícolas, pero también en ciertas manufacturas consideradas exportables. Entonces, el mayor precio relativo de estos exportables, bien por reducción de las tarifas a las importaciones, bien por promoción deliberada de las exportaciones, o por ambas cosas, induciría a los productores a aumentar su demanda de mano de obra. Por la dotación relativa de trabajo y capital, ello mejoraría la distribución del ingreso de los trabajadores y disminuiría el de los perceptores de ganancias. Extensiones de esta teoría incluyen una gama más amplia de factores e incluso reformulaciones que diferencian el factor trabajo según su nivel de calificación.<sup>4</sup> Tal línea de pensamiento concluye que la política comercial, mediante su efecto en el precio relativo de los exportables, afecta la remuneración relativa del factor trabajo respecto a los otros factores e, incluso, la remuneración relativa entre trabajadores calificados y no calificados.

Por otra parte, el modelo de la economía dependiente establece un vínculo aún más directo entre la política comercial y el nivel y la distribución sectorial del ingreso laboral.<sup>5</sup> El cambio favorable del precio de los exportables incentiva a los productores a demandar más trabajo, ocasionando así un ajuste salarial que equilibra el mercado de trabajo. Como simultáneamente caería la demanda relativa de trabajadores en los sectores de importables y probablemente de los no transables, el ajuste de precios relativos afectaría la distribución sectorial del salario.<sup>6</sup> El efecto distributivo podría variar, dependiendo

---

<sup>4</sup> Véase Sánchez (2004), donde se hace un recuento detallado de la literatura relevante.

<sup>5</sup> Este modelo también es conocido como "modelo australiano tradicional", ya que fue desarrollado por economistas australianos. Cox-Edwards y Edwards (1994) y Edwards (1988), entre otros autores, lo retoman para aplicarlo a economías pequeñas y abiertas en desarrollo.

<sup>6</sup> Según el modelo de la economía dependiente, ante un cambio en el precio de los transables como resultado de una política comercial, el precio de los no transables cambiará, dependiendo de efectos en la demanda y la oferta; en particular, dependiendo del grado de sustitución por el lado de la demanda y la magnitud del efecto ingreso.

del grado de segmentación del mercado de trabajo.<sup>7</sup> En un mercado de trabajo segmentado existen rigideces salariales e inmovilidad imperfecta de trabajadores por las barreras de entrada en algunos segmentos. Todo ello repercute en las brechas de ingreso laboral entre sectores y se genera desempleo, afectándose la distribución de los ingresos laborales en el nivel sectorial.

Las teorías acotadas sugieren que las reformas comerciales tienen potencial para afectar el nivel y la distribución de los ingresos factoriales, principalmente mediante el mercado laboral. Sin embargo, no predicen el efecto potencial en la pobreza que, sin embargo, se ha estudiado más recientemente a nivel empírico.<sup>8</sup> Las teorías citadas tampoco hacen referencia a otros ámbitos de la política macroeconómica, más allá de la que aplica al ámbito comercial.

En la realidad, los precios relativos son también afectados por otros factores internos y externos. Por ejemplo, el tipo de cambio nominal, ya sea manipulado deliberadamente, o ajustado en el mercado, y los cambios en los precios mundiales influyen en el precio de los exportables y los importables en forma similar a una política de promoción de exportaciones o una de liberalización de importaciones, como se demuestra de manera formal en Sánchez (2004). La política fiscal implica definiciones de impuestos que directa o indirectamente alteran los precios de los no transables respecto a los precios de los transables. Con un régimen cambiario y una cuenta de capitales de la balanza de pagos relativamente liberalizados, las entradas de capital e incluso las remesas pueden alterar los precios relativos mediante el ajuste del tipo de cambio. En estas situaciones hipotéticas y en la planteada para la política comercial, los mecanismos de transmisión asociados causan cambios distributivos y de pobreza, que se pueden explicar según la figura 1.

Un cambio en los precios relativos podría repercutir en los precios domésticos de consumo, afectando la absorción en el mercado de bienes y servicios. Los productores variarían su demanda de insumos y los hogares la de bienes y servicios de consumo básico y no bási-

---

<sup>7</sup> El fenómeno de la segmentación del mercado de trabajo es tomado en cuenta en la literatura del modelo de la economía dependiente. Véase, entre otros, Agénor (1996).

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Ganuza y otros (2002, 2004) y Sánchez (2004, 2005).

co, efecto este último que podría compensarse o intensificarse si hubiera transferencias del gobierno o remesas a los hogares. Asimismo, los productores variarían los niveles de inversión en reacción al cambio en la rentabilidad relativa de los sectores de exportables, importables y no transables. Además, el gasto del gobierno podría cambiar como resultado de una variación en los ingresos tributarios y el consumo, generando impactos adicionales en el mercado de bienes y servicios.

Como contrapunto están los efectos de por el lado de la oferta que inciden en el mercado de factores. El efecto final en la absorción doméstica, que también dependería del cambio final en el ingreso de los factores, podría ocasionar más modificaciones en el sistema de demanda mediante ajustes adicionales en los precios (véase la línea discontinua en la figura 1). El resultado final en el ingreso de los factores determinaría el impacto en la distribución del ingreso primario.

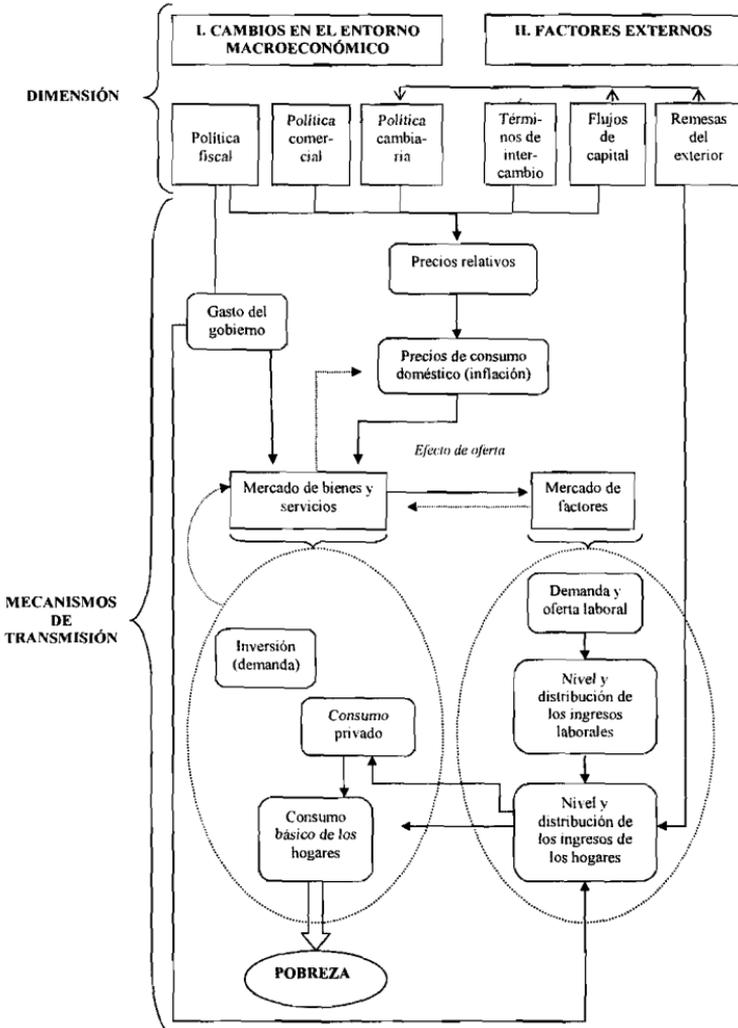
El cambio definitivo de la rentabilidad relativa de los sectores incidiría en el uso de los factores modificando el nivel y, posiblemente, la composición de la demanda laboral, con repercusiones en el nivel y la distribución del ingreso laboral. La respuesta de la oferta laboral podría afectar aún más el nivel y la distribución del ingreso laboral, cuyos cambios posiblemente se verían reflejados en variaciones similares de la distribución del ingreso de los hogares, pero no necesariamente cuando este último es afectado por transferencias del gobierno o remesas, además de la percepción de ganancias en hogares no pobres. El resultado final en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares, principalmente, pero también en los precios de consumo, determina las posibilidades de satisfacción del consumo básico y, por consiguiente, la pobreza.

Tal gama amplia de interrelaciones y efectos estaría acompañada de ajustes macroeconómicos y factores internos relacionados con el cambio tecnológico, el capital humano y la productividad, entre otros. Éstos podrían resultar determinantes para comprender el efecto final en la desigualdad y la pobreza.

Lo anterior sólo se puede analizar en conjunto mediante un modelo de equilibrio general computable (MEGC). Los hallazgos que se presentan en la siguiente sección se basan en una serie de simulaciones a partir de un MEGC estático por país, cuyos resultados se

**Figura 1**

**MAPEO DE LOS PRINCIPALES EFECTOS DE ALGUNAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DE FACTORES EXTERNOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA**



Fuente: Sánchez (2005).

analizan considerando las tendencias reales observadas. La estructura funcional del modelo sigue la del multisectorial estandarizado de Löfgren y otros (2001) que, a su vez, se basa en la tradición de los modelos neoclásico-estructuralistas de Dervis y otros (1982) y Robinson (1989). No obstante, se hacen algunas variaciones menores como se explica en Sánchez (2005), donde también se describe en detalle el modelo utilizado, incluyendo su enunciado matemático.<sup>9</sup>

Las reglas de cierre macroeconómico iniciales del MEGC de cada país se describen a continuación. El desempleo permite equilibrar el mercado de capital y de trabajadores no asalariados y asalariados no calificados. En el caso de los trabajadores asalariados calificados no hay desempleo adicional más allá del registrado en el año base; por tanto, este mercado se equilibra por medio de un ajuste de salarios. Para garantizar el equilibrio de la cuenta corriente con el resto del mundo –es decir, que los ingresos y los gastos en moneda extranjera sean iguales–, hay una variación del ahorro externo, manteniendo fijo el tipo de cambio nominal. Esta condición de equilibrio inicial se altera en algunas simulaciones como se menciona oportunamente. La diferencia entre el ingreso corriente y el gasto corriente se cubre permitiendo una variación del ahorro corriente, que es equivalente al balance corriente del gobierno, que en los tres países corresponde a un déficit en el año base. Asimismo, la inversión está determinada por medio del ahorro. Sin embargo, para eliminar la posibilidad de cambios bruscos en los agregados macro que podrían surgir en las simulaciones, principalmente por medio del ahorro, el consumo de los hogares se define implícitamente fijando la inversión y el consumo del gobierno, ambos como proporción de la absorción nominal del año base. Por tanto, cualquier cambio en la absorción nominal se distribuye equitativamente entre sus tres componentes, según las proporciones iniciales. Estas últimas y la equivalencia ahorro-inversión misma se mantienen por medio de un ajuste endógeno del consumo del gobierno y de las tasas de ahorro de las instituciones domésticas no gubernamentales.

---

<sup>9</sup> Las principales variaciones con respecto del modelo de Löfgren y otros (2001) son las siguientes: el ahorro externo se descompone en flujos de capital e IED, se incorporan variables para el desempleo y el salario real por tipo de trabajador, y el tipo de cambio real se trata de forma explícita.

El marco contable de cada MEGC está dado por una matriz de contabilidad social (MCS) que, para solucionar el modelo, se complementó con información de elasticidades y acervos de factores provenientes de Sánchez (2004) para Costa Rica, e información recopilada para el estudio presentada en Ganuza y otros (2004) para El Salvador y Honduras.<sup>10</sup> Las matrices de Costa Rica y de Honduras son de 1997, y la de El Salvador de 1999. Éstos son los años base del MEGC de cada país, con respecto a los cuales se reportan los resultados de las simulaciones en la sección siguiente. Por limitación de espacio sólo se presentan los resultados de simulación agregados considerados más relevantes. Un detalle de los resultados por industrias de producción (agricultura, industria y servicios) se presenta en Sánchez (2005).

La ventaja del MEGC utilizado es que permite simular el impacto de cambios en los precios relativos causados por una o varias políticas macroeconómicas y/o incluso uno o varios choques externos, incorporando todos los efectos e interrelaciones descritas anteriormente. Sin embargo, adolece de una limitación típica, a saber, que sólo determina la distribución del ingreso medio entre los grupos de factores e instituciones. Ello sucede porque el modelo está calibrado con una MCS que consiste en un conjunto de cuentas, algunas de las cuales representan grupos de factores e instituciones. Por lo tanto, aun cuando se determina la distribución del ingreso medio entre esos grupos, no se genera ningún resultado sobre la distribución del ingreso dentro de ellos, factor que también es de suma importancia para explicar la distribución total del ingreso y la incidencia de la pobreza.

Para compensar esta limitación, el MEGC se combinó con una metodología de microsimulaciones originalmente utilizada por Almeida dos Reis y Paes de Barros (1991) para analizar la distribución de los ingresos laborales, y posteriormente usada para analizar la distribución del ingreso de los hogares y la pobreza en Paes de Barros y Leite (1998), Paes de Barros (1999), Frenkel y González (2000), Vos y de Jong (2001), Ganuza y otros (2002, 2004) y Sánchez (2004, 2005).

---

<sup>10</sup> La MCS proporciona los valores iniciales del MEGC y prácticamente todos sus parámetros como se explica en detalle en Sánchez (2004).

Según esta metodología, la estructura del mercado de trabajo  $l$  en el año base está definida en términos de tasas de participación y desempleo de diferentes tipos de trabajadores; la estructura de empleo y remuneraciones de los diferentes tipos de trabajadores, definida por sector de actividad y categoría ocupacional; y la composición de la fuerza del trabajo ocupada, definida por el nivel de calificación. La simulación de un choque de política o de otra índole a partir del MEGC provee una nueva estructura del mercado de trabajo contrafáctica  $l^*$  que se usa para generar números aleatorios a partir de una distribución normal con dos propósitos. Primero, para determinar los individuos en edad de trabajar que cambian su condición de participación o que se mueven de un segmento a otro. Segundo, para asignar nuevos ingresos medios a los ocupados. El supuesto implícito es que, en promedio, el efecto de los cambios aleatorios refleja correctamente el impacto real de los cambios del mercado de trabajo.

Debido a que la aproximación de la oferta de trabajo y de las decisiones de ocupación se hace mediante procesos aleatorios, las microsimulaciones se repiten varias veces, como en los procesos de Monte Carlo. Ello permite construir intervalos de confianza de 95% para índices de desigualdad y pobreza. Así se determina la distribución total de los ingresos (de las personas y hogares) y la pobreza, si la estructura del mercado de trabajo hubiera sido  $l^*$  y no  $l$ , considerando todos los trabajadores y hogares de la muestra de una encuesta nacional.<sup>11</sup> Como los choques de política y de otra índole simulados afectan los precios de consumo de una canasta de bienes y servicios básicos, los resultados de pobreza total y extrema se generaron utilizando líneas de pobreza e indigencia endógenas derivadas mediante la identificación del vector de precios de consumo y el sistema de gasto del MEGC, como se explica en detalle en Sánchez (2005, anexo IV).

---

<sup>11</sup> Las microsimulaciones se implementaron utilizando las encuestas de hogares de cada país, incluyendo la corrección de los ingresos por subdeclaración y no declaración que realiza la CEPAL.

### III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES CONSIDERANDO LAS TENDENCIAS REALES OBSERVADAS

#### 1. Reformas comerciales

Con el objetivo de analizar el impacto de las reformas comerciales en los países considerados, el MEGC se usó para simular por separado (SIM1 y SIM2) y en conjunto (SIM3), reducciones a la mitad de las tarifas a las importaciones y de los impuestos a las exportaciones con respecto al año base.<sup>12</sup> Ambos tipos de reformas simuladas se denominan indistintamente liberalización de importaciones y promoción de exportaciones. Los principales resultados de éstas y de las demás simulaciones examinadas se resumen en el cuadro 4. Los cambios pormenorizados en el mercado laboral para los trabajadores asalariados y no asalariados, y calificados y no calificados, se presentan en el cuadro A1 del Anexo.

La reducción de tarifas simulada disminuye el precio relativo de los importables, provocando una reasignación de los recursos bastante modesta (véase el cuadro 4). El consumo doméstico e importado aumenta y ello tiene repercusiones macroeconómicas. Un mayor consumo del gobierno aunado a la caída de ingresos arancelarios provoca un aumento del déficit corriente del gobierno con respecto al PIB. Aun cuando se destinen más recursos al sector exportador, principalmente al agrícola, el déficit comercial se ensancha. Pese al aumento del consumo, la inversión y las exportaciones, hay sustitución de producción interna por bienes importados, lo cual explica el pequeño incremento del PIB observado, únicamente notable en Honduras.

La promoción de exportaciones simulada eleva la rentabilidad relativa del sector exportador que recibe más recursos con respecto a la reducción de las tarifas, en especial el agrícola (véase el cuadro

---

<sup>12</sup> La simulación SIM2 es equivalente al incremento del subsidio implícito al precio doméstico de las exportaciones en 50%. En el año base del MEGC de El Salvador no existían los impuestos ni los subsidios a las exportaciones. Por lo tanto, se simuló un aumento de 50% en el subsidio implícito a las exportaciones agrícolas no tradicionales (o exportaciones agrícolas, excepto las de café, algodón, caña de azúcar y granos básicos).

4). Debido a ello, las exportaciones totales de Costa Rica son 5,4% mayores. Las exportaciones agrícolas de El Salvador y Honduras resultan mucho mayores, pero ello no se refleja en el nivel agregado por las caídas de las exportaciones no agrícolas. Los tres países reducen el déficit comercial con respecto al PIB, pero los cambios son importantes sólo en Costa Rica. También hay un deterioro fiscal asociado a la disminución de ingresos por concepto de impuestos a las exportaciones y al consumo. Según el modelo, la oferta nacional para el mercado doméstico decae, lo cual se refleja en contracción del consumo y la inversión, que explica la escasa variación del producto total, que en Honduras cae incluso en forma marginal.

Los efectos de los dos tipos de reformas comerciales simuladas se refuerzan en el caso de las exportaciones y la producción, principalmente las agrícolas (véase el cuadro 4). Ello resulta relativamente más marcado en Costa Rica, lo cual es consistente con el crecimiento estimulado por las exportaciones de ese país. Debido a la menor asignación de recursos para el mercado doméstico, la promoción de exportaciones simulada disminuye la producción en Honduras y, en este sentido, los resultados son contradictorios, pero no más importantes que los de la reducción de tarifas simulada. Ello es consistente con el hecho de que el desempeño exportador hondureño no ha sido el motor del crecimiento económico, el cual se vincula con incrementos temporales de la inversión y del consumo del gobierno. Según el modelo, el incremento de las exportaciones sólo ha permitido aliviar el déficit comercial de Costa Rica, donde las reformas comerciales simuladas tienen, sin embargo, efectos fiscales similarmente adversos a los de los otros dos países. Estos resultados indican que las reformas comerciales implementadas han tenido costos fiscales para los tres países y sólo han sido decisivas para reducir el déficit comercial de Costa Rica.

Los resultados simulados en el empleo son consistentes con los de la producción (véase el cuadro 4). Los dos tipos de reformas comerciales simuladas privilegian relativamente el empleo no asalariado y no calificado, excepto en Honduras con la promoción de exportaciones (véase el cuadro A1). En general, la demanda de trabajadores calificados aumenta de manera marginal, pero, por ser estático el modelo utilizado, la oferta de trabajadores se supone fija y ello inci-

de en los resultados. Se promueve relativamente más el empleo en el sector de no transables debido al efecto de la reducción de tarifas. La excepción es Costa Rica, donde el aumento del empleo en los sectores de transables y no transables es relativamente balanceado por el efecto de la promoción de exportaciones en el empleo agrícola. En la realidad, el crecimiento de los sectores terciarios costarricenses ha sido consistente con las reformas comerciales.<sup>13</sup>

El ajuste del ingreso laboral real por trabajador ocupado es sumamente favorable en El Salvador, producto de las reformas comerciales simuladas (véase el cuadro 4). La reducción de las tarifas explica el mismo efecto en los otros países, pero con cambios más modestos, que en Costa Rica son incluso compensados por el efecto de la promoción de exportaciones simulada.

La reducción de tarifas simulada ensancha la brecha del ingreso laboral entre asalariados y no asalariados, y entre calificados y no calificados (véase el cuadro A1). Entonces, hay deterioro en la distribución del ingreso laboral en Costa Rica y El Salvador, según el coeficiente de Gini (véase el cuadro 4). En cambio, en Honduras el efecto en el empleo provoca una contracción marginal en la desigualdad del ingreso laboral. La promoción de exportaciones simulada refuerza el efecto distributivo de la reducción de tarifas en Costa Rica mediante su efecto en el empleo por tipo de trabajador. En el Salvador sucede lo contrario en tanto la brecha del ingreso laboral entre calificados y no calificados se contrae, principalmente por los cambios en la agricultura y en la construcción. En Honduras no se observa cambio importante alguno en este sentido. Los efectos mencionados se reflejan en la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares en los tres países, aunque con cambios bastante pequeños.

Los cambios en el mercado de trabajo por la reducción de tarifas simulada incrementan el ingreso laboral real de los hogares, lo cual, aunado a una pequeña reducción del costo de consumo básico, ocasiona disminución de la pobreza, principalmente la extrema y sobre

---

<sup>13</sup> Los sectores terciarios costarricenses han estado directamente relacionados con el proceso de apertura comercial y financiera, en particular el comercio, restaurantes y hoteles, y en menor grado los servicios financieros, seguros, bienes inmuebles y otros servicios a las empresas.

todo la urbana (véase el cuadro 4). El efecto sólo tiene relativa importancia en la reducción de la pobreza total y extrema de Costa Rica, y en la pobreza extrema de Honduras. La promoción de exportaciones simulada, en cambio, deteriora la situación de pobreza en ambos países con dos excepciones. La mejor distribución de los ingresos en Honduras, explicada por un mayor nivel de empleo en los servicios, provoca disminución de la pobreza urbana. Debido al ajuste del ingreso laboral de los hogares rurales de Costa Rica, la pobreza rural disminuye. La pobreza se reduce marginalmente en El Salvador por el ajuste en el ingreso laboral. Así, los efectos simulados de las reformas comerciales combinadas en Costa Rica y Honduras prácticamente reflejan el efecto de la reducción de tarifas. La pobreza y la desigualdad en El Salvador casi no cambian. El impacto simulado en la pobreza es relativamente más favorable en Costa Rica porque la población rural se beneficia más que la de los otros dos países.

Los resultados de las simulaciones analizados a la luz de las tendencias reales observadas indican que la desigualdad y la pobreza se explican parcialmente por las reformas comerciales, principalmente en Costa Rica. Entre 1997 y 2002, en Costa Rica aumentó la desigualdad de los ingresos y declinó la pobreza total, sobre todo la rural, como lo predice el modelo.<sup>14</sup> Durante esos años se implementaron reformas comerciales similares a las aquí simuladas.

En el mismo período, Honduras implementó políticas comerciales similares pero menos radicales y sólo experimentó disminución de la pobreza total urbana. Asimismo, la desigualdad del ingreso de la población ocupada se amplió entre 1997 y 1999, mientras que la desigualdad del ingreso laboral prácticamente no varió. Luego, en la presente década, mientras la distribución del ingreso de la población ocupada mejoró, la del ingreso de los hogares se deterioró. Las simulaciones verifican estos cambios sólo en el caso de la pobreza y quizá parcialmente en la desigualdad del ingreso laboral, aunque no ocurre así en los hogares cuyo ingreso, según el modelo, se distribuye en forma más equitativa a causa de las reformas comerciales simuladas. Como se explica adelante, otros factores han tenido ma-

---

<sup>14</sup> Es importante recordar que 1997 es el año base de los modelos de Costa Rica y Honduras. El de El Salvador es 1999.

### Cuadro 4

#### RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES MACRO-MICRO DE EQUILIBRIO GENERAL (Desviación porcentual con respecto al año base del MEGC de cada país)

	SIM1			SIM2			SIM3			SIM4			SIM5			SIM6		
	CRI	ESV	HON															
Precio importables/ precio exportables	-3,0	-1,5	-2,8	-1,3	-0,9	-0,2	-4,2	-2,4	-2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	2,2	1,3
Precio no transables/ precio exportables	0,0	0,0	0,1	-1,2	-0,9	-0,2	-1,2	-0,9	-0,1	2,7	5,0	0,2	0,2	3,7	0,3	1,0	2,2	1,3
Precio no transables/ precio importables	3,1	1,6	2,9	0,0	0,0	0,0	3,1	1,5	2,9	2,7	5,0	0,2	0,2	3,7	0,3	-0,1	0,0	0,0
Tipo de cambio real	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,7	-4,8	-0,2	-0,2	-3,6	-0,3	-0,4	-0,9	-0,5
Consumo privado <sup>a</sup>	0,8	0,4	1,2	-2,7	-0,1	-0,4	-2,0	0,3	0,7	3,8	2,1	0,5	0,3	1,6	0,6	3,1	0,5	-0,7
Consumo del gobierno <sup>a</sup>	0,7	0,2	1,9	-2,8	-0,1	-0,4	-2,1	0,0	1,4	4,3	2,2	0,6	0,3	1,7	0,7	3,2	-0,6	-0,5
Formación bruta de capital <sup>a</sup>	2,3	1,1	1,9	-2,7	-0,1	-0,4	-0,4	1,0	1,3	5,1	3,9	0,6	0,3	2,9	0,7	3,1	0,8	-0,8
Exportaciones <sup>a</sup>	0,4	0,2	3,9	5,4	0,4	0,6	6,0	0,6	4,6	-6,6	-5,5	-0,5	-0,4	-4,2	-0,9	-6,0	-0,9	-1,5
Importaciones <sup>a</sup>	3,0	2,1	4,7	-1,2	0,0	0,1	1,8	2,1	4,8	3,9	6,2	0,3	0,2	4,6	0,4	1,6	0,3	-0,8
PIB (a precios de los factores) <sup>a</sup>	0,5	0,1	1,0	0,2	0,1	-0,2	0,6	0,2	0,8	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	-1,1
Transables	0,4	0,1	1,0	0,2	0,1	-0,1	0,6	0,2	0,7	-0,1	-0,2	0,2	0,0	-0,2	0,0	-0,2	0,1	-1,1
No transables	0,8	1,0	1,4	0,0	-0,1	-0,2	0,7	0,9	1,2	0,4	3,5	0,1	0,0	2,6	0,1	0,3	0,7	-0,9
Déficit corriente del gobierno/ PIB	1,2	0,6	0,7	0,2	0,4	0,0	1,4	1,0	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,4
Déficit comercial/PIB <sup>b</sup>	1,2	0,7	0,5	-2,7	-0,1	-0,2	-1,6	0,6	0,3	4,1	3,3	0,3	0,0	2,3	0,6	3,3	0,9	1,1

**Cuadro 4 (continuación)**

	SIM1			SIM2			SIM3			SIM4			SIM5			SIM6		
	CRI	ESV	HON															
Empleo	0,9	0,6	1,1	0,7	0,2	-0,1	1,7	0,8	0,9	-0,3	0,0	-1,1	0,0	0,2	0,1	-0,7	0,1	-1,3
Transables	0,8	0,6	0,9	0,8	0,2	-0,1	1,7	0,8	0,8	-0,4	-0,2	-1,2	0,0	-0,2	0,1	-0,7	0,1	-1,3
No transables	1,2	1,2	1,8	0,5	0,4	-0,2	1,8	1,6	1,6	0,2	3,0	-0,6	0,0	5,6	0,1	-0,4	0,5	-1,1
Ingreso laboral real por ocupado	0,9	0,2	0,5	-1,0	10,1	-0,2	-0,2	10,2	0,4	1,1	0,5	-0,3	0,0	-0,4	-0,1	1,5	-0,5	-0,2
Transables	0,8	0,2	0,6	-1,1	9,8	-0,2	-0,4	9,9	0,5	1,1	0,4	-0,4	0,0	-0,6	-0,1	1,7	-0,5	-0,3
No transables	1,0	0,2	0,2	-0,7	12,6	-0,1	0,3	13,2	0,2	1,1	0,2	0,1	0,1	-0,4	0,1	1,1	-0,6	0,0
Gini - ingreso laboral	0,2	0,1	-0,2	0,5	-0,1	-0,3	0,7	0,1	-0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,3	0,1
Gini - ingreso per cápita de los hogares <sup>c</sup>	0,1	0,0	-0,3	0,4	-0,2	-0,2	0,3	0,0	-0,4	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0
Pobreza total <sup>c</sup>	-1,2	-0,1	-0,3	0,6	-0,2	0,2	-1,3	0,0	-0,3	0,5	-0,4	0,1	0,0	-0,2	0,0	1,2	0,1	0,2
Urbana	-1,3	-0,1	-0,7	1,3	-0,1	-0,2	-1,2	0,0	-0,7	0,0	-0,2	0,2	0,5	-0,2	0,0	-0,5	0,3	0,0
Rural	-1,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	0,4	-1,2	0,0	0,1	0,8	-0,6	0,0	-0,3	-0,2	0,0	1,8	0,0	0,4
Pobreza extrema <sup>c</sup>	-2,2	-0,4	-1,1	0,8	-0,3	0,2	-2,4	0,1	-1,3	0,1	-0,1	-1,2	-0,5	-0,5	-0,2	4,0	0,3	1,5
Urbana	-3,0	-0,6	-1,9	1,9	-0,3	-0,5	-2,0	0,3	-1,8	-0,1	0,2	-0,8	-0,2	-0,9	0,2	-2,7	0,4	1,6
Rural	-1,8	-0,2	-0,6	-0,1	-0,4	0,7	-3,5	0,0	-0,9	0,2	-0,4	-1,5	-0,7	0,1	-0,5	4,8	0,1	1,4

<sup>a</sup> Volúmenes.

<sup>b</sup> Déficit de la cuenta corriente con el resto del mundo.

<sup>c</sup> Las variaciones simuladas en SIM5 y SIM7 no incluyen el efecto directo del aumento de las remesas en el ingreso total de los hogares.

SIM1: Reducción de 50% en las tarifas a las importaciones.

SIM2: Reducción de 50% en los impuestos a las exportaciones.

SIM3: SIM1 y SIM2 conjuntamente.

SIM4: Aumento de 25% en el ahorro externo (bajo el supuesto macroeconómico alternativo al inicial de que el ahorro externo es fijo y el tipo de cambio nominal es variable).

SIM5: Incremento de 25% en las remesas (bajo el supuesto macroeconómico alternativo al inicial de que el ahorro externo es fijo y el tipo de cambio nominal es variable).

SIM6: Disminución de 5% en el precio mundial de los principales bienes exportados.

**Cuadro 4 (continuación)**

	SIM7			SIM8			SIM9			SIM10			SIM11		
	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON
Precio importables/ precio exportables	-3,1	-0,3	-1,6	-4,2	-2,5	-3,3	-4,2	-2,4	-2,3	-4,2	-2,4	-2,6	-4,2	-2,4	-2,3
Precio no transables/ precio exportables	0,9	8,3	1,2	-3,5	-3,4	-2,8	-1,2	-0,9	0,6	-1,2	-0,9	0,2	-1,2	-0,9	0,6
Precio no transables/ precio importables	4,2	8,6	2,9	0,7	-0,9	0,5	3,1	1,5	2,9	3,1	1,5	2,8	3,1	1,5	2,9
Tipo de cambio real	-1,6	-7,3	-0,5	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Consumo privado <sup>a</sup>	3,9	3,6	-0,5	-9,7	-0,8	-7,1	1,5	6,1	8,6	-0,9	1,2	2,4	2,5	7,0	10,7
Consumo del gobierno <sup>a</sup>	4,1	2,5	0,3	-10,2	-1,2	-7,5	2,8	5,4	7,9	-0,9	1,3	4,3	4,1	6,8	11,2
Formación bruta de capital <sup>a</sup>	6,0	7,0	0,0	-9,3	-1,1	-7,8	2,6	6,1	8,7	0,7	1,9	2,8	3,8	7,1	10,4
Exportaciones <sup>a</sup>	-4,7	-7,3	3,5	20,1	3,7	13,9	12,8	7,5	8,7	6,4	1,5	9,6	13,5	8,4	13,4
Importaciones <sup>a</sup>	5,8	11,1	4,1	-4,4	-1,0	1,7	5,9	7,8	11,0	2,5	3,1	6,4	6,7	8,9	12,7
PIB (a precios de los factores) <sup>a</sup>	0,6	0,3	-0,7	1,4	0,3	-2,1	5,6	6,3	8,8	1,5	1,1	3,9	6,7	7,2	12,2
Transables	0,4	0,0	-0,9	1,8	0,3	-2,4	5,9	6,3	9,2	1,6	1,0	4,1	7,0	7,2	12,9
No transables	1,4	6,2	0,1	-0,3	-0,9	-0,5	4,6	6,1	6,5	1,4	1,8	2,6	5,3	7,1	8,0
Déficit corriente del gobierno/ PIB	1,9	1,1	1,1	0,8	0,9	0,7	0,5	0,8	-1,1	1,2	1,0	-1,1	0,4	0,8	-2,8
Déficit comercial/PIB <sup>b</sup>	4,3	3,3	0,8	-10,2	-1,2	-4,1	-2,6	0,8	-0,2	-1,5	0,7	-1,6	-2,6	0,9	-1,9

**Cuadro 4 (continuación)**

	SIM7			SIM8			SIM9			SIM10			SIM11		
	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON
Empleo	0,7	1,4	-0,3	2,9	0,9	-5,8	3,9	6,1	5,4	3,6	2,6	5,0	5,9	7,9	9,7
Transables	0,5	0,8	-0,5	3,3	1,0	-6,6	3,0	5,7	4,8	3,8	2,6	5,1	5,2	7,6	9,4
No transables	1,4	9,5	1,0	1,4	-0,3	-2,2	6,4	10,3	8,0	3,1	2,6	4,7	7,8	11,4	11,3
Ingreso laboral real por ocupado	2,4	5,7	-0,3	-1,1	9,8	-1,3	1,5	11,3	1,9	-1,4	9,3	-4,0	0,5	10,4	-2,6
Transables	2,5	5,5	-0,3	-1,1	9,5	-1,3	1,3	10,9	2,2	-1,5	8,9	-3,8	0,4	9,9	-2,1
No transables	2,2	4,9	0,1	-1,5	13,0	0,4	2,2	13,5	0,9	-0,9	12,5	-5,5	1,1	12,8	-5,3
Gini - ingreso laboral	0,9	0,2	0,0	-0,5	-0,2	-0,3	3,3	1,2	0,1	-1,7	-0,6	-2,1	1,4	0,5	-3,7
Gini - ingreso per cápita de los hogares <sup>c</sup>	0,6	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	1,4	0,5	0,1	-0,7	-0,4	-2,0	0,6	0,3	-3,3
Pobreza total <sup>c</sup>	0,4	-0,1	0,0	-1,6	0,0	0,3	-3,6	-0,1	-1,4	-1,1	0,0	0,0	-4,6	-0,2	-1,3
Urbana	-1,2	0,1	-0,2	-1,4	0,0	0,0	-7,7	-0,1	-0,8	-1,4	0,0	0,7	-10,8	-0,1	0,2
Rural	1,1	-0,3	0,2	-1,8	0,0	0,6	-2,1	-0,1	-1,8	-1,0	0,0	-0,8	-2,3	-0,1	-2,6
Pobreza extrema <sup>c</sup>	1,2	-0,1	1,4	-3,0	-0,1	-0,4	-6,6	-2,2	-4,1	-2,0	-0,6	-0,1	-8,5	-2,5	-3,8
Urbana	-5,0	0,2	1,2	-2,4	-0,2	-0,5	-12,7	-3,7	-4,1	-2,4	-1,0	3,6	-17,9	-4,3	0,8
Rural	0,7	-0,4	1,9	-5,4	0,0	-0,4	-6,3	-0,4	-4,2	-2,9	-0,1	-1,9	-6,7	-0,5	-6,0

**Fuente:** elaboración propia a partir del MEGC y las microsimulaciones de cada país.

<sup>a</sup> Volúmenes.

<sup>b</sup> Déficit de la cuenta corriente con el resto del mundo.

<sup>c</sup> Las variaciones simuladas en SIM5 y SIM7 no incluyen el efecto directo del aumento de las remesas en el ingreso total de los hogares.

SIM7: SIM3 complementada con SIM4, SIM5 y SIM6 (bajo el supuesto macroeconómico alternativo al inicial de que el ahorro externo es fijo y el tipo de cambio nominal es variable).

SIM8: SIM3 complementada con una devaluación del tipo de cambio nominal de 2,5%.

SIM9: SIM3 con un aumento de 5% en la IED y la productividad de los factores en los sectores exportadores.

SIM10: SIM3 con una recomposición de la fuerza del trabajo equivalente a incrementar el acervo de mano de obra calificada en un 5%, y reducir el acervo de mano de obra no calificada en la misma proporción, con respecto al año base del MEGC de cada país.

SIM11: SIM10 y SIM11, conjuntamente.

yor peso en la disminución de la desigualdad en Honduras, principalmente las remesas. Pero la reforma comercial indudablemente ha provocado también disminución de la pobreza urbana en el país. En El Salvador la desigualdad aumentó y la pobreza total prácticamente no varió entre 1997 y 1999, cuando se implementaron políticas comerciales similares, aunque menos radicales.

En términos generales, los resultados de las simulaciones a la luz de los hechos indican que las reformas comerciales explican en alguna medida la evolución de la pobreza y la desigualdad en El Salvador, aunque no tanto como en Costa Rica. Cabe preguntar si el efecto de tales reformas en la producción, desigualdad y la pobreza ha sido tan pobre en la realidad. Los tres países muestran un crecimiento económico que, al menos en el caso de Costa Rica y El Salvador, no ha sido pobre, aunque fluctuante y poco sostenido. Como se muestra a continuación, otros factores han condicionado los efectos esperados de las reformas comerciales en la producción, la desigualdad y la pobreza.

## **2. Choques externos y política cambiaria**

Desde inicios de los años noventa, la liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos ha provocado un aumento notable de los flujos brutos de capital (véase el cuadro 5). Las reformas comerciales, la liberalización financiera y una mayor estabilidad económica y política crearon un ambiente más atractivo para la IED, reforzado por diversas garantías de promoción para ese fin específico. La IED, vista como porcentaje del PIB, creció de manera estable en Costa Rica y Honduras, llegando a alcanzar 4 y 3,4% anual en el período 2000-2003, respectivamente.<sup>15</sup> Con altibajos, en El Salvador se incrementó 2,2% anual en el mismo período.

Los flujos de capital, la IED y las remesas son factores externos que, según el análisis presentado en la sección 3, debieron haber

---

<sup>15</sup> En Costa Rica, los mayores destinos de la IED no han sido únicamente la maquila y la agricultura, sino que también el turismo y las industrias de alta tecnología. Inclusive, en 1997 el líder mundial en la producción de microprocesadores Intel llegó a ese país y comenzó a producir en él en 1998.

## Cuadro 5

### COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS: FLUJOS BRUTOS DE CAPITAL PRIVADO E IED POR SUBPERÍODOS, 1990-2003

País	Flujos brutos de capital privado (porcentaje del PIB)			IED (porcentaje del PIB)		
	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2003	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2003
Costa Rica	5,3	8,7	9,2	2,7	3,6	4,0
El Salvador	1,3	6,2	15,2	0,3	2,5	2,2
Honduras	6,8	7,5	7,4	1,3	2,5	3,4

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial (*World Development Indicators Online Database*).

afectado el sistema económico de los tres países, aunque en diferentes grados. Asimismo, está bien establecido que desde mediados de los años noventa ha habido fluctuaciones desfavorables en el precio internacional de productos de exportación clave, que han afectado el valor unitario de las exportaciones (Sánchez, 2005).

El MEGC también se utilizó para simular el efecto de los factores externos mencionados, específicamente un aumento de 25% en el ahorro externo (SIM4), un incremento de 25% en las remesas (SIM5) y una disminución de 5% en el precio mundial de los principales bienes exportados (SIM6).<sup>16</sup> Los tres choques externos provocan una apreciación del tipo de cambio real que resulta importante en algunos casos (véase el cuadro 4). Hay una reasignación de recursos que, si bien no afecta al PIB total de manera significativa,

---

<sup>16</sup> Por las restricciones macroeconómicas del MEGC utilizado, SIM4 supone que el balance corriente con el resto del mundo se ajusta mediante el tipo de cambio nominal (manteniendo el ahorro externo fijo). SIM5 también se simuló bajo el mismo supuesto alternativo para conocer el efecto cambiario de las remesas que se consideran como fuente de choque externo por su incremento abrupto. En el caso del choque de precios, los principales bienes exportados afectados son: “bienes agrícolas no tradicionales” en Costa Rica, “otros servicios” en El Salvador, y “alimentos, bebidas y tabaco” en Honduras, los cuales respectivamente representan 22, 43,9, y 30,2% de las exportaciones totales del año base del MEGC.

sí lo recompone, lo que se refleja en una pérdida de relevancia del sector de transables con pocas excepciones.<sup>17</sup> Ella está acompañada de un auge del consumo doméstico e importado, así como de la inversión en el sector de no transables con pocas excepciones.<sup>18</sup> Al penalizarse las exportaciones, principalmente las agrícolas, y a raíz de las mayores importaciones, el déficit comercial con respecto al PIB aumenta en forma notable. También hay cierto deterioro fiscal ya que la generación de ingresos corrientes es relativamente menor. Sólo en El Salvador hay cambios importantes en los componentes de la demanda agregada en la simulación de remesas, debido a su importancia para el país. Sin embargo, los resultados de las simulaciones evidencian que el efecto de las remesas opera básicamente mediante el tipo de cambio, creando un resultado de tipo “enfermedad holandesa”.

En general, las variaciones del empleo son relativamente desfavorables para los sectores transables, en particular los agrícolas (véase el cuadro 4). No obstante, en Costa Rica y Honduras hay algunas reducciones del empleo en otros sectores. Los incrementos del empleo en los sectores no transables en El Salvador compensan parcialmente la merma en algunos sectores transables y, a escala global, el empleo casi no varía. La apreciación cambiaria resulta en un menor ingreso laboral real por trabajador ocupado, con excepción de Costa Rica en las tres simulaciones y en El Salvador al simularse el incremento del ahorro externo, casos donde el auge del sector de no transables genera inicialmente más demanda de trabajadores asalariados calificados, lo cual termina afectando el ingreso laboral.

El auge de los sectores de no transables ensancha las brechas de ingreso laboral real entre asalariados y no asalariados, y entre calificados y no calificados, con excepción de la caída de los precios mundiales de exportación en El Salvador (véase el cuadro A1). Se-

---

<sup>17</sup> En Honduras, por ejemplo, el aumento de ahorro externo simulado no resulta en una apreciación cambiaria notable. Entonces, sólo se registra una leve declinación del producto de la manufactura, a pesar del impacto negativo en las exportaciones de ese sector. En este caso particular, el modesto auge del consumo compensa la baja de las ventas al exterior.

<sup>18</sup> La excepción más importante es Honduras, ya que la caída de los precios mundiales de exportación simulada afecta directamente su industria de alimentos, bebidas y tabaco.

gún el coeficiente de Gini, hay deterioro en la distribución del ingreso laboral, pero los cambios son muy pequeños, y se reflejan en variaciones similares en la distribución del ingreso *per cápita* de los hogares. Los cambios en la pobreza son más ambiguos. En Costa Rica, las caídas del ingreso laboral de los hogares rurales afectan desfavorablemente la pobreza rural y total, excepto en la simulación de las remesas. Debido al auge de los sectores de no transables, la pobreza extrema urbana cae en las tres simulaciones. En El Salvador, los aumentos simulados del ahorro externo y las remesas parecen aliviar moderadamente la pobreza mediante el efecto distributivo provocado por los cambios en el mercado de trabajo en el sector de no transables. En ambos escenarios la caída del precio de consumo de alimentos condiciona una contracción significativa de la pobreza extrema hondureña, sobre todo la rural. El choque de los precios de exportación simulado resulta adverso para la pobreza en El Salvador y Honduras por su impacto en el ingreso de los hogares, principalmente en los rurales.

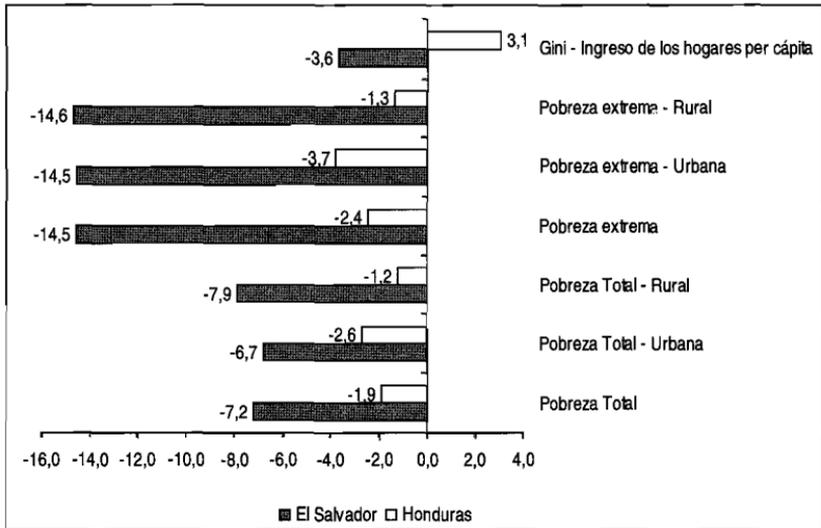
Según el modelo, la desigualdad y la pobreza se explican muy poco por los choques externos simulados en los tres países, con pocas excepciones. Las remesas merecen un comentario aparte porque los resultados de desigualdad y pobreza hasta ahora examinados omiten su efecto directo en el ingreso de los hogares; es decir, únicamente se han analizado hasta ahora los efectos de equilibrio general de las remesas sobre la desigualdad y la pobreza. Los cambios en la desigualdad del ingreso *per cápita* de los hogares son más notables en El Salvador y Honduras, una vez considerado tal efecto directo de las remesas, con resultados positivos sólo para los hogares salvadoreños (véase el gráfico 3). Mientras que el ingreso total de los hogares crece relativamente más en las zonas urbanas de Honduras, en El Salvador aumenta más en las zonas rurales.<sup>19</sup> Como resultado de ello, la distribución del ingreso de los hogares mejora notablemente en El Salvador, mientras que en Honduras sucede lo contrario. Acorde con los cambios en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares,

---

<sup>19</sup> El peso de las remesas en el ingreso total de los hogares en el año base del MEGC de Honduras es de aproximadamente 4,3% tanto en áreas urbanas como rurales. En cambio, en los hogares urbanos y rurales salvadoreños es de 5,9 y 12,6%, respectivamente.

### Gráfico 3

#### SIMULACIÓN DE AUMENTO DE LAS REMESAS EN EL SALVADOR Y HONDURAS: EFECTOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES *PER CÁPITA* Y EN LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA (Desviación porcentual con respecto al año base del MEGC)



Fuente: Elaboración propia a partir del MEGC y las microsimulaciones de cada país.

el número de pobres en El Salvador, principalmente rurales, disminuye considerablemente. Si bien la pobreza se reduce en Honduras, los cambios son mucho más modestos y favorecen relativamente más a la población urbana.

De acuerdo con el análisis presentado en la sección 3, las remesas podrían afectar el sistema económico, bien por el impacto del ajuste cambiario en los precios domésticos, o bien por su efecto directo en el ingreso de los hogares, o por ambos. Los resultados de simulación anteriores relacionados con las remesas se generaron bajo el supuesto de que el tipo de cambio nominal es flexible en el modelo, es decir, permitiendo un ajuste cambiario para equilibrar el sector externo.

Bajo el supuesto alternativo que implica eliminar la posibilidad de tal ajuste cambiario, y equilibrando el sector externo por medio del ahorro externo, el impacto de aumentar las remesas en 25% sobre el aparato productivo es casi inexistente según el modelo, e incluso negativo en forma leve en algunos casos (véase el gráfico 4). En términos generales, no se observan cambios en el sistema económico mediante los precios relativos. Asimismo, los cambios provocados por el impacto directo en el ingreso de los hogares son muy pequeños. El mayor consumo de los hogares no se traduce en efectos dinamizadores del aparato productivo. En su lugar se registran ligeras contracciones en la producción, las exportaciones y el empleo en Honduras. Ello explica por qué no se observan cambios en la desigualdad y la pobreza cuando se ignora el efecto directo de las remesas en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares.

Los resultados de las simulaciones son robustos. Independientemente del ajuste cambiario, las remesas, aunque promueven el consumo doméstico e importado, en términos globales afectan al aparato productivo en forma casi imperceptible. Y como en El Salvador y Honduras han crecido sostenidamente en los últimos años, podrían estar reproduciendo una inercia productiva, aunque disminuyan la pobreza en ambos países y reduzcan la desigualdad del ingreso de los hogares en El Salvador. Tal inercia se podría denominar “enfermedad de las remesas” bajo el supuesto de que sus flujos persistan.<sup>20</sup> Este tipo de enfermedad se podría combinar con la “enfermedad holandesa” en situaciones donde prevalezca un régimen de tipo de cambio flexible, generando efectos aún más adversos para el sector exportador.

### **3. Reformas comerciales con choques externos y devaluación**

La combinación de los resultados de las simulaciones hasta ahora examinados (SIM7) permite sacar algunas conclusiones.<sup>21</sup> La apre-

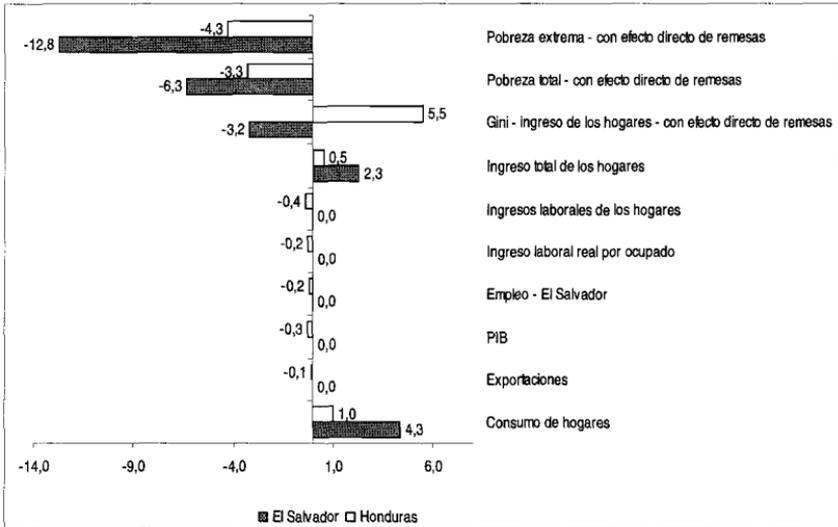
---

<sup>20</sup> Conversaciones con Ana Sojo acerca del fenómeno de las remesas enriquecieron considerablemente la discusión aquí presentada y permitieron consensuar acerca del término “enfermedad de las remesas”.

<sup>21</sup> En la simulación de reformas comerciales (SIM3), el tipo de cambio nominal se supone fijo. Esta simulación se combinó con las tres simulaciones de choques externos (SIM4, SIM5

## Gráfico 4

### SIMULACIÓN DE AUMENTO DE LAS REMESAS CON TIPO DE CAMBIO NOMINAL FIJO: EFECTOS OBSERVABLES EN EL SALVADOR Y HONDURAS (Desviación porcentual con respecto al año base del MEGC)



Fuente: Elaboración propia a partir del MEGC y las microsimulaciones de cada país.

ciación cambiar provocada por los choques externos prevalece; así, se incentivan el consumo, la inversión y las compras al exterior en términos generales. En Honduras los cambios son más atípicos porque la producción agrícola para el mercado doméstico es afectada de manera severa por la pérdida de dinamismo de la manufactura, y ello repercute en el PIB.<sup>22</sup> Por consiguiente, se reduce el consumo de los

y SIM6) para generar una nueva simulación (SIM7) que se analiza bajo el supuesto de que el tipo de cambio nominal es flexible. Una simulación experimental similar a SIM3, pero suponiendo un tipo de cambio nominal flexible, indicó que hay depreciaciones pequeñas del tipo de cambio real con respecto al año base del modelo de cada país. Por consiguiente, el cambio en el tipo de cambio real en la simulación SIM7 es básicamente provocado por los choques externos.

<sup>22</sup> Es importante recordar que en los choques externos simulados en Honduras se considera una disminución del precio de exportación de alimentos, bebidas y tabaco, que afecta los resultados de la manufactura.

hogares rurales, mientras que el del gobierno registra una ligera expansión. Las importaciones hondureñas bajan en la simulación de las reformas comerciales sin choques por la caída en la producción.

El pequeño aumento del PIB total, producto de las reformas comerciales simuladas, se mantiene aún con la apreciación en Costa Rica y El Salvador. La agricultura es el sector cuya producción se ve relativamente más afectada, mientras que la producción no transable crece aún más con los choques externos simulados y la inversión se incrementa. En consecuencia, hay caídas abruptas en las exportaciones de ambos países, lo cual explica el deterioro notable del balance comercial observado. En Honduras, mientras las exportaciones manufactureras caen, las de otros sectores se elevan más que proporcionalmente, y por ello el déficit comercial sube de manera modesta. En los tres países el déficit corriente del gobierno crece por la complementariedad de los efectos simulados.

Los cambios en el empleo de las reformas comerciales y los choques externos simulados se compensan en términos generales, excepto en El Salvador, donde hay un auge de la ocupación en los sectores de no transables y en los no agrícolas costarricenses que emplean más trabajadores calificados (véanse los cuadros 4 y A1). En cuanto al ingreso laboral, en términos generales hay una compensación similar de efectos en detrimento de los ocupados salvadoreños y hondureños con respecto a las reformas comerciales sin otros cambios. La apreciación cambiaria intensifica el efecto de la reducción de tarifas simulada en la distribución del ingreso laboral en Costa Rica y El Salvador. En Honduras no se observa impacto distributivo de importancia porque los cambios en el empleo, que favorecen relativamente a los no asalariados y no calificados con respecto a la situación de reformas comerciales sin otros cambios, predominan sobre los del ingreso laboral (véase el cuadro A1).

Sin considerar el efecto directo de las remesas en el ingreso *per cápita* de los hogares, la distribución de este ingreso cambia de manera notable sólo en Costa Rica. Cuando se considera tal efecto, los cambios son similares a los reportados en el gráfico 3.

El efecto negativo de la apreciación cambiaria sobre el empleo y el ingreso laboral agrícola en Costa Rica y Honduras más que contrarresta el impacto positivo de las reformas comerciales simuladas

en ambas variables. Así, el ingreso laboral real de los hogares rurales disminuye, aunque el de los hogares urbanos crece debido al auge de los sectores no transables. Pero este efecto sólo es importante en Costa Rica, donde el ingreso total de los hogares se amplía. Las repercusiones favorables de las reformas comerciales simuladas en la pobreza total y extrema de Costa Rica son contrarrestadas por los choques externos, aunque la pobreza urbana se reduce por los efectos sobre el mercado laboral. El caso de la pobreza total en Honduras es similar, pues el efecto ingreso perjudica a los hogares rurales, aunque los cambios son bastante pequeños. No obstante, debido al incremento del precio de los alimentos, se advierten aumentos considerables de la pobreza extrema en el país, principalmente en el área rural. En El Salvador, el efecto desfavorable en el empleo agrícola y el ingreso laboral real de los trabajadores no asalariados perjudica el ingreso laboral de los hogares. No obstante, el consumo básico es menos costoso que con las reformas comerciales sin choques externos, y ello permite leves contracciones en la pobreza que no favorecen a los hogares urbanos. La pobreza total y extrema presentan notables descensos en El Salvador y Honduras cuando se considera el efecto directo de las remesas sobre el ingreso de los hogares, similares a las registradas en el gráfico 3.

Al considerarse, por el contrario, las reformas comerciales simuladas con una devaluación del tipo de cambio nominal de 2,5% (SIM8), se intensifica el efecto de la rentabilidad relativa del sector exportador por la depreciación cambiaria que se genera (véase el cuadro 4). Las exportaciones crecen de manera sustantiva, sobre todo en Costa Rica. Al asignarse menos recursos al mercado doméstico en los tres países, el consumo y la inversión se desploman aún más con respecto a la situación sin devaluación. El efecto de la devaluación sobre las importaciones y el auge en las exportaciones reducen significativamente el déficit comercial. Asimismo, como los ingresos tributarios resultan favorecidos y el consumo del gobierno disminuye, la devaluación mitiga el impacto negativo de las reformas comerciales simuladas en el balance corriente del gobierno.

La depreciación cambiaria genera una dinámica productiva basada en las exportaciones, corroborada prácticamente sólo en Costa Rica, donde el PIB crece 1,4%. El crecimiento de las exportacio-

nes de El Salvador no se refleja en la producción total del país, la cual, si bien aumenta con la devaluación, se ve afectada por la pérdida de dinamismo del sector de no transables. Tal efecto es aún más notable en Honduras, donde, si bien las exportaciones registran una considerable expansión, su capacidad de estimular la producción total es mucho menor por la pérdida de auge de los no transables y porque gran parte de la producción agrícola para el mercado doméstico decae por estar poco diversificada y orientada a la exportación. El PIB hondureño se reduce en poco más de 2%, lo cual indica que una devaluación fuerte podría ser recesiva.

El efecto de las reformas comerciales simuladas sobre el empleo total se intensifica con la devaluación, principalmente por una mayor ocupación de trabajadores asalariados no calificados en los sectores transables (véanse los cuadros 4 y A1), excepto en Honduras, donde la producción varía en forma más atípica. La devaluación perjudica el ingreso laboral por trabajador ocupado. Sin embargo, al retroceder la demanda relativa de trabajadores calificados con respecto a una situación sin devaluación, el cambio en el ingreso laboral por trabajador ocupado calificado es menos favorable que sin devaluación en Costa Rica y El Salvador, sobre todo en el sector de no transables. Ello reduce la desigualdad del ingreso, más que compensando el efecto distributivo adverso de las reformas comerciales simuladas. En Honduras, cuyos resultados en el mercado laboral son más atípicos, también hay una disminución leve de la desigualdad.

En Costa Rica y El Salvador el ingreso laboral de los hogares crece por el efecto en el empleo rural, resultado que no se observa en Honduras. Sin embargo, sólo en Costa Rica las reformas comerciales con devaluación simuladas provocan disminución de la pobreza mayor que la que se generaría sin devaluación. En El Salvador, por otra parte, incrementos en el costo del consumo básico producen cambios prácticamente imperceptibles en la pobreza. Por los resultados en el mercado de trabajo, la pobreza total es ligeramente mayor en Honduras, principalmente en el área rural. Aun así, debido a que el costo de los alimentos disminuye casi 1%, la pobreza extrema mengua casi medio punto porcentual.

Según indican los resultados de las simulaciones, la política cambiaria tuvo que haber sido crucial durante la implementación de las

reformas comerciales en los tres países. Una política de minidevaluaciones periódicas para mantener la paridad del poder de compra del colón y acumular divisas ha acompañado las reformas comerciales en Costa Rica. El referente para determinar las minidevaluaciones ha sido el tipo de cambio efectivo real multilateral. Más allá de altibajos coyunturales, se ha logrado mantener un tipo de cambio real estable y competitivo (véase el gráfico 5).

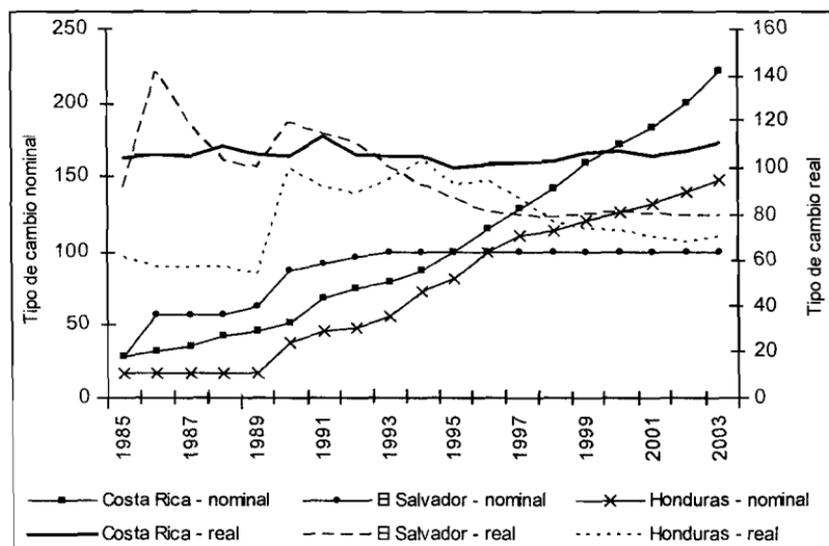
Honduras mantuvo en los años ochenta un tipo de cambio fijo que no evitó la apreciación del tipo de cambio real. Aplicó diversas devaluaciones frente al dólar en el período 1990-1991. Entre 1992 y 1994 utilizó un régimen de flotación libre que sólo produjo una depreciación del tipo de cambio real de corta duración. Desde junio de 1994 prevalecen las intervenciones diarias en el tipo de cambio nominal para reducir la volatilidad, determinadas según la diferencia entre la inflación nacional y la mundial. Estas intervenciones, si bien han resultado en marcadas devaluaciones, han sido insuficientes para impedir la apreciación del tipo de cambio real desde 1996.

El Salvador, con excepción del período 1990-1993, cuando prevaleció un tipo de cambio de flotación flexible, ha optado por regímenes de tipo de cambio fijo, que provocaron algunas devaluaciones importantes en la segunda mitad de los años ochenta, pero que fueron insuficientes para evitar la apreciación cambiaria. En enero de 2001 entró en vigencia la dolarización. La paridad muestra una tendencia a apreciarse desde principios de los años noventa y se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel de apreciación entre 1997 y 2003.

Las consideraciones anteriores y los resultados de las simulaciones analizadas permiten sacar conclusiones importantes. La apreciación cambiaria en El Salvador y Honduras está asociada a las entradas de capital, la IED y las remesas, y ha castigado al sector exportador. Debido a ello, a otros aspectos que se analizan más adelante y a razones que no serán abordadas, el sector exportador de estos países enfrenta limitaciones serias para promover el crecimiento. No sorprende entonces el señalamiento de que El Salvador pasó de ser una economía agroexportadora a una de servicios (Segovia, 1998). Indudablemente, el crecimiento de los sectores de no transables explica en gran medida la dinámica de la economía salvado-

## Gráfico 5

### COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS: EVOLUCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO NOMINAL Y REAL, 1985-2003 (Índices 1995 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de los estudios económicos de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

reña en los años noventa. En Honduras se ha concluido que el crecimiento de los años noventa dependió de aumentos temporales de la inversión y del consumo del gobierno, más que de las exportaciones, con un desempeño bastante deslucido (Cuesta y Sánchez, 2004). En Costa Rica, las entradas de capital y la IED han ejercido una indudable presión sobre el tipo de cambio real, sobre todo después de que se liberalizó la cuenta de capitales de la balanza de pagos a inicios de los años noventa. Sin embargo, el fenómeno ha sido controlado mediante minidevaluaciones que han acoplado consistentemente a la política cambiaria y la comercial. La generación misma de divisas ha mejorado la flexibilidad para devaluar al ritmo observado.

Los resultados de las simulaciones también sugieren que en Costa Rica la devaluación ha contribuido a que los efectos de la reforma comercial y los choques externos sobre la desigualdad no hayan sido más profundos. En Honduras y sobre todo en El Salvador, la fijación del tipo de cambio y la posterior dolarización en el segundo país, más bien han contribuido al deterioro de la desigualdad inducido por la reforma comercial y los choques externos. En Costa Rica la devaluación ha contribuido a fortalecer el efecto mitigador de la reforma comercial sobre la pobreza, en especial en los hogares rurales, al tiempo que ha contrarrestado el efecto nocivo de los choques externos sobre la pobreza. El Salvador y Honduras no han logrado aprovechar el mecanismo de la devaluación para contrarrestar los efectos adversos de la apreciación cambiaria sobre la pobreza (sin considerar el impacto de las remesas).

#### **4. Reformas comerciales, IED, productividad y capital humano**

El éxito relativo de las reformas comerciales también ha dependido del efecto de la IED sobre la productividad, la cual ha estado limitada por la disponibilidad de mano de obra calificada. La productividad laboral no ha crecido al ritmo de la IED. El desempeño más satisfactorio ha sido el de Costa Rica en los años noventa incluso en la agricultura en el período 1990-2003 (véase el cuadro 6). Como la productividad laboral dependió de la movilidad de trabajadores entre sectores únicamente a inicios de los años noventa, las reformas comerciales luego la han mejorado en forma importante, pero la caída de la producción al inicio de la década de 2000 la afectó.

En El Salvador la movilidad de trabajadores entre sectores influyó en la caída y posterior aumento de la productividad laboral en los años noventa. Ello indica que las reformas comerciales influyeron poco en este renglón. La excepción es la industria, que incluye sectores no transables como la construcción. La evolución de la productividad en Honduras se explica por los cambios en el empleo, no por la movilidad de los trabajadores entre sectores. Pero, por lo acontecido en los años noventa, las reformas comerciales no resultaron en crecimientos sostenidos de la productividad laboral. La principal fuente de competitividad del sector exportador más dinámico en

Cuadro 6

COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS: DESCOMPOSICIÓN DE  
LOS CAMBIOS EN LA PRODUCTIVIDAD LABORAL POR SUBPERÍODOS,  
1990-2003

Sector	Crecimiento de la productividad laboral			Promedio ponderado de los cambios sectoriales en la productividad laboral			Redistribución ponderada del empleo por sector		
	$\hat{\rho}_i$			$\Sigma(X_i/X)\cdot\hat{\rho}_i$			$\Sigma[(X_i/X)-(L_i/L)]\cdot\hat{L}_i$		
	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2003	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2003	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2003
Costa Rica									
Agricultura	6,4	3,6	3,5	0,8	0,4	0,4	0,2	0,3	0,0
Industria	2,9	7,8	-3,1	0,9	2,4	-1,0	0,1	-0,1	0,0
Servicios	0,6	-0,2	-3,6	0,3	-0,1	-2,1	0,4	-0,2	0,0
TOTAL	2,7	2,7	-2,7	2,0	2,7	-2,6	0,7	0,0	0,0
El Salvador									
Agricultura	-14,1	4,7	-5,6	-2,3	0,7	-0,7	-1,6	0,1	-0,4
Industria	2,5	2,9	3,0	0,7	0,8	0,9	0,0	0,1	0,1
Servicios	2,2	-2,0	-3,0	1,3	-1,1	-1,7	0,4	0,4	0,2
TOTAL	-1,5	1,0	-1,7	-0,4	0,3	-1,6	-1,2	0,6	-0,1
Honduras									
Agricultura	8,7	-2,5	6,7	2,4	-0,7	1,6	0,0	-0,4	-0,4
Industria	-8,7	0,7	-1,7	-2,1	0,2	-0,4	0,1	0,1	1,3
Servicios	-3,7	-3,3	6,5	-1,8	-1,6	3,3	0,2	0,5	-1,4
TOTAL	-1,2	-1,9	4,0	-1,6	-2,1	4,5	0,3	0,2	-0,5

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Cuadro 2 y la metodología de Taylor y Vos (2002) según la cual la productividad laboral se define de la siguiente forma:  $\rho = X / L = \Sigma X_i / L_i$ , donde  $X$  representa el nivel de producción y  $L$  el empleo. Tomando diferencias se obtiene:

$$\hat{\rho} = \Sigma[(X_i/X) \cdot \hat{X}_i - (L_i/L) \cdot \hat{L}_i] = \Sigma(L_i/L) \cdot \hat{\rho}_i + \Sigma[(X_i/X) - (L_i/L)] \cdot \hat{X}_i = \Sigma(X_i/X) \cdot \hat{\rho}_i + \Sigma[(X_i/X) - (L_i/L)] \cdot \hat{L}_i$$

El componente del lado derecho del primer igual descompone el crecimiento de la productividad en cambios en la producción y el empleo, ambos ponderados según proporciones sectoriales. Los otros dos componentes de la ecuación definen que el crecimiento de la productividad equivale al promedio ponderado de los cambios sectoriales de la productividad más un término de "corrección" que incluye la redistribución ponderada del producto y del empleo por sector, respectivamente. Los ponderadores de la redistribución  $[(X_i/X) - (L_i/L)]$  reflejan los diferentes niveles de la productividad sectorial.

Honduras, la maquila, no fue la productividad, sino los bajos costos laborales (Cuesta y Sánchez, 2004).

La productividad laboral está asociada al capital humano. El nivel de educación de El Salvador aumentó en los últimos años, pero el nivel de calificación promedio de la PEA siguió siendo bajo, principalmente en las áreas rurales (Segovia y Larde, 2002). La preponderancia económica de los sectores no transables y las exportaciones de maquila han configurado una demanda de mano de obra no calificada con bajos salarios. El panorama en Honduras es aún más desconcertante en términos de los niveles educativos de su fuerza laboral. En Costa Rica, en cambio, la productividad laboral ha ido acompañada de un incremento de la mano de obra calificada, incluso en la agricultura (Sánchez, 2004). La proporción de la mano de obra calificada, medida como porcentaje de la PEA de 15 años y más con 10 años o más de instrucción, no sólo es mayor en las zonas urbanas costarricenses, sino que en las zonas rurales más que duplica y triplica la de El Salvador y Honduras, respectivamente (véase el cuadro 7).

El MEGC permitió simular las reformas comerciales combinadas con un choque de productividad. Este último se simula mediante un aumento de 5% de la IED y la productividad de los factores en los sectores exportadores (SIM9). Otra simulación mostró el impacto de las reformas comerciales combinado con el de una recomposición de la fuerza del trabajo, equivalente a un incremento del acervo de mano de obra calificada en 5% respecto al de mano de obra no calificada (SIM10). También se combinaron todos estos efectos para enriquecer el análisis (SIM11).

En las tres simulaciones adicionales no se observaron variaciones importantes de los precios domésticos en términos generales con respecto al caso de las reformas comerciales sin otros cambios (véase el cuadro 4). Como los precios de consumo caen en términos globales, se estimula con intensidad el consumo y la inversión. El impacto es también muy positivo en los demás agregados macroeconómicos. En general, los efectos favorables de las reformas comerciales simuladas se vuelven más acentuados, mientras que los adversos resultan compensados, en especial con el choque de productividad simulado (SIM9). La producción total crece 6,7, 7,2 y 12,2% en Costa Rica, El Salvador y Honduras, respectivamente, cuando se

## Cuadro 7

COSTA RICA, EL SALVADOR Y HONDURAS: PORCENTAJE DE LA PEA DE 15 AÑOS Y MÁS CON 10 Ó MÁS AÑOS DE INSTRUCCIÓN EN ÁREAS URBANAS Y RURALES, 1994, 1999 Y 2002

País	Año	Zonas urbanas	Zonas rurales
<b>Costa Rica</b>	1994	47,5	16,2
	1999	46,5	19,7
	2002	48,2	19,6
<b>El Salvador</b>	1995	34,8	5,0
	1999	40,7	7,0
	2001	41,8	8,9
<b>Honduras</b>	1994	29,2	5,5
	1999	29,7	6,1
	2002	30,8	4,0

Fuente: CEPAL (2004).

consideran todos los cambios (SIM11). El dinamismo del producto transable, en particular del agrícola, es igual y hasta supera al de la economía en algunos casos. Ello, aunado al desempeño de las exportaciones agrícolas, sugiere que reformas comerciales como las aquí simuladas permiten explotar a cabalidad las ventajas comparativas cuando se acompañan de aumentos de la IED, la productividad y la disponibilidad de mano de obra calificada.

El desempeño comercial es desfavorable en El Salvador, país que muestra un aumento del déficit comercial con respecto al PIB, mientras que Costa Rica y Honduras registran una disminución gracias al desempeño de las exportaciones. La actividad productiva y la generación de ingresos simuladas permiten una mayor recaudación tributaria a tal punto que, pese al mayor consumo del gobierno, el costo fiscal de las reformas comerciales simuladas se compensa.

La modesta generación de empleo de las reformas comerciales simuladas más que se duplica en las últimas tres simulaciones, prin-

principalmente en El Salvador y Honduras debido a sus rezagos productivos. Estos últimos son precisamente más serios en Honduras, donde al simularse la recomposición de la mano de obra disponible, se registra una marcada elevación de la demanda de trabajadores calificados, lo cual es consistente con la baja productividad laboral real. La recomposición apuntada desalienta por sí sola la demanda relativa de trabajadores no asalariados y no calificados en los tres países y ello desfavorece el ingreso laboral real por trabajador ocupado respecto a una situación de reformas comerciales sin otros cambios (véase el cuadro A1).

Por su efecto en las brechas de ingreso laboral entre asalariados y no asalariados, y calificados y no calificados, el choque de productividad simulado (SIM9) intensifica el efecto distributivo que las reformas comerciales ocasionan por sí solas (véanse los cuadros 4 y A1). Por otra parte, los cambios en la desigualdad resultan opuestos cuando las reformas comerciales se simulan sólo con la recomposición del acervo de mano de obra (SIM10). En Costa Rica y Honduras este resultado se explica en gran medida por la caída sustancial del ingreso laboral de los trabajadores asalariados calificados. Los cambios del coeficiente de Gini son más modestos en El Salvador porque, si bien no sucede tal ajuste en el ingreso de asalariados calificados, hay una pequeña reducción de las brechas entre grupos de trabajadores con respecto a las reformas comerciales simuladas sin otros cambios (véanse los cuadros 4 y A1).

Cuando se combinan las reformas comerciales simuladas con el resto de los cambios adicionales simulados (SIM11), sus efectos distributivos se intensifican, principalmente en Costa Rica (véase el cuadro 4). No ocurre así en Honduras, donde predomina el efecto distributivo de la recomposición del acervo de mano de obra precisamente por carecer de ella. Como se explicó, la movilidad de trabajadores entre sectores no ha sido importante para aumentar la productividad de los trabajadores hondureños, lo cual sucede por la carencia de trabajadores ocupados calificados. Entonces, una condición necesaria para disminuir la desigualdad en Honduras es incrementar la disponibilidad de mano de obra calificada. La desigualdad que las reformas comerciales han provocado en los otros dos países, sobre todo en Costa Rica, hasta cierto punto se ha intensificado con

los aumentos de la IED y la productividad. No obstante, la elevación de la oferta laboral calificada ha disminuido ese efecto.

Los cambios en el mercado laboral afectan el ingreso de los hogares de tal forma que se generan descensos en la pobreza que no se observan cuando se simulan las reformas comerciales sin otros cambios, principalmente con el choque de productividad (véase el cuadro 4). En Costa Rica los cambios simulados son espectaculares: la pobreza total cae 4,6% y la extrema lo hace casi al doble. La disminución de la pobreza es mucho más modesta en El Salvador y Honduras, donde la pobreza extrema es la que baja más, evidenciándose que, a causa de los rezagos productivos, no se ha aprovechado la reforma comercial para mejorar la condición de los pobres.

Como se señaló, Costa Rica registra un aumento en importaciones de bienes intermedios y de capital durante las reformas comerciales. Estas importaciones han permitido absorber nuevas tecnologías y se ha aprovechado la relativamente alta disponibilidad de mano de obra calificada, incluso en la agricultura, lo cual, aunado al manejo de la política cambiaria, ha permitido un crecimiento económico estrechamente ligado a la reforma comercial, sobre todo al desempeño de las exportaciones en los sectores con ventajas comparativas, con impacto positivo sobre la pobreza. En El Salvador y Honduras, por otra parte, la falta de empuje económico de los sectores transables y el auge de las exportaciones de maquila, han configurado una demanda de mano de obra no calificada de baja remuneración. Las importaciones destinadas a la producción de maquila han adquirido mayor relevancia y ello, aunado a la relativamente baja disponibilidad de mano de obra calificada, ha impedido un cambio tecnológico que se traduzca en aumentos sostenidos de la productividad.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

El análisis de los resultados de las simulaciones a partir del MEGC y la metodología de microsimulaciones, considerando al mismo tiempo las tendencias reales observadas, permitió sustentar de manera

empírica la hipótesis planteada. Las siguientes conclusiones fundamentan algunas recomendaciones de política.

Las reformas comerciales por sí solas, es decir, la liberalización de importaciones y la promoción de exportaciones, privilegiaron la rentabilidad relativa del sector exportador, pero sólo generaron aumentos modestos de la producción en los tres países considerados. Únicamente Costa Rica ha logrado crecer con base en las exportaciones, principalmente porque el sector agrícola logró modernizarse y ser más productivo. Así se generaron suficientes divisas para aminsonar el déficit comercial causado por el aumento de las importaciones. Los aparatos productivos de El Salvador y Honduras no han generado divisas suficientes para aliviar el déficit comercial, papel que han cumplido las remesas, sobre todo en el primer país.

El efecto de las reformas comerciales en el empleo total en El Salvador y Honduras ha sido tan exiguo como su efecto en la producción total. El análisis pormenorizado de los cambios del mercado laboral indica que las reformas comerciales ensancharon moderadamente la desigualdad de los ingresos, especialmente en Costa Rica y, en mucho menor medida, en El Salvador. En Honduras, el aumento del empleo redujo un poco la desigualdad, la cual aumentó por otros factores. El ajuste del mercado laboral, principalmente, y pequeñas bajas del costo del consumo básico contribuyeron a reducir la pobreza en Costa Rica y Honduras. Los resultados han sido relativamente más favorables para el primer país, ya que su población rural se benefició en forma notable de la promoción de exportaciones. En El Salvador, las reformas comerciales por sí solas explican muy poco el derrotero de la pobreza.

Son las vinculaciones con otros factores las que potenciaron o, en su defecto, limitaron los efectos esperados de las reformas comerciales. Los elevados flujos de remesas y capital, pero también las caídas recurrentes de los precios de las exportaciones en menor medida, han presionado fuertemente la apreciación del tipo de cambio real en El Salvador y Honduras. Ello ha atenuado el efecto de las reformas comerciales sobre la rentabilidad del sector exportador, principalmente el agrícola. La apreciación también deterioró la distribución del ingreso en ambos países, aunque en forma poco significativa. Las remesas tuvieron impacto directo sobre el ingreso de los hogares

receptores, disminuyendo notablemente la desigualdad del ingreso *per cápita* de El Salvador. En Honduras, por la concentración de las remesas en hogares urbanos, las remesas aumentaron la concentración del ingreso en general. En ambos países las remesas han intensificado el efecto positivo de las reformas comerciales sobre la reducción de la pobreza. No obstante, la caída del empleo agrícola a causa de la apreciación cambiaria y de otros choques externos ha limitado el impacto positivo de las reformas comerciales en la pobreza rural.

El auge del consumo provocado por las remesas no se ha traducido en efectos dinamizadores del producto en El Salvador y Honduras, a pesar de la mayor demanda en los sectores no transables, y en particular el dinamismo del sector de la construcción en el primer país. Por lo tanto, la persistencia de flujos masivos de remesas, al estimular la apreciación cambiaria, podría contribuir a consolidar la inercia ya existente en la producción y la escasa creación de empleo en el mediano plazo. Bajo tales circunstancias, este fenómeno se convertiría en la “enfermedad de las remesas”, como se definió. Si el fenómeno se prolongara, el aparato productivo podría mostrar poca capacidad para reaccionar ante caídas importantes de las remesas, y ello crearía un panorama sumamente adverso para la desigualdad y la pobreza. La “enfermedad de las remesas” podría combinarse con la “enfermedad holandesa” bajo un régimen de tipo de cambio flexible, generando efectos aún más adversos para el sector exportador. Esto muestra, entre otras cosas, la relevancia del tipo de cambio para el desarrollo productivo y los desafíos para una economía dolarizada en desarrollo como la de El Salvador.

En Costa Rica, donde las remesas no son tan relevantes, un elevado ritmo de devaluación ha permitido mantener un tipo de cambio real bastante estable y competitivo. Tal consistencia entre la política comercial y la cambiaria ha intensificado el efecto favorable de las reformas comerciales sobre el déficit comercial y la pobreza. Asimismo, se amortiguaron parcialmente los efectos desfavorables de las reformas comerciales en el balance fiscal y la desigualdad del ingreso. Las devaluaciones también han contribuido a contrarrestar los efectos adversos de los choques externos sobre la desigualdad y la pobreza.

Además de la IED, Costa Rica ha aprovechado la generación de divisas para potenciar un cambio tecnológico que, aunado a una disponibilidad relativamente alta de mano de obra calificada, permitió mayores tasas de productividad, incluso en la agricultura. Pero en El Salvador y Honduras, en contraste, la falta de pujanza económica de los sectores transables, la poca diversificación de la agricultura, y el auge de exportaciones de maquila de baja innovación tecnológica configuraron una demanda de mano de obra no calificada de baja remuneración y poco valor agregado. Ello, aunado a la relativamente baja disponibilidad de mano de obra calificada, impidió emprender un cambio tecnológico y aumentos sostenidos de la productividad.

Se plantean, entonces, ciertos dilemas para los países considerados. Para dinamizar las exportaciones, en el caso de que la "enfermedad de las remesas" perdurara, El Salvador y Honduras no sólo deberán determinar cómo el tipo de cambio podría al menos no castigar a las exportaciones. También está sobre la mesa la necesidad de establecer esquemas de incentivos a las exportaciones viables en el marco de los acuerdos suscritos con la OMC, decisión que también podría ser positiva para Costa Rica. Para El Salvador y Honduras resulta imprescindible implementar esquemas de inversión productiva de las remesas. En el contexto prevaleciente de liberalización del comercio internacional e integración económica resulta imperativo para estos dos países incrementar la mano de obra calificada, lo cual requiere mayor inversión pública en educación que incremente su cobertura y relevancia, y transferencias a las familias pobres que permitan al menos parcialmente encarar el alto costo de oportunidad de educar a sus hijos, en vez de incorporarlos precozmente a la fuerza laboral. Para Costa Rica, por lo que ha logrado, el reto radica en encarar los cuellos de botella de la calidad de la educación e incrementar notablemente la cobertura de la educación secundaria, sobre todo en zonas rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agénor, P. R., "The labor market and economic adjustment", *IMF Staff Papers*, 43(2), 1996, pp. 261-335.
- Almeida dos Reis, J. G. y R. Paes de Barros, "Wage inequality and the distribution of education: a study of the evolution of regional differences in inequality in metropolitan Brazil", en *Journal of Development Economics* 34, 1991, pp. 117-43.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2004.
- Cox-Edwards, A. y S. Edwards, "Labor market distortions and structural adjustment in developing countries", en S. Horton, R. Kanbur y D. Mazumdar (eds.), en *Labor Markets in an Era of Adjustment*, Washington, D. C., Banco Mundial, 1994, pp. 105-46.
- Cuesta, J. y M. V. Sánchez C., "Honduras: crecimiento exportador, distribución y pobreza", en E. Ganuza, S. Morley, S. Robinson y R. Vos (eds.), *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Bogotá, PNUD-AlfaOmega, 2004, pp. 371-96.
- Dervis, K., J. de Melo y S. Robinson, *General Equilibrium Models for Development Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Edwards, S., "Terms of trade, tariffs, and labor market adjustment in developing countries", en *World Bank Economic Review*, 2(2), 1988, pp. 165-85.

- Frenkel, R. y M. González R., "Liberalización de la balanza de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en Argentina - Segunda Parte", Buenos Aires, CEDES, 2000, inédito.
- Ganuza, E., R. Paes de Barros y R. Vos, "Labour market adjustment, poverty and inequality during liberalisation", en R. Vos, L. Taylor y R. Paes de Barros (eds.), *Economic Liberalisation, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, pp. 54-88.
- Ganuza, E., S. Morley, S. Robinson y R. Vos (eds.), *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Bogotá, PNUD-AlfaOmega, 2004.
- IMF (International Monetary Fund), *Balance of Payments Yearbook 2003*, Washington, D. C., 2004.
- \_\_\_\_\_, *Balance of Payments Yearbook 1998*, Washington, D. C., 1998.
- \_\_\_\_\_, *Balance of Payments Yearbook 1995*, Washington, D. C., 1995.
- Löfgren, H., R. Lee y S. Robinson, "A standard computable general equilibrium (CGE) model in GAMS", en *TMD Discussion Paper N° 75*, Washington, D. C., International Food Policy Research Institute, 2001.
- Paes de Barros, R., "Evaluando el impacto de cambios en la estructura salarial y del empleo sobre la distribución de renta", Río de Janeiro, IPEA, 1999, inédito.
- Paes de Barros, R. y Ph. Leite, "O impacto da liberalização sobre distribuição de renda no Brasil", Río de Janeiro, IPEA, 1998, inédito.
- Robinson, S., "Multisector models", en H. Chenery y T. N Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 2, Amsterdam, Nueva York y Oxford, Elsevier Science, North Holland, 1989, pp. 885-947.
- Sánchez C., M. V., "Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras", en *Serie de Estudios y Perspectivas*, núm. 36, Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, 2005.

- Sánchez C., M. V., *Rising inequality and falling poverty in Costa Rica's agriculture during trade reform. A macro-micro general equilibrium analysis*, Maastricht, Shaker, 2004.
- Sauma, P. y M. V. Sánchez C., "Costa Rica: énfasis exportador y sus efectos en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza", en E. Ganuza, S. Morley, S. Robinson y R. Vos (eds.), *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Bogotá, PNUD-AlfaOmega, 2004, pp. 251-79.
- Segovia, A., "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador", en E. Ganuza, L. Taylor y S. Morley (eds.), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid, Mundi Press, 1998, pp. 489-540.
- Segovia, A. y J. Lardé, "El Salvador: balance-of-payments liberalization, remittances, employment and poverty", en R. Vos, L. Taylor y R. Paes de Barros (eds.), *Economic Liberalization, Distribution and Poverty. Latin America in the 1990's*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, pp. 314-46.
- Taylor, L. y R. Vos, "Balance of payments liberalization in Latin America: effects on growth, distribution and poverty", en R. Vos, L. Taylor y R. Paes de Barros (eds.), *Economic Liberalization, Distribution and Poverty. Latin America in the 1990's*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, pp. 1-53.
- Vos, R. y N. de Jong, "Rising inequality during economic liberalisation and crisis: macro or micro causes in Ecuador's case", Institute of Social Studies (ISS), *ISS Working Paper*, núm. 326, La Haya, 2001.

## ANEXO

### Cuadro A1

EFECTOS SIMULADOS EN EL EMPLEO Y EL INGRESO LABORAL REAL  
POR OCUPADO POR TIPO DE TRABAJADOR  
(Desviación porcentual con respecto al año base del MEGC)

		SIM1			SIM2			SIM3			SIM4			SIM5			SIM6		
		CRI	ESV	HON	CRI	CRI	ESV	HON	CRI	ESV	HON	HON	ESV	HON	CRI	ESV	HON	CRI	ESV
Empleo	Asalariados	0,6	0,6	0,4	0,7	0,1	0,2	1,4	0,7	0,6	-0,6	0,0	-0,2	0,0	0,1	0,2	-0,7	0,1	-0,5
	No asalariados	1,6	0,7	1,7	0,8	0,5	-0,3	2,4	1,2	1,3	0,3	0,2	-1,9	0,0	0,5	0,0	-0,5	0,3	-2,0
	Calificados	0,3	0,2	0,5	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,3
	No calificados	1,4	0,8	1,2	1,5	0,3	-0,1	2,9	1,1	1,0	-0,8	0,0	-1,3	-0,1	0,3	0,1	-1,4	0,2	-1,5
Ingreso laboral real por ocupado	Asalariados	1,3	0,3	0,9	-2,0	12,9	-0,1	-0,9	13,1	0,9	1,5	0,6	0,3	0,0	-0,2	0,1	3,2	-0,6	0,3
	No asalariados	0,1	0,0	0,0	-0,5	-1,3	-0,1	-0,4	-1,6	0,0	0,4	0,1	-0,1	0,0	-1,0	-0,1	0,6	-0,1	0,0
	Calificados	1,7	0,6	2,0	-1,4	5,7	-0,1	0,1	6,3	1,9	1,6	0,7	0,6	0,0	0,2	0,0	2,3	-0,8	0,2
	No calificados	0,1	0,1	0,3	-0,4	15,7	-0,2	-0,3	15,6	0,1	0,4	0,2	-0,5	0,0	-0,9	-0,1	0,5	-0,1	-0,3

**Cuadro A1 (continuación)**

		SIM7			SIM8			SIM9			SIM10			SIM11		
		CRI	ESV	CRI	CRI	CRI	ESV	CRI	CRI	ESV	CRI	CRI	ESV	CRI	CRI	ESV
Empleo	Asalariados	0,3	1,2	0,5	3,6	0,8	-1,4	3,1	5,5	2,9	4,1	2,8	6,5	5,9	7,7	8,8
	No asalariados	1,9	2,1	-1,0	1,2	1,2	-9,9	5,6	7,8	7,7	2,7	2,0	3,7	5,8	8,6	10,6
	Calificados	0,7	0,2	0,5	-0,6	0,0	0,3	0,8	1,6	1,6	3,6	4,5	19,1	4,2	6,0	20,2
	No calificados	0,8	2,0	-0,4	5,7	1,3	-7,0	6,3	8,0	6,1	3,7	1,8	2,4	7,2	8,8	7,8
Ingreso laboral real por ocupado	Asalariados	4,4	7,4	1,1	1,4	13,0	3,6	2,7	14,7	2,6	-2,1	11,9	-13,6	2,0	13,4	-12,7
	No asalariados	0,5	-1,3	-0,5	-1,2	-2,9	-0,9	-0,5	-2,0	0,4	-0,3	-1,6	0,6	-0,3	-2,0	0,9
	Calificados	4,2	10,5	2,4	0,0	5,3	6,5	3,8	10,7	5,8	-2,4	3,2	-27,9	1,5	7,4	-25,9
	No calificados	0,5	0,8	-0,8	-1,5	16,0	-2,9	-0,2	15,7	1,2	-0,3	15,5	1,3	-0,2	15,4	2,3

**Fuente:** elaboración propia a partir del MEGC de cada país.

SIM1: Reducción de 50% en los impuestos a las importaciones.

SIM2: Reducción de 50% en los impuestos a las exportaciones.

SIM3: SIM1 y SIM2 conjuntamente.

SIM4: Aumento de 25% en el ahorro externo.

SIM5: Incremento de 25% en las remesas.

SIM6: Disminución de 5% en el precio mundial de los principales bienes exportados.

SIM7: SIM3 complementada con SIM4, SIM5 y SIM6.

SIM8: SIM3 complementada con una devaluación del tipo de cambio nominal de 2,5%.

SIM9: SIM3 con un aumento de 5% en la IED y la productividad de los factores en los sectores exportadores.

SIM10: SIM3 con una recomposición de la fuerza del trabajo equivalente a incrementar el acervo de mano de obra calificada en 5%, y reducir el acervo de mano de obra no calificada en la misma proporción, con respecto al año base del MEGC de cada país.

SIM11: SIM10 y SIM11, conjuntamente.



## **TERCERA PARTE**

### **PROCESOS DE REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**



# **POLÍTICAS SELECTIVAS Y SECTORIALES EN AMÉRICA LATINA: SU VÍNCULO INSTITUCIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA<sup>1</sup>**

*Ana Sojo*

## **INTRODUCCIÓN**

Este artículo abordará el vínculo de las políticas selectivas con las políticas sectoriales y sus implicaciones institucionales. Se hará entrelazando dos ángulos: el conceptual y el histórico. El vínculo institucional entre las políticas selectivas y las sectoriales ha estado condicionado por las orientaciones diversas que han tenido las políticas de focalización. También por las perspectivas conceptuales en la materia que han estado en boga, con lo cual ha estado sometido en cierta medida a los avatares propios de la caducidad intrínseca de las modas intelectuales o políticas que, a la larga, evidencian limitaciones no avizoradas y eventualmente han conducido a reformular las políticas y sus objetivos. A su vez, también algunas reformas de las políticas universales que han incidido en lo sectorial han condicionado la trayectoria de las políticas de focalización.

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios y sugerencias de Eugenio Rivera a una versión preliminar.

El análisis considera cuatro hitos en la trayectoria de las políticas selectivas que han tenido repercusiones en materia institucional. Se distinguen a tal fin la focalización y su vínculo con los planteamientos de redistribución con crecimiento; las propuestas *reduccionistas* de focalización y sus desplazamientos conceptuales y efectivos a lo largo de las dos últimas décadas; las reglas de algunos programas contemporáneos de transferencias condicionales que, por su escala, sobresalen en la región; finalmente, se tratan políticas selectivas que, aunque en algunos casos pudieran ser subsumidas bajo políticas contra la pobreza, generalmente las trascienden por su tipo de prestaciones y de objetivos.

## I. ALGUNAS PRECISIONES PRELIMINARES

Dado el énfasis del análisis, no serán consideradas las políticas asistenciales tradicionales, pasadas o contemporáneas, ya que, al tener como objetivo primordial cultivar clientelas para lograr su apoyo político con una perspectiva de corto plazo, carecen a menudo de vínculos sólidos con los sectores sociales de vocación universalista e, inclusive, pueden operar relativamente aisladas de ellos. Estos débiles eslabonamientos condicionan que su ejecución generalmente tampoco esté asociada con un desmantelamiento de programas universales con los cuales pudieran competir.

Los programas asistenciales tradicionales han emergido a lo largo y ancho de la historia de la política social hasta el presente, con mayor presencia cuanto más endebles sean las instituciones formales de la política social y más arraigado el *clientelismo* como regla del juego de la mediación política.<sup>2</sup> Han cubierto una amplia gama

---

<sup>2</sup> El clientelismo tampoco parece estar siempre confinado en programas contemporáneos con sistemas de selección de beneficiarios y criterios explícitos vinculados con lo sectorial. Una evaluación de la Bolsa Escola constató que en los contextos municipales más politizados de Brasil parece existir menor preocupación porque las condiciones asociadas con los beneficios efectivamente se satisfagan, por ejemplo, respecto de la educación. Análisis de regresión sugieren que variables de carácter político podían guiar procesos de registro de beneficiarios (de Janvry, Finan *et al.*, 2005, pp. 21 y 25).

de prestaciones, tales como transferencias de ingresos, programas de alimentación, subsidios en salud, viviendas y otros. Dado su alto grado de discrecionalidad y orientación “clientelista”, se caracterizan generalmente por tener instrumentos de selección de beneficiarios muy frágiles, por la ausencia de criterios selectivos con fundamento técnico orientados a atacar la pobreza en sus raíces. Un programa paradigmático en este sentido, desarrollado al calor de las políticas populistas, tan en boga en el pasado siglo en la región, fue la llamada obra social de Evita Perón, la cual le dio gran popularidad en la población de Buenos Aires, debido a que ofrecía importantes prestaciones en vivienda y salud.

En sentido estricto, preferimos el término selectividad al de focalización ya que, como señalamos hace tiempo, este último no expresa adecuadamente la idea de selectividad y hasta resulta tautológico, pues toda política tiene una población-objetivo definida como meta o blanco, incluso las políticas sociales universales de las cuales pretenden desligarse las de *targeting*.

Conviene además tener presente que focalización es un vocablo indeterminado y carente de rigor (Sojo, 2000) ya que se usa para denominar una amplia gama de políticas y programas, en la cual destacan: programas denominados redes de protección (*safety nets*) para la extrema pobreza; programas anti-shock de ingreso, como los implantados en Argentina al inicio del presente siglo; programas asistenciales de corte tradicional; programas provistos de un marco que establece derechos y obligaciones, tales como el programa Puente o el programa Oportunidades; programas vinculados o no con lo sectorial y programas de transferencias monetarias condicionales. Recientemente, se agregó otra metáfora a la discusión: la “cuerda de protección” (*safety-rope*), que designa programas afines al aseguramiento, destinados a proteger a sectores sociales vulnerables a choques que no son exclusivamente pobres (Pritchett, 2005, pp. 17-19).

Pero dada la profusa utilización del término focalización, es inevitable usarlo en este análisis para entablar el diálogo, procurando hacer explícito su significado a lo largo del texto.

## II. FOCALIZACIÓN EN EL MARCO DE LA REDISTRIBUCIÓN CON CRECIMIENTO

En la década de 1970, el concepto de focalización estuvo asociado con los planteamientos sobre redistribución con crecimiento, lo cual le imprimió determinadas características: el eje del análisis se situó en las causas estructurales de la pobreza; la "focalización" no se centraba en la política social, y en materia de política social no se planteaba que ella se redujera a programas estrictamente para los pobres. Tales intervenciones eran únicamente parte de un espectro de políticas de redistribución del ingreso, que debían modificar la concentración de capital físico y humano para permitir a los pobres el acceso a destrezas, capital físico, activos complementarios, servicios públicos e inversión pública. La focalización en política social debía garantizar el acceso a los servicios, eliminar filtraciones hacia los grupos no definidos como objetivo y servicios tales como los materno-infantiles y de nutrición eran considerados complementos necesarios de una estrategia orientada hacia la inversión (Sojo, 1989).<sup>3</sup>

Se consideraba una amplia gama de instrumentos redistributivos: mercado de factores; propiedad y control de activos; impuestos a las rentas personales y a la riqueza; provisión de bienes de consumo público; mercados de mercancías; intervención en el desarrollo tecnológico (Ahluwalia, en Chenery y otros, p. 125).

En términos institucionales, al cubrir las áreas de intervención un extenso abanico, ello de hecho implicaría la acción y coordinación de diversas entidades pertinentes. Sin embargo, como el énfasis en política social estuvo entonces centrado en lo sectorial, tales planteamientos no parecen haber tenido mayor impacto político en la dinámica sectorial, según la cual cada sector social actuaba primordialmente de manera autónoma y sin mayor coordinación con los otros.

---

<sup>3</sup> Ver planteamientos de Ahluwalia y Chenery; Chenery y Duloy; Rao, en Chenery y otros, 1976.

### III. LA FOCALIZACIÓN *REDUCCIONISTA*<sup>4</sup> Y SUS DESPLAZAMIENTOS CONCEPTUALES Y FÁCTICOS

*[las intenciones reduccionistas] no son gratuitas. Siempre forman parte de una iniciativa mayor, de algún proyecto para reformar por completo el panorama intelectual y también nuestra actitud ante la vida... la reducción nunca tiene un valor neutral, nunca está dirigida sólo a la simplicidad. Usted puede preguntar: ¿la reducción se propone siempre de algún modo desacreditar o degradar lo que se reduce?*

MARY MIDGLEY,  
*Megalomanía reduccionista*

Con el transcurso del tiempo, los postulados sobre focalización sufren profundos cambios, que llegan a condensarse en los años ochenta, cuando el planteamiento de la focalización se ve sometido a una reducción de carácter conceptual y político, elaborada al socaire de sendas propuestas de reforma de las políticas sociales planteadas por algunos gobiernos o por organismos como el Banco Mundial.

El *reduccionismo* articuló una perspectiva global sobre política social que, por adolecer de simpleza, precisamente gozaba del atractivo que podía tener para la política en aquel tiempo ortodoxo del ajuste estructural aunque, tal como la experiencia ciertamente se encargará de mostrar, su viabilidad y puesta en práctica fueran muy complejas debido a su carácter polémico y excluyente.

Cabe conceptualizar la propuesta como *reduccionista*, ya que sistemáticamente se identificaban elementos negativos de los programas universales para postular el reemplazo del principio de universalidad por la focalización, esgrimido como principio articulador general y postrero, que a la vez designaba un orden más simple y acotado en materia de política social: ser subsidiaria en materia de pobreza. También operaba el *reduccionismo* en tanto que, a partir de atributos imputados a la focalización en materia de eficacia, efi-

---

<sup>4</sup> Aunque este término aún no se acepta en español, lo adoptamos como traducción del concepto anglosajón *reductionism*, debido a su indudable valor epistemológico.

ciencia y equidad, se reducían tanto los objetivos como los ámbitos de acción de la política social a aquellos que, en sentido estricto, más bien podrían serlo de un cierto tipo de focalización.

En el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales y que constreñían la solidaridad de su financiamiento, se abogó por dismantelar los servicios sociales universales —evaluados como un todo muy negativamente mediante un giro analítico que extrapoló la regresividad de programas tales como los de pensiones a la generalidad de los programas universales— y por concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante los llamados programas focalizados.

Para la visión conservadora en América Latina, las políticas de focalización implantadas en Chile durante la dictadura militar se constituyeron en paradigmas de la política social. Hay que tener presente que tal concepción y experiencia se daban en uno de los países de la región donde el Estado de bienestar había logrado un desarrollo significativo hasta inicios de los años setenta y que, por lo tanto, ello debió ir de la mano de sendas reformas de los sectores sociales, respecto de las cuales la focalización cumplía un papel ancilar. Avanzar en una radical redefinición de las reglas del juego de la provisión y del financiamiento de los servicios sociales fue viable gracias al contexto autoritario, que originó la desarticulación política de sus potenciales opositores, tanto de los partidos, como de los proveedores públicos y de los tradicionales beneficiarios de las políticas sociales.

Como contrapunto, la focalización fue también relevante en otro país de la región que sobresalía en los años ochenta por sus altos índices de pobreza, rezagos en inversión social, endebles prestaciones de política social y grandes carencias de infraestructura social, agudizados todos por la crisis económica. Es el caso de Bolivia, donde la focalización se vigorizó en el marco de políticas de estabilización y ajuste macroeconómico que lograron abatir la hiperinflación. En lo que concierne al presente análisis, cabe destacar del caso boliviano el papel del Fondo social de emergencia —más tarde transformado en el Fondo de inversión social— como vehículo primigenio de la focalización. El éxito en materia de estabilización macroeco-

nómica también arropó al Fondo, erigido por el Banco Mundial como instrumento ejemplar para la región en materia de focalización.

Se postuló, por tanto, que, a diferencia de la provisión universal, caracterizada como muy costosa e ineficiente, la focalización podía permitir a los gobiernos reducir la pobreza más efectivamente y a menor costo. En cuanto a la morfología sectorial, se promovió fortalecer la atención primaria en salud y la educación primaria en detrimento de los otros niveles. Y, *last but not least*, el énfasis en propuestas asistenciales que debían amortiguar el impacto de los programas de ajuste, desplazó el interés hacia los síntomas de la pobreza, relegando la temática de sus causas que había estado presente en los planteamientos de los años setenta en la materia. Pese a las singularidades de la trayectoria de los países y a la especificidad de sus problemas y sin que ello generalmente estuviera sustentado en investigaciones o conocimientos precisos, se presumió que la focalización era un instrumento eficiente, eficaz y de validez general. La propuesta global sobre política social se articuló en torno a los siguientes planteamientos (Sojo, 1990):

- a) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado con modificaciones del gasto social;
- b) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población y restringir la acción del Estado en materia de política social. Se cuestiona y evalúa negativamente el principio de universalidad de la política social, extrapolarlo, por ejemplo, la profusa regresividad de los sistemas de pensiones al gasto social en general. Se propone el dismantelamiento relativo y variable de las políticas universalistas;
- c) se preconiza la privatización relativa de los servicios sociales, incluso para los programas focalizados. En este ámbito, no se presta mayor atención a los problemas que origina la prestación privada de servicios, tales como selección de riesgos, debido a las fallas de los mercados;
- d) se confía en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del “derrame” y de la reactivación económica, garantizarán a los grupos ajenos a la “focalización” la capacidad de pago para utilizar los servicios privados.

Es relevante considerar las repercusiones que el giro hacia una focalización *reduccionista* implicó respecto de la dinámica de los sectores sociales. A tal efecto, también los casos de Chile y de Bolivia son particularmente ilustrativos, por el importante impacto que tuvieron los planteamientos *reduccionistas* y porque, además, fueron experiencias que ejercieron cierta influencia en las políticas contra la pobreza y en la política social de la región.

En otras latitudes de América Latina, el *reduccionismo* no ganó tanto terreno. Por ejemplo en Brasil, donde por el contrario, se implantó un ímpetu universalista en materia de política social con fuerte asidero en la Constitución acordada en la transición a la democracia y que tuvo grandes repercusiones en materia de política social; basta recordar la implantación del Sistema Único de Salud (SUS) en la reforma de la salud. O bien en Colombia, donde la compleja reforma de la salud buscó lograr tanto la cobertura universal del aseguramiento y de la prestación de servicios, como la competencia entre aseguradores y prestadores en el marco de un sistema solidario y descentralizado cuyos beneficios y obligaciones están consolidados en dos regímenes: el contributivo, que se nutre de contribuciones obrero patronales, y el subsidiado. El sistema colombiano cuenta con importantes dispositivos para la solidaridad, tales como el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSyGA).

En Chile, la focalización durante la dictadura militar fue funcional a las reformas de los sectores sociales que apuntaban a desmantelar la solidaridad del financiamiento, acotar la prestación de servicios universales, a que la población no clasificada como pobre adquiriera servicios sociales de mercado, a establecer subsidios a la demanda para hacer viable el acceso de los pobres a prestaciones de mercado y a traspasar sendas funciones a los entes municipales en materia de salud primaria y de educación. Ingentes recursos se destinaron a privatizar el sistema provisional y a consolidar las instituciones de salud provisional.

Como se aprecia, la focalización fue de la mano de profundos cambios en la dinámica de los sectores sociales. Graves fueron sus consecuencias para el sector salud, por ejemplo. La contracción del gasto, los recortes de los gastos de operación y de inversión y la concentración de recursos en el nivel primario, particularmente en el

programa materno infantil y en acciones de intervención nutricional, fundamentalmente las del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) (Vergara, 1990, pp. 250-251), dan cuenta de una relación perversa entre focalización y deterioro del sector salud. Tal como reconociera el propio Banco Mundial, a pesar de la avanzada transición epidemiológica del país, la expansión de la atención primaria se dio en contra del nivel terciario y la prioridad asignada a la atención materno-infantil menoscabó la atención de adultos y de la tercera edad y las respectivas acciones preventivas y curativas, causando desequilibrios en el sistema de salud y disminuyendo la eficiencia técnica y económica del uso de insumos (Sojo, 1996, p. 130).

Sin embargo, y a la luz de la positiva valoración que actualmente se realiza sobre los programas contemporáneos de transferencias condicionales, cabe destacar un rasgo positivo de la focalización en aquel período en Chile, que sigue resultando interesante y que Pilar Vergara denominara entonces la medida más innovadora en materia de integración de los programas sociales contra la extrema pobreza: la vinculación de la transferencia monetaria denominada Subsidio Único Familiar (SUF) al Programa materno-infantil y, por consiguiente, al Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) que existía desde 1954, y a la asistencia escolar de los niños. Además de operar como mecanismo de autoselección, el requisito tenía la virtud de promover el acceso de los pobres a aquel programa de alimentación. Los beneficiarios del SUF también tenían acceso gratuito a todas las atenciones médicas del Servicio Nacional de Salud, derecho que la reforma de la salud introducida en el período había negado a los mayores de seis años (Vergara, 1990, p. 325).

Otro rasgo típico de la focalización *reduccionista* en Chile fue la limitada escala de los programas que excluía, por tanto, a un contingente muy importante de personas que hubiesen requerido de tales prestaciones, y que también redundó en prestaciones de bajo valor monetario y baja calidad. Sin ir más lejos, el propio SUF, concebido de manera integral, disminuyó a la mitad el valor real de las transferencias desde su creación en 1981 a 1987. En el caso del PNAC, las restricciones de recursos llevaron a abandonar la orientación preventiva en materia de nutrición, a restringir el número de prestaciones y a estrechar la población objetivo, primero sólo a niños desnu-

tridos, en riesgo de desnutrición o en pobreza crítica y, a partir de 1985, a niños con síntomas evidentes de desnutrición (*ibid.*, pp. 71 y 96).

Del caso boliviano cabe considerar el papel que cumplió el Fondo social de emergencia (convertido más tarde en Fondo de inversión social) por el carácter paradigmático que se pretendió atribuirle en la región. Cuando se implantaron los fondos sociales de emergencia, su operación autónoma respecto de los ministerios y de los sectores sociales fue destacada como una de sus virtudes, lo cual se postuló como garantía de agilidad, eficacia y eficiencia. En el marco de las políticas de ajuste se puso poca consideración en los aspectos sociales y se pretendía que el “derrame” brindara oportunidades para los pobres y que, en el corto plazo, los fondos sociales de emergencia debían compensar algo las pérdidas de ingreso de los sectores más afectados. Los fondos se destinaron a crear empleo, infraestructura en áreas pobres, brindar transferencias monetarias, etc. Los programas eran asistenciales, y su visibilidad y efectos de demostración cumplían un importante papel estrictamente político; en Bolivia se seleccionaron las zonas de mayor riesgo político para invertir sus recursos. Así, se logró visibilidad política, a pesar de que la pequeña escala de los recursos y de la cobertura no posibilitaba efectos anticíclicos.

Los fondos de emergencia e inversión social establecieron como prioridad la creación de empleo. Sin embargo, los empleos generados fueron generalmente de pequeña escala, de muy baja calidad y con bajas remuneraciones, con sesgos desfavorables a las mujeres. Siendo el empleo uno de los principales mecanismos de combate a la pobreza usado por los fondos, se evidenciaba así la escasa consideración de las especificidades de la pobreza en el perfil de sus programas (Berar Awad, 1997).

Sus relaciones competitivas con lo sectorial, más que garantizar agilidad o eficiencia, incrementaron la fragmentación administrativa de las políticas universales, pues se añadieron superposiciones y duplicidades, o bien se provocaron discontinuidades con la dinámica sectorial. En Bolivia, por ejemplo, hubo situaciones dramáticas cuando se construyeron escuelas o instalaciones de salud sin haber

contado con los recursos humanos y la infraestructura física adicional requeridos para su funcionamiento.

Por tanto, la institucionalidad asociada con los fondos de emergencia y de inversión social planteaba problemas: los vínculos con los ministerios y con los sectores sociales eran muy débiles. Generalmente estos fondos estaban a cargo de entidades autónomas y transitorias que, por ejemplo, contaban con más financiamiento externo o cuyos funcionarios tenían sueldos mucho mayores que los del resto de las instituciones públicas. Como consecuencia, su continuidad y replicabilidad eran muy acotadas, puesto que la institucionalidad pública no contaba con tales recursos. A lo largo del tiempo, ello derivó en críticas que, por ejemplo, señalaban la importancia de vincular la dinámica de los fondos y de los programas contra la pobreza a los ministerios, considerando que los sectores sociales tienen la mayor infraestructura y proveen la mayoría de los servicios sociales (Mesa-Lago, 1993; Cornia, 1999).

Resultan también muy interesantes las evaluaciones críticas y matizadas sobre el desempeño de los fondos sociales, realizadas en el seno de instituciones que los financiaron o apoyaron. De los variados aspectos allí considerados, rescatamos sólo algunos que atañen directamente al vínculo entre políticas selectivas y la dinámica de los sectores sociales (World Bank, 2002, pp. 34-38).

Se constató la percepción de los fondos como entes competitivos y con privilegios respecto de la dinámica sectorial, lo cual origina fricciones y contribuye a establecer la idea de que sus aciertos son atribuibles a su disponibilidad de recursos. Si bien se han establecido mecanismos para velar que los ministerios comprometan recursos para gastos recurrentes en relación con las instalaciones provistas por los fondos —compromisos que a veces no son cumplidos por restricciones presupuestarias—, las inversiones de los fondos a menudo no se insertan en sólidas políticas sectoriales o en estrategias de inversión pública, y la aprobación de sus subproyectos por parte de los ministerios puede adquirir un carácter rutinario.

Cuando los fondos han representado una parte sustancial del gasto social, como ha ocurrido en Bolivia, Honduras y Nicaragua, se han reportado incluso algunos impactos institucionales negativos para la planificación sectorial. También se ha cuestionado la eficiencia de su

asignación de recursos y los críticos plantean que se han socavado los esfuerzos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y los procesos integrales de elaboración del presupuesto.

En relación con el horizonte temporal de acción de los fondos, otros análisis han sostenido que estos instrumentos pueden diluir reformas sectoriales u ocasionar su posposición, menguar la capacidad de los ministerios relevantes para asignar recursos con criterios sectoriales, y promover sesgos de los donantes hacia el gasto en inversión respecto de gastos corrientes que pueden afectar la calidad y los resultados de los servicios ofrecidos. Se aprecia en las sendas evaluaciones allí sistematizadas, cómo una visión negativa de las políticas universales y la creencia de que los problemas de pobreza se iban a resolver fundamentalmente con programas focalizados se trajeron en una determinada relación entre programas selectivos y sectoriales que, al coartar reformas indispensables de las políticas universales, puede tener un efecto negativo en el mediano o el largo plazo.

Afortunadamente, el carácter polémico y radical de la perspectiva *reduccionista* en materia de focalización condujo a discusiones —como se vio, incluso en el seno del propio Banco Mundial, fundamentalmente en el nivel técnico— sobre sus orientaciones y alcances. Gradualmente, la perspectiva global sobre política social propia de tal oblicuidad fue erosionada por consideraciones de muy diverso tipo, de las cuales cabe sintetizar y destacar las siguientes (Sojo, 1999):

- a) “economía política”: no sólo los pobres deben beneficiarse de la política social, ya que los cambios estructurales requieren coaliciones políticas de apoyo más amplias, que pueden verse apuntaladas por una política social más amplia;
- b) viabilidad: la viabilidad de establecer programas focalizados aislados es limitada ya que, de hecho, la mayoría de los programas selectivos de la región se realizan en el marco de servicios sociales básicos con los que tienen interrelaciones;
- c) rescate de las especificidades nacionales de la pobreza: hay planteamientos que reconocen que el énfasis en políticas macro, sectoriales y focalizadas debe ser función de la profundidad y natu-

raleza específica de la pobreza en cada país. La focalización es incluso más importante cuando la pobreza es muy concentrada y la capacidad de ejecución buena; cuando la pobreza es muy difundida y la capacidad de ejecución débil, se plantea, los frutos del crecimiento y el apoyo de servicios sociales básicos son las vías más efectivas para enfrentarla;

- d) apreciaciones matizadas sobre la universalidad al evaluar positivamente políticas universales: por ejemplo respecto del sector salud, que las políticas universales son progresivas cuando la cobertura universal es efectiva y se han eliminado las desigualdades inherentes a los sistemas de financiamiento que tienen múltiples niveles. Se plantea que tales políticas tienen como condición que el grueso de la fuerza laboral tenga un empleo formal, y que existan recursos financieros, capacidad administrativa y determinación política;
- e) exigencias de gestión de la focalización: para ser eficaz ésta requiere cierta institucionalidad y recursos técnicos y financieros, lo cual debilita el planteamiento de que la focalización garantiza la reducción de la pobreza a menor costo;
- f) a partir de experiencias exitosas de desarrollo del Sudeste Asiático, los organismos financieros internacionales adoptaron un enfoque algo más flexible sobre capital humano, que considera relevante también la educación secundaria y, con ello, la interacción de los diferentes niveles de prestación de servicios;
- g) la experiencia asiática también revitalizó planteamientos de los organismos financieros internacionales sobre la necesidad de mejorar la distribución del ingreso en aras de un mayor crecimiento e integración social: se afirma que en aquellas latitudes las menores desigualdades de ingreso han tenido un efecto positivo en el crecimiento, tanto en forma indirecta como directa. Ello abre espacio, nuevamente, a dar mayor relevancia a las causas de la pobreza;
- h) ganaron terreno, incluso en el seno del Banco Mundial, concepciones sobre desarrollo que niegan las contraposiciones (*trade-offs*) entre crecimiento y equidad, que reconocen una relación complementaria entre Estado y mercado, y muestran cautela ante los mecanismos de mercado por consideraciones de eficiencia y equidad.

Estos cuestionamientos emergen crecientemente desde la mitad de los años noventa hasta la actualidad y modificaron en diversa medida las orientaciones globales en materia de política social y de focalización, según las circunstancias nacionales y la idiosincrasia específica de los programas. Se inauguró entonces una fase en materia de focalización, en la cual la vinculación de programas selectivos con lo sectorial y con sus programas, eminentemente universales, ha ganado terreno. Ello tiene lugar en la medida que el vínculo sectorial permite establecer condiciones para obtener las prestaciones selectivas, por lo general de tipo monetario. Los programas universales, inmersos en la dinámica sectorial, permiten establecer una bisagra entre obligaciones y derechos que actúa en un amplio espectro temporal y tiene una dimensión de inversión en capital humano. El espectro temporal de los efectos que se ambicionan es amplio, porque las acciones en salud pueden ser desde restauradoras de la salud hasta actuar contra la desnutrición potencial o efectiva, pero tienen efectos en el mediano y largo plazo, incluso intergeneracionales. Las acciones en educación actúan contra una inserción prematura y, por tanto, desmedrada, en el mercado laboral.

Lo anterior no significa que en general los planteamientos *reduccionistas* en política social hayan sido superados como propuesta para América Latina y el Caribe. Más aún, a fines de los años noventa emerge un *reduccionismo* remozado en política social, esta vez desde una óptica que atañe al aseguramiento. En el marco de la reflexión sobre el riesgo económico y social de la región y sobre los mercados de aseguramiento, adquiere relevancia para la región la propuesta del *social risk management*, manejo del riesgo social (Holzmann y Jørgensen, 2000; World Bank, 2001), que articula una visión sobre políticas de aseguramiento con propuestas globales sobre política social.<sup>5</sup>

Aunque su influencia en el diseño de políticas públicas pueda verse limitada por el relativo hermetismo de su terminología, sus postulados tienen evidentes pretensiones paradigmáticas, no sólo respecto de políticas de aseguramiento, sino también del combate

---

<sup>5</sup> La síntesis y crítica de la propuesta del manejo del riesgo social aquí incluida se toma casi literalmente de Sojo, 2003.

contra la pobreza y de la delimitación de las políticas sociales, que entronizan una responsabilidad social mínima para enfrentar la inseguridad económica. En este caso, a diferencia de la focalización *reduccionista* nacida al socaire del ajuste estructural, se atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza, y se recurre a una terminología propia del ámbito del aseguramiento (Sojo, 2003, p. 133).

El análisis del manejo del riesgo social apunta certeramente a que todas las personas son vulnerables a múltiples riesgos de diverso origen e interrelaciona el riesgo, la exposición al riesgo y la vulnerabilidad. Constituyen riesgos los eventos que pueden dañar el bienestar, y que son inciertos en cuanto a su ocurrencia, su duración o a la magnitud del daño que pueden causar. La exposición es la probabilidad de que un riesgo ocurra. La vulnerabilidad mide la capacidad de resistencia a un choque y, por tanto, la probabilidad de que éste se traduzca en una declinación del bienestar, la cual ante todo es función de la dotación de activos de los hogares, de los mecanismos de aseguramiento y de la severidad y frecuencia de la perturbación. La protección social, acto seguido, es definida como las intervenciones públicas que ayudan a los individuos, los hogares y comunidades en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres; ellas deben establecer relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud en torno al desarrollo de capital humano.

Pero, partiendo del tema del riesgo y del aseguramiento, se formula una propuesta global de política social que articula tres planteamientos fundamentales, y que propone una combinación público-privada cuyas delimitaciones y carácter le son funcionales: las responsabilidades del Estado en materia de bienestar social se circunscriben al combate contra la pobreza; se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual, y se desestima en lo fundamental la solidaridad en la diversificación de riesgos. En esos términos, el aseguramiento individual en el mercado, la provisión de servicios para los pobres mediante redes de protección y la focalización contrapuesta a la universalidad, conforman una estrategia de política social que dispone una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, deposita el financiamiento y la prestación de los demás servicios relacionados con el bienestar social en manos privadas, y reitera la desestimación del principio de solidari-

dad del financiamiento. De allí la analogía que puede establecerse con las propuestas *reduccionistas* de política social asociadas con la focalización (*ibid.*, p. 134).

Esta propuesta soslaya que la acción del Estado o la participación obligatoria en una mancomunación (*pool*) de riesgos es pertinente no sólo cuando los mecanismos de mercado no existen, colapsan o son disfuncionales, puesto que las asimetrías de información y las fallas de mercado son inherentes a los mercados de aseguramiento, no situaciones excepcionales. En esos términos, la acción pública regulatoria, el aseguramiento público, o el aseguramiento social con aseguradores privados pero con mecanismos de financiamiento obligatorio y regulaciones que garanticen la diversificación del riesgo, permiten enfrentar la selección del riesgo e incrementar la eficiencia de estos mercados, al propiciar la estabilidad del aseguramiento. Cuando se opta por el financiamiento solidario, los objetivos, además, son redistributivos, y es posible establecer subsidios cruzados entre estratos de ingreso, grupos etarios, de riesgo u otros. Las asimetrías de información y fallas de mercado del aseguramiento están relacionadas con múltiples elementos, entre los que sobresalen: la selección adversa; las conductas de riesgo moral; las complejidades y opacidades que la naturaleza y la calidad del producto —es decir, el aseguramiento y las prestaciones en sus diversas variantes— ofrecen al consumidor; la complejidad y heterogeneidad del producto asociado al aseguramiento (como en el caso de las prestaciones de salud); las externalidades del consumo y el subconsumo por incapacidad de pagar las primas de un seguro privado debido a bajos ingresos o a enfermedades crónicas o congénitas, en cuyo caso no se tiene acceso al aseguramiento aunque el mercado exista (*ibid.*, p. 131).

El alto subconsumo en materia de aseguramiento de la región no afecta sólo a los pobres. El sistema de precios del aseguramiento de mercado restringe tanto su cobertura como su monto para vastos sectores de la población, y el limitado aseguramiento social solidario impide estrechar la brecha entre los niveles efectivos de dotación de ingresos y los niveles deseados de aseguramiento. Al estar en juego la capacidad de diversificar riesgos, ello tiene un grave impacto en el bienestar y coarta los efectos redistributivos del financiamiento solidario entre grupos de ingreso, etarios y de riesgo.

#### IV. LOS PROGRAMAS CONTEMPORÁNEOS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONALES Y EL VÍNCULO CON LOS SECTORES SOCIALES

El carácter asistencial o de inversión en capital humano que puedan tener un programa o aportes tales como las transferencias monetarias, tiene relación con la estrategia en que se insertan, no únicamente con el contenido de las prestaciones. De allí que sea pertinente analizar las funciones simultáneas que ellos pueden cumplir, tales como actuar contra los efectos temporales de ajustes económicos, acercar o integrar a la población objetivo a la oferta de educación y salud; o bien, también conocer sus efectos indirectos, como puede ser la modificación microfísica del poder en los hogares, cuando las mujeres son las depositarias de las transferencias monetarias o de otro tipo de beneficios condicionales y deben velar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Tales consideraciones deben tenerse presentes al analizar tendencias en materia de focalización. La naturaleza heterodoxa que gradualmente ha adoptado la focalización, al menos en los países donde en términos relativos se le destinan más recursos, parece haberse nutrido de lecciones aprendidas de fracasos y limitaciones acaecidas al calor del *reduccionismo*, y también puede reflejar algún efecto de señalamientos críticos realizados oportunamente por autoridades en la materia (Atkinson, 1995; Sen, 1995).

Se reconoce crecientemente que los programas deben atender las causas específicas de la pobreza y considerar su heterogeneidad, lo cual requiere de intervenciones de carácter integral y diferenciado.<sup>6</sup> La integración es un elemento relevante, ya que habla a favor de políticas selectivas insertas en la institucionalidad sectorial, no divorciadas de ella y, menos aún, en competencia con ella. Es lo que transluce la siguiente presentación del Programa Bolsa familia de Brasil, “Quando se formula o Bolsa familia, não se trata de inventar

---

<sup>6</sup> En la región se había insistido sobre la heterogeneidad de la pobreza y sus consecuencias para la focalización en términos de atender diversas carencias, y sus implicaciones para el diseño de los programas y de los criterios e instrumentos de selección de beneficiarios (Raczynski, 1991; Vergara, 1990; CEPAL, 1994).

a roda desconhecendo-se os traços atuais do modelo de proteção social brasileiro. Trata-se sim de, ao resgatá-lo, procurar avançar na conformação de uma rede de proteção social que tenha como horizonte sua universalização”. Las mismas autoras plantean que, precisamente porque la preocupación de superar la pobreza impregna los programas, es que se requiere la vinculación con programas universalistas que provean a los pobres de “puertas de salida” (Cohn y Medeiros, 2004).

Por otra parte, se pone sobre el tapete velar por la calidad de las prestaciones si se quiere combatir las causas de la pobreza y romper sus vínculos intergeneracionales. Que es necesario lograr un financiamiento y una cobertura que tenga cierta relación con la magnitud de la pobreza y que, por tanto, pueda tener un cierto carácter anticíclico. Además, se advierte un discurso más flexible en cuanto a la combinación pública o privada en la prestación de los servicios, ya que aumenta el reconocimiento de que ningún aspecto de las prestaciones y de su impacto –léase calidad, eficacia, eficiencia o equidad–, está garantizado simplemente por el carácter público o privado de la prestación.

A pesar de que en el mismo período se acuñó el llamado “Consenso de Washington”, esta heterodoxia ha ido ganando terreno en la última década, debido al desgaste de los planteamientos *reduccionistas* en materia de política social y de focalización. Se acota el sentido de la selectividad al reconocerse crecientemente que la complejidad de objetivos de la política social trasciende la lucha contra la pobreza, que la propia lucha contra la pobreza es una ingente tarea que sobrepasa ampliamente a la focalización, que el carácter multifacético de la pobreza impone políticas integrales, heterogéneas e intervenciones diferenciadas, que se debe incidir en las causas de la pobreza, enfatizando el logro de capacidades, destrezas y habilidades pertinentes para superarla, mediante la inserción social, económica y política (Sojo, 1999). De las implicaciones institucionales pueden destacarse las siguientes:

- a) la necesaria coordinación de las políticas contra la pobreza con la política macroeconómica y con las políticas de desarrollo produc-

tivo<sup>7</sup> y su vínculo con las reformas de la política social, es decir, también con las políticas universales y de los sectores sociales. La experiencia chilena y la brasileña son muy interesantes al respecto. En el caso chileno existen interfases, incluso presupuestarias, entre una y otras políticas. Es así como el programa Puente transfiere recursos a los ministerios para que atiendan a determinadas poblaciones que ellos estiman necesarias. Es decir, es Puente quien cuenta con determinados recursos a ser invertidos en la educación de determinados beneficiarios por el Ministerio de Educación mediante un convenio;

- b) la inserción estratégica de la selectividad en forma complementaria y no competitiva con las instituciones vigentes. Es el caso del programa Oportunidades de México o de la Beca escola de Brasil, que después derivó en la Beca familia, porque son transferencias efectuadas con una perspectiva integral. Si se establecen derechos y obligaciones de los beneficiarios, hay sendas repercusiones de modo que los beneficiarios puedan hacer efectivos sus derechos y obligaciones. En otras palabras, tiene que garantizarse el acceso efectivo a una oferta pública, generalmente de carácter sectorial en salud y educación, cuando se exige una contraprestación por parte de los beneficiarios. Tal inserción estratégica y complementaria tiene repercusiones globales para la política social y su ámbito institucional;
- c) velar que los recursos destinados a estos programas sean sustentables.

A la luz de esta reflexión, resulta particularmente interesante la Ley General de Desarrollo Social de México, promulgada en 2004, que aglutina varios elementos de esta perspectiva heterodoxa. Uno de sus principios es la solidaridad, entendida como la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno de manera corresponsable para mejorar la calidad de vida de la sociedad. El principio de integralidad, por su parte, se refiere a la articulación y complementariedad de programas y acciones que vinculen los dife-

---

<sup>7</sup> Sobre los efectos de las políticas macroeconómicas y el desempeño económico en el bienestar en Costa Rica, El Salvador y Honduras, ver el reciente trabajo de Sánchez (2005).

rentes beneficios sociales en el marco de la política nacional de desarrollo social. La política de desarrollo social incluye –de acuerdo con los artículos 14 y 18– como sus vertientes: acciones sectoriales y relativas al empleo, seguridad social y programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía. El destino del gasto en desarrollo social está protegido y el gasto social *per cápita* no puede ser menor en términos reales que el del año inmediato anterior (con lo cual el año 2004 se convierte en el año base) y se sustenta su distribución con criterios de eficacia, cantidad y calidad.<sup>8</sup>

Cabe destacar que algunas orientaciones vigentes, como las prestaciones condicionales, no son nuevas en sentido estricto. Un programa de prestaciones condicionales introducido tempranamente fue el PRAF en Honduras, que nació como una suma de programas, con una institucionalidad débil. Sus prestaciones tales como bonos alimentarios, bolsones escolares, programas de apoyo a la microempresa del desarrollo integral de la mujer y atención materno-infantil se diseñaron para apoyar la inserción en educación y el acceso a la salud. El PRAF dio lugar al nacimiento de una amplia gama de programas: tiendas de consumo, bancos comunales exclusivamente femeninos, proyectos productivos del subprograma desarrollo integral de la mujer, bonos a la tercera edad (CEPAL, 1998). Como se vio, el PNAC en Chile establecía ya hace décadas el control de salud de los niños como requisito para sus prestaciones. Pero era un programa con pocos recursos.

Por el contrario, un punto de inflexión que marca la trascendencia que adquieren actualmente las transferencias monetarias condicionales es la escala de ciertos programas, algunos de los cuales –Oportunidades, La Bolsa escuela y Bolsa familia– han ejercido cierto efecto de demostración en la región. Hasta el año 2006, la Bolsa familia tiene como objetivo cubrir a 11, 2 millones de familias (Cohn y Medeiros, 2004). El cuadro 1 muestra los importantes recursos y cobertura del programa Oportunidades de México.

---

<sup>8</sup> Ver Secretaría de Desarrollo Social, Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial, Ciudad de México, martes 20 de enero de 2004, primera sección, pp. 3-14.

## Cuadro 1

### MÉXICO, PROGRAMA OPORTUNIDADES: ALGUNOS INDICADORES DE ESCALA, 2005

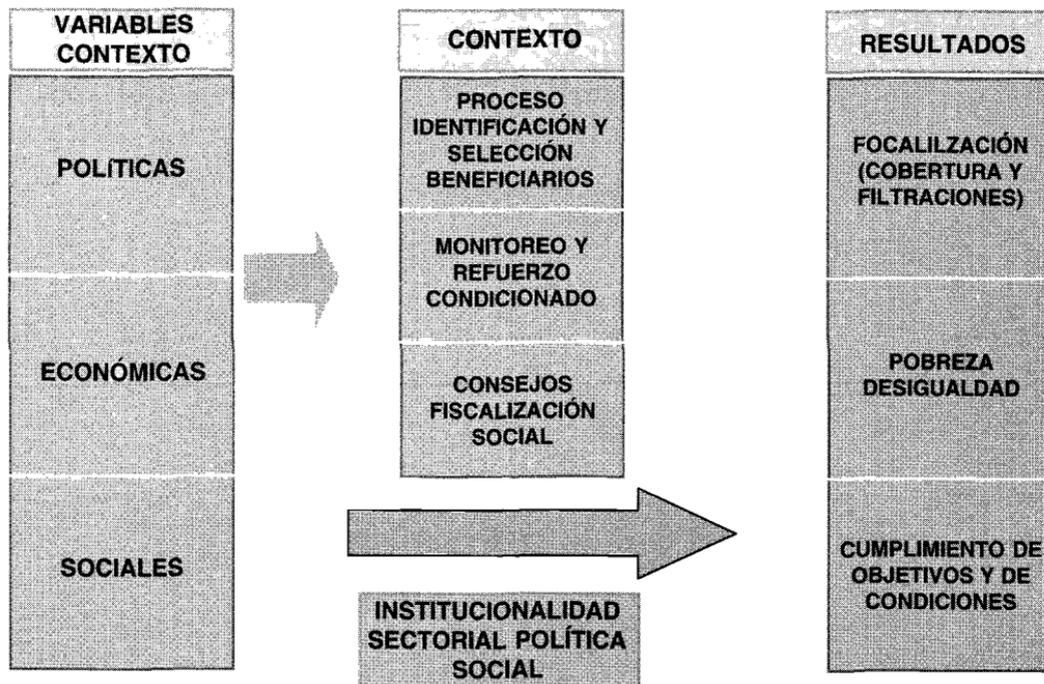
Padrón de familias	5 millones (25% de la población)
Localidades	82 000
Municipios	2 426 (100%)
Estados	32 (100%)
Presupuesto anual (en millones de pesos)	\$ 32 800
Escuela con becarios	115 000
Becarios	5,2 millones

Fuente: Dirección de Evaluación, Programa Oportunidades.

El Plan jefes y jefas, introducido en Argentina en enero de 2002, es también un programa de transferencias monetarias condicionales de gran escala, cuyo objetivo es paliar la vulnerabilidad de familias afectadas en términos de pobreza y desempleo por los choques macroeconómicos del 2001. Ha sido uno de los más grandes de su género; a finales del 2002, cubría cerca de dos millones de hogares. Para asegurarse de que la población objetivo era la más necesitada, la prestación estipula requerimientos de trabajo. Evaluaciones muestran que los criterios de selección, a saber, jefes de familia desempleados, no siempre se han cumplido, ya que algunos participantes,

Gráfico 1

## FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN Y LOS RESULTADOS DE LA FOCALIZACIÓN



Fuente: de Janvry *et al.*, (2005), con leves modificaciones e inclusión de la variable sectorial.

sobre todo mujeres, no estaban insertos en el mercado laboral antes de los choques macroeconómicos; se calculaba que la mitad de los beneficiarios eran previamente inactivos, que el programa había contribuido a reducir en 2% la extrema pobreza y que, en su ausencia, 10% de sus beneficiarios potencialmente habrían caído en la pobreza extrema (Galasso y Ravallion, 2003).

Los programas de transferencias condicionales de ingreso, como puede apreciarse en el cuadro elaborado por Serrano (2005) del anexo, plantean requisitos relacionados eminentemente con la inversión en capital humano mediante acciones de educación, nutrición y salud de niños y jóvenes. Se trata de combatir la deserción, el rezago escolar y la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo. Para que ello sea efectivo, se involucra a otros miembros de la familia, tarea que recae sobre todo en las mujeres. Cuando la contraprestación se refiere a alguna forma de inserción laboral, ello recae en los jefes de hogar y, en ese caso, se trata de programas de empleo. Usando la terminología de Katzman, los programas de empleo se desarrollan tanto en Bolivia, país con una extendida pobreza crónica, como en Argentina, país con una amplia pobreza reciente asociada con desempleo y caída de los ingresos, causada por choques macroeconómicos. Está en juego que la existencia de una oferta sectorial haga viable efectuar las contraprestaciones. Luego, no sólo no existe una contraposición con la lógica sectorial, sino una lógica complementaria. Por otra parte, el carácter condicional de las prestaciones implica considerar a la familia como un todo.

En el caso de Chile solidario, el programa Puente que busca integrar socialmente a los más pobres mediante su acercamiento a la red de prestación de servicios públicos establece un contrato con las familias que vincula la provisión de servicios por el Estado con las tareas a cumplir por ellas, según las establezca el monitor. La ejecución de Chile solidario ha implicado cambios de las agencias gubernamentales involucradas y sus interrelaciones. Involucra al Ministerio de Planificación, que está a cargo del programa, al FOSIS, que ejecuta el Programa Puente en los niveles central, regional y municipal y las entidades municipales que en el caso de Puente crean una unidad de acción familiar mediante un convenio con el FOSIS. Se han dado fricciones entre el Ministerio de Planificación y el FOSIS, ha-

biendo este último asumido el liderazgo debido a su pericia en la lucha contra la pobreza. Implementar una red multisectorial para la prestación de servicios requirió establecer acuerdos en el nivel nacional y regional para efectuar prestaciones. Otras tensiones emergen en relación con las municipalidades en torno a las áreas de influencia, los recursos y el uso político de los mismos. La promulgación de la ley de Chile solidario permitió formalizar las normas procedimentales (Palma y Urzúa, 2005).

Las transferencias condicionadas se insertan en los procesos de descentralización en marcha en la región. Las municipalidades se ven involucradas en la selección de beneficiarios, el monitoreo del cumplimiento de las contraprestaciones y la gestión de las transferencias monetarias, lo cual puede llevar a sensibles variaciones en esos planos (De Janvry *et al.*, 2005, p. 3), a diferentes asociaciones entre el poder central y descentralizado y a un impacto en las economías locales. En diciembre del 2003, las transferencias de la Bolsa familia representaban para la región norte de Brasil un 15% de los recursos del Fondo de participación municipal, 28% para la región Noreste, 10% para la sudeste, 8% para la del sur y 7% para la centro-oeste, mostrando así el impacto redistributivo interregional (Cohn y Medeiros, 2004).

La interrelación entre los programas selectivos y la institucionalidad sectorial es un proceso en marcha que indudablemente estará sujeto a muchos ajustes. Por ejemplo, en el caso del programa Oportunidades, algunas evaluaciones han recomendado una mayor vinculación entre el programa y la operación tradicional de los programas de salud. Desde la perspectiva de los beneficiarios, estas actividades de salud aparecen como rutinarias y desvinculadas de los beneficios del programa. Las reglas de operación de Oportunidades hacen que en el plano local se vuelva un programa más que se suma a los del sector salud o educativo, perdiendo la dimensión integral o de rectoría asociada a las prestaciones condicionales (Meneses, Almodóvar *et al.*, 2005, pp. 358-359).

Conciliar la oferta sectorial con las prestaciones condicionales requiere en muchos casos ampliar el gasto social, particularmente en educación y salud. Es así como se afirma que ampliar la cobertura de Oportunidades en México requiere de servicios de educación y

salud que permitan llevar a cabo la operación del programa, sobre todo cuando en el año 2006 se pase de las zonas de mayor concentración de pobreza a incorporar familias en todo el país, incluso en zonas de baja marginación y de reducida concentración de hogares pobres (Orozco y Hubert, 2005, p. 6).

En este sentido, como bien se ha señalado, las transferencias condicionales de ingreso no constituyen un sustituto de la provisión de una oferta de servicios sociales de calidad, y si no hay preocupación por la provisión de servicios de salud y educación de calidad se corre el riesgo de condicionar las transferencias monetarias a proveedores que son inefectivos para lograr impactos de largo plazo en el bienestar. Ello conduce a plantear la ampliación de la cobertura de estos servicios en las áreas pobres y velar por una mejor calidad de las prestaciones (Rawlings, 2004, p. 4; Serrano y Raczynski, 2003).

Sin embargo, tal perspectiva aun no llega a ser plenamente compartida. Algunos analistas, por el contrario, postulan que para hacer más eficiente el uso de recursos, las contraprestaciones deben asociarse a desplazamientos a zonas donde exista la oferta educativa, estimando ineficiente brindar transferencias para lograr asistencia escolar en lugares donde, de por sí, al existir la oferta educativa, se evidencia una alta propensión a asistir a la misma, independientemente del apoyo monetario. En el mismo sentido, se califican como eficientes los subsidios al transporte hacia zonas con oferta educativa.<sup>9</sup> Advertimos en tal óptica un desprecio de los esfuerzos que pueden emprenderse por ampliar la cobertura sectorial, en este caso en salud, esfuerzo que evidentemente requiere destinar más recursos al gasto social en aras de la equidad y no de apreciaciones *reduccionistas* de eficiencia.

Cabe además analizar y controlar el surgimiento de incentivos perversos. Por ejemplo, en padres y maestros, cómo puede ser que los bonos paradójicamente pueden incentivar la repetición de años lectivos en ciertas zonas rurales, donde las barreras de continuidad educativa interactúan con las condiciones de acceso a los bonos. He aquí nuevamente un aspecto que llama la atención sobre las sinergias que deben existir entre las reformas sectoriales y los programas fo-

---

<sup>9</sup> Estos planteamientos se exponen en de Janvry y Sadoulet, 2005.

calizados, en este caso, eliminando las barreras a la continuidad educativa, lo cual remite también a la oferta sectorial.

La viabilidad de ese entronque entre lo sectorial y lo selectivo requiere modificar muchas veces la forma en que se han venido haciendo las prestaciones. Por ejemplo, dar un salto en la calidad de la prestación de servicios va en contra de únicamente sumar recursos para hacer lo mismo, sino que implica modificar la forma en que se organizan los servicios, sus reglas del juego e incentivos, incluyendo la evaluación del uso de los recursos. Tales cambios no están asociados con la popularidad de las reformas de ampliación de cobertura que fundamentalmente incrementan los recursos, pues como se piden cuentas sobre su uso, muchas veces puede haber dificultades en términos políticos. Tales dificultades se presentan porque hay un apoyo disperso a las reformas por parte de quienes se benefician de ellas, pero también hay oponentes organizados a las reformas debido a que cambian los incentivos o las reglas del juego (Grindle, 2004). Por eso hay que tener claro que mejorar las prestaciones y lograr un adecuado vínculo entre lo sectorial y lo selectivo tiene una fuerte connotación política, en la medida que se trata de modificar las instituciones en términos de la calidad y la equidad de los servicios. Ello implica vincular el control financiero, por ejemplo, al desempeño del servicio, hacer que estas instituciones rindan cuentas y tener una visión integral de cosas que hasta ahora han funcionado como compartimentos estancos. La viabilidad política puede topar con serios obstáculos por la resistencia de quienes hasta ahora están brindando los servicios de una determinada manera.

## **V. LA SELECTIVIDAD, MÁS ALLÁ DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA<sup>10</sup>**

Los objetivos e instrumentos de la política social remiten a un acuerdo acerca del bienestar socialmente deseable y de los medios óptimos para alcanzarlo, que puede cristalizar en la formulación de derechos sociales. Las garantías, desde el punto de vista jurídico, son

---

<sup>10</sup> Esta parte se basa en Sojo, 2006.

dispositivos idóneos para asegurar la efectividad de las normas que reconocen los derechos. En el caso de los derechos de propiedad y de libertad, su goce está claramente establecido por garantías. Por el contrario, los derechos sociales generalmente carecen de un sistema de garantías equiparable en cuanto a su capacidad de regulación y de control, y que sea adecuado a su naturaleza. De allí que el desarrollo de los derechos sociales, incluso en los Estados europeos de bienestar, haya tenido lugar en gran medida gracias a la ampliación de la discrecionalidad de los aparatos burocráticos. Aun cuando estén identificados los derechos sociales y sus contenidos –situación que, con mucho, no constituye la norma en la región– para determinar los potenciales alcances de su protección es preciso establecer herramientas que aseguren su efectividad, lo cual conduce a la necesidad de las garantías de los derechos que se refieren precisamente a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Las garantías son instrumentos para que los derechos no sean letra muerta sino exigibles, operables y ejecutables (Ferrajoli, 2002 y Courtis, 2005).

Esta carencia es un factor de ineficacia de los derechos sociales. En este sentido, la ausencia de garantías sociales o positivas adecuadas puede conducir a prácticas burocráticas propias del Estado asistencial y del orientado a beneficiar a clientelas políticas, lo cual es terreno fértil para la corrupción y las decisiones arbitrarias. Algunas reformas recientes de la política social, tales como las cartas de derechos de los usuarios, cobran sentido respecto de las garantías jurídicas que sustentan estos derechos. La garantía de prestaciones de salud, que cubre una escala de experiencias en la región, puede analizarse justamente en la perspectiva del disfrute de derechos sociales. Cada una ha estado determinada por el derrotero propio del sistema de salud en que se insertan, y por las restricciones políticas encaradas y evidencia retos pendientes.

Las garantías de prestaciones en salud son políticas selectivas, aunque en términos distintos a las políticas contra la pobreza, por sus propósitos más amplios y por el tipo de cobertura vertical que pueden implicar, es decir, por el tipo de prestaciones, aunque algunas de las experiencias pueden ser subsumidas bajo políticas contra la pobreza por el acotado tipo de beneficiarios, como las de Guatemala o

Bolivia. No así en el caso del seguro popular de México que, aunque primordialmente se dirige a los pobres excluidos de los sistemas de aseguramiento, permite la afiliación de otros estratos de ingreso y cubre algunas prestaciones de alto costo. Tampoco las Garantías Explícitas en Salud (GES) de Chile, por el tipo de prestaciones y por los sectores de ingreso que con ellas se benefician y que constituyen un paso hacia una mayor universalidad efectiva en salud.

En países con sistemas de salud poco desarrollados, con muy bajos niveles de aseguramiento para la población de bajos ingresos, y que sufren procesos de transición epidemiológica polarizada, la garantía de prestaciones se ha abocado eminentemente a la atención primaria en salud y a la atención materno infantil. Estas prestaciones, si bien son de bajo costo relativo, representan un esfuerzo respecto del punto de partida. Tales experiencias se caracterizan porque la garantía de prestaciones tiene un efecto muy acotado en términos de la reorganización global del sistema de salud; en el caso de Guatemala, se prescindió de la separación de funciones planteada al inicio. En Guatemala y Bolivia las garantías se dan en el marco de un paquete de prestaciones, pero sin especificar garantías de oportunidad y de acceso, y sin repercusiones respecto del aseguramiento.

Chile es donde la garantía de prestaciones en salud ha ido más allá en el sentido de que las prestaciones garantizadas que se introducen en el año 2005 comprenden prestaciones de alto costo e incluyen garantías de oportunidad, acceso, protección financiera y calidad. Además, tiene repercusiones respecto de la articulación de la combinación público-privada en tanto se impugna parcialmente la dualidad básica del sistema de aseguramiento, acotando las prácticas de selección adversa de las ISAPRES e incrementando la transparencia de las coberturas. La trayectoria de la reforma evidencia las dificultades políticas que impidieron implantar dimensiones que le hubiesen otorgado mayor solidaridad al sistema dual de aseguramiento, como podría haber sido la introducción de un fondo de solidaridad.

En México, con el fin de avanzar hacia la cobertura universal, la garantía de prestaciones se introduce mediante una reforma al sistema de aseguramiento que, sin embargo, no modifica su segmentación, ya que se adiciona un seguro con nuevos recursos que tiene algunos vínculos con el resto de los prestadores pero no en el financiero.

Llama la atención la complejidad del financiamiento, debido tanto a la diversidad de los fondos de que se nutre el SPS como a los diversos mecanismos financieros asociados con ellos. Implica modificaciones de la combinación público-privada en términos de ampliar la participación de prestadores privados. A diferencia de Chile, la cobertura no está reforzada por garantías adicionales.

En todos estos casos, la selectividad está dada por el espectro de prestaciones que se consideran. En términos institucionales, la lógica es eminentemente sectorial y, según sus singularidades, acarrea una organización de entidades prestadoras bajo la lógica sectorial: equipos básicos de atención en salud según diversas combinaciones público-privadas y operando en diferentes regímenes de descentralización a escala nacional y sectorial.

## VI. CONCLUSIONES

Se ha comprobado que en resumidas cuentas, ninguna orientación en materia de focalización resulta ajena a la dinámica de los sectores sociales, ya que implica sinergias o relaciones competitivas con ella. Distinguir cuatro hitos en la trayectoria de las políticas selectivas permitió mostrar que a lo largo de las cuatro últimas décadas, las políticas de focalización que pretenden superar las causas de la pobreza o por el contrario, atacan sus manifestaciones, han repercutido en la dinámica de los sectores sociales. La focalización *reduccionista* ha cumplido una función ancilar respecto de sendas reformas sectoriales cuyo objetivo ha sido dismantelar o debilitar las políticas universales. En el polo opuesto, cuando se quiere superar una perspectiva asistencial en la lucha contra la pobreza, se requieren reformas sectoriales para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las prestaciones.

Ya que tienen implicaciones respecto de lo sectorial, también se abordaron dos tendencias relacionadas con la focalización que operan en campos que trascienden el estricto campo de la lucha contra la pobreza. Se trata, por una parte, de la propuesta también *reduccionista* del “social risk management”, elaborada para el ámbito del aseguramiento, que socava el principio de solidaridad, subestima los

problemas para la equidad del aseguramiento de mercado, y recorta drásticamente el ámbito sectorial. En sentido contrario, la garantía de prestaciones en salud, representa políticas de carácter selectivo que tienen más amplios propósitos y que, en algunos casos, involucran prestaciones de alto costo, un sector salud más vigoroso y una regulación de la combinación público privada favorable al principio de solidaridad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, Anthony B., "On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits", en Van de Walle y Nead (editoras), *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Berar Awad, Azita, "Social Funds Revisited. An Overview with a particular focus on employment and gender dimensions", ILO *Women in Development and Social Groups Unit*, Paper submitted for discussion to the Technical Brainstorming Workshop "Social Funds. Employment and Gender Dimensions", ILO, Ginebra, mimeo, 1997.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), "Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica. Una evaluación del SISBEN", LC/R.1476, Santiago de Chile, 1994.
- \_\_\_\_\_, "Políticas contra la pobreza en Honduras", LC/R.1794, junio, 1998.
- Chenery, Hollis y otros, *Redistribución con crecimiento*, Madrid, Tecnos, 1976.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott, "La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: revisión de lecciones y experiencias", The World Bank, IFPRI, Washington D.C., 2005, [http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/PDFfiles/Targeting\\_Sp.pdf](http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/PDFfiles/Targeting_Sp.pdf).

- Cohn, Amelia y Ana Maria Medeiros, "O programa Bolsa familia a a questão social no Brasil", mimeo, 2004.
- Cornia, Andrea, "Social Funds in Stabilisation and Adjustment Programmes", Studies on internacional monetary and financial issues for The Technical Group Meeting of the Group of Twenty-Four, G-24/99, Colombo, marzo, 1999, mimeo.
- Christian, Curtis (2005), "Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social en América Latina", en Sojo, Ana y Andras Uthoff, (eds.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, Plaza y Valdés, 2005.
- de Janvry, Alain, Frederic Finan, Elisabeth Sadoulet, Donald Nelson, Kathy Lindert, Bénédicte de la Brière y Peter Lanjouw, "Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program: Governance and Decentralized Implementation, A report of preliminary results", July, 2005, [are.berkeley.edu/~finan/BolsaEscolaReport1.pdf](http://are.berkeley.edu/~finan/BolsaEscolaReport1.pdf).
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet "Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality", University of California at Berkeley, 2005, [are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/TargetingMay05.pdf](http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/TargetingMay05.pdf).
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2002.
- Emanuela, Galasso y Martin Ravallion, "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", *World Bank Policy Research Working Paper* 3165, November, 2003.  
[http://www.undp-povertycentre.org/publications/social/SocialProtection\\_in\\_a\\_Crisis-Argentina\\_Galasso-Ravallion-WB-.pdf](http://www.undp-povertycentre.org/publications/social/SocialProtection_in_a_Crisis-Argentina_Galasso-Ravallion-WB-.pdf).
- Godoy, Lorena y Marta Rangel, Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe", en Rolando Franco y Domingo Rivarola (eds.), *Inequidad y política social*, Asunción, Centro paraguayo de estudios sociológicos, enero, 1998.
- Grindle, Marilee, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

- Grosh, Margaret, *From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America, Volume I: Synthesis*, Washington D.C., World Bank, Human Resources Division, setiembre, 1992.
- Glewwe, Paul y Jacques van der Gaag, “Confronting Poverty in developing countries. Definitions, information and policies”, *LSMS Working Papers*, núm. 48, Washington D.C., World Bank, 1988.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen, “Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond”, en *Social Protection Discussion Paper*, núm. 6, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero, 2000.
- Katzman, Rubén, “La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril, 1989.
- Knaul, Felicia, Héctor Arreola, Christian Borja, Óscar Méndez y Ana Cristina Torres, “El sistema de protección social en salud de México: efectos potenciales sobre la justicia financiera y los gastos catastróficos de los hogares”, en F. Knaul y G. Nigenda, *Caleidoscopio de la salud*, México, Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD), 2003, <http://www.funsalud.org.mx/casesalud/caleidoscopio/20%20ElSistemaDeProteccion.pdf>.
- Meneses, Fernando, Blanca Almodóvar *et al.*, “Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004”, en Hernández Prado Bernardo y Mauricio Hernández (eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo IV. Aspectos económicos y sociales*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.
- Mesa-Lago, Carmelo, “Safety Nets and Social Funds to Alleviate Poverty: Performance, Problems and Poverty Options”, Issue Note prepared for UNCTAD Standing Committee on Poverty Alleviation, Ginebra, octubre, 1993.
- Minujin, Alberto y Néstor López, “Sobre pobres y vulnerables: el caso argentino”, en *Documento de trabajo*, núm. 18, Buenos Aires, UNICEF, 1993.
- Orozco, Mónica y Cecilia Hubert, “La focalización en el programa de desarrollo humano Oportunidades de México”, Banco Mundial, *Serie de documentos de discusión sobre la Protección Social*, núm. 531, Washington D.C., junio, 2005.

- Palma Julieta y Raúl Urzúa, "Anti-poverty Policies and Citizenry: The 'Chile Solidario' Experience", en *Management of social transformation MOST-2 Policy Papers*, núm. 12, Paris, UNESCO, 2005, [http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402\\_140240e.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402_140240e.pdf).
- Pritchett, Lant, "The Political Economy of Targeted Safety Nets", en *Social Protection Discussion Papers Series*, núm. 501, Social Protection Unit, The World Bank, Washington D.C., enero, 2005.
- Raczynski, Dagmar, "La ficha CAS y la focalización de los programas sociales" en *Notas técnicas CIEPLAN*, núm. 141, Santiago de Chile, diciembre, 1991.
- Rawlings, Laura B., "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs", en *Social Protection Discussion Paper Series*, núm. 0416, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, Washington, agosto, 2004.  
<http://wbIn0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/0/4BB6997285F65EF585256EE5005E3A75?OpenDocument>.
- Sánchez, Marco, "Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras", *Serie estudios y perspectivas*, núm. 36, Sede Subregional de la CEPAL, México, agosto, 2005.
- Sen, Amartya, "The Political Economy of Targeting", en Van de Walle y Nead (editoras), *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Serrano, Claudia, "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina", CEPAL, *Serie Mujer y desarrollo*, Santiago de Chile, agosto, 2005.
- Serrano, Claudia y Dagmar Raczynski, "Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad", Asesorías para el desarrollo, mimeo, mayo, 2003.
- Sojo, Ana, "Naturaleza y selectividad de la política social", en *Revista de la CEPAL*, núm. 41, Santiago de Chile, agosto, 1990.
- \_\_\_\_\_, "Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile", en *Revista de la CEPAL*, núm. 59, agosto, Santiago de Chile, 1996.

- \_\_\_\_\_, “La política social en la encrucijada: opciones o disyuntivas” en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, FCE/SIEMPRO/FLACSO, 1999.
- \_\_\_\_\_, “Moving Social Protection Beyond a ‘Safety Net’ Approach in Latin America and the Caribbean”, en *Deutsche Stiftung fuer Entwicklung (DSE) Issue Notes. The Challenge of Social Protection in a Globalizing World*, Berlin, 2000, en <http://www.dse.de/ef/social/sojo.htm>.
- \_\_\_\_\_, “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, Santiago de Chile, agosto, 2003.
- \_\_\_\_\_, “La garantía de prestaciones en salud en América Latina: equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio”, en *Serie Estudios y Perspectivas*, núm. 44, Sede Subregional de la CEPAL en México, febrero, 2006.
- van de Walle, Dominique, “Incidence and Targeting: An Overview of Implications”, en Van de Walle Dominique y Kimberly Nead (editoras), *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, The World Bank, Public Economics Division, Policy Research Department, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, diciembre, 1995.
- World Bank, *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Spring Board*, Washington, D.C., enero, 2001.
- World Bank, Social Funds. A Review of World Bank Experience, *Report No. 23668*, Operations Evaluation Department (OED), Washington D.C., mayo, 2002.
- Vergara, Pilar, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990.



## ANEXO

### AMÉRICA LATINA, PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESO Y PRESTACIONES SOCIALES CONDICIONALES

Programa y país	Año	Objetivo	Beneficios	Requisitos para recibir beneficios
Bolsa familia y Hambre cero Brasil	2003	Combatir el hambre, la pobreza y otras formas de privación familiar; promover seguridad alimenticia y nutricional y acceso a redes de servicios públicos de salud, educación, asistencia social, creando posibilidades de emancipación sostenible de las familias y de desarrollo local de los territorios.	Transferencia de ingreso.	Acompañamiento de salud y estado nutricional de los niños; matrícula y asistencia a clases de todos los niños en edad escolar; participación en acciones de educación alimentaria.
Bolsa escolar, Brasil	2001	Aumentar el logro educativo de niños pobres en edad escolar. Reducir la pobreza actual y futura.	Beca escolar a niños pobres entre 6-15 años que asisten a la escuela.	Al menos 85% de asistencia escolar en periodos de 3 meses.
PETI Brasil	1998	Erradicar el trabajo infantil, aumentando el logro educativo y reduciendo la pobreza.	Transferencia de ingreso. Programa post-escuela.	Al menos 80% de asistencia escolar en periodo de 3 meses y participación en el programa post escuela (jornada ampliada).
Bolsa alimentação, Brasil	2000	Reducir deficiencias nutricionales y la mortalidad infantil.	Beca de Salud.	Cumplir calendario de visitas a centro de salud y cumplir con el programa de vacunaciones.

Bono de desarrollo humano, Ecuador	2003	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza.	Transferencia de ingreso mensual (US\$ 15.00).	Matrícula y asistencia de los niños a la escuela; asistencia a controles de salud; participar en charlas ligadas al programa.
Jefes y jefas de hogar, Argentina	2001	Entregar apoyo a familias con dependientes que habían perdido su fuente de ingresos.	Transferencia de Ar\$ 150 por mes.	Contraprestaciones laborales.
Familias en acción, Colombia	2001	Aumentar la inversión en capital humano en familias de extrema pobreza. Servir como "red de seguridad".	Subsidio nutricional a familias con niños menores de 7 años; subsidio escolar para familias con niños entre 7-17 años en la escuela.	Visitas regulares a centros de salud para monitoreo de crecimiento de niños; al menos 80% de asistencia a la escuela en períodos de 2 meses.
PRAF II, Honduras	1990	Aumentar la acumulación de capital humano en los niños de las familias más pobres, ayudando a romper el círculo de pobreza.	Bono escolar, bono nutricional y de salud; entrenamiento en nutrición para madres; incentivos a la oferta para escuelas primarias y para centros de salud.	Inscripción a la escuela y máximo de 7 días de ausentismo en un período de 3 meses; cumplir con visitas regulares a centros de salud.
Oportunidades, México	1997	Promoción del desarrollo del capital humano mejorando el nivel educativo y de salud y estado nutricional de los niños y las madres.	Transferencia de ingreso, apoyos educativos, paquete alimenticio.	Asistencia a más del 85% a clases; participar en charlas educativas del programa; acudir a citas programadas en los servicios de salud.

Chile solidario, Chile	2002	Mejorar condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando oportunidades y proveyendo recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.	Transferencia de ingreso que decrece en el tiempo.	Asistencia escolar y controles de salud; otras responsabilidades familiares.
Plan de empleo de emergencia (PLANE), Bolivia	2001	Reducir impacto de pérdida de empleo en lapoblación más pobre, mediante empleo temporal masivo en áreas urbanas y rurales, financiando salarios a personas desocupadas que realizan actividades de mantenimiento y pequeñas obras tendientes al bien común	Transferencia de ingreso.	Prestaciones laborales.
Red de protección social, Nicaragua	2000	Promover la acumulación de capital humano de hogares en extrema pobreza.	Bono alimentario destinado a alimentación. Bono educativo para hogares con niños entre 6-13 años. Cada dos meses se le entrega a la titular US\$ 0,7 por niño (a) matriculado, para que lo entregue a la escuela.	Matricula y asistencia a la escuela; participación en charlas educativas del programa.

Fuente: elaborado por Serrano (2005), cuadro 2.



# LA FACTIBILIDAD POLÍTICA DE LAS REFORMAS DEL SECTOR SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

*Alejandra González Rossetti*<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han buscado reformar las instituciones y las políticas sociales a fin de mejorar la equidad, la eficiencia y calidad de la provisión y el financiamiento públicos de bienes y servicios sociales. Este estudio analiza la dimensión política de las reformas para identificar y analizar los factores que intervienen en su factibilidad. Se propone un marco de análisis basado en una perspectiva de economía política en el que se definen tres grupos de variables y su interrelación. El primer grupo comprende el contexto político-institucional del país promotor de la reforma; el segundo las variables relacionadas con el proceso de reforma desde una perspectiva de políticas públicas; y el tercero las estrategias adoptadas por los reformadores para aumentar y proteger la factibilidad política de sus iniciativas.

---

<sup>1</sup> La autora agradece las sugerencias y observaciones de Ana Sojo, así como los comentarios de la Unidad de Estudios Especiales de la CEPAL en Santiago de Chile. También agradece a Diana Zavala Rojas por el trabajo de investigación realizado en apoyo a este proyecto.

Los estudios de caso que informan el análisis comparativo de este trabajo son la iniciativa de reforma de la seguridad social en México (1994-2000), la iniciativa de reforma del sector salud en Guatemala (1996-2000) y la iniciativa de reforma del sector educación en la República Dominicana (2000-2004). El análisis comparativo de los tres casos muestra la relevancia de la dimensión política para la viabilidad de las reformas sociales que se están llevando a cabo en la región.

Al indagar los retos de la transformación de los servicios sociales, el trabajo hace énfasis en la necesidad de establecer un balance entre las consideraciones de *gobernanza* –las capacidades institucionales y técnicas de los países para realizar sus agendas de cambio– y las consideraciones de gobernabilidad –que remiten a la capacidad para enfrentar a los grupos de interés que defienden el *statu quo*–. Son estas últimas las que han cobrado mayor importancia en el debate internacional sobre la efectividad de las iniciativas para el desarrollo y el combate a la pobreza. En respuesta a ello, el trabajo se enfoca en el papel político de la provisión de servicios sociales en la región. Desde esta nueva lectura, se asume que una reforma no sólo viene a modificar el *modus operandi* del sector social, sino, de manera importante, afecta también el papel de intermediación política que éste ha jugado en las relaciones Estado-sociedad.

Se busca contribuir a los esfuerzos para incorporar de manera más expedita la comprensión de los aspectos políticos en el debate, formulación e implementación de reformas sociales en América Latina. La necesidad de explorar más detenidamente las experiencias en el campo y de buscar y perfeccionar herramientas de apoyo al entendimiento y manejo de los procesos de reforma quedan como retos de una línea de investigación futura.

En la próxima sección se debate la naturaleza política del funcionamiento de los sectores sociales y sus implicaciones para la factibilidad de su reforma. En la sección siguiente se propone un marco analítico para abordar la factibilidad política de las reformas del sector social. En la cuarta parte se analizan las tres experiencias de reforma del sector social arriba enunciadas. En la última parte se hace un análisis comparativo de los tres casos y se presentan las conclusiones generales.

# **I. EL PAPEL POLÍTICO DEL SECTOR SOCIAL E IMPLICACIONES PARA LA FACTIBILIDAD DE SU REFORMA**

## **1. Gobernanza y gobernabilidad: dos lados de un mismo reto**

La pobreza y la inequidad continúan siendo los retos más importantes en la región latinoamericana, y han tomado de nuevo un papel central en el marco de las Metas del Milenio. Si la pobreza ha de reducirse, los países de la región no sólo necesitarán asegurar el crecimiento estable de sus economías, sino hacer que éste se traduzca en un incremento del bienestar social. Esto implica desarrollar las capacidades y aumentar el capital humano de todos los ciudadanos sin la excepción de los pobres, mediante su inclusión económica y política y acceso efectivo a servicios sociales de calidad. El reto del Estado es superior a la puesta en marcha de programas de compensación focalizados en paliar los efectos de las crisis y los ajustes económicos en los grupos más vulnerables. Estriba en modernizar las instituciones y programas públicos responsables de proveer estos servicios. De allí la relevancia de la dimensión política de la reforma de la provisión de servicios sociales y de su proceso de transformación.

En medio de severas crisis económicas y financieras y del replanteamiento de los modelos económicos y de Estado vigentes desde la posguerra, durante las dos últimas décadas se liberalizaron las economías, se disminuyó el tamaño y se transformó el papel del Estado en los países de la región con el objetivo de retomar el camino del crecimiento sustentable, mejorar el bienestar de la población y disminuir la pobreza. Sin embargo, los beneficios económicos y sociales no se materializaron en la medida esperada. Con algunas excepciones, la vuelta al crecimiento sustentable ha sido lenta, y cuando ocurrió no se tradujo en incrementos significativos y constantes del bienestar social, ni en la disminución permanente de la pobreza (Ocampo, 2005).

En la esfera de lo social se concluyó que debía buscarse traducir de manera activa el crecimiento económico en bienestar social, y que ello requería invertir en el capital humano de la población a fin de

dotarla de herramientas para su inserción en la vida económica, social y política de su país. Fue así como se revaloró la función del Estado como el instrumento para la provisión organizada de los servicios sociales destinados a ese fin —especialmente educación, salud y seguridad social— y su fortalecimiento y transformación volvieron a tomar un papel preponderante en la agenda de desarrollo (Bresser-Pereira *et al.*, 1998). Así, en la última década, las reformas institucionales postergadas durante los años del ajuste económico se han vuelto parte importante de la agenda de desarrollo de la región (BID, 2003), al establecerse un consenso sobre la necesidad de un Estado fuerte —que no grande— que viabilice el acceso universal a servicios sociales básicos de calidad.<sup>2</sup> Esto ha tenido como consecuencia que los esfuerzos de los países de la región, así como la agenda de desarrollo de la comunidad internacional se hayan concentrado cada vez más en la reforma del Estado y, en especial, en transformar las instituciones responsables de la definición e implementación de la política social.

La formulación y ejecución de tales agendas partía de dos supuestos. Primero, que las repetidas crisis económicas de las últimas dos décadas y media y los recortes presupuestales que les habían seguido, habían contribuido no sólo a minar la capacidad del Estado para expandir la cobertura de los servicios básicos a un mayor número de usuarios, sino que habían disminuido su capacidad para proveer servicios de calidad a los grupos sociales que ya tenían acceso a ellos.<sup>3</sup> Segundo, que esto, más que la debilidad institucional y técnica del Estado en los países en la región, minaba su gobernanza, es decir, su capacidad para formular e implementar de manera efectiva políticas públicas adecuadas (Kaufman y otros, 2004).<sup>4</sup> En consecuencia, los

---

<sup>2</sup> A estas reformas se les ha llamado reformas de segunda y tercera generación, lo que está siendo cuestionado, pues lleva a suponer, primero, que las reformas económicas o de primera generación fueron efectivas, y que sólo necesitan ser ajustadas o compensadas con nuevas reformas; y segundo, que la política económica y la política social pueden ser definidas de manera separada —y en fases diferentes—, en vez de ser definidas como partes de un todo. Ver Ocampo (2005); BID (2003) y Bresser-Pereira *et al.* (1998) para abundar sobre esta discusión.

<sup>3</sup> Ver Bresser-Pereira *et al.* (1998) sobre la crisis del Estado.

<sup>4</sup> Gobernanza también se puede definir como la “efectividad del gobierno” para producir e implementar políticas adecuadas y proveer bienes públicos. Algunos de los factores de una gobernanza fuerte son la calidad de la provisión de servicios públicos, la calidad de la

proyectos de reforma del sector social crecientemente se han abocado a fortalecer aspectos institucionales, organizacionales, técnicos, de información y conocimiento, con los que se esperaba mejorar la provisión de los servicios. Y en efecto, la última década se enriqueció con experiencias aisladas de mejoras de estos aspectos y de la provisión de servicios para algunos grupos poblacionales.

La evaluación de las reformas adoptadas llevó a concluir que, salvo contadas excepciones, las transformaciones institucionales y de política emprendidas no se materializaron a nivel nacional ni de manera permanente y que, en consecuencia, la equidad, la calidad y la eficiencia en la provisión de servicios sociales seguían siendo retos a alcanzar. Los obstáculos, una vez más, estaban vinculados con la gobernanza cuyas condiciones no habían sido incorporadas adecuadamente en el diseño de las reformas, a la hora de determinar su velocidad, profundidad y alcance, ni la adecuación de los medios a los fines.

Esta insuficiencia propició que se buscaran enfoques innovadores a nivel nacional e internacional, pero conforme se acercó el cambio de milenio sin avances significativos en la manera en que los servicios públicos sociales eran provistos, y sin progresos satisfactorios en la reducción de la pobreza, un segundo aspecto ganó relevancia: la gobernabilidad, que encierra dos aspectos clave. Por un lado, la habilidad del Estado para mediar la competencia entre intereses contrarios, y por otro, su capacidad de imponer pérdidas a actores con poder, a favor del interés público en el proceso de políticas (Lowi, 1972).<sup>5</sup>

Así, el debate teórico y de políticas sobre la viabilidad de las reformas dirigidas a incrementar y proteger el nivel general de bienestar de la población en la primera mitad de la década del 2000, ha girado en torno al papel de la gobernanza y la gobernabilidad y su interre-

---

burocracia, la competencia de los servidores públicos, su independencia de presiones políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con sus propias políticas. Ver Kaufman D., *et al.* (2004) para una disección de la definición de gobernanza en sus varios aspectos. También ver OECD (1995) sobre la relación entre el concepto de gobernanza y las reformas del sector público.

<sup>5</sup> Para una discusión más amplia sobre el tema de gobernabilidad y la capacidad de gobernar, ver Chubb and Peterson (1989).

lación. En algunos casos se ha tratado de incorporar la gobernabilidad en su primera acepción como condición *sine qua non* de la gobernanza. Por ejemplo, al desagregar el concepto de gobernanza, Kaufman (2004) incluye tres elementos: el proceso mediante el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados, y sustituidos; la capacidad del gobierno para formular de manera efectiva e implementar políticas razonables; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos. Bresser-Pereira y Nakano (1998), en cambio, se apoyan en la definición de gobernabilidad de Lowi, señalando que en realidad las reformas de Estado que buscan la redistribución del acceso y uso de bienes y servicios públicos, acaban topándose con el poco entusiasmo de los grupos de interés privilegiados por el *statu quo* y que esto debe ser abordado al analizar y promover la viabilidad de las mismas.

Ambas propuestas llaman a incluir la dimensión política en el análisis de la viabilidad de las reformas del sector social: en primer lugar, el contexto político e institucional en el que están inmersos los sectores a ser transformados, y el papel que éstos juegan en las relaciones Estado-sociedad. A esto debe suceder el aspecto político —y no sólo técnico y programático— de la agenda de reforma, así como del proceso de su implementación. Finalmente, apoyándose en los dos aspectos anteriores, se han de analizar y proponer estrategias conducentes a aumentar y proteger la viabilidad de los cambios que se buscan.

## **2. La dimensión política de las reformas sociales**

Apuntar a la naturaleza política de las reformas sociales asume que la definición de los problemas a resolver, de los medios elegidos para resolverlos, así como de la velocidad y profundidad de los cambios institucionales y de política necesarios, son aspectos que afectan intereses de grupos y actores involucrados. También que las agendas de reforma suponen revisar las relaciones Estado-sociedad, ya que el Estado y la sociedad interactúan de manera constante y cotidiana con el sector social —en las escuelas, los puestos de salud, las agencias

encargadas de la vivienda y de la seguridad social, por mencionar algunos.

En esta interacción –y de manera particular en su reforma– los servidores públicos y los grupos sociales se ven confrontados con diferentes opciones y preferencias en la elección de las políticas a seguir respecto de cuáles deben ser las áreas prioritarias, quién tiene derecho a los servicios, quién los proveerá, y cómo debe ser distribuido el presupuesto. Y mientras que los criterios técnicos dirigidos a mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios nutrirán estas decisiones durante el diseño de la reforma, será la política la que defina en último término las respuestas.

Se necesita entonces un mejor entendimiento de las funciones que hasta ahora ha tenido el sector social en la región: además de la provisión de servicios sociales públicos, las agencias estatales responsables –y los empleados públicos que laboran en ellas– han jugado un papel clave de intermediación en las relaciones Estado-sociedad, distribuyendo subsidios, servicios, beneficios, empleo, prestaciones, contratos de adquisición y otros, a cambio del apoyo político de los usuarios y de los proveedores públicos y privados involucrados.

Desde esta perspectiva, los servicios sociales públicos han servido como una red Estado-sociedad que liga grupos sociales y de interés, partidos políticos y funcionarios públicos. En la mayoría de los países de la región, las agencias del sector social –especialmente las encargadas de salud, educación, y seguridad social– se encuentran entre los empleadores públicos más grandes. Estas agencias también son grandes consumidoras de insumos –tales como libros de texto, medicina, mueblería, uniformes y servicios secundarios, por nombrar algunos– y promotoras de la construcción de infraestructura pública, ya que deben responder a las necesidades crecientes de, por ejemplo, escuelas y clínicas de salud. Todo ello conforma enormes redes de intereses públicos y privados en la que participan empleadores, empleados, proveedores y contratistas, además de los proveedores de servicios y los usuarios.

En países cuyas democracias están en proceso de maduración y la representación de grupos sociales es desigual, estas redes clientelares forman el tejido de las relaciones Estado-sociedad, ya que congregan a la mayoría de los grupos organizados de ingresos medios con ca-

pacidad de negociación para demandar mayor dotación de recursos públicos e influir las decisiones de políticas. De ahí que su participación en el sector social sea parte del equilibrio político que sostiene el *statu quo*. Esto puede engendrar un sector social ineficiente e inequitativo –y por ende susceptible de ser reformado– pero responde a una lógica política que “funciona” a favor de ese equilibrio político, factor fundamental de los actores cuyo apoyo será necesario para asegurar la viabilidad de la agenda de reforma.

Desde esta perspectiva, un proyecto de reforma de Estado del sector social no sólo tendrá impacto en la eficiencia y la equidad de los servicios sociales, sino en la manera en que los gobiernos y los grupos sociales interactúan políticamente entre sí. Ante el impacto de esta redefinición de las reglas del juego y, en consecuencia, de los ganadores y perdedores bajo un nuevo esquema de provisión de servicios, la literatura sobre reformas del sector social hace referencia constante a la necesidad de contar con la voluntad política de los reformadores y quienes los apoyan para realizar la agenda de cambio. Esto ha sido retomado de manera importante en la promoción del cumplimiento de las metas del milenio, en cuya base estaría la movilización de la voluntad política para llevar a cabo los cambios necesarios de las instituciones y los procesos de toma de decisiones para esos fines (UN, 2004; WB, 2004; BID, 2003).

Pero tal concepto tiene que ser desagregado si se va a apoyar a los países de la región para consumir las reformas del sector social. Voluntad política se puede interpretar como el cálculo que hace un gobierno de los costos y beneficios que conlleva implementar una reforma. En el caso del sector social, este cálculo tendrá como telón de fondo el uso político que los gobiernos hacen de él para construir y mantener su coalición de apoyo. Así, los gobiernos enfrentan lo que se ha llamado el dilema del político (Geddes, 1994). Calculan la ganancia política de obtener mejores resultados y una provisión más eficiente de servicios mediante una reforma, contra la de mantener el *statu quo* de los grupos que se benefician de él. Este cálculo va más allá del análisis de las clientelas políticas. Si bien se juzga que los servicios sociales en su configuración actual no han generado el impacto esperado, éstos han jugado un papel preponderante en dar a los gobiernos el capital político necesario para permanecer en el

poder y llevar adelante su agenda de políticas —especialmente en lo que toca a reformas económicas a las que se les ha dado prioridad. Por lo tanto, a la hora de ponderar la reforma, se considera su desempeño no sólo en términos de la eficiencia y equidad con la que proveen sus servicios, sino en cuanto a su papel en la manutención de la coalición de apoyo del gobierno en turno.

Bajo esta lógica, los reformadores encuentran particularmente difícil acometer las reformas de Estado en las que éste es el principal proveedor del servicio y, en la mayoría de los casos, la principal fuente de empleo para los otros proveedores del mismo, lo cual explica en parte el escaso interés de los gobiernos nacionales por este tipo de reformas ante la oferta o decisión de organismos multilaterales o donantes de financiarlas. Esto es, los recursos y presencia de la comunidad internacional han sustituido la voluntad política nacional de cambio, en algunos casos sólo enarbolada por algunos miembros de la élite política o institucional (Hammergren, 1998).

También, las reformas del sector social dirigidas a lograr servicios más eficientes y equitativos y que van en contra del arreglo de clientelas, dejan a los reformadores frente a lo que se ha llamado la paradoja ortodoxa (Nelson, 1989), situación en la que la implementación de las reformas queda en manos de los actores que tienen interés en detenerlas. En efecto, en la mayoría de los casos en los que la implementación ha fracasado, la resistencia efectiva al cambio no ha provenido exclusivamente de los beneficiarios con acceso privilegiado a bienes y servicios, sino, de manera más contundente, de los proveedores organizados. Su control sobre la provisión de servicios y su papel de intermediación política —estructurada alrededor de sus sindicatos y, en muchos casos, de los partidos políticos que capturan estos segmentos del Estado— los convierte en actores con poder de veto importante.

Con estos elementos ya se puede desagregar un poco más el concepto de voluntad política que empieza a tener presencia en el debate internacional sobre la viabilidad de las reformas sociales, y considerarlo como el cálculo que deberán hacer quienes tienen capacidad resolutive respecto de los costos y beneficios políticos de llevarlas a cabo. Para ello estarán considerando los efectos que las reformas podrán tener sobre las redes clientelares del sector social y el papel

de éstas en la formación y manutención de su coalición de apoyo. Así también estarán calculando el tamaño y perspectiva de la ventana de oportunidad que se les abre para introducir las reformas generadas por la demanda social del cambio y las circunstancias que rodean la agenda de políticas (Keeler, 1993).

Ante esta perspectiva, para velar por la viabilidad política de su agenda de reforma, los reformadores –y los actores nacionales e internacionales que los apoyan– tendrán que indagar en el papel político del sector social a reformar, y entender su red política de clientes. Asimismo, tendrán que introducir en el análisis de las opciones de reforma el proceso de equilibrio-desequilibrio-equilibrio político que ocurrirá en paralelo al proceso de implementación de la misma, y ponderar la relación entre el equilibrio político esperado una vez implementada la reforma y la capacidad del gobierno para mantenerse en el poder y seguir adelante con el resto de su agenda de políticas.

### **3. Reformas del sector social: oportunidades para el cambio**

Si bien parecería que la argumentación hasta este punto lleva a concluir que hay poco espacio para llevar a cabo iniciativas de reforma en el sector social, la literatura reciente identifica suficientes experiencias exitosas de cambios institucionales y de política sustantivos en la región (Grindle, 2004; Kaufman y Nelson, 2004). Hay casos en que las reformas del sector social son abanderadas por quienes tienen capacidad resolutiva clave y/o políticos, a pesar de que éstas generan costos que son inmediatamente visibles a poderosos grupos de interés que conforman las redes de clientes del sector social, y de que sus beneficios sólo son tangibles para los grupos no organizados de beneficiarios –como los pobres– en el largo plazo. En estos casos, considerar la dimensión política de los procesos de reforma ha permitido encontrar alternativas de política viables y crear las condiciones para implementarlas (Grindle, 2004).

También las reformas se hacen posibles porque la política media la negociación y la resolución de conflictos alrededor de la distribución de sus costos y beneficios, permitiendo crear consensos. Así, si bien los reformadores no están en condiciones de alterar el contexto

político del sector, tienen la posibilidad de maniobrar en él, recurriendo a un amplio espectro de estrategias e instrumentos conducentes a imprimirle viabilidad política a sus agendas de cambio (Kaufman y Nelson, 2004).

Otra área importante de exploración es la de los incentivos que han llevado a los gobiernos a apoyar procesos de reforma en el sector social. Siguiendo la lógica presentada hasta ahora, el principal incentivo político de un gobierno para emprender una agenda de cambios sería el de aumentar o consolidar con ella su base de apoyo. Por ejemplo, los gobiernos en turno pueden buscar la manera de superar la captura de las agencias del sector social por grupos de interés ajenos a su coalición, y llegar hasta la población usuaria mediante nuevos mecanismos de provisión de servicios.

En resumen, se hace necesario un análisis cuidadoso de las condiciones y los incentivos políticos que abren estas oportunidades para el cambio. Cuando una reforma es llevada adelante, ¿cuáles son los incentivos positivos y negativos en juego? ¿cuál es la naturaleza y la capacidad de negociación de las coaliciones que apoyan o se oponen a los cambios de políticas? ¿cuáles son los factores nacionales e internacionales que intervienen? Y, centralmente, qué y cuánto se puede reformar bajo las condiciones políticas imperantes. A continuación se presenta un marco analítico para estudiar las variables involucradas en la dimensión política del proceso de reformas, así como las estrategias a las que recurren los reformadores para aumentar y proteger su viabilidad.

## **II. MARCO ANALÍTICO**

En base a la discusión anterior, a continuación se propone un marco para analizar la factibilidad política de las reformas del sector social cuyas variables han sido agrupadas en tres grupos: el primero, el contexto político y la gobernabilidad: su sistema político, sus instituciones formales, sus reglas de gobernabilidad –formales e informales–, los actores clave, y la interrelación entre ellos. El segundo es el proceso de reforma y la gobernanza: las fases recorridas para implementar los cambios de política e institucionales, empezando por

la definición del problema y la formulación de una solución, y terminando con la consolidación de los cambios donde las actividades de cada una de estas fases suceden en diferentes espacios de decisión delineados en el contexto político-institucional. Finalmente, el tercer grupo son los reformadores y sus decisiones estratégicas: el equipo de cambio convocado para abanderar y manejar la reforma como estrategia para aumentar la capacidad del Estado y así llevar a cabo los cambios previstos. Asimismo, se estudian las estrategias de estos reformadores para aumentar la factibilidad política de su agenda de cambio, las cuales influirán en el desenlace y concreción del proceso de reforma.

En el análisis de factibilidad política de las reformas del sector social, la escuela neo-institucionalista ayuda a entender con detalle la dinámica política subyacente. Desde esta perspectiva, la negociación y resolución de conflictos entre el Estado y la sociedad y entre grupos sociales durante el proceso de reforma es vista no sólo como resultado de la competencia entre diferentes grupos de interés, sino también de las instituciones que median el proceso. La interacción entre los grupos sociales interesados y los abanderados de la reforma con capacidad resolutoria es mediada por el contexto político-institucional que define las relaciones Estado-sociedad. Esto determina en gran medida qué servicios sociales son provistos, a quién y cómo, y cómo se distribuirán los costos de la opción de política adoptada e implementada al final.

En estos términos, las instituciones formales e informales de un país —el contexto institucional— son las reglas del juego con las cuales los grupos sociales compiten para influir en un proceso de reforma, las cuales determinarán las opciones de políticas viables para los reformadores, así como su margen de maniobra para promover el cambio. Conscientes de esto, los reformadores buscarán aumentar la autonomía del Estado para contrabalancear las presiones emanadas de los grupos organizados, y buscarán también aumentar su margen de maniobra, usando estratégicamente las oportunidades y las limitaciones del contexto político-institucional.

## Cuadro 1

### MARCO ANALÍTICO DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LAS REFORMAS SOCIALES

I. Contexto político y gobernabilidad	II. Proceso de reforma y gobernanza	III. Equipo de cambio y estrategias para la reforma
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Sistema Político</b></li> </ul> <p>Configuración institucional Atributos formales de actores e instituciones relevantes Proceso de selección, monitoreo y reemplazo del gobierno Legitimidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Instituciones formales/ informales para la estructuración de políticas</b></li> </ul> <p>▪ <b>Mapa político de actores clave</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Coyuntura</b></li> </ul> <p>Económica Social Política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Gobernabilidad y gobierno</b></li> </ul> <p>Margen de maniobra Agenda pública Coalición gobernante Oposición</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Etapas del proceso de políticas</b></li> </ul> <p>Definición del problema Formulación de políticas Aprobación de políticas Legislación Regulación Implementación Consolidación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Espacios de decisión</b></li> </ul> <p>Ejecutivo Congreso Agencia implementadora</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Actores relevantes en espacios de decisión</b></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Relaciones Estado-sociedad en el proceso de políticas</b></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Capacidad técnica e institucional para formular e implementar políticas públicas (gobernanza)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Formación y uso de equipos de cambio</b></li> </ul> <p>Características: Posiciones clave Acervo combinado de Entrenamiento Experiencia previa Ideología Percepción del Estado Relaciones con la sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Manejo político del equipo de cambio</b></li> </ul> <p>Redes verticales Redes horizontales Redes Estado-sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Elección de estrategias del equipo de cambio</b></li> </ul> <p>Velocidad y profundidad Negociación en el Congreso y diseño de la legislación Diálogo de políticas Estrategias de transición Inducción del cambio La reforma y el calendario político Interacción con la oposición Manejo de incentivos Mercadeo social</p>

Fuente: elaboración propia.

### III. ALGUNAS INICIATIVAS DE REFORMA DEL SECTOR SOCIAL

A continuación se presentan tres casos que tienen en común haber tomado la iniciativa de reformar segmentos importantes del sector social en la última década. La República Dominicana (2000-2004), México (1994-2000) y Guatemala (1996-2000) emprendieron esfuerzos similares para introducir cambios en áreas clave del Estado para el funcionamiento de las relaciones Estado-sociedad, áreas donde tales relaciones ocurren por medio de la provisión de servicios, mediadas por grandes grupos de empleados públicos organizados y encargados de proveerlos.

En México, la reforma a la seguridad social fue promovida por los reformadores como extensión del paquete de reformas de ajuste económico, por lo que tuvo esencialmente una motivación económica. En Guatemala, la reforma del sector salud respondió a la necesidad política del Estado de ampliar su presencia mediante la provisión de servicios públicos a grandes segmentos de la población sin acceso a ellos, en el marco de los Acuerdos de Paz.<sup>6</sup> En la República Dominicana, el sector educación fue reformado en el marco de una agenda de cambio con un horizonte de diez años, y como una inversión de mediano plazo de quienes la lideraron al abrirse una ventana de oportunidad. Los tres casos permiten identificar las variables políticas en juego; comparar las estrategias adoptadas por los equipos de cambio y los políticos de alto nivel que los apoyaron, y obtener conclusiones sobre los cálculos políticos subyacentes a las iniciativas.

México y Guatemala son casos en los que los equipos de cambio, apoyados por políticos de alto nivel, optaron por estrategias de tipo tecnocrático, con las que buscaron generar el cambio por medio de modificaciones en las reglas y los incentivos de sus sectores. Los reformadores buscaron aislarse de la presión política de los grupos de interés opuestos y avanzar hasta donde el apoyo político de alto nivel se los permitiera. La República Dominicana representa el con-

---

<sup>6</sup> Acuerdos de Paz Firme y Duradera (APFD) firmados en 1996.

trapunto: el equipo de cambio fue de corte más político y optó por la mediación del partido en el poder, aprovechando los lazos existentes, desde la Presidencia de la República hasta los sindicatos del sector. Lejos de aislarse, los reformadores optaron por un largo proceso en la mesa de negociaciones, involucrando a la totalidad de los actores.

## **1. México: la seguridad social (1994-2000)**

El sistema político mexicano surgido a finales de los años veinte, y que entró en crisis hasta principios de los años ochenta, fue organizado bajo un modelo corporativista.<sup>7</sup> Las relaciones Estado-sociedad fueron estructuradas alrededor del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mediante el cual los grupos organizados –creados o apoyados originalmente por el Estado– que representaban intereses económicos, políticos y sociales clave, fueron incorporados al sistema. Con este arreglo, el Estado aseguró el apoyo político de estos grupos y, a cambio, les dio acceso privilegiado a bienes y servicios públicos.

La incorporación de estos grupos sociales organizados al arreglo corporativista –y la exclusión del resto de la sociedad no organizada– convirtió al PRI en la arena central de negociación política. En tanto partido oficial que actuaba como extensión del Ejecutivo, la representación y la participación de grupos de interés en el proceso de políticas sucedían dentro de él, haciendo que la participación política girara lejos del Congreso y de la competencia democrática entre partidos. Pero los grupos incorporados a las limitadas y estructuradas instancias del partido oficial y del Ejecutivo no necesariamente compartían la misma ideología y, por lo tanto, competían para hacer prevalecer sus agendas ideológicas y políticas. Esto explica porqué, a pesar de que el PRI permaneció en el poder 71 años

---

<sup>7</sup> Un arreglo corporativista es “un sistema de representación de intereses en el cual los grupos sociales están organizados bajo un número limitado de categorías: único, obligatorio, no competitivo, ordenado jerárquicamente y diferenciado funcionalmente, reconocido o autorizado (incluso creado) por el Estado. Estas categorías se conceden a un monopolio representativo a cambio de aceptar ciertos controles en la selección de sus líderes y limitar sus demandas”. (Schmitter, 1981, p. 179)

consecutivos, la agenda política de México osciló entre la ideología liberal y la conservadora, en forma similar al patrón de democracias con alternancia de partidos.

Los sindicatos oficiales que representan a trabajadores del Estado y a empleados de la economía formal tenían acceso exclusivo al sistema de pensiones y de servicios médicos mediante reglas no escritas que excluían a todo aquel sin empleo formal, o que no estaba organizado políticamente. Por tanto, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) reflejaba y era una pieza central del arreglo corporativista entre el Estado y los grupos sociales políticamente organizados e incorporados. La asignación de recursos públicos favorecía desproporcionalmente a sus afiliados. Desde su fundación, diversos gobiernos mantuvieron y ampliaron la cobertura del IMSS y protegieron su equilibrio financiero en épocas de crisis económica, inyectándole recursos frescos del presupuesto federal. Al mismo tiempo, su burocracia, incluidos los proveedores de salud organizados bajo un solo sindicato, adquiría relevancia política como intermediaria de esta relación.

Dos fenómenos de inicios de los años ochenta incidieron en la naturaleza del sistema político hasta aquí descrito: la crisis económica desencadenada por la deuda externa y el arribo al poder de la tecnocracia con una agenda liberal. Estos acontecimientos fueron determinantes para redefinir las relaciones Estado-sociedad y recomponer las coaliciones que apoyaban al Estado y que, en retribución, eran beneficiarias de las políticas económicas y sociales. La severidad de la crisis económica minó la legitimidad del modelo económico en vigor hasta los años ochenta, y redujo considerablemente la capacidad fiscal del Estado para mantener su coalición de apoyo mediante la distribución de empleo, contratos, bienes y servicios públicos.

Al mismo tiempo, con el mandato de sortear la crisis económica, la tecnocracia disminuyó significativamente el papel del Estado, lo que imposibilitó la renovación y permanencia del viejo arreglo corporativista, así como la incorporación de nuevos grupos bajo las viejas reglas de intercambio. La población excluida del arreglo corporativista y expuesta a las consecuencias de la crisis económica creció exponencialmente y cuestionó el *statu quo*, demandando ma-

yor participación política, económica y social, mientras la agenda de privatizaciones y la redefinición de subsidios implementada por la tecnocracia afectaba directamente el intercambio entre el Estado y los grupos de interés hasta entonces beneficiados a cambio de su apoyo (Grindle, 2001; Nelson, 2001, 1990).

El proceso de reforma de la seguridad social en México durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) sucede en este contexto de ajuste estructural, y fue visto por los reformadores como extensión de las reformas económicas y de ajuste fiscal dirigidas a corregir la ineficiencia del modelo estatista en el que se apoyaba el sistema político. En consecuencia, los reformadores intentaron, como en otros segmentos del sector público, introducir mecanismos de mercado en la gestión y provisión de servicios a cargo del aparato estatal para alcanzar y resguardar el equilibrio macroeconómico.

El abordaje de las pensiones y de los servicios de salud de la seguridad social funcionó como puente en la agenda pública del gobierno, cuyo equipo económico, por primera vez, provenía de la esfera económica y asumía la reforma de un sector social. Con ello el equipo de reformadores trajo consigo su experiencia previa en las reformas económicas, viendo la reforma de la seguridad social como un problema de desregulación y desincorporación.<sup>8</sup> De ahí que supusieran que el tratamiento técnico y las estrategias políticas que habían tenido éxito en el ajuste económico podrían funcionar en el sector social.

Los componentes principales de la reforma de seguridad social reflejaban esta postura. El primero —y prioritario— era convertir la totalidad del sistema de pensiones en un esquema de cuentas individuales para asegurar su viabilidad financiera y promover el ahorro interno de largo plazo. El segundo respondía a la agenda más amplia de promover el equilibrio fiscal del Estado, y era reorganizar la es-

---

<sup>8</sup> De acuerdo con Rebolledo (1993), la desincorporación de las empresas estatales en México cumplía dos objetivos, el primero, fortalecer las finanzas públicas y, el segundo, la posibilidad para el sector privado de participar en diversas áreas que hasta el momento habían estado reservadas al Estado. Esta desincorporación se llevó a cabo mediante la venta de la participación accionaria del gobierno, la liquidación de empresas inviables, la extinción, aplicada principalmente a fideicomisos públicos, la fusión de empresas y la transferencia de algunas entidades a los estados de la Federación.

estructura financiera del IMSS mediante la eliminación de subsidios cruzados entre los servicios y las cuotas. El tercero –que llamaremos el componente de salud– se concentraba en mejorar la calidad de los servicios de salud a través de medidas de cuasimercado, como permitir que los pacientes eligieran a sus médicos en el primer nivel, e introducir incentivos a la productividad. Además, se retomó la iniciativa de aplicar el mecanismo de reversión de cuotas<sup>9</sup> –con el que los empresarios dispuestos a contratar servicios de salud privados para sus empleados, fueran eximidos de la contribución obligatoria al IMSS– como medio para abrir la provisión de servicios de salud de la seguridad social al mercado privado y a la competencia.

El primer actor que vio amenazados sus intereses fue el sindicato del IMSS (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Seguridad Social), el más grande del país, organizado en forma piramidal y con presencia nacional. Percibió en la iniciativa un embate del Ejecutivo contra la integridad de un organismo autónomo que por sus características y capacidad de recaudación había jugado siempre un papel importante en el gobierno y en la dinámica política y electoral del país.

Las características del sistema político descrito, así como la mayoría del PRI en el Congreso, hacían del Legislativo un poder débil, por lo que la fuente reformista más importante era el Ejecutivo, quien con un alto grado de independencia del Congreso podía promover y negociar su agenda política. Por lo tanto, la definición y alcance de la nueva Ley de Seguridad Social (LSS) enviada al Congreso no fue resultado de negociaciones con la oposición parlamentaria, sino de los cálculos políticos del Ejecutivo que buscaba mantener el apoyo político de las filas de su partido –incluido el sindicato del IMSS (González-Rossetti, 2004).

También influyó la crisis económica desatada en las primeras semanas del gobierno del presidente Zedillo, limitando considerablemente su capital político, y forzándolo a acotar su agenda de reforma a los temas prioritarios para paliar la crisis. Los reformadores de la seguridad social concluyeron que las condiciones políticas rebasarían la factibilidad de introducir los tres componentes de su refor-

---

<sup>9</sup> Reversión de cuotas es el término usado en México para el *opting-out*.

ma, y decidieron concentrar los esfuerzos en el sistema de pensiones y en la reestructuración de las finanzas del IMSS, y posponer la reestructuración de la provisión de servicios de salud. Así, el paquete final de la reforma de los servicios de salud sólo incluyó algunos aspectos de racionalización del uso de los recursos, pero no introdujo nada que requiriera modificaciones al contrato colectivo de trabajo, ni que replanteara la organización de la provisión de servicios, no digamos la participación del sector privado, principales temas de la oposición del sindicato a la reforma.

En noviembre de 1995, el presidente Zedillo envió la iniciativa de Ley de Seguridad Social (LSS) al Congreso con un componente de reforma de los servicios médicos que sólo incluyó la creación del Seguro Médico Familiar (SMF). Los aspectos que requerían modificaciones al contrato colectivo de trabajo del sindicato, o que podrían alterar las condiciones de trabajo del personal –tales como un modelo de atención cuya estructura difería de la estructura del sindicato, y los bonos al personal basados en la productividad y en la satisfacción de los pacientes– fueron retirados de la iniciativa. La contribución tripartita fue modificada, aumentando significativamente la participación del gobierno y reduciendo la de patrones y empleados con el fin de sanear las finanzas del instituto y reducir los costos laborales de las empresas para aumentar la competitividad de la planta productiva.

La reforma al sistema de pensiones comenzó una vez que la LSS fue aprobada con un artículo transitorio que indicaba que el resto de la reforma –relacionada con las finanzas de IMSS y los servicios médicos– comenzaría hasta el año siguiente. El proceso de reforma gravitó de regreso al IMSS, donde se iban a definir la reasignación de recursos financieros y las nuevas reglas e incentivos para lograr el cambio de políticas previsto. Los reformadores tenían cierto control de la reestructuración financiera, pero al perder su principal apoyo político con la renuncia del ministro de finanzas que les había asignado la tarea, se vieron forzados a negociar y a buscar consenso con la burocracia de IMSS en todos los aspectos relacionados con la implementación de la reforma.

Así, mientras el equipo económico y el equipo de cambio asignados al IMSS aislaron con eficacia al sindicato de la formulación de

la reforma, éste recuperó el control al incorporarse al proceso de implementación. Puede argumentarse que el sindicato esperó a que la reforma regresara al IMSS, ya que en esa fase recuperaría y aumentaría su posición de poder en la medida en que la implementación de los cambios quedara bajo la responsabilidad de sus miembros. Al mismo tiempo, sus líderes mantuvieron una interacción cercana con el PRI, donde su papel político aún era visto como pieza clave para el partido. Además, había establecido contacto con otros grupos con alta capacidad de movilización, tales como partidos y movimientos de izquierda, a fin de aumentar su poder de negociación con el gobierno. No hizo ninguna amenaza abierta de movilizar a sus miembros, pero existían los antecedentes de su gran movilización de los años ochenta contra la primera tentativa de reforma y de sus movilizaciones anuales alrededor de la negociación del aumento salarial.

Los resultados de la reforma a la seguridad social en México al cierre del caso cumplieron con los principales objetivos de política del equipo económico. La inyección de recursos frescos al IMSS a partir de 1997 previstos por la LSS no sólo restauró el equilibrio financiero del Instituto —al menos en el corto plazo—, sino que disminuyó la carga contributiva de empleadores y empleados —con lo que se esperaba fomentar el empleo formal y la competitividad de la planta productiva del país. Además, los reformadores lograron implementar el componente prioritario para el equipo económico: la transformación del sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al Instituto de un esquema colectivo de reparto administrado por el Estado en un esquema de capitalización con cuentas individuales administradas por entidades privadas.<sup>10</sup> En cambio, el componente dirigido a transformar la provisión de servicios de salud de la seguridad social mediante mecanismos de competencia —abriendo el sistema a la participación del sector privado— y de reglas e incentivos dirigidos a mejorar la eficiencia y la calidad de la atención, fue eliminado casi en su totalidad de la iniciativa de ley. Los elementos aprobados en la nueva ley —como los incentivos a la productividad

---

<sup>10</sup> Para una descripción y comparación detallada de ambos esquemas en el caso mexicano, ver Solís Soberón y Villagómez, 1999.

del personal médico y la reorganización de los servicios bajo un nuevo esquema organizacional— permanecen en fase piloto hasta el momento actual (González-Rossetti, 2001).

## **2. Guatemala: sector salud (1996-2000)**

La reforma al sector salud de Guatemala llevada a cabo entre 1996 y el año 2000 fue emprendida en el contexto de la firma de los Acuerdos de Paz (AP), y fue parte de la respuesta del gobierno a las demandas nacionales e internacionales de resarcir la enorme deuda social del país exacerbada por el conflicto armado.

Un grupo de reformadores apoyado por el ministro de salud buscó implementar una reforma con cuatro componentes: 1) reforma de la estructura institucional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); 2) reforma del financiamiento, orientación y ejecución de los recursos; 3) reforma del sistema de atención y provisión de los servicios y, 4) reforma de los servicios hospitalarios públicos. Estos puntos tenían como objetivos generales fortalecer la capacidad del MSPAS como líder de sector, reasignar el gasto de servicios curativos a servicios preventivos, y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios hospitalarios. Además, se intentó extender la cobertura de servicios de salud como parte de los esfuerzos del gobierno para aumentar la presencia del Estado en zonas desatendidas hasta ese momento.

Los cambios institucionales y de política propuestos afectaban los intereses de los actores beneficiados por el *statu quo* en varios aspectos, por lo que enfrentaron fuerte resistencia. Principalmente, la reestructuración del MSPAS, acorde con sus nuevas funciones de regencia, financiamiento, y provisión de servicios, se encontró con la resistencia de la burocracia, quien estaba en desacuerdo con los cambios de su perfil laboral y percibía sus beneficios en riesgo. También los hospitales generales resistieron, argumentando que los cambios propuestos atentaban contra su autonomía.

El sistema político de Guatemala durante el siglo xx se caracterizó por la falta de acuerdos sobre las reglas para llegar al poder y gobernar, lo que minó permanentemente la legitimidad de los gobier-

nos y generó un clima de inestabilidad política constante. Esto provocó la eliminación de los mecanismos para la resolución de conflictos por la vía institucional y pacífica, provocando la polarización de la sociedad, con la guerrilla por un lado y la militarización por otro. La espiral de violencia escaló en la década de los setenta, agravando la de por sí marcada exclusión social y política de gran parte de la población, y la violación sistemática de sus derechos.

La falta de gobernabilidad de Guatemala provocó dos consecuencias importantes: en primer lugar, la polarización política desgarró el tejido social, y la participación del segmento moderado de la sociedad se extinguió. En segundo lugar, el papel de las instituciones y del Estado se redujo al mínimo, mientras este último se enclaustró en la dinámica de la red clientelar, manteniendo el orden con medios represivos. Estas secuelas no sólo limitaron la capacidad del Estado para mediar conflictos en forma pacífica, sino la de proveer bienes y servicios públicos a la población en su conjunto.

Después del recrudecimiento del conflicto a principios de los años ochenta y del aumento de la inestabilidad por las crisis económicas, inició el proceso de transición con una primera experiencia democrática y la promulgación de una nueva Constitución en 1985. Aunque en este primer intento no se lograron consolidar las instituciones democráticas, y la ingobernabilidad incitó un nuevo intento de golpe de Estado a principios de los años noventa, se reestableció un antecedente de interacción política con la sociedad, cuyo espacio fue ocupado por la burocracia, el único grupo organizado con presencia nacional, aparte del ejército y los grupos guerrilleros (Booth y Walker, 1999; Gálvez, 1995). De esta interacción, los trabajadores del Estado recibieron beneficios exclusivos a cambio de su apoyo político al gobierno en turno —apoyo clave para formar una coalición gobernante de grupos civiles en contrapeso al poder de veto del ejército.

La transición culminó con el ascenso al gobierno del Partido de Avanzada Nacional (PAN) de centro-derecha, y la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Estos últimos fueron promovidos por la comunidad internacional como medio de pacificación y reconstrucción institucional del país, y para sentar las bases de una etapa de inclusión económica, política y social (BID, 2001c). La reforma del

sector salud figuraba explícitamente en los AP. En ellos se establecía que para el año 2000 se debía aumentar el gasto público en salud en 50% del PIB respecto a 1995 y asignar al menos la mitad de este gasto a los servicios de primer nivel de atención –atención primaria y salud preventiva–. También se estableció el compromiso de reducir la mortalidad infantil y materna en 50%, mantener vigente la certificación de la erradicación de la poliomielitis y lograr la certificación de la erradicación del sarampión (CIEN, 1999).

Al momento de la firma de los AP, el contexto político-institucional de Guatemala presentaba oportunidades y limitaciones para implementar la reforma de salud. A favor de la reforma jugaba el apoyo del gobierno del presidente Arzú, que vio la iniciativa como uno de los instrumentos para establecer la presencia del Estado en regiones del país que habían sido desatendidas. Esto daba a la reforma del sector salud una razón de Estado por la necesidad de afianzar su presencia física e institucional en la totalidad del territorio, garantizando la paz y reactivando o iniciando la provisión de bienes y servicios públicos.

Con ello también se buscaba empezar a saldar una deuda social añeja con la parte de la población que tenía acceso muy limitado a bienes y servicios públicos, lo que se reflejaría positivamente en el desempeño del gobierno a favor de los AP. Al mismo tiempo, el gobierno veía en la expansión de cobertura y en la mejoría de los servicios de salud un medio de ganar el apoyo de sus usuarios y así ampliar su base política y electoral.

El diagnóstico del sector identificó enormes diferencias de cobertura a la población urbana y la rural, así como altas barreras de acceso económicas y sociales. Los servicios se concentraban en las ciudades y la mayor parte de los recursos estaba asignada a la salud curativa en hospitales. En 1996 se estimó que sólo 60% de la población –en su mayoría urbana– tenía acceso a los servicios de salud. El MSPAS atendía a 25% de la población, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) sólo al 8%, y el sector privado al 25%. El restante 40% estaba conformado en su mayoría por población indígena ubicada en zonas geográficas de difícil acceso y con altos índices de pobreza. Los hospitales operaban en muy malas condiciones debido a la gran ineficiencia en la asignación y uso de los recur-

sos. Se estimó que 30% de los medicamentos se perdía a causa de sistemas de compra, adquisición y distribución inadecuados (CIEN, 1999; Sánchez, 2000).

Uno de los grandes retos para implementar la reforma eran las difíciles relaciones Estado-sociedad que, permeadas por muchos años de conflictos, obstruían la expansión y mejora de los servicios de salud en las zonas más desatendidas. A esto se aunaba la gran debilidad del entramado institucional que había perdido medios de interacción y negociación entre grupos sociales, y entre éstos y el Estado. Finalmente, la reforma se enfrentaba al poder de veto de las redes de clientelas organizadas en torno al sector público —conformadas por la burocracia organizada, los servidores públicos, los proveedores de insumos para los servicios públicos y los usuarios con acceso privilegiado, entre otros—, las cuales, por ser beneficiarias del *statu quo*, habrían de usar su fuerza política para resistir el cambio.

Frente a estos retos, el equipo a cargo de la reforma buscó apoyo político en los centros de poder del Ejecutivo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Finanzas. Para este fin el equipo de reforma logró coordinar al sector con este último para ser piloto del nuevo Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF), lo que dio relevancia a la reforma en el gabinete. En términos del “mercadeo social” de la iniciativa, los reformadores vincularon el contenido de la reforma al cumplimiento de los compromisos de los AP, aprovechando así el mandato que éstos les daban. Aprovecharon también el peso de la comunidad internacional que apoyó al gobierno con el financiamiento de la reforma, pero que condicionaba el desembolso de recursos a la reasignación del gasto del tercer nivel de atención al primer nivel.

Durante la primera etapa, el equipo de cambio pudo hacer una propuesta estrictamente técnica, protegiéndose de la presión de los actores políticos y buscando influir el proceso, apoyado en los ministerios, gracias a que contaban con el apoyo político del ministro. Así, las únicas limitantes eran los retos técnicos e institucionales del país y los compromisos firmados por la administración precedente con los organismos multilaterales. Sin embargo, para lograr su consolidación, la reforma debía apoyarse en un nuevo Código de Salud, el cual debía ser aprobado por el Congreso. Esto obligó a los reformadores a abrir el diálogo sobre la reforma con un mayor número de

actores –favorables y opuestos a la iniciativa–, sometiendo así el contenido de su propuesta a la negociación política.

El Código pretendía modernizar el ministerio de salud, descentralizar el sistema de salud y establecer la autonomía hospitalaria. Lo primero fue visto por los médicos del sector como amenaza a su *modus operandi*. La descentralización y la autonomía hospitalaria también fueron resistidas como actos de intervención del ministerio, ya que, paradójicamente, minaban la libertad de acción que los hospitales públicos ejercían de hecho a causa de la debilidad institucional del ministerio para regular su operación. Así, los médicos del sector y el servicio civil se opusieron radicalmente a los cambios, en especial a la reforma hospitalaria –que incluía la contratación de organismos y proveedores privados para administrar recursos y proveer servicios.

Como resultado del proceso político, la aprobación del Código tardó 20 meses, consumiendo un largo período del calendario gubernamental y político, limitando así el tiempo de los reformadores para implementar la reforma y sentar las bases de su consolidación. La negociación de los conflictos que emergieron en el proceso de aprobación del Código provocó también un gran desgaste del gobierno y los grupos de interés opuestos al cambio, disminuyendo considerablemente el capital político de la reforma. En otras palabras, la resistencia del sector médico, la burocracia y los hospitales generales socavó el apoyo político del gobierno.

Finalmente, a pesar de la resistencia del sector médico, el nuevo Código fue aprobado por el Congreso y entró en vigor en 1998. Con ello el proceso gravitó de regreso en el Ejecutivo para su implementación. Sin embargo, fue ahí donde la reforma inesperadamente se encontró con su principal actor de veto. La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC) presentó ante la Corte de Constitucionalidad una controversia argumentando que el nuevo Código de Salud violaba diversos artículos de las leyes marco que regulaban el funcionamiento de la administración pública. Los principales puntos impugnados eran la creación de fondos privativos en el presupuesto y la facultad que el Código daba al MASPAS para firmar convenios con organismos públicos y privados para administrar y proveer servicios de salud.

Esto llevó al proceso a una nueva fase, pasando del Ejecutivo al Poder Judicial, e involucrando a nuevos actores. La nueva situación limitaba, una vez más, la posibilidad de implementar los cambios aprobados por el Congreso. Ante esta situación, mientras la controversia constitucional del nuevo Código se dirimía en la Corte, el equipo de cambio optó por empezar a implementar la reorganización del MSPAS, así fuera de manera *ad hoc*, mientras ocurría el fallo, que esperaba favorable. Esto ocasionó la sobreposición de dos esquemas organizacionales en el Ministerio de Salud: por un lado, el viejo esquema que administraba la provisión pública de los servicios como se había hecho hasta entonces y, por el otro, las nuevas unidades a cargo de administrar el esquema público-privado de provisión de servicios y los enlaces con la administración privada de servicios—como la administración de los insumos médicos y medicamentos—. Cuando la administración Arzú tocaba a su fin y preparaba el traspaso del mando, pues había sido derrotada en las elecciones, la Corte falló la inconstitucionalidad de los artículos del Código de Salud impugnados. Los reformadores perdieron así su apoyo político y la reforma quedó a expensas de la administración que habría de comenzar en el 2000.

La expansión de la cobertura de salud en zonas desatendidas incluida en la reforma experimentó, en cambio, gran crecimiento. Ante la resistencia de los proveedores de servicios de salud del MASPAS—especialmente la reticencia a atender zonas donde había habido conflictos armados— y la débil capacidad institucional del sistema de salud para expandir su cobertura, los reformadores se apoyaron en las organizaciones no gubernamentales que ya operaban en esas zonas, dotándolas de entrenamiento e insumos a cambio de atender a grupos de población regionalmente definidos. Se firmaron convenios con prestadoras de servicios (PSS) para que proveyeran directamente el paquete básico, y Administradoras de Servicios de Salud (ASS) para administrar y monitorear los recursos de las PSS y de algunas unidades del sistema público (Nieves y La Forgia, 2000; Sojo, 2005).

Este esquema mixto de provisión de servicios permitió expandir la cobertura de un paquete básico de salud a niveles sin precedentes en Guatemala. Muchas comunidades tuvieron atención regular por primera vez. Este componente de la reforma enfrentó retos políticos

y técnicos, algunos de los cuales fueron superados, y otros habrían de influir en las posibilidades de expansión y consolidación de la iniciativa. Entre los primeros, el contexto político de polarización y movilización política dificultaron las relaciones de cooperación y trabajo entre el Estado y las ONG's con experiencia en el campo.

Las ONG's, a su vez, estaban divididas según sus posturas políticas e ideológicas y la experiencia de sus comunidades en el conflicto. Algunas de ellas rehuían toda relación de trabajo con el Estado, mientras que otras vieron en ello un beneficio para las comunidades que servían y aceptaron el apoyo del Ministerio, pero se negaron a reconocer el patrocinio del Estado en los servicios que proveían –con lo que la ganancia política que el gobierno esperaba de la expansión de los servicios quedó en entredicho. La autoselección de las ONG's y la dinámica política local pronto dieron pie a la crítica de la reforma por hacer uso político del servicio. Aun así, una masa crítica de ONG logró avanzar mediante el nuevo esquema, sentando un precedente importante de cooperación exitosa entre el sector público y el sector social que habría de continuar en la siguiente administración.

En el aspecto técnico, el imperativo de acelerar la extensión de la cobertura aprovechando la oportunidad de recursos frescos y apoyo político llevó al equipo de reforma a absorber la curva de aprendizaje de las ONG's, las cuales asumían la atención a grandes grupos de población en muy poco tiempo. Esto relajó los criterios de selección y la estipulación de los convenios entre el Ministerio y las ONG's y provocó problemas de calidad de la atención y de la cobertura misma, dando pie a que la nueva administración cuestionara la iniciativa e hiciera grandes modificaciones a los criterios de selección de ONG's y a los convenios con ellas.

De este modo, el proceso quedó expuesto una vez más a la manipulación política local, si bien en este momento de transición la presencia y el financiamiento internacionales jugaron un papel clave en mantener la continuidad de este aspecto de la reforma, sin dejar de impulsar criterios más estrictos, aprovechando la experiencia adquirida hasta entonces.

En cuanto al aspecto hospitalario de la reforma, el equipo intentó introducir los cambios previstos en cinco hospitales públicos –incluyendo el Hospital San Juan de Dios y el Hospital Roosevelt, los más

grandes. Los cambios consistían en mecanismos externos de monitoreo y control de los recursos para mejorar la eficiencia, sobre todo el control de medicamentos y equipo quirúrgico, los cuales eran objeto de robo y corrupción.<sup>11</sup> Se intentó establecer también incentivos para mejorar el desempeño de los empleados públicos, pero sólo en el Hospital Roosevelt se concretaron algunos de estos cambios.<sup>12</sup> El personal del Hospital San Juan de Dios impidió el establecimiento de controles externos con apoyo del personal médico.

El aspecto de la reforma dirigido a introducir criterios de transparencia en la provisión, adquisición y administración de insumos y medicamentos en los grandes hospitales públicos mediante la contratación organismos privados externos e incentivos al desempeño tanto del personal médico como de los hospitales en su conjunto a fin de mejorar la calidad y eficiencia de la atención, fue el que mayores dificultades encontró. Sólo en un uno de los cinco grandes hospitales se logró introducir los criterios de transparencia, obteniéndose importantes ahorros para el sistema en conjunto. Pero una de las primeras medidas de la nueva administración fue finiquitar el contrato con los administradores privados y restaurar el esquema anterior. Aun así, mediante la contratación de administradores externos de insumos y medicamentos se logró transparentar la compra y uso de los mismos, logrando ahorros significativos para el sistema de salud en conjunto. La causa de esto fue la resistencia del personal de salud a las nuevas medidas y, sobre todo, del personal médico, que vio en este componente de la reforma una intromisión en su área.

Los resultados al cierre del caso fueron mixtos. Si bien se logró extender significativamente la cobertura de los servicios y mejorar el nivel básico de salud de la población, las reformas para hacer más eficiente la asignación y uso de los recursos humanos y económicos del sector no lograron consolidarse. Por primera vez se asignaron más recursos del presupuesto a los dos primeros niveles de atención y se

---

<sup>11</sup> Los proveedores públicos percibían la contratación de terceros como peligro para su estabilidad laboral y su papel en el sector. Además tenían serias dudas sobre la capacidad de las ONG's.

<sup>12</sup> Se contrató a una ASS para hacer inventarios y monitorear la administración de medicamentos.

cumplieron los compromisos de los AP, aumentando la participación del gasto en salud como porcentaje del PIB en más de 50% respecto a 1995. Sin embargo, la reforma del sector salud dejó de ser prioritaria para el gobierno por consideraciones políticas y electorales. En tanto, la crisis económica del país se agravó, orillando al gobierno a concentrar sus esfuerzos y capital político en las medidas económicas, evitando un mayor desgaste con los empleados públicos, cuyo apoyo político y electoral le resultaba imprescindible.

El cambio de administración en el año 2000 provocó que el impulso hacia la descentralización y modernización del Estado activado por el gobierno tecnócrata se revirtiera, incluyendo lo logrado en el sector salud. El gobierno del presidente Portillo (2000-2004) retomó la alianza con el servicio civil, reactivando las redes de clientes basadas en el intercambio de beneficios por apoyo político. Esto eliminó los avances en el control de medicamentos e inventarios de los hospitales públicos. También se reinstauraron las funciones de las direcciones generales del MASPAS, respetando de la reforma sólo los nuevos nombres que les asignó. Con muchas dificultades –sobre todo de orden financiero– y gracias a la presencia de la comunidad internacional y a la presión social a favor de los avances obtenidos, se mantuvo vigente la expansión de cobertura de servicios básicos de salud mediante el esquema de atención mixto.

### **3. La educación en la República Dominicana (2000-2004)**

La reforma del sector educación en la República Dominicana (RD) que se analiza a continuación abarcó el período 2000-2004, correspondiente a la administración del presidente Hipólito Mejía. La República Dominicana se encontraba en proceso de consolidar su transición política a un sistema democrático, siendo éste su segundo gobierno consecutivo elegido en las urnas. Después de casi una década de crecimiento económico constante, el país atravesó una grave crisis económica que se desató en el 2001 y que obligó al gobierno a tomar severas medidas económicas y fiscales. Para resolver el problema de balanza de pagos, acudió a los organismos multilaterales, quienes condicionaron su apoyo y la entrada de recursos fres-

cos a una serie de medidas, entre ellas la reforma a la provisión de servicios públicos del sector social.

En el 2001, la matrícula en educación primaria era de 92,5% y de 40,2% en secundaria, pero sólo 22% de los alumnos matriculados en primer grado terminaba la primaria, y 10% terminaba los doce grados de primaria y secundaria (Dauhajre y Aristy, 2002; WB, 2003). Aproximadamente 70% de los recursos del sector se destinaba a nómina, y el uso del empleo docente para beneficio de clientelas era ampliamente reconocido (Sanguinety y Fernández, 2000). La debilidad institucional y la decreciente asignación de recursos al sector, su administración ineficiente y el uso político de la nómina minaban la capacidad para proveer servicios de calidad.

La reforma tuvo como antecedente la formulación del Plan Decenal de Educación 1992-2002 (PDE). A pesar de que el proceso de definición y revisión de este plan contó con la participación de la mayoría de los actores de peso en el sector, la iniciativa no logró establecerse en la agenda de los gobiernos de la década de los noventa, y fue sólo hasta el año 2000 cuando fue retomada.

A su llegada al poder, el Partido de la Revolución Democrática, por medio de la ministra de educación, quien simultáneamente tenía el cargo de vicepresidenta de la República, presentó un nuevo PDE 2000-2012 que retomó los objetivos generales del PDE anterior con nuevas metas de mediano y largo plazo.

La iniciativa tenía dos componentes macro. El primero, dirigido a la parte operativa del sector, contemplaba, entre otros, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector a nivel local mediante la introducción y financiamiento de juntas directivas descentralizadas, en la que padres de familia y maestros podían decidir las mejoras prioritarias y administrar su propio fondo de recursos. El segundo, dirigido a mejorar la capacidad institucional del sector, contemplaba cambios administrativos para lograr mayor eficiencia, de manejo presupuestal y de marco regulatorio del sector. Dentro de este último aspecto se buscó la reforma de la planta laboral mediante un nuevo Estatuto Docente (ED). Sus objetivos eran eliminar el rezago de la contratación y promoción de los maestros, provocados por su uso clientelar, introducir criterios basados en el mérito para

incentivar la preparación de los docentes, e incorporar incentivos para la calidad en la enseñanza.

En otras palabras, el ED buscaba normar la relación laboral del cuerpo docente con la autoridad educativa, transparentando las reglas del esquema de remuneraciones, la estructura de cargos y categorías, y los procesos de ingreso y promoción. Para ello se preveía formar una base de datos única y confiable de la nómina, y sustituir el pago de nómina mediante cheques por un sistema de transferencia bancaria a fin de introducir control, transparencia y rendición de cuentas (Álvarez, 2004; Dauhajre y Aristy, 2002).

El proceso transcurrió en un contexto político en el cual, si bien se habían logrado avances significativos en la transición hacia una democracia electoral, persistía el *modus operandi* del Estado patrimonialista en la gestión del aparato público. Esto implicaba una gestión pública muy centralizada, apoyada en una gran red de clientes sustentada en el uso discrecional de los recursos públicos y del aparato estatal para sostener la coalición de apoyo del gobierno en turno. La negociación política mediante liderazgos personales, y en muchos casos mediante mecanismos extrainstitucionales, se veía exacerbada por la falta de claridad en la asignación de responsabilidades de personas e instancias públicas y por un bajo nivel de certidumbre para todos los actores en Estado y la sociedad (Hartlyn, 1998; Lloyd y Sedoc-Dahlberg, 1997).

El sector educación reflejaba y reproducía este contexto político e institucional, así como la dinámica de toma de decisiones públicas. El hecho de manejar una nómina considerable y siempre en expansión convirtió al sector en instrumento de la red de clientes del Estado, en la que durante muchos años se intercambiaron empleo, promociones y beneficios laborales por apoyo político y electoral. Por otro lado, el uso discrecional del presupuesto público a nivel central, aunado a la falta de peso político y económico del sector, lo exponían a recibir montos decrecientes de presupuesto en términos reales, en medio de un alto nivel de incertidumbre, si bien el pago de la nómina nunca faltó. Finalmente, la concentración de la toma de decisiones en la Presidencia de la República y la falta de mecanismos institucionales para definir y gestionar las políticas de Estado, hacían que las líneas de acción y principalmente el presupuesto asignado al

sector dependieran de las negociaciones personales de la cabeza del mismo en el despacho de la presidencia, y no del plan de gobierno y/o de la coordinación ministerial.

Pese a estas circunstancias, una serie de eventos creó la oportunidad para el cambio en el año 2000. El Partido de la Revolución Democrática, que llegó al poder con la administración Mejía, trajo una plataforma de centro-izquierda apoyada en muchos años de militancia en la oposición. Esta plataforma colocó la lucha contra la pobreza y la reforma del sector social en un lugar prioritario de la agenda de gobierno. Por otro lado, los líderes a quienes se asignó la reforma de educación contaban con una sólida relación de mutuo apoyo y confianza con actores clave de la burocracia y los sindicatos del sector por haber compartido una larga trayectoria de militancia política y laboral en la oposición. Ambos elementos cristalizaron en la figura de la Ministra de Educación y su equipo. La ministra trajo consigo el mandato y el liderazgo del partido, apoyada en el peso político del relevante cargo de Vicepresidenta de la República que simultáneamente ostentaba. De modo que enarbó la reforma de educación no sólo por la oportunidad de cumplir el mandato de su partido, sino de alcanzar un logro importante en su propia carrera política.

Aún así, la reforma enfrentaba importantes retos políticos y técnicos. El primero era abordar la cuestión laboral con un sector cuyo papel político en esta área siempre había sido central. Los sindicatos y asociaciones de maestros tenían probado poder de convocatoria y movilización, de modo que la dinámica política del proceso de negociación de la reforma tendía a desbordar al sector, volviéndose tema relevante para la presidencia, la cual, en un contexto de crisis económica y de medidas de austeridad, tenía la prioridad de salvaguardar su capital y apoyo político. En resumen, el margen de maniobra de los reformadores se presentaba, por un lado, muy amplio por el liderazgo y peso político de la ministra, pero por el otro resultaba acotado por el interés del gobierno de evitar su posible desgaste político por la delicada negociación laboral con el gremio.

Los maestros, por su parte, se encontraron en una disyuntiva, pues percibían las iniciativas de reforma a la relación laboral como amenaza a la estabilidad de su empleo y a los beneficios y prebendas adquiridos hasta entonces. Esta era la razón por la que los intentos

de reforma previos habían encontrado la firme resistencia del cuerpo docente.

Pero para el año 2000 las circunstancias habían cambiado. La presión social manifestada en las reiteradas discusiones de la década de 1990 sobre la necesidad de reformar el sector y, sobre todo, la profunda crisis económica y fiscal, hacían que la posibilidad de introducir cambios en el estatuto laboral de los maestros –entonces sin definir– pasase de las palabras a los hechos. Desde esta perspectiva, la invitación a los maestros a negociar por un gobierno cuya visión política compartían y que les era favorable, se presentaba como una oportunidad de administrar o acotar los costos de los cambios inminentes para el personal docente. En cambio, un rechazo frontal podía posponer la reforma en el corto plazo, pero quedaba la incertidumbre de la postura ideológica y política que el siguiente gobierno tomaría ante los intereses laborales en juego.

Así pues, si bien al inicio del proceso la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) fue reticente a participar en la negociación debido a falta de información y comprensión de las consecuencias laborales de la reforma, tras varios meses suscribió un pacto con la Secretaría de Educación (SEE) para iniciar las negociaciones. La ministra y su equipo presentaron a los actores involucrados, a través de la ADP, la propuesta del ED para sus comentarios y reacciones. Los reformadores adoptaron en este punto su principal estrategia, mandando la señal de que, cualquiera que fuera el contenido final de la reforma, “nadie perdería”.<sup>13</sup> Es decir, que ningún grupo de interés involucrado se vería afectado, y menos la ADP. Esto abrió la posibilidad de poner sobre la mesa de negociación acuerdos entre la SEE y el sindicato con el potencial de consolidarse en el largo plazo.

Eventualmente, ante las posiciones tomadas por ambas partes, se incorporaron al proceso de negociación varios operadores políticos de la red clientelar del sector vinculada al partido en el poder, al

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, se garantizó que las medidas a adoptar –como la introducción de criterios de selección de personal y promociones, incentivos a la educación continua y el reconocimiento de títulos académicos– no tendrían validez retroactiva. Lo mismo sucedería con el cálculo de las pensiones y seguros de enfermedad y muerte, en el que los ajustes a la situación laboral de los maestros jubilados sólo se harían si mejoraban su ingreso.

aparato estatal, a varias organizaciones y a programas gubernamentales. Éstos incluían distintas facciones del PRD que ocupaban puestos de elección popular, estaban ligados a diversas facciones del partido y conservaban su liderazgo en el gremio.

La naturaleza extremadamente abierta del proceso fue en parte la causa de que pasara más de un año antes de que se tuviera la primera versión del documento —el proceso inició a principios del año 2000 y el documento quedó integrado hasta mediados del 2001—. Pero también los actores que impugnaban la reforma utilizaron estratégicamente la dilación de las negociaciones para retrasar indefinidamente la aprobación del ED y evitar los cambios que se derivarían de él.

Aquí de nuevo, elementos del contexto político y económico redujeron el margen de maniobra de los actores involucrados y llevaron el calendario de la negociación a tiempos límite. Como parte de las medidas para mitigar la crisis económica y resolver en el corto plazo el problema de la balanza de pagos, el gobierno suscribió con la banca internacional un préstamo cuyo desembolso estaba condicionado a aprobar el ED. Con ello, el tema de la reforma del sector educación trascendió la esfera del sector para volverse por primera vez un tema prioritario y urgente del equipo económico del gobierno, ya que de esto dependía parte importante de su estrategia para regresar a la estabilidad económica del país. Esta situación aumentó considerablemente el respaldo político desde los centros de poder del gobierno a la reforma y funcionó como un disparador para su avance, ya que comprometió a las partes involucradas a apurar el proceso y adecuarlo a los tiempos y prioridades de la agenda pública del país (González y Munar, 2003).

Al cierre del caso se había cumplido la agenda del equipo de cambio. Se llevaron a cabo los componentes técnicos de la reforma, que comprendían retos más bien técnicos (como la introducción del presupuesto por programas, la automatización de la gestión del gasto y la transparencia en el pago de la nómina), que políticos, como los cambios en la administración financiera del sector, los cuales se encuentran todavía en periodo de maduración (Álvarez, 2004). El ED, pieza determinante de la factibilidad política de la reforma por su incidencia en el fortalecimiento del marco institucional del sector, ya que transparenta y actualiza la planta de maestros y sienta las bases

para su profesionalización, fue aprobado después del largo proceso de negociaciones, con amplio consenso al interior del sector y entre el magisterio en junio de 2003.

#### IV. ANÁLISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES

El análisis comparativo muestra la relevancia de la dimensión política para la viabilidad de las reformas sociales que se están llevando a cabo en la región. Al indagar en los retos enfrentados en la transformación de los servicios sociales, se hizo énfasis en la necesidad de establecer un balance entre las consideraciones de gobernanza (las capacidades institucionales y técnicas de los países para cumplir sus agendas de cambio) y las consideraciones de gobernabilidad (la capacidad de enfrentar a los grupos de interés que defienden el *statu quo*). Son estas últimas las que han comenzado a cobrar importancia en el debate internacional sobre la efectividad de las iniciativas para el desarrollo y el combate a la pobreza. En respuesta a ello, el trabajo se enfocó en el papel político que la provisión de servicios sociales ha tenido. Desde esta nueva lectura, se asume que una reforma no sólo viene a modificar el *modus operandi* del sector social, sino, de manera importante, toca también el papel de intermediación política que ha jugado en las relaciones Estado-sociedad.

El marco analítico que se propuso y los análisis subsecuentes en la materia agrupan los aspectos relacionados con la dimensión política de los procesos de reforma en tres conjuntos de variables: el contexto político y la gobernabilidad, el proceso de reforma y la gobernanza y, por último, los equipos de cambio y las estrategias que ellos seleccionan para dar mayor viabilidad a los cambios y su consolidación. A continuación se hace una breve síntesis comparativa de algunos de los aspectos explorados a fin de resaltar su papel en los procesos de cambio y en su consolidación.

En lo que respecta al contexto político y la gobernabilidad, se mostró que los sectores sociales que se busca reformar se encuentran inmersos en un contexto político institucional, el cual se refleja en la conformación y funcionamiento de los servicios provistos. Así

también, el contexto político y la gobernabilidad permean los procesos de reforma, abriendo y cerrando el margen de maniobra de los actores involucrados a favor y en contra.

En Guatemala, el contexto político orientó la reforma del sector salud en varias direcciones. Primero, los años de violencia e inestabilidad política que precedieron a la iniciativa habían reducido al mínimo la presencia del Estado en amplios sectores de la población, limitando enormemente las capacidades y la presencia del sector salud a nivel nacional. Los AP firmados en 1996 cristalizaron el mandato nacional e internacional en favor de las transformaciones necesarias para revertir esta tendencia, abriendo una oportunidad para el cambio. Finalmente, la escasa organización político/electoral convirtió a los empleados públicos organizados en interlocutores con poder para defender la preservación de sus intereses anclados en el *statu quo*.

En México, la organización vertical y autocrática del Estado permitió a los reformadores imponer los cambios necesarios para llevar adelante la reforma de pensiones, pero los remanentes del acuerdo corporativo entre los proveedores de salud organizados y el Estado limitó y eventualmente detuvo las iniciativas de cambio que ponían en riesgo sus intereses.

Finalmente, en República Dominicana, los lazos políticos entre los empleados públicos organizados y los reformadores, cuya interacción pasaba por un mismo partido político, establecieron las bases de la negociación a favor del cambio.

El proceso de políticas y la gobernanza mostraron la dinámica de la competencia política en torno a influir en la toma de decisiones en cada una de las etapas de la reforma, y se examinaron con detenimiento los espacios de toma de decisiones formales e informales, donde el contenido y la viabilidad de las reformas se pusieron en juego. Entre los hallazgos importantes se destaca que es el Poder Ejecutivo donde se libran las grandes batallas a favor y en contra de la reforma.

En Guatemala, la reforma logró superar un largo y desgastante proceso legislativo para que se aprobara un nuevo código de salud que formalizara los cambios. Sin embargo, la principal resistencia provino de la oficina de servicio civil en el Ejecutivo que, mediante

una controversia constitucional, logró vetar el avance y consolidación de gran parte de la reforma. En México, la mayoría de los componentes de reforma de la seguridad social —especialmente los relacionados con la transformación de los servicios de salud— que tenían el potencial de enfrentar la resistencia de los proveedores organizados y no formaban parte de las prioridades del equipo económico, fueron eliminados de la agenda de reforma antes de que fuera enviada al Congreso, y no en respuesta a un debate en el Legislativo. Finalmente, en República Dominicana, los componentes de reforma que se promovieron en el período estudiado no requerían una nueva ley, pero sí la puesta en vigencia de un nuevo instrumento legal que regulara la actividad docente. Su elaboración y aprobación ocurrieron en una dinámica de diálogo político estructurado alrededor de mesas de negociación arbitradas por terceros como estrategia para dotarlo de legitimidad suficiente y hacerlo operante.

En lo que respecta a la naturaleza de los equipos que enarbolaron las reformas, así como su elección de estrategias encaminadas a aumentar su factibilidad política, el análisis arrojó varios resultados. En Guatemala, si bien el equipo pertenecía a la profesión médica, llegó como un grupo ajeno a la administración central del Ministerio de Salud, apoyado principalmente por el ministro de salud y el ministro de finanzas (redes verticales). La mayor parte de su propuesta fue de corte tecnocrático, buscando cambios en las reglas e incentivos y la introducción de mecanismos de mercado como medios para introducir elementos de eficiencia y transparencia en el sector. Para ello optaron por implementar rápidamente mecanismos de operación que funcionaron en paralelo a los preestablecidos, prescindiendo del aparato del ministerio. Esto limitó su capacidad de establecer redes de apoyo horizontales en el ministerio y exacerbó la resistencia interna al cambio. El equipo apostó al apoyo político de las redes verticales y, significativamente, a crear una base de apoyo importante en los nuevos beneficiarios de la expansión de la cobertura en zonas rurales para contrarrestar esta resistencia —principalmente por la independencia de las ONG's—, pero al disminuir el capital político del gobierno, las redes verticales acabaron por retirar su apoyo en el momento clave de la consolidación.

El equipo de cambio en México siguió estrategias similares, con un acercamiento tecnocrático y poco participativo, también dirigido a cambios en las reglas e incentivos como instrumentos para generar el cambio y valiéndose de sus redes verticales para la promoción e imposición de su agenda de cambio. Siendo así, la caída parcial de sus redes verticales acotó de manera significativa su margen de maniobra, obligándolo a reducir su agenda de cambio a los aspectos considerados esenciales por el equipo económico del gobierno.

La experiencia de República Dominicana se presenta como contrapunto: el equipo de cambio estuvo formado por un grupo de políticos con militancia y experiencia en la operación política, cuyas redes se extendían en el Estado (redes horizontales) y con grupos sociales clave como los sindicatos del sector (redes Estado-sociedad) mediadas por el partido en el poder al que todos pertenecían, y consolidadas en experiencias previas de negociaciones laborales y actividad política. Frente al reto de mantener la viabilidad política de la reforma de educación, a pesar de tocar los intereses laborales del magisterio, el equipo de cambio optó por una estrategia "gana-gana" en la que se buscaron los cambios mínimos necesarios para avanzar en la reforma dentro de los estrechos límites que dejaba la reducción al máximo de los costos para los actores interesados. Esto limitó de inicio la profundidad y alcance de la reforma pero, a la vez, aseguró su viabilidad política.

La comprensión de estos aspectos políticos es necesaria para entender el proceso de reforma al que está siendo sometida la provisión pública de servicios sociales en la región. El trabajo buscó contribuir a los esfuerzos para indagar y diseñar maneras más expeditas de incorporar este tipo de análisis al debate, formulación e implementación de reformas sociales. La necesidad de explorar con más detenimiento las experiencias concretas desde esta perspectiva, y de buscar y perfeccionar herramientas de apoyo al entendimiento y manejo de los procesos de reforma quedan como retos para una futura línea de investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Carola, *La educación en la República Dominicana: logros y desafíos pendientes*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Modernization of the State*, Washington, julio, 2003.
- \_\_\_\_\_, Guatemala: documento de país, Washington, septiembre, 2001c. [en línea] [fecha de consulta: diciembre de 2004] <http://www.iadb.org> .
- Booth, John A. y Thomas W. Walker, *Understanding Central America*, Boulder, Westview Press, 1999.
- Bresser-Pereira Luiz Carlos y Yoshiaki Nakano (1996) “The missing social contract: governability and reform in Latin America” [en línea] [fecha de consulta: diciembre de 2004] <http://bresserpereira.org.br/papers/DES/83MissingSocialContract.pdf>
- Chubb, John y Peterson, Paul (eds.), “Can the government govern?”, Washington, Brookings Institutions, 1989.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales), “Salud para la paz”, en *Hacia la paz y el desarrollo*, núm. 4, Guatemala, 1999.
- Dauhajre, Andrés y Jaime Aristy, “Los maestros en República Dominicana: carreras e incentivos”, Documento de trabajo de la red de centro, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, mayo, 2002.

- Gálvez Borrell, Víctor, *La gobernabilidad en Centroamérica: sectores populares y gobernabilidad precaria en Guatemala*, Guatemala, FLACSO, 1995.
- Geddes, Barbara, *The Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkley, University of California Press, 1994.
- González-Rossetti, Alejandra, "Social security health reform in Mexico", en *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Kaufman, Robert R. y Nelson, Joan (eds.), Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_, *The Political Dimension of Health Reform: the Case of Mexico and Colombia*, Tesis de doctorado, Londres, University of London, 2001.
- González, Alejandra y Wolfgang Munar, *The Political Economy of Social Sector Reforms*, Washington, Inter-American Development Bank (IADB), diciembre, 2003.
- Grindle, Marilee, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Despite the Odds: The Political Economy of Social Sector Reform in Latin America*, Kennedy School of Government, Harvard University, enero, 2001.
- Hammergren, Linn, *Political Hill, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs*, U.S. Agency for International Development (USAID), Washington, agosto, 1998.
- Hartlyn, Jonathan, *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill, University of North California Press, 1998.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, The World Bank (WB), Washington, abril, 2004.
- Kaufman, Robert R. y Joan Nelson (eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2004.
- Keeler, John T. S., "Opening the window for reform: mandates, crises, and extraordinary policy-making", en *Comparative Political Studies*, núm. 4, Thousand Oaks, 1993.

- Lloyd, Ivelaw y Betty Sedoc-Dahlberg, (eds.), *Democracy and Human Rights in the Carribean*, Oxford, Westview, 1997.
- Lowi, Theodore. J., "Four systems of policy, politics and choice", en *Public Administration* vol. XXXII, núm. 4, Julio-Agosto. Oxford, 1972.
- Nelson, Joan, "Las políticas de reforma del sector social: fases, dimensiones y estrategias", en *Socializ Reflexiones Latinoamericanas Sobre Política Social*, vol. 5., Santa Fe, Homo Sapiens Ediciones, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Washington, Overseas Development Council, 1989.
- Nieves, Isabel y Gerard M. La Forgia, *Large-scale Government Contracting of NGOs to Extend Basic Health Services to Poor Populations in Guatemala*, Inter-American Development Bank (IADB) y World Bank (WB), San José, 2000.
- Ocampo, José Antonio, "Más allá del consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina" en *Serie estudios y perspectivas*, núm 26, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México, enero, 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.13.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, 1995.
- Rebolledo, Juan, *La reforma del estado en México*, México, FCE, 1993.
- Sánchez Viesca, Ángel, *La práctica de la reforma del sector salud (RSS) en Guatemala*, Amberes, Institute of Tropical Medicine of Antwweown, 2000.
- Sanguinety, Jorge A. y Jorge Fernández, *The Future of Education in Dominican Republic: Opportunities and Challenges*, U.S. Agency for International Development, Dominican Republic (USAID/DR), octubre, 2000.

- Schmitter, Philippe, "Interest representation and regime governability in contemporary Western Europe and North America" en S. Berger, *Organising Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Sojo, Ana, "La garantía de prestaciones en salud América Latina: equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio, CEPAL, Serie estudios y perspectivas, Ciudad de México, en prensa, 2005.
- Solís, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/FCE, 1999.
- UN (United Nations), Economic and Social Council, "Strengthening public administration for the millennium development goals: a partnership-building approach", en Report of the Secretariat of the Committee of Experts on Public Administration, Third Session, Nueva York, 29 de marzo a 2 de abril, 2004.
- WB (World Bank) (2004), "Stepping-up political action to fight poverty" [en línea], París [fecha de consulta: 27 de febrero de 2005], <http://worldbank.org>.
- \_\_\_\_\_, *Dominican Republic: Public Expenditure Review*, Washington, 27 de junio, 2003.

# REFORMAS DE SALUD Y NUEVOS MODELOS DE ATENCIÓN PRIMARIA EN AMÉRICA CENTRAL

*Adolfo Rodríguez Herrera*

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En la última década, Costa Rica, Honduras y Nicaragua diseñaron e iniciaron la implementación de ambiciosos programas de reforma de sus sistemas de salud, todos ellos con apoyo financiero del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. El componente más relevante y exitoso de las tres reformas es la extensión de la cobertura, sobre todo del primer nivel de atención, que comprende innovaciones en las formas de asignación de recursos, en las relaciones entre el sector público y el privado y una mayor participación de la sociedad civil y del poder local en la gestión y control de algunos servicios. Gracias a ello se han alcanzado mejoras en los di-

---

<sup>1</sup> Este documento se basa en una investigación más amplia sobre las reformas de salud de los tres países realizada para la CEPAL. El autor agradece el apoyo de diversos funcionarios de las instituciones gestoras de la seguridad social y de los Ministerios de Salud de los tres países, así como los comentarios de Andras Uthoff, Daniel Titelman, Guillermo Cruces y Ana Sojo de la CEPAL. Igualmente desea destacar el papel de la economista Olga Barquero Alpizar, que participó activamente en la compilación y procesamiento de información así como en diferentes discusiones sobre la estructura, la orientación y las conclusiones.

ferentes indicadores de salud, particularmente en mortalidad infantil, esperanza de vida y prevalencia de enfermedades, aunque su alcance es variable entre los países, según los recursos destinados y el grado de desarrollo institucional.

Este estudio describe exhaustivamente los programas innovadores de extensión de la cobertura en atención del primer nivel de salud. No pretende analizar el conjunto de la reforma, ni siquiera el de la atención primaria, sino las experiencias que han introducido nuevos paradigmas y modelos de gestión en los servicios de atención del primer nivel, independientemente de su interrelación con los otros dos niveles.

La primera sección hace un esbozo de la situación económica, demográfica y de salud de cada país. La segunda, que se refiere a la organización del sector salud, destaca las semejanzas y las diferencias existentes entre ellos. La tercera resume tres procesos de reforma. La cuarta realiza una reflexión sobre los desafíos de la extensión de la cobertura y la situación de los tres países en esa materia. Las secciones quinta, sexta y séptima presentan las experiencias innovadoras nacionales.

## **I. SITUACIÓN GENERAL DE LOS PAÍSES**

Costa Rica, Nicaragua y Honduras enfrentan realidades notablemente diferentes, tanto de su situación económica y de los recursos que destinan a la atención de la salud, como de su morbilidad y sus indicadores demográficos. Costa Rica es el país más próspero, con un ingreso *per cápita* casi cinco veces mayor que el de los otros dos; el ingreso *per cápita* de Nicaragua ha venido aumentando en la última década, si bien a partir de un nivel muy bajo, producto de la guerra. Al mayor ingreso *per cápita* en Costa Rica corresponde una proporción de población mucho más baja en situación de pobreza. El gasto *per cápita* en salud y la proporción del PIB destinado a salud en Nicaragua y Costa Rica han aumentado.

**Cuadro 1**

**COSTA RICA, NICARAGUA Y HONDURAS: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES, 1995-2003**

	Costa Rica		Nicaragua		Honduras	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
PIB en millones de dólares	11 715,8	16 397,2	3 182,7	4 320,4	3 960,1	5 045,3
PIB <i>per cápita</i> en dólares	3 371,5	3 935,4	710,9	820,1	700,4	720,7
Inflación	22,5%	9,9%	9,9%	8,9%	26,8%	9,2%
Gasto en salud <i>per cápita</i> en dólares	168,8	247,7	50,1	59,8	nd	nd
Gasto público en salud, como % PIB	5,0%	6,3%	6,4% <sup>b</sup>	7,9%	nd	nd
Porcentaje de población pobre	24,6%	21,4%	nd	nd	65,9% <sup>a</sup>	63,5%

Fuente: Estimación propia a partir de indicadores sociales, Instituto Nacional de Estadística y Censos, CR.

Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos y bancos centrales de cada país.

<sup>a</sup> dato de 1999.

<sup>b</sup> dato de 1997.

Las diferencias en el nivel de pobreza y de gasto de salud se corresponden con indicadores demográficos muy diferentes. La esperanza de vida al nacer en Costa Rica excede los 78,6 años, mientras que en Nicaragua y Honduras es de 69,8 y de 68,8 años, respectivamente; la tasa de mortalidad infantil es de sólo 10,1 por mil en Costa Rica, mientras que en Nicaragua y en Honduras es de 35,5 y 31,8. No sólo debe destacarse el avance de Costa Rica, sino, sobre todo, el progreso realizado por los otros dos países, particularmente por Nicaragua, que en general muestra un mejor desempeño que Hondu-

ras; y la tasa de fecundidad de Costa Rica poco menos que la mitad de la hondureña, que se mantiene estancada frente a una notable reducción en los otros dos países.

## Cuadro 2

### COSTA RICA, NICARAGUA Y HONDURAS: INDICADORES DEMOGRÁFICOS, 1995 y 2003

	Costa Rica		Nicaragua		Honduras	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Población total (miles)	3 469 800	4 169 730	4 426 700	5 482 300	6 048 157	6 863 510
Tasa de fecundidad global	2,8	2,1	4,5	3,7	4,0	3,9
Esperanza de vida al nacer	76,0	78,6	67,2	69,8	68,7	68,8
Tasa cruda de natalidad por 1000 hab.	23,9	17,7	36,4	30,9	31,1	31,8
Tasa bruta de mortalidad por 1000 hab.	4,2	3,8	6,3	5,2	5,3	5,1
Tasa de mortalidad infantil por 1000 hab.	13,3	10,1	48,0	35,5	37,1	31,8

Fuente: Estimación propia a partir de indicadores sociales, Instituto Nacional de Estadística y Censos, CR.

Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos y los bancos centrales de cada país.

Como contrapartida a un mejor nivel de salud, el proceso de transición demográfica está mucho más avanzado en Costa Rica que en sus vecinos, resultado del aumento de la esperanza de vida y la caída de la tasa de fecundidad. Ello plantea desafíos diferentes al sistema de salud costarricense frente a un perfil epidemiológico cuyo tratamiento es mucho más costoso y los logros más moderados.

Mientras que en Nicaragua y Honduras el gran reto es mejorar las condiciones de atención a los embarazos, los partos y los niños menores de un año, y la promoción y prevención de la salud se concentran en las campañas de vacunación y la mejora de las condiciones de la vivienda y los hábitos de higiene, en Costa Rica el desafío es reducir los costos del envejecimiento mediante la promoción de hábitos de vida saludables durante la vida adulta.

El desempeño de los servicios de salud ha seguido la misma pauta. En general, los tres países han aumentado el número de consultas y de egresos hospitalarios durante los últimos años, aunque sólo Costa Rica lo ha hecho a un ritmo superior a su tasa de natalidad; Nicaragua los ha aumentado a una tasa cercana a la de natalidad y Honduras a una muy inferior, lo que ha disminuido sus indicadores *per cápita*. El número de consultas aumentó a un ritmo promedio de 4,16% anual en Costa Rica y de 3,56% en Nicaragua entre 1995 y el 2004, mientras que en Honduras el mismo indicador fue de 1,82% entre 1998 y el 2003; por su parte, el número de egresos aumentó a un ritmo promedio de 1,75% en Costa Rica entre 1996 y el 2004, de 0,9% en Nicaragua entre 1997 y el 2004, y de 1,47% en Honduras entre 1999 y el 2003.

## II. ORGANIZACIÓN Y RECURSOS DEL SECTOR SALUD

En los tres países el sector salud está formado básicamente por el Ministerio de Salud, la Seguridad Social y proveedores privados (Nicaragua tiene además hospitales públicos de los ministerios de Gobernación y Defensa). Sin embargo, la articulación entre las instituciones públicas de salud y entre éstas y los proveedores privados, así como sus funciones, varían en los tres países, lo cual ha influido el diseño de cada reforma.

En Nicaragua, la red de unidades de provisión de servicios que poseía el Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social (INSS) antes de 1979, fue transferida al Ministerio de Salud el primer año de la revolución sandinista. El INSS siguió recaudando la cotización obligatoria sobre los salarios, pero una parte de ella era transferida al Ministerio bajo el nombre de "cuota técnica". En 1993 hubo una reforma que devolvió al INSS la facultad de ofrecer diversos servi-

### Cuadro 3

#### COSTA RICA, NICARAGUA Y HONDURAS PRODUCCIÓN DE SALUD: NÚMERO DE EGRESOS HOSPITALARIOS Y DE CONSULTAS 1995-2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Egresos</b>										
Costa Rica	292 605	268 927,3	274 220,1	274 899,65	281 913,97	298 297	292 092	325 846	329 013	342 198
Nicaragua	246 809	244 709	250 272	216 587	255 002	261 976	258 901	247 160	262 889	267 572
Honduras SS a/	nd	nd	nd	nd	215 611	211 995	214 285	235 217	228 616	nd
<b>Consultas</b>										
Costa Rica		4 421 639	4 635 534	4 957 170	5 150 301	4 932 956	5 074 443	5 546 902	5 854 730	6 127 620
Nicaragua INSS		752 243	1 160 172	1 335 983	1 600 121	1 725 057	1 864 336	2 008 924	2 279 921	2 468 656
Micaragua MINSA		nd	6 742 305	7 006 248	6 114 624	7 762 066	7 148 886	7 089 979	7 449 789	7 627 730
Nicaragua			7 902 477	8 342 231	7 714 745	9 487 123	9 013 222	9 098 903	9 729 710	10 096 386
Honduras SS a/		nd	nd	1 338 178	1 262 129	1 380 093	1 372 711	1 627 652	1 464 404	nd

Fuente: Indicadores de la Seguridad Social, CCSS, Costa Rica.

Informe de Cuentas Nacionales 1995-2001, Dirección General de Sistemas de Información, MINSA, Nicaragua.

División de Planificación del INSS y Oficina de Estadística-DGPD-MINSA, Nicaragua.

Programa de atención y egresos hospitalarios, Secretaría de Salud, Honduras.

a/ Sólo incluye información de la Secretaría de Salud, no del IHSS.

cios a sus asegurados. Ello se tradujo en un programa de compra de servicios de salud a los proveedores públicos y privados existentes. Así, en Nicaragua la Seguridad Social se limita a las funciones de aseguramiento y compra de servicios, mientras que la provisión está a cargo de los hospitales pertenecientes al ejército y a los ministerios de Salud y de Gobernación, los cuales, igual que las clínicas y hospitales privados, atienden a su población meta y venden servicios al INSS. La expansión de la cobertura en Nicaragua se ha realizado mediante programas ejecutados principalmente por la red de atención primaria del Ministerio de Salud, formada por centros de salud con médico y sin médico, y del programa del INSS de compra de servicios a empresas médicas proveedoras.

La red de servicios de Costa Rica, en cambio, se ha ido concentrando en la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), que en los años ochenta absorbió los hospitales administrados por la Junta de Protección Social, y en 1995 los centros de atención primaria del Ministerio de Salud. A partir de entonces, el Ministerio de Salud se ha venido especializando como rector del sector, aunque ha conservado algunos programas de base poblacional, como el combate de la malaria y el dengue. Así, la CCSS es el único proveedor público de servicios de salud, y la mayoría de los servicios son prestados por su propia red de centros de salud, clínicas y hospitales, aunque también compra servicios de atención de primer nivel a un pequeño grupo de proveedores. La cobertura de las prestaciones se ha extendido mediante el desarrollo de la red de áreas de salud y de Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), que cubre prácticamente todo el país.

El caso de Honduras es más complejo, ya que no parece existir una adecuada distribución de funciones entre la Secretaría de Salud y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). Aunque la mayor parte de la red pertenece a la Secretaría, el Instituto tiene una red propia concentrada en la capital y en la segunda ciudad del país, y está planeando asumir la administración de los nuevos hospitales que la Secretaría ha construido, y que es incapaz de administrar por falta de recursos financieros. Al mismo tiempo, el IHSS tiene un programa de extensión de la cobertura basado en la compra de servicios a proveedores privados, que ya opera en más de diez ciudades.

El cuadro siguiente muestra algunos datos sobre la red de los tres países.

#### Cuadro 4

### COSTA RICA, NICARAGUA Y HONDURAS: NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y CAMAS, 2004

País y recursos	Número
<b>Costa Rica</b>	
Hospitales	29
Clínicas	10
EBAIS	857
Consultorios	1 800
Áreas de salud	103
Camas	5 850
<b>Honduras</b>	
Hospitales	54
Camas sector público	4 784
<b>Nicaragua</b>	
Hospitales	32
Centros de salud	1 043
Policlínicas	1
EMP	49
Camas INSS	4 044
Camas MINSAs	5 029

Fuente: Departamento de Estadística de la Secretaría de Salud de Honduras, Departamento de Estadística, CCSS, Costa Rica.

Anuario Estadístico INSS, Nicaragua, Oficina de Estadística, MINSAs, Nicaragua.

### III. DISEÑO GENERAL DE LAS REFORMAS

Las ambiciosas reformas del sistema de salud de los años noventa tienen varios ejes en común en los tres países, pero su implementación ha presentado diferencias significativas por las condiciones particulares de salud y del grado de desarrollo institucional de cada uno. A continuación se hace un breve resumen de los componentes de la reforma y las diferencias entre los tres países.

*Desarrollo de funciones de rectoría.* En los tres países se ha buscado fortalecer las funciones de rectoría de los ministerios de salud y principalmente las de regulación y acreditación de entidades. Sin embargo, el desarrollo institucional ha sido más complejo en los países donde el ministerio tiene además funciones relevantes en la provisión de servicios, pues a menudo los recursos se han concentrado en financiar los procesos de descentralización y de modernización hospitalaria, en vez de su capacidad rectora.

*Separación de funciones.* La propuesta inicial de reforma incluía la separación de los seguros de salud y de pensiones, por una parte, y la separación dentro de los seguros de salud de las funciones de aseguramiento, compra de servicios y provisión de servicios, por la otra. En Costa Rica ambos seguros estaban separados, y en los otros dos países fueron separados en el contexto de la reforma, lo cual implicó aumentar los recursos para el seguro de salud. Sin embargo, en ninguno de los tres países se ha conseguido separar claramente los costos de administración de ambos seguros.

En cuanto a la separación de aseguramiento, compra y provisión, los niveles han resultado desiguales. El caso más notorio es el de la seguridad social nicaragüense, que se ha especializado en aseguramiento y compra de servicios con un eficaz programa de monitoreo de calidad y de supervisión de la red de proveedores. En el otro extremo se encuentran los Ministerios de Salud de Honduras y Nicaragua, que aunque han comprado servicios para sus programas de extensión de cobertura de atención primaria, no han desarrollado la capacidad institucional de compra, monitoreo y supervisión de manera significativa. Un caso intermedio es el de la seguridad social de Honduras y Costa Rica, que han constituido unidades especializadas en compra de servicios con capacidad de monitoreo y supervisión aun muy limitada o inexistente.

*Nuevo modelo de gestión.* Los tres países han promovido la adopción de compromisos de gestión como instrumento para propiciar mejoras en la eficiencia y calidad de los servicios. Idealmente, el instrumento debería apoyarse en la desconcentración de funciones para dar mayor autonomía a los centros proveedores de servicios, de manera que contaran con los instrumentos para honrar sus compromisos. Sin embargo, el proceso de desconcentración ha sido relati-

vamente limitado en Costa Rica, aunque se ha acelerado en el último año, y prácticamente inexistente en Nicaragua y Honduras. Por otra parte, en ninguno de los tres países el compromiso de gestión ha ido acompañado de una transferencia efectiva de riesgos que incluya la sustitución paulatina del presupuesto histórico por uno de desempeño (en la atención de segundo y tercer nivel) o *per cápita* (en la atención de primer nivel). Esto ha limitado el potencial del compromiso de la gestión en la modernización del sector.

*Modernización hospitalaria.* Los tres países han emprendido procesos de modernización hospitalaria, aunque sólo Nicaragua y Honduras han implementado programas de inversión en capacitación, equipo e infraestructura. En Nicaragua se seleccionaron seis hospitales que resultaron beneficiados por un proceso de reestructuración, capacitación e inversión en infraestructura y equipo a fondo. En Honduras el programa de modernización abarcó doce hospitales. En ambos países el proceso resultó en la mejora de diferentes indicadores hospitalarios, aunque el tiempo es todavía insuficiente para obtener resultados concluyentes.

*Extensión de la cobertura en la atención de primer nivel.* Los programas de extensión de cobertura han sido desiguales, lo cual se explica por las diferencias en la situación de partida. Costa Rica ha seguido una estrategia de expansión de su propia red de atención primaria mediante la formación de equipos de atención integral de salud, si bien ha recurrido a proveedores externos en algunos casos. Honduras, en el otro extremo, ha optado por la contratación casi exclusiva de proveedores externos, desde la formación de equipos itinerantes proveedores de un paquete básico y contratos *per cápita*, hasta la creación de clínicas comunales que reciben un subsidio *per cápita*. Nicaragua, por su parte, ha elegido una estrategia intermedia que combina el financiamiento de acciones de su propia red con la contratación de proveedores externos mediante capitación.

#### **IV. LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA**

Cuando se habla del sistema bismarckiano de seguro social se usa el término "cobertura" para referirse a dos conceptos que no necesariamente coinciden. Por una parte, está la cobertura de las presta-

ciones de salud propiamente dichas, tanto desde el punto de vista horizontal —esto es, la población que tiene acceso efectivo a las prestaciones—, como desde el punto de vista vertical —la diversidad y calidad de dichas prestaciones—. Por otra parte, está la cobertura de aseguramiento, que se refiere al porcentaje de la población que paga la prima del seguro; en este último sentido se abre una diferencia entre el asegurado directo y los asegurados indirectos, que derivan su derecho del primero.

En América Central una parte relevante del sector salud está organizada según los principios bismarckianos del seguro social, es decir, las instituciones brindan sus servicios a la población titular de seguro de salud. Tales son los casos del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, el Instituto Hondureño de Seguridad Social y la Caja Costarricense de la Seguridad Social. La cobertura de estas instituciones varía de un país a otro. Si se consideran los asegurados directos como proporción de la PEA, los porcentajes oscilan entre 16% para Nicaragua y Honduras y 52% para Costa Rica; si se consideran los asegurados directos e indirectos como proporción de la población, los porcentajes oscilan entre 14% para Honduras, 22% para Nicaragua y 88% para Costa Rica.

La población asegurada tiene acceso a un paquete de servicios también variable entre los países. Sin embargo, es evidente que no sólo la población asegurada recibe servicios de salud, sino que los países cuentan con redes públicas y privadas para proveerlos al resto de la población, incluida la que vive en condiciones de extrema pobreza. La manera en que se articulan la red privada, el seguro social y la atención de la población más pobre constituye un rasgo muy significativo de la institucionalidad sanitaria de los países.

De los tres países, Honduras se encuentra en uno de los extremos. La población no asegurada pero solvente es atendida por proveedores privados, mientras que los no asegurados pobres son atendidos por la Secretaría de Salud con su propia red de servicios. Esto implica una clara segregación entre la población asegurada que acude al IHSS, y la población no asegurada, cuyo segmento pobre es asistido por la red de la Secretaría. Dicha separación va acompañada de diferencias en la calidad de los servicios y en los tiempos de espera.

En el otro extremo se encuentra Costa Rica, que integra los servicios a la población asegurada y no asegurada en la CCSS. La po-

blación asegurada recibe el servicio en razón de su seguro, mientras que la no asegurada los debe pagar al costo, salvo las personas en condiciones de pobreza extrema. En tal caso, el Estado asume el pago de la prima de aseguramiento y la Caja brinda el servicio sin costo para el paciente. Esto no significa que en Costa Rica no haya separación entre los grupos de ingreso, al menos en la atención primaria. La población de ingresos medios y en edad productiva no suele utilizar los servicios de atención primaria de la CCSS, sino que acude a consulta externa en el sector privado, aunque esté asegurada.<sup>2</sup> Sin embargo, la población de ingresos bajos de todas las edades y la de ingresos medios de edad avanzada sí utilizan los servicios de atención primaria de la CCSS, de manera que los servicios a la población en extrema pobreza no son diferentes de los que recibe la población asegurada.

Los esfuerzos institucionales por integrar la atención a la población asegurada y a la no asegurada en los niveles primario, secundario y en los servicios de hospitalización, tiene la ventaja de reducir la posibilidad de que se deteriore la calidad de las prestaciones a la población de menores ingresos. No obstante, en la medida en que los servicios no sean diferenciados, se presenta el riesgo de que la evasión se vea incentivada entre la población de ingresos medios y altos, ya que las prestaciones que reciben son idénticas, independientemente del nivel de cotización. En Costa Rica se ha valorado la posibilidad de ofrecer a los contribuyentes de ingresos más altos algunos servicios diferenciados, en particular en relación con la hostelería y los tiempos de espera, pero las propuestas han enfrentado la oposición de quienes ven en ello el inicio de un proceso de diferenciación de las prestaciones.

Nicaragua es un caso intermedio entre Honduras y Costa Rica. En los últimos años se han ensayado estrategias para propiciar una mayor integración de los servicios del Ministerio de Salud a la población pobre y los del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social a la población de ingresos medios. Como se verá, esta última institución compra los servicios para sus asegurados a la red pública y

---

<sup>2</sup> Los servicios hospitalarios de la CCSS sí suelen ser utilizados de manera bastante generalizada por la población de ingresos medios.

privada del país. Pero a la red pública, que atiende a la población sin medios para acceder al seguro social ni a los servicios privados, le exige un tratamiento diferenciado para sus asegurados, sobre todo en tiempos de espera y hostelería. Así, lo que en Costa Rica es interpretado como un paso hacia la diferenciación de los servicios y por tanto hacia el deterioro de la atención a la población más pobre, en Nicaragua está constituyendo un instrumento para mejorar los servicios a los más pobres y en esa medida propiciar una mayor integración social mediante la salud. El grado de integración de la calidad de la atención a los diferentes segmentos de la población no es tan alto como en Costa Rica pero es mucho mayor que en Honduras.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la cobertura del seguro de salud en los tres países. Mientras que en Honduras y Nicaragua en los últimos años se ha iniciado un proceso de expansión de la cobertura contributiva, en Costa Rica es notorio el estancamiento o bien el retroceso del aseguramiento contributivo, aunque resulte relativamente alto en relación con el resto del istmo, ya que la población cotizante con respecto a la PEA ha pasado de 60,8% en 1990 al 53,4% en 2004. Si bien los progresos son más difíciles cuanto mayor es la cobertura, ya que los sectores que resta incorporar son aquellos que más padecen la informalidad, lo cierto es que se trata precisamente de los sectores más necesitados de protección, por lo que su afiliación constituye un doble desafío.

Las diferencias entre los países resultan mayores si en vez de la población cotizante se considera a todos los asegurados. La diferencia entre el número de cotizantes y el número de asegurados está dada por las personas que están aseguradas sin cotizar. Esta diferencia es significativa en Costa Rica, debido a todos los grupos que son asegurados sin obligación de cotizar. Las personas aseguradas sin requisito de cotización en los tres países son los miembros del grupo familiar, aunque los límites del aseguramiento difieren al igual que las prestaciones: en los tres países se incluye al cónyuge pero con un número reducido de prestaciones en Honduras y Nicaragua, y a los hijos, pero hasta los 11 años en Honduras, hasta los 12 años en Nicaragua,<sup>3</sup> y hasta los 18 o los 25 años si están estudiando en Costa

---

<sup>3</sup> Antes del 2005 sólo los hijos menores de 6 años estaban cubiertos por el seguro familiar.

## Cuadro 5

### COSTA RICA, NICARAGUA Y HONDURAS, COBERTURA ASEGURAMIENTO: COTIZANTES Y ASEGURADOS CON RESPECTO A LA PEA Y A LA POBLACIÓN, 2000-2004, en porcentajes

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Cotizantes/PEA</b>					
Costa Rica	55,6	52,4	52,5	52,2	53,4
Honduras	nd	14,8	14,0	15,2	17,7
Nicaragua	13,0	13,0	16,0	16,0	nd
<b>Asegurados/Población total</b>					
Costa Rica	87,9	87,5	86,8	85,3	87,8
Honduras	nd	nd	nd	nd	14,0
Nicaragua	nd	nd	nd	nd	22,1

Fuente: Boletín Estadístico IHSS, Honduras, Departamento de Estadística de la CCSS, Costa Rica. Anuario Estadístico del INSS, Nicaragua.

Rica. En Costa Rica, además, tiene derecho al seguro de salud sin requisito de cotización la población en pobreza extrema, los niños, los adolescentes, las mujeres embarazadas y los discapacitados.

## V. NICARAGUA

En el marco de la reforma del sector salud ha habido cinco programas relevantes de extensión de la cobertura. Uno de ellos ha sido impulsado por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social para brindar servicios de salud diferenciados a la población asegurada, y cuatro por el Ministerio para mejorar el acceso y la calidad de los servicios en poblaciones postergadas o de difícil acceso geográfico.

Las cinco intervenciones implican nuevas modalidades de gestión y financiamiento que han arrojado interesantes resultados.

## **1. Atención primaria del Ministerio de Salud**

Las cuatro intervenciones realizadas desde el Ministerio de Salud para extender la cobertura de la atención primaria son las siguientes:

- a) Nuevo modelo de gestión: Mejoras de gestión y provisión de servicios de salud mediante convenios con las estructuras regionales del Ministerio (Sistemas Locales de Atención Integral en Salud, SILAIS) y los centros de salud del Ministerio de Salud. Intervención ligada a incentivos, mejoras de infraestructura y equipamientos. El nuevo modelo ha sido financiado con empréstitos del Banco Mundial.
- b) Fondo de Maternidad e Infancia Segura (FONMAT): Ampliación de cobertura y mejora de la calidad de los servicios de salud mediante un paquete de servicios para la atención del embarazo, parto, puerperio y del recién nacido hasta que cumpla un año, mediante los proveedores del Ministerio de Salud. La intervención ha consistido en una asignación prospectiva de recursos económicos para la prestación del paquete, infraestructura, equipamiento, capacitación y recursos para la movilización comunitaria. Ha sido financiado con empréstitos del BID en una modalidad de financiamiento decreciente en la perspectiva de que el financiamiento vaya siendo progresivamente asumido por el Ministerio.
- c) Extensión de cobertura mediante subrogados: Ampliación de cobertura de servicios de salud mediante un paquete básico a poblaciones sin acceso a los servicios públicos por medio de la contratación de ONG. Se trata de contratos de prestación de servicios entre el Ministerio y la ONG, financiado con empréstitos del Banco Mundial.
- d) Apoyo a las casas maternas: Apoyo financiero del Ministerio de Salud a las casas administradas por los gobiernos locales y la sociedad civil con la función de albergar a las mujeres de zonas rurales durante los días previos y posteriores al parto.

Los tres primeros programas, todos del Ministerio de Salud, se centran en la atención primaria y tienen objetivos concretos para extender la cobertura de servicios de salud y con base en los proveedores de servicios del Ministerio, los SILAIS y los centros de salud. Aunque las evaluaciones oficiales señalan que pudo haber habido mayor integración entre estas intervenciones y la estructura ordinaria del Ministerio, lo cierto es que siempre se pensó que así fuera y que no hubiera intervenciones a espaldas de la institucionalidad nicaragüense. En segundo lugar, las tres intervenciones se basan con menor o mayor intensidad en la estrategia de separación de las funciones de financiamiento y provisión de servicios que se viene dando de forma creciente en Nicaragua, tanto en el Ministerio como en el INSS. FONMAT prevé establecer compromisos de gestión con la red de atención primaria y asignación de recursos mediante una combinación de capitación y evento; el nuevo modelo de gestión prevé convenios de gestión como primer paso para establecer presupuestos por capitación y no sobre base histórica, y extensión de cobertura mediante subrogados y contratos de prestación de servicios con proveedores independientes del Ministerio.

Las dos primeras intervenciones basaron su estrategia en la red de proveedores del Ministerio. Originalmente el FONMAT consideraba contratar proveedores privados y ONG, pero el monto asignado no resultaba suficiente para financiar todo el paquete, de manera que sólo los centros de salud, cuyo personal era financiado por el Ministerio, resultaban competitivos. La tercera intervención consistía en contratar ONG con pago *per cápita* para brindar un paquete básico igualmente concentrado en la atención de la maternidad, pero sólo se contrató a dos proveedores el primer año y apenas uno de ellos siguió brindando los servicios en los años subsecuentes, por lo cual el programa nunca tuvo mayor importancia.

Las dos primeras intervenciones, basadas en la red de atención primaria del Ministerio, consistieron en apoyo financiero para capacitación y mejorar la infraestructura y el equipamiento, de manera que aumentara la capacidad de los centros de salud, particularmente en servicios de maternidad. El FONMAT financió además un monto complementario por evento —entre 37 y 45 dólares por cada parto que tuviera lugar en la comunidad—, con lo cual se buscaba sufragar

una atención continuada y sistemática de carácter longitudinal, desde la detección del embarazo (a los dos meses en promedio) hasta que el niño cumpliera 1 año, pasando por el control prenatal, la atención del parto, del puerperio y del niño.

La capacitación se otorgó a los funcionarios de los Centros de Salud y a la población voluntaria. Debe recordarse que durante el gobierno del Frente Sandinista se constituyó una amplia red de brigadistas y voluntarios que jugó y juega un papel muy importante en la atención de la salud de la población. La labor de los Centros de Salud y los Puestos de Salud se apoya en esta red, que ha sido reactivada mediante estas dos intervenciones. El principal instrumento utilizado por estas dos intervenciones para la regulación de la relación entre el Centro de Salud y la Administración Central fue el convenio de gestión (denominado también compromiso de gestión o contrato de servicios). El instrumento se ha ido mejorando para que juegue un papel efectivo en la organización de incentivos a nivel de los establecimientos proveedores. Estaba previsto dar incentivos personales al desempeño, pero fueron eliminados por temor de la administración recién entrada al poder de que se prestaran a la corrupción.

Por su parte, las casas maternas son albergues cercanos a los Centros de Salud para mujeres de lugares remotos que van a dar a luz o que acaban de hacerlo. Existen nueve a lo largo del país, que han atendido a 3.000 parturientas, alrededor de 10% de los partos de sus distritos. Pertenecen a la comunidad organizada y reciben apoyo financiero y técnico del Ministerio de Salud. Generalmente se trata de pequeñas organizaciones populares con una amplia base local, a menudo de origen campesino. Originalmente se rehabilitaron edificios viejos para instalar las casas, pero gracias a la cooperación internacional se ha empezado a construir edificios diseñados al efecto. Las casas maternas son administradas por comités formado por el centro de salud, el gobierno local, la organización líder de la sociedad civil y en algunos casos el Ministerio de Educación. A menudo la organización de la sociedad civil aporta una persona de tiempo completo para gestionar la casa, y el Ministerio de Salud aporta la atención del Centro de Salud, cuyo personal realiza visitas diarias para atender a las albergadas, así como un capital anual decreciente

para cubrir los costos de operación. En algunos casos los gobiernos locales han proporcionado el terreno para construir el nuevo edificio y una cantidad de dinero adicional para ayudar a cubrir los costos de operación. Con frecuencia se forman redes de patrocinadores que ofrecen recursos complementarios.

## **2. Contratación de las Empresas Médicas Previsionales por el INSS**

El Instituto Nicaragüense de Seguridad Social recobró desde 1993 la facultad de brindar servicios de atención diferenciados a sus asegurados, y comenzó a comprarlos a las clínicas y hospitales existentes. Para tal fin contrata los servicios a las Empresas Médicas Previsionales (EMP), sociedades anónimas constituidas en los hospitales, que asumen la responsabilidad de brindar una canasta de prestaciones a los asegurados directos, que incluye la atención de más o menos 800 enfermedades, así como en medicina general a los hijos menores de doce años y en obstetricia a las esposas. No está incluida la atención de enfermedades cuyo tratamiento sea muy costoso, como las cardiovasculares y el cateterismo. A cambio de brindar esa canasta, las EMP reciben una cantidad *per cápita* anual que a mediados del 2005 era de 214 córdobas, el equivalente a 12.5 dólares. Dicho monto es asignado a las EMP en función del número de asegurados adheridos a ellas, los cuales pueden escoger una y cambiarla una vez al año. El INSS paga *per cápita* sin co-pago ni límite de veces que el asegurado puede hacer uso de la EMP, y ésta no puede segmentar servicios sino que está obligada a brindar la totalidad del paquete; en caso de que no disponga de algunos de los servicios exigidos por el INSS, está obligada a subcontratarlos. En caso de incapacidad del trabajador, la EMP debe asumir el pago del subsidio monetario por enfermedad.

Para adjudicarse un contrato, las EMP deben pasar un proceso de acreditación, y una vez que se lo han adjudicado son sometidas a un riguroso proceso de supervisión y monitoreo. El INSS destaca en cada EMP un médico supervisor a tiempo completo, responsable de velar por la calidad de los procedimientos y recibir las quejas de los

usuarios. Paulatinamente el INSS ha ido elevando los requisitos de acreditación, y ello ha conllevado una mejora notable en la infraestructura y el personal de las EMP. De unas cuantas “clínicas de garaje” al inicio del programa a mediados de los noventa, hoy existe una red privada relativamente bien equipada que está desarrollándose aceleradamente.

Para el año 2004, el INSS tenía contratos con 48 EMP que atendían a 292 037 personas. El INSS ha venido haciendo un gran esfuerzo por mejorar la atención de estas empresas y aumentar su cantidad, especialmente en las regiones donde no existe ningún proveedor de servicios de salud. Como ya se mencionó, el INSS no exige afiliación al seguro de salud a los asalariados de regiones sin proveedor de servicios. Su estrategia de extensión de la cobertura ha consistido en identificar proveedores de calidad que abran operaciones en las zonas sin servicio, de modo que la obligatoriedad del seguro de salud se haga efectiva. El número de adscritos a estas empresas pasó de 92 000 en 1995 a casi 300 000 en 2004, lo que representa un aumento importante en la cobertura de asegurados.

Las EMP pueden ser públicas o privadas. La mayor parte de los hospitales públicos han constituido EMP que venden sus servicios a los asegurados del INSS, a los que brindan entrada y servicios diferenciados. En cuanto a la entrada, los asegurados no deben hacer las “colas” que hacen los usuarios ordinarios de la red del Ministerio, y en cuanto a los servicios diferenciados se trata principalmente de hostelería (habitaciones con mejores acabados, mayor intimidad, opciones de comida, etc.). Los pagos *per cápita* del INSS por sus asegurados adscritos a una EMP pública son utilizados para contratar personal que el hospital no tiene o para equipar los servicios diferenciados. En el marco de modernización de los hospitales del Ministerio de Salud, un componente consistía precisamente en mejorar la contabilidad de costos y el proceso de facturación y cobro de los servicios vendidos al INSS.

En el año 2005 el INSS inició un programa piloto de aseguramiento de trabajadores independientes. Éste consiste en que los trabajadores independientes aporten al INSS una prima de aseguramiento equivalente al monto *per cápita* que el INSS paga a las EMP, con lo cual podrán recibir el tratamiento que se da a los asalariados asegu-

rados. El programa inició en la primera mitad del 2005 con los comerciantes del mercado Roberto Huembes.

## **VI. HONDURAS**

Uno de los elementos más importantes de la reforma del sector salud en Honduras es la extensión de la cobertura. Menos de 50% de la población es atendida por la Secretaría de Salud y menos del 23% por el IHSS. Particularmente delicada es la situación de amplias capas de población muy pobre sin acceso a la red de servicios, básicamente por su lejanía de los centros de salud.

Para hacer frente al desafío de aumentar la cobertura, el país ha puesto en marcha un conjunto de experiencias, algunas de ellas novedosas, actualmente en fase de experimentación. Hay cuatro programas de extensión de la cobertura con orientaciones diferentes. Uno es el de extensión de la cobertura del Instituto Hondureño de Seguridad Social, consistente en la compra de servicios a proveedores públicos y privados, y tres son de la Secretaría de Salud, dos de ellos basados también en la compra de servicios a terceros, y el último en la capacitación de la población civil.

### **1. Atención primaria de la Secretaría de Salud**

La Secretaría de Salud ha venido extendiendo la cobertura de atención mediante tres programas:

- a) Nuevos modelos de gestión de ProReforma: financiamiento *per cápita* y asistencia técnica para la atención primaria en centros de salud constituidos por la comunidad o por los gobiernos locales. El programa se financia con recursos del Banco Mundial.
- b) Equipos Itinerantes del PRIESS: contratación de equipos itinerantes con presupuesto *per cápita* para otorgar paquetes básicos de atención primaria mediante visitas periódicas a comunidades dispersas. El programa se financia con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.

- c) Programa Acceso: capacitación de población voluntaria en comunidades rurales alejadas para la realización de diversas actividades de atención primaria a la salud. Se financia con recursos técnicos de la cooperación sueca.

a) *Nuevos modelos de gestión de ProReforma*

El programa “Nuevos modelos de Gestión” ha impulsado hasta ahora dos experiencias que benefician alrededor de 76 000 personas. Se trata del apoyo a dos clínicas: una de medicina general, constituida por la comunidad semirural El Guante, a dos horas de Tegucigalpa, y otra clínica también general pero con capacidad para atender partos, constituida por la asociación de gobiernos locales Mancosaric. Ambas experiencias tienen asistencia técnica y subsidio de la Secretaría de Salud.

La Clínica Asistencial La Caridad de la comunidad de El Guante está administrada por un patronato comunal. Originalmente la comunidad construyó un edificio con donaciones privadas y apoyo de una organización religiosa extranjera para que la Secretaría de Salud instalara un Centro de Salud. Ante la incapacidad de la Secretaría de poner el personal y administrar el Centro, la comunidad se organizó para administrarlo con subsidio monetario de la propia Secretaría. La Clínica ofrece servicios asistenciales y preventivos a unas 5 500 personas a cambio de un pago de la Secretaría por 16 dólares anuales *per cápita*, que se complementa con un pre-pago adicional de más o menos 1,5 dólares por persona, distribuido según la capacidad de pago de la familia. La canasta de servicios acordada con la Secretaría se ofrece a todos los miembros de la comunidad, pero se pueden concertar otros pagos para ampliarla (emergencias fuera de horario, servicio de ambulancia, extracciones y obturaciones dentales). La Secretaría se compromete a otorgar asistencia técnica y capacitación al personal, evaluar resultados y hacer recomendaciones de mejora. El modelo se basa en la promoción de la salud y en la prevención de las enfermedades con un equipo básico de salud de ocho personas (un médico general, un odontólogo, dos auxiliares de enfermería, un

administrador, un contador y un conserje) y los patronatos organizados en las aldeas del área de influencia del proyecto.

Durante el primer año de funcionamiento, los fondos aportados por el Estado sumaron 65 000 dólares, de los cuales la mitad se dedicó a insumos y equipo y un tercio a personal. Por concepto de pre-pago se recaudó poco más del 10% de esa suma entre 705 familias, que representan el 80% de la comunidad. La mayor parte de las familias que no aportaron el pre-pago en efectivo pagaron con trabajo voluntario, desde labores de jardinería y mantenimiento hasta la conducción de la ambulancia (hay diez choferes disponibles para dar servicio voluntario).

La Clínica Materno-Infantil Mancosaric tiene el mismo origen. Un ayuntamiento de la mancomunidad construyó un edificio para que la Secretaría instalara una Clínica Materno-Infantil, pero ante la incapacidad de ésta, el ayuntamiento se unió a otros ayuntamientos para administrar la Clínica. Aquí el financiamiento es tripartito: los gobiernos locales transfieren a la Clínica un porcentaje de su presupuesto, la Secretaría transfiere un presupuesto anual que depende de la producción estimada para el año y que se liquida *a posteriori*, y los pacientes asumen un co-pago por los servicios. El pago de los pacientes es simbólico: por un parto normal pagan 200 lempiras; por el resto de los servicios generalmente pagan 50 lempiras. Esto representa mucho menos que los gastos de transporte hasta el Hospital de Occidente (entre 600 y 800 lempiras). Sin embargo, al paciente se le entrega una factura detallada de los costos reales de los servicios en que se especifica el subsidio del Estado, que cubre la mayor parte del costo. En cuanto al subsidio estatal que recibe la Clínica, se establecen tarifas por producto, tanto en atención asistencial (partos, referencias de embarazos de alto riesgo al hospital, atención de emergencias, etc.) como en prevención (controles prenatal y post-parto, egresos con método anticonceptivo moderno, manejo de desechos) y promoción de la salud. Con base en estas tarifas y en una estimación de la producción anual se fija un presupuesto del cual se transfiere 80% al inicio del año, y el 20% restante se liquida al final del año después de una evaluación de resultados. Hasta ahora el subsidio estatal se ha financiado con un préstamo del Banco Mundial.

El personal de la Clínica conoce a la población de la Mancosaric, es decir, está familiarizado con la pobreza en la zona. La clínica funciona con el mínimo personal, compuesto por una enfermera profesional capaz de asumir la dirección de la clínica, ocho auxiliares de enfermería por turno, médicos para las 24 horas del día, un administrador y personal de seguridad, limpieza, lavandería y mantenimiento. Por tradición, el personal de gobierno, en particular el de salud, ha sido contratado por la Secretaría de Salud con un salario fijo, independientemente de los resultados de su trabajo. En este caso la clínica espera celebrar contratos por desempeño en algunos puestos clave. Por ejemplo, la contratación de médicos se hace de forma grupal y no individual. Esto generó grandes suspicacias en los gremios médicos, que han manifestado su preocupación de que la experiencia constituya un intento de privatizar la salud.

La posibilidad de que esta experiencia sea reproducida es mayor que la de la Clínica de El Guante, sobre todo por la participación municipal, que le da un respaldo institucional que puede suplir en parte las debilidades de organización y capacidad gerencial, y un respaldo financiero que podría compensar las discontinuidades en el flujo de recursos de la Secretaría. No obstante, reproducir la experiencia exigiría un programa específico de consolidación de las comunidades municipales. La solución del problema de la salud constituye una motivación ideal para propiciar ese fortalecimiento.

#### b) *Equipos itinerantes del PRIESS*

El Programa Extensión de Cobertura de Servicios Básicos de Salud consiste en suministrar un paquete básico de servicios de salud a vastas poblaciones rurales en extrema pobreza, mediante equipos itinerantes contratados *per cápita* con Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y proveedores privados. En sus tres años de funcionamiento ha atendido 1 142 comunidades rurales formadas por 60 000 familias y 289 000 habitantes diseminados en los 95 municipios más pobres del país. El pago *per cápita* es de aproximadamente 18 dólares por año.

El programa ofrecía al inicio una canasta de servicios básicos diferente de la de la Secretaría, con excesivo énfasis en la atención materno-infantil. Sin embargo, a raíz de la validación realizada en 20 comunidades se decidió eliminar algunos servicios que encarecían excesivamente la canasta, entre ellos la atención al parto, de manera que la canasta se alineó con la de la Secretaría en su red tradicional de atención primaria.

A los equipos itinerantes se les asigna un conjunto de aldeas, de manera que en promedio visiten cada una de ellas durante un par de días cada 45 días. Durante los primeros tres meses de contratación, el equipo itinerante debe recibir capacitación, hacer un reconocimiento detallado del terreno y levantar la línea base mediante un censo casa por casa. Una vez levantada la línea base, el equipo comienza su rol de visitas itinerantes. El equipo está integrado por cinco profesionales y técnicos en salud (un médico general o enfermera profesional, dos auxiliares de enfermería y dos promotores de salud). Este equipo visita a varias familias de la aldea o las recibe en un lugar predeterminado y visita sólo a los pacientes que lo necesiten. Este equipo atiende en promedio a una población de 8 000 personas, equivalentes a 1 333 familias de las comunidades beneficiadas.

El equipo itinerante es apoyado en cada aldea por un equipo de salud permanente, constituido por personal voluntario de la comunidad, que se reúne con el equipo itinerante en cada visita y recibe capacitación y medicamentos para atender las necesidades de la comunidad en el intervalo. El programa de capacitación, desarrollado por la Secretaría de Salud, está organizado en cinco tipos de funciones: (i) colaborador voluntario de vectores, (ii) consejera de lactancia materna, (iii) miembros de la junta de agua y saneamiento, (iv) monitor de control de peso y talla y (v) partera.

El programa inició sin un sistema de monitoreo y control, lo cual impidió que se generara la información necesaria para evaluar su impacto y costo efectivo, así como la supervisión de los proveedores. Este problema ha sido subsanado con un sistema complejo que permite generar gran cantidad de información pero que consume tiempo excesivo de las ONG's proveedoras del paquete.

El financiamiento del BID disminuyó progresivamente del 90% el primer año hasta 54% en el tercero. El programa se ejecutó en mu-

nicipios con elevada concentración de pobreza, aprovechando los resultados de otros programas complementarios. Hasta la fecha, la Secretaría de Salud no había comprometido los recursos presupuestarios que permitirían dar continuidad al programa, cuyo financiamiento, con recursos reembolsables del BID, llegaba hasta mediados del año 2005.

La experiencia del PRIESS es mucho más ambiciosa que las anteriores, y sin lugar a dudas ha llenado un vacío de atención en las comunidades alejadas. La programación de las visitas se adapta muy bien a la promoción de la salud, aunque no tanto a las necesidades de prevención y que no sea capaz de llenar el vacío existente en la atención asistencial. Además, el programa no forma parte de la actividad institucional de la Secretaría, lo cual compromete su continuidad al finalizar el financiamiento del BID.

### c) *Programa Acceso*

El programa menos ambicioso en metas de cobertura y recursos financieros, pero con mayor trayectoria y continuidad en el país es el de “Extensión, consolidación y profundización del proceso nacional de acceso”, conocido como Acceso, financiado por la cooperación sueca. Su objetivo es promover el acceso a los servicios de salud por medio de la descentralización de los servicios y nuevos modelos de participación social con comunidades y municipalidades organizadas para la promoción y prevención de la salud.

Una de sus experiencias novedosas es el programa de clínicas comunitarias. Cada clínica comunitaria consiste en un equipo de personal voluntario que brinda atención primaria a una comunidad de menos de 1000 habitantes. El equipo está formado por siete personas que periódicamente reciben capacitación del proyecto y realizan su labor bajo la supervisión de un Centro de Salud. Hay 21 Clínicas Comunitarias, la más antigua de las cuales, San Miguel Lajas, tiene casi diez años. Todas han recibido un capital semilla para comprar medicamentos. Cobran una cuota módica para mantener la clínica y comprar medicamentos, además del cuadro básico de medicamentos proveído por la Secretaría de Salud.

En materia de capacitación, una de las experiencias más sobresalientes del proyecto ha sido la capacitación a más de cien enfermeras auxiliares, seleccionadas entre las seis mayores etnias indígenas. Estas enfermeras fueron entrenadas durante un año en sus lugares de origen y se les formó para la transmisión intercultural de los conocimientos. El proyecto también ha dado capacitación, entrenamiento y elementos de planeación a organizaciones no gubernamentales y grupos religiosos que ofrecen servicios básicos, especialmente en comunidades ubicadas en áreas rurales que no contaban con esa atención.

## **2. Programa SILOSS del IHSS**

En Honduras la obligatoriedad del aseguramiento rige en todo el país sólo para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. En el caso del seguro de Enfermedad y Maternidad, la obligatoriedad es efectiva sólo donde el IHSS da servicios de salud. Así, tradicionalmente este seguro sólo había sido obligatorio en las dos ciudades donde el IHSS tenía red de servicios, Tegucigalpa y San Pedro de Sula. A partir del año 2003 inició el programa “Sistemas Locales de Seguridad Social” (SILOSS) para extender la cobertura a otras ciudades, para lo cual se contrató a entidades públicas y privadas que proveen servicios de salud.

El IHSS hace contratos diferentes para los servicios de primer nivel de atención basados en pagos *per cápita* para el segundo y tercer nivel de atención, basados en pago por evento. El programa está organizado de tal forma que se contrata a varios proveedores para atender a la población de una determinada área geográfica. Los asegurados directos de esa área escogen uno de los proveedores, al que deben afiliarse formalmente; mientras estén afiliados, sólo su proveedor podrá brindarles el servicio (salvo en caso de urgencia), y pueden cambiar de proveedor una vez al año. Los pagos por los servicios de primer nivel se hacen en función del número de afiliados (asegurados directos) de cada proveedor, y los pagos por los servicios de segundo y tercer nivel se hacen en función de los servicios efectivos del proveedor a la población afiliada.

Para brindar la atención de primer nivel, el proveedor debe contar con un Equipo de Salud Familiar (ESAF) por cada 5 000 derechohabientes. El ESAF está constituido por un médico general, una enfermera profesional, una enfermera auxiliar, un promotor de salud y un asistente técnico que recluta a los afiliados. El proveedor aporta las instalaciones, el equipo médico, el personal, los exámenes de laboratorio y los medicamentos incluidos en el cuadro básico definido por el IHSS. Los pagos de los servicios de primer nivel tienen dos componentes: un pago *per cápita* y otro por desempeño. Para el primer componente se establece una tarifa *per cápita* de común acuerdo entre las partes, que oscila entre 30 y 35 dólares al año por todo el paquete.

Este monto parecería alto si se compara con los 15 y 16 dólares que se pagan *per cápita* por la atención de primer nivel en otros programas de extensión de la cobertura analizados en este documento. Sin embargo, debe aclararse que la base de cálculo es distinta, ya que en esos otros casos el *per cápita* se calcula sobre la base de toda la población existente en el área de influencia, mientras que en este último caso se calcula sobre el número de asegurados directos, pero el proveedor se obliga a dar la atención no sólo a éstos sino también a sus beneficiarios (hijos menores de 11 años y cónyuge en embarazo, puerperio y detección de cáncer de cerviz y mama).

El pago por desempeño está sujeto a que el proveedor obtenga una calificación global superior a 80%. Con el propósito de reducir la referencia de pacientes al segundo y tercer nivel de atención, se estipula un tope por encima del cual se le deduce al proveedor un pago previamente estipulado por cada referencia en exceso, así como sus costos reales de diagnóstico y medicamentos. Esta medida no se ha implementado por deficiencias de los sistemas de información de la institución.

El proveedor se compromete a brindar un paquete básico de servicios que incluye las acciones de promoción, prevención y asistencia, tanto al asegurado directo como a sus beneficiarios (que son los asegurados indirectos o familiares: los hijos menores de 11 años del asegurado y el cónyuge en lo que se refiere a embarazo, puerperio y control de cáncer de cerviz y mama). En materia asistencial, el proveedor se compromete a brindar consulta en medicina familiar,

gineco-obstetricia, pediatría, odontología preventiva y curativa, y realizar intervenciones sencillas como vendajes, curaciones, suturas básicas y electrocauterización, nebulizaciones y rehidratación oral, acompañadas de procedimientos de diagnóstico básico como toma de muestras de laboratorio, ultrasonido y electrocardiografía.

A mediados del 2005 existían 26 proveedores SILOSS en diez ciudades y ninguno en la zona rural. La experiencia es muy reciente para sacar conclusiones sobre su eficiencia y comparar la calidad y el costo de los servicios de las llamadas “empresas subrogadas” con los de la red del IHSS. A juzgar por algunas encuestas, los usuarios se encuentran en general satisfechos con la oportunidad y la calidad de la atención recibida.

Sin embargo, la expansión del programa no parece haber ido de la mano con la adecuada asimilación de la experiencia. El programa ha crecido muy rápido y el IHSS no ha hecho una evaluación exhaustiva de las primeras experiencias. De hecho, una de las debilidades del programa SILOSS es su limitada capacidad de monitoreo y supervisión. Una de las prioridades del IHSS en este momento es precisamente desarrollar esa capacidad mediante programas de capacitación y asistencia técnica y el fortalecimiento de la gerencia respectiva con nuevos recursos humanos y tecnológicos. En gran medida, el éxito definitivo de esta experiencia, que podría marcar sustancialmente el desarrollo futuro de la provisión de servicios del IHSS, dependerá de que el instituto consiga cumplir eficazmente las complejas responsabilidades relacionadas con su función como comprador de servicios.

## **VII. COSTA RICA**

La reorganización de la atención primaria constituyó el elemento más descollante y exitoso de la reforma costarricense de salud. Tanto durante las negociaciones con los organismos multilaterales como durante la primera fase de implementación de la reforma, ese fue el componente que las autoridades defendieron e impulsaron con mayor ahínco, lo cual contrastó con la actitud del Banco Mundial, que siempre mantuvo reserva al respecto por su posible efecto sobre los

costos del sistema. En esta reorganización se ha probado un modelo alternativo, aunque no excluyente, que a pesar de su éxito se ha mantenido en una escala relativamente restringida: la compra de servicios a cooperativas de salud y otros proveedores externos. Antes de hacer referencia a ambos componentes de la reforma, y en vista del éxito relativo de Costa Rica en este aspecto, vale hacer un recuento de la historia de la extensión de la cobertura, tanto en materia de prestaciones como de aseguramiento.

## **1. Evolución de la cobertura**

La extensión de la cobertura de las prestaciones ha tenido varios hitos. El primero, en 1965, fue la extensión del seguro de salud a todo el grupo familiar: el cónyuge y los hijos menores de edad o estudiantes de tiempo completo hasta los 25 años. Un inconveniente de esta medida es el oportunismo de los miembros de la familia que trabajan pero no lo reportan, ya que de todas formas tienen acceso a las prestaciones por su condición de asegurados familiares. En el caso de las mujeres cónyuges que trabajan, algunas sólo reportan su condición de trabajadoras y asumen la condición de aseguradas directas en el momento de quedar embarazadas para beneficiarse de los subsidios de maternidad —que cubren únicamente a los asegurados directos—, y se dan de baja poco después de reintegrarse al trabajo.

El segundo hito fue la creación en 1974 del Régimen No Contributivo de Pensiones, destinado a las personas mayores de 65 años no pensionadas en condiciones de pobreza extrema. Este seguro otorga una pensión relativamente baja (menor a 50% de la pensión contributiva mínima), pero sus beneficiarios tienen acceso al seguro de salud, lo cual representa posiblemente su principal atractivo.

El tercer hito fue la creación del seguro estudiantil en 1996, que da cobertura de servicios a todos los estudiantes del país, independientemente de que sus padres sean o no asegurados. Con esta medida se buscaba alcanzar simultáneamente dos objetivos sociales: mejorar la protección de los niños y promover que los padres los enviaran a la escuela como un medio indirecto de garantizarles el acceso a la salud. Después se promulgaron diversas leyes que dan

acceso a los servicios de salud a diferentes grupos, tales como los niños, adolescentes y discapacitados, sin que ninguna de ellas aporte recursos para financiar dichos servicios.

El cuarto hito fue el programa de extensión de la atención primaria mediante los EBAIS y las áreas de salud, que prácticamente ha dado acceso a los servicios de atención primaria a toda la población del país.

La extensión de la cobertura de aseguramiento ha tenido igualmente varios hitos. El primero fue la creación del seguro por cuenta del Estado, mediante el cual el Estado asume el pago del seguro de salud para las personas en condiciones de extrema pobreza, de tal manera que su atención no sea financiada por el resto de los asegurados, sino por el conjunto de la población nacional que paga impuestos. La contribución por cada asegurado por cuenta del Estado es equivalente a la contribución de un asalariado sobre la base del salario mínimo de contribución.

El segundo hito fue la creación en 1975 del programa de asegurados voluntarios, que abrió la posibilidad de que las personas que lo desearan pudieran cotizar voluntariamente al seguro de salud sin ser trabajadores asalariados.

El tercer hito fue la creación en 1984 del programa de convenios de aseguramiento colectivo, instrumento que autoriza a la CCSS a negociar con organizaciones gremiales una póliza colectiva para todos los miembros, tasada con base en un ingreso presunto. La responsabilidad por la recaudación de las aportaciones es la organización gremial que, a su vez, debe garantizar a la CCSS que los beneficiarios del seguro colectivo no tengan ingresos superiores a cierto nivel por encima del ingreso presunto, responsabilidad cuyo cumplimiento no ha sido adecuadamente exigido por la CCSS. Este programa fue concebido especialmente para el aseguramiento de campesinos, aunque posteriormente se extendió a diversos grupos de trabajadores independientes.

El cuarto hito fue el establecimiento en 1995 de la obligación de afiliarse al seguro de Invalidez, Vejez y Muerte para todas las personas afiliadas al seguro de salud. Con esta medida se buscaba forzar la afiliación al seguro de pensiones a las personas voluntariamente afiliadas al seguro de salud. Como estrategia para aumentar la cober-

tura contributiva de pensiones dio resultado porque el aseguramiento en el régimen de pensiones prácticamente se triplicó entre los no asalariados en los dos o tres años posteriores a la medida.

El quinto hito fue el establecimiento de la obligatoriedad del aseguramiento entre todos los trabajadores, aunque no sean asalariados. Esta obligatoriedad entró en vigencia en enero del 2005, y fue establecida en la Ley de Protección al Trabajador, promulgada en el año 2000. Ya en 1975 hubo un intento de establecer esta obligatoriedad mediante una medida administrativa que debió ser suspendida tres años después por carecer de sustento legal.

Actualmente la CCSS está diseñando un programa que podría constituir un sexto hito en materia de extensión del aseguramiento, esta vez dirigido a la población inmigrante. Esta población presenta el problema de que no es posible asegurarla mientras su residencia sea ilegal. No obstante, se le prestan servicios de salud, particularmente en el primer nivel de atención. Por ello la CCSS ha venido presionando al Estado para que normalice su estatus migratorio. El programa, a punto de iniciarse, busca regularizar el estatus migratorio y la condición de aseguramiento de los trabajadores estacionales que entran al país desde Nicaragua y Panamá para la recolección de café y permanecen ahí durante la temporada, desplazándose desde las tierras bajas, donde la recolección comienza más temprano, hacia las tierras altas, donde el grano madura más tarde.

Esta población es beneficiaria de los programas preventivos de primer nivel, tales como las vacunaciones que las brigadas de la CCSS realizan en los cafetales durante la cosecha; sin embargo, por su carácter estacional, no es adecuadamente controlada, de manera que algunos niños son vacunados aunque hayan cumplido su cuadro básico, y otros no reciben el tratamiento completo, de manera que han desarrollado microorganismos polirresistentes. Con esta población se implementará un convenio colectivo de aseguramiento a cargo del Instituto del Café, entidad pública no gubernamental que brinda servicios a los cafetaleros. Aunque se trata de un grupo reducido en relación con la masa global de inmigrantes indocumentados, servirá de base para extender el programa a otros grupos de inmigrantes estacionales y, sobre todo, constituye un primer paso de aseguramiento de trabajadores estacionales.

El porcentaje de personas no aseguradas es de solamente 12,2%, como puede derivarse del cuadro 5 presentado en el capítulo IV. Es probable que el número de no asegurados esté subestimado, dado que existen asegurados dependientes (hijos menores de 25 años y cónyuges) que perciben ingresos y que, por lo tanto, tendrían la obligación de afiliarse como asegurados directos. Pero la extensión del seguro de salud se estancó durante toda la década de los noventa, e incluso ha retrocedido en los últimos años.

Una de las dificultades para extender el aseguramiento es que el diseño actual del seguro de salud no genera incentivos suficientes para que las personas se aseguren. El Reglamento del Seguro de Salud, emitido por la Junta Directiva de la CCSS, prevé que quienes utilicen los servicios de salud sin estar asegurados los paguen al precio de mercado. Esta disposición no se aplica a las personas sin capacidad económica para pagar el seguro, ya que están aseguradas por cuenta del Estado. De acuerdo con el reglamento, la consulta de urgencia puede ser pagada *a posteriori*, pero cualquier otra consulta debe ser liquidada por adelantado. Sin embargo, esta disposición no se cumple, ya sea porque la gestión de facturación y cobro no es lo suficientemente diligente, ya sea porque la población no asegurada evade los controles presentándose en la sala de urgencias a horas en que no se realiza la verificación de derechos.

Ahora bien, aunque la institución aplicara a rajatabla esta disposición y extendiera la verificación de derechos las 24 horas, siempre existiría la posibilidad de que, ante un evento catastrófico, la persona se asegure: el seguro de salud no prevé ningún tipo de período de carencia, de manera que después de pagar la primera cuota la persona tiene derecho a ser atendida como cualquier otra. De esta manera, muchas personas, en particular los profesionales independientes con altos niveles de ingreso pero que acuden a la seguridad social únicamente en casos de hospitalización, sólo tienen el incentivo real de asegurarse cuando saben que los costos de curación son mucho mayores que el del seguro.

El diseño del seguro no tiene medidas que desalienten el riesgo moral. Se observan comportamientos oportunistas (*free-rider*) que debieran regularse, ya que atentan contra el sostenimiento del seguro de salud. Es el caso de extranjeros que se aseguran al sufrir enfer-

medades crónicas o de alto costo; o el aseguramiento de mujeres que tenían derecho al aseguramiento familiar por cuenta de su pareja pero que al quedar embarazadas se aseguran como trabajadoras asalariadas o independientes para obtener prestaciones monetarias por incapacidad, a las cuales no tendrían derecho si sólo fueran aseguradas familiares. De allí que se discuta la posibilidad de establecer períodos de carencia.

## **2. EBAIS y áreas de salud**

La reorganización de la atención primaria tuvo dos ejes: el traslado a la CCSS de todas las funciones de atención en salud ofrecida tradicionalmente por el Ministerio de Salud, y la constitución de los EBAIS y las áreas de salud. Sus principales propósitos eran cumplir el mandato constitucional de ofrecer cobertura universal en salud a toda la población nacional (Ley de Universalización del Seguro de Salud de 1961) y descongestionar la red hospitalaria.

Con respecto al primer eje, se transfirió a la CCSS el personal, las instalaciones y el equipo de los centros de salud con que el Ministerio de Salud realizaba sus campañas de atención primaria en todo el país, principalmente en el campo de atención poblacional (vacunación, planificación familiar, etc.). El Ministerio conservó algunos programas de atención poblacional, como el control del dengue, la malaria y la rabia canina. Todos los demás programas de base poblacional, así como los de atención individual, fueron asumidos por la CCSS. En contrapartida, el Estado asumió el compromiso de seguir trasladando a la CCSS el presupuesto que el Ministerio de Salud había dedicado tradicionalmente a la atención primaria. La resistencia del personal del Ministerio a trasladarse a la CCSS se vio aminorada por el hecho de que la escala salarial de esta última institución era más generosa, y porque las autoridades de la CCSS se comprometieron a mantener las ventajas laborales de los funcionarios. No obstante, el proceso de fusión fue muy complejo, sobre todo por las diferencias de cultura institucional entre ambas entidades, y durante los primeros años los servicios de atención poblacional sufrieron cierto deterioro. Por su parte, el gobierno no ha cumplido con

el compromiso de transferir a la CCSS al menos el monto correspondiente a los costos salariales de los funcionarios trasladados. Allí se origina uno de los componentes de la deuda acumulada del Estado con la CCSS.<sup>4</sup>

El otro eje de la reorganización de la atención primaria fue la constitución de los equipos básicos de atención integral en salud (EBAIS) y de las áreas de salud. En Costa Rica ya existían importantes antecedentes de esta reorganización. Uno fue el llamado "Hospital Sin Paredes" de San Ramón, una próspera región originalmente cafetalera a 60 km. de San José. Se trataba de un programa de atención de la salud fuera de las paredes del hospital, que alcanzó importantes logros en materia de mejora de las condiciones de la salud aunque a un costo muy alto, ya que los recursos hospitalarios se desviaban hacia la atención primaria.

A partir de esa experiencia se introdujo en un pueblo semi-rural una experiencia en que los servicios de salud eran ofrecidos a la comunidad por una asociación de médicos que atendían en edificios con equipo de la CCSS y eran pagados bajo la modalidad *per cápita*. Este modelo enfrentó una serie de dificultades de gestión por su carácter experimental, y fue sustituido por una cooperativa que hasta hoy sigue vendiendo sus servicios a la CCSS. Al momento de iniciar las negociaciones del préstamo con el Banco Mundial, el modelo de los EBAIS y las áreas de salud se encontraba bastante depurado e incluso había un par de experiencias en curso en clínicas periféricas.

El territorio nacional fue dividido en áreas de salud, agrupadas en siete regiones sanitarias. Cada área de salud cuenta con un Equipo de Apoyo y con un determinado número de Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS). Los EBAIS constituyen un equipo mínimo de atención que brinda sus servicios desde una clínica o desde un centro de salud, a una población de entre 3 500 y 7 000 habitantes, según la densidad de población en el territorio atendido. El EBAIS está conformado por un médico general, un auxiliar de enfermería y un asistente técnico de atención primaria en salud

---

<sup>4</sup> La deuda acumulada del Estado con la CCSS sólo por concepto de salarios de los funcionarios del Ministerio que pasaron a la CCSS superaba los 100 millones de dólares a fines de 2004.

(ATAPS). El número de auxiliares y asistentes puede duplicarse excepcionalmente para poblaciones con determinadas patologías. Un Equipo de Apoyo asesora a todos los EBAIS de un Área de Salud. Estos Equipos de Apoyo están conformados por un médico de familia, un odontólogo, un farmacéutico, un microbiólogo, un nutriólogo, un trabajador social, una enfermera general y un técnico en registros médicos. Cada equipo apoya el trabajo de entre 9 y 10 EBAIS en promedio.

Todos los servicios de primer nivel de atención que ofrece la CCSS en el país son brindados por los EBAIS (y sólo excepcionalmente en los servicios de urgencia de los establecimientos hospitalarios). En este nivel de atención se ofrecen servicios de promoción de la salud, prevención, curación de la enfermedad y rehabilitación de menor complejidad. Los servicios se agrupan en dos categorías: (i) programas de atención integral, básicamente en prevención y promoción, agrupados en diferentes grupos de edad que consideran necesidades de género y (ii) atención de la demanda por morbilidad prevalente.

Los programas de atención integral fueron definidos a mediados de los años noventa en el contexto de la reforma sectorial y a partir del análisis de la situación de salud nacional en el que se identificaron doce necesidades prioritarias. Los programas se dirigen a la atención de niños, adolescentes, mujeres, adultos y adultos mayores, están a cargo de las áreas de salud (y por tanto de los EBAIS aglutinados en ellas) y su cobertura y calidad se evalúan anualmente en el marco de la evaluación de los compromisos de gestión.

La estrategia de implantación de los EBAIS generó amplio apoyo de la población que originalmente los miraba con cierto recelo por su costumbre de recibir atención hospitalaria. Sin embargo, el hecho de que a la cabeza del equipo hubiera un médico fue fundamental para legitimar el programa; de hecho, ése fue el argumento aducido por las autoridades costarricenses en la discusión del préstamo con el Banco Mundial, que consideraba demasiado costosa la participación de médicos en los equipos. Los primeros EBAIS se implantaron en las comunidades más pobres o con atención más deficiente, y rápidamente las otras comunidades empezaron a presionar por contar con su propio EBAIS. En muchos casos la comunidad se organi-

zaba para donar los terrenos o construir el edificio, de manera que la misma población aceleró la implementación del programa. A finales de 1998 se habían instalado cerca de 400 EBAIS, más de la mitad de los programados. A mediados del 2005 existían en Costa Rica 893 EBAIS y 103 áreas de salud. Prácticamente toda la población nacional tiene acceso geográfico a la atención primaria.

Los logros en la reorganización de la atención primaria son contundentes. Todas las funciones de este campo fueron transferidas a la CCSS y su cobertura se ha ido expandiendo con los EBAIS, hasta cubrir prácticamente toda la superficie del país, aunque con algunas inequidades sobre todo en infraestructura (edificaciones). La participación relativa de la atención de primer nivel dentro del gasto de la CCSS se ha venido incrementando de manera casi ininterrumpida (del 18,8% de todo su gasto en salud en 1997 a 23,8% en el 2004), y ello ha repercutido de manera sensible en la morbilidad y la mortalidad materno-infantil del país. Para ilustrarlo un dato: la tasa de mortalidad por mil nacimientos vivos pasó de 52,86 en 1972 a 13,72 en 1992; y a pesar de que se pensaba que sería muy difícil bajar ese indicador, en los años subsecuentes ha seguido reduciéndose de manera continua hasta alcanzar el nivel de 10,1 en el año 2004. Como parte de las discusiones sobre el relanzamiento de la reforma de salud se están diseñando nuevos programas de promoción de la salud y de prestaciones sociales, en los cuales hay retraso.

Persiste un problema de financiamiento. Como se dijo, en Costa Rica todos los trabajadores deben asegurarse obligatoriamente, sean asalariados o independientes, y la población en extrema pobreza es asegurada por el Estado (asegurados no contributivos). Las fuentes que financian la atención de primer nivel son: por una parte, en lo que se refiere a la población en condiciones de extrema pobreza, transferencias estatales que a menudo se retrasan y generan una deuda que sólo de tiempo en tiempo es amortizada; y por otra parte, las cotizaciones de los asegurados directos contributivos. No existe, por tanto, una fuente específica de financiamiento para la población que no cuenta con seguro –ni contributivo o por cuenta del estado, ni directo o indirecto–. Esta población no asegurada que utiliza los servicios de atención de primer nivel está compuesta por trabajadores informales de bajos ingresos que no califican para ser asegurados por

cuenta del Estado porque no son lo suficientemente pobres o porque no tienen un estatus migratorio legal. Resolver este problema de financiamiento es un desafío central del sector.

### **3. Proveedores externos de servicios de salud**

Los EBAIS tienen dos antecedentes, como se mencionó. El primero de ellos es el Hospital sin Paredes de San Ramón, que pertenecía a la Junta de Protección Social y que por iniciativa de su director empezó a prestar servicios ambulatorios de atención primaria. Los resultados fueron muy positivos desde el punto de vista de la eficacia del sistema, pero muy ineficientes desde el punto de vista de la estructura de costos hospitalaria, que no es apta para este tipo de experiencias. El segundo antecedente son las cooperativas de servicios de atención primaria que surgieron en los años ochenta con el fin de atender comunidades semi-urbanas cuya atención era deficitaria y enfrentaba las dificultades de coordinación propias del modelo de atención vigente en ese momento.

El primer paso para constituir las cooperativas fue la asociación ACEPROME, formada por médicos para atender una zona de Barva, al norte del Valle Central. La CCSS pagaba a la asociación los servicios de los médicos *per cápita*, y la asociación pagaba a los médicos en función de los servicios prestados a los pacientes. La CCSS y el Ministerio de Salud contribuían con el local y el resto del personal. Hubo una serie de problemas con la experiencia, no tanto por la calidad del servicio como por los problemas de gestión. El personal de la CCSS, el Ministerio de Salud y los médicos de la asociación tenían horarios diferentes y culturas institucionales que no armonizaron. La población manifestó malestar y solicitó que la CCSS asumiera directamente la provisión de los servicios. Tras largas discusiones, la comunidad, el personal médico y las autoridades locales acordaron con la CCSS constituir una cooperativa para brindar todos los servicios de atención primaria y que fuera contratada por la CCSS en la modalidad de pago *per cápita*. Treinta y cuatro de los cuarenta funcionarios de la CCSS que prestaban servicio en la zona abandonaron sus puestos de trabajo y constituyeron la cooperativa.

La comunidad deseaba que la cooperativa asumiera la totalidad de los servicios de salud, pero era imposible debido al costo de la infraestructura y del equipo de atención hospitalaria.

El trabajo de la cooperativa se extendió a otras zonas aledañas, y poco a poco se constituyeron cooperativas en otras zonas del Valle Central. En la actualidad existen cinco proveedores contratados: tres cooperativas, la Universidad de Costa Rica (la principal universidad del país, propiedad del Estado) y ACEMECO, una asociación vinculada a una clínica privada. En total cubren alrededor de 15,8% de la población del país.

Estos proveedores trabajan por pago *per cápita* que se negocia anualmente de forma bilateral. De la evaluación de los compromisos de gestión se desprende que la cobertura con calidad ofrecida por los proveedores externos es en general mayor que la ofrecida por la red de la CCSS. La cobertura con calidad en la atención primaria se refiere al cumplimiento pleno de los protocolos establecidos. Por ejemplo, de la evaluación de los compromisos de gestión del 2003 se desprende que 59% de los menores de un año fueron vacunados oportuna y completamente; en el caso de la población a cargo de los proveedores externos, ese indicador fue de 74%. Otro ejemplo: el 46% de las mujeres embarazadas recibieron el control pre-natal completo establecido en los protocolos sanitarios; en las regiones atendidas por los proveedores externos, dicho porcentaje fue de 61%. Aunque menor, también hubo diferencias en la atención de los adultos mayores: un 65% de la población mayor de 65 años fue objeto de todos los controles establecidos en los protocolos el año 2003, mientras que en las regiones atendidas por los proveedores externos ese porcentaje ascendió al 73%. Esta mejor calidad de la atención se ve reforzada por índices de satisfacción de los usuarios mucho más altos que los del resto del país, según se desprende de la información procesada por la Superintendencia de Servicios de Salud, dependencia de la CCSS que estuvo durante varios años a cargo de evaluar la calidad de los servicios.

A pesar de su calidad y oportunidad, los costos de la atención de los proveedores externos no parecen ser mayores. La Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS estimó para los años 2001, 2002 y 2003 el gasto de las áreas de salud del primer nivel

de atención, agrupadas por región, con su correspondiente población de acuerdo con la información del Censo Nacional del 2000. Sólo se consideró el primer nivel de atención y se excluyeron las transferencias por incapacidad, las cuales son asumidas por la CCSS y no constituyen un desembolso real para los proveedores externos. Entre los años 2000 y 2004, el costo de la atención primaria *per cápita* para el país pasó de 33,4 a 49,7 dólares. Sin embargo, lo relevante es que el costo de la atención brindada por los proveedores externos –esto es, el pago *per cápita*– representó para la CCSS entre 35 y 40 dólares en 2004 según el proveedor, esto es, entre 75% y 80% de lo que cuesta la atención primaria en el conjunto del país.

La experiencia de contratación de proveedores externos en la atención primaria ha sido bastante positiva. Sin embargo, hay varios campos en los que podría hacerse un esfuerzo por sacar enseñanzas de ella e introducir mejoras. Por ejemplo, el cálculo de las poblaciones sigue siendo una estimación y no se promueve un censo de pacientes que permita realizar una estimación de riesgo más realista y un pago basado en un dato real y no estimado. Asimismo, los convenios de gestión no necesariamente ponen los incentivos en la dirección adecuada, y a veces tienden a imponer obligaciones que implican intromisión en la gestión de los proveedores en vez de limitarse a metas referidas exclusivamente a los resultados.

## VIII. CONCLUSIONES

En las reformas de salud de los tres países el componente más relevante y con resultados más claros ha sido la extensión de la cobertura de las prestaciones de salud. Aunque sólo en Costa Rica hay datos que muestran una reorientación de los recursos desde la atención hospitalaria hacia la atención primaria,<sup>5</sup> lo cierto es que en los tres países se percibe un interés creciente por fortalecer la atención primaria en sus componentes asistencial y preventivo y más mode-

---

<sup>5</sup> De acuerdo con los informes de liquidación presupuestaria de la CCSS, la atención ambulatoria de primer nivel representaba un 18,8% del gasto en salud de esa institución en 1997 y un 21,8% en el 2004.

radamente en su componente de promoción. Los resultados de esta reorientación son evidentes en los diferentes indicadores, tales como la mortalidad infantil y la erradicación de enfermedades como la viruela, el sarampión, la poliomielitis y la reducción de otras como la tuberculosis, el dengue y la malaria. La profundidad, la extensión y la continuidad de los esfuerzos, así como sus resultados, han guardado relación con el volumen de los recursos financieros destinados a la salud y con el grado de desarrollo institucional de cada país. Puede decirse que, dada la escasez de recursos, la estrategia de focalizar los recursos en la atención de los problemas más serios entre la población vulnerable puede ser muy exitosa, pero su sostenibilidad depende de su articulación con la institucionalidad del país. Y esto quiere decir concretamente dos cosas:

En primer lugar, la continuidad de los programas sólo es posible en la medida en que éstos sean incorporados a la gestión institucional del país y se les dote de fuentes permanentes de financiamiento. La estrategia de desarrollo y fortalecimiento de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) y de las Áreas de Salud en Costa Rica, así como de los centros de salud y los Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS) van en esa dirección. Sin embargo, algunas de las experiencias más innovadoras han sido diseñadas, ejecutadas y monitoreadas por equipos especiales que desaparecen una vez que se ha agotado el financiamiento de la experiencia, con lo cual se interrumpe la intervención y se pierde el saber hacer adquirido durante su implementación. Este hecho tiene varias causas, pero quizás la más visible es el bajo nivel de remuneración y reconocimiento de los funcionarios de los Ministerios de Salud. Esto dificulta la contratación de personal calificado en la nómina regular y genera una alta tasa de rotación entre el personal de planta. La solución es compleja, y quizá pase por la implementación de mecanismos de remuneración por resultados, tales como los que se consideraron en la concepción original del instrumento "Compromisos de gestión".

En segundo lugar, las experiencias de atención de primer nivel no pueden ser concebidas como programas aislados sino que requieren un rediseño de toda la red y una articulación muy precisa entre los diferentes niveles de atención. La experiencia más ambiciosa en este

sentido ha sido la costarricense, que ha aumentado la capacidad resolutoria de la atención ambulatoria y establecido con relativa claridad la puerta de entrada de los pacientes al sistema, con procedimientos de referencia y contra-referencia. También en Nicaragua se encuentran esfuerzos bien encaminados en la misma dirección, particularmente en los recientes procesos de modernización hospitalaria. Para mejorar la calidad de la atención a lo largo de la red y reducir los costos del sistema, es necesario avanzar mucho más en ambos países, y por supuesto también en Honduras, que en ese campo se encuentra más retrasada. En este último país el grado de desarticulación entre los diferentes niveles de atención se ve agravado porque la arquitectura institucional del sector es deficiente. A diferencia de Costa Rica y Nicaragua, donde las funciones del Ministerio y de la institución a cargo de gestionar el seguro de salud (CCSS e INSS) están delimitadas y la articulación entre ambas instituciones más o menos organizada, en Honduras existen duplicaciones y estrategias contradictorias que limitan el resultado de los diferentes esfuerzos.

En cuanto a las experiencias en sí mismas, Honduras y Nicaragua han optado por la contratación de servicios a proveedores externos con pagos combinados *per cápita* y por producción. Costa Rica ha sido más conservadora al respecto, ya que los servicios de atención de primer nivel son ofrecidos por establecimientos de su propia red, que se financian mediante presupuestos históricos; sin embargo, tiene experiencias exitosas de pago *per cápita* a cuatro proveedores externos responsables de la atención de primer nivel en áreas urbanas que sirven a 15% de la población asegurada. En sus experiencias de atención primaria con la red propia, los otros dos países han sido tan conservadores como Costa Rica, aunque Nicaragua ha tenido experiencias exitosas de pago *per cápita* a proveedores propios en programas específicos dotados de financiamiento complementario al presupuesto histórico.

Los nuevos modelos en atención de primer nivel desarrollados en Centroamérica en los últimos diez años no sólo han arrojado resultados significativos, sino también valiosas enseñanzas para el rediseño de las políticas de salud en la región. Todos los procesos de reforma se encuentran a medio camino, incluso en el área de atención

de primer nivel, que es donde más se ha avanzado. La profundización de la reforma es necesaria para sostener los logros alcanzados y profundizarlos allí donde los resultados son incipientes. Dicha profundización pasa por institucionalizar experiencias y articularlas con el conjunto de la red, dar mayor autonomía a las unidades proveedoras de servicios, lo cual incluye la transferencia de competencias y asignación de recursos basada en la producción y el desempeño de las unidades, y propiciar una mayor integración del sector privado a la lucha contra la exclusión, integración que debe acompañarse de una mayor especialización del sector público en las áreas de regulación y supervisión.

Finalmente, no pueden dejar de mencionarse los problemas financieros de los programas de atención primaria. La universalización de las prestaciones de salud sólo es sostenible en la medida en que se universalicen los ingresos del sistema de salud. Actualmente dichos ingresos dependen principalmente de fuentes externas en Honduras y Nicaragua, y de las contribuciones sobre los ingresos del trabajo en Costa Rica. La experiencia de este último país muestra lo importante que ha sido para el financiamiento del sistema de salud la provisión de recursos específicos que no pasan por la caja única del Estado. Sin embargo, no pareciera consistente con la universalización de las prestaciones un esquema bismarckiano de financiamiento centrado en los ingresos del trabajo. Una alternativa es universalizar la contribución para el sistema de salud a todos los ingresos personales, salario, renta y ganancia, como el medio de garantizar un financiamiento verdaderamente solidario de la salud.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bortman, Marcelo, *Situación de salud de Costa Rica 2002*, San José, Costa Rica, Ministerio de Salud, 2002, ([www.cor.ops-oms.org](http://www.cor.ops-oms.org))
- CCSS (Caja Costarricense del Seguro Social), Dirección de Compra de Servicios de Salud. *Alianzas estratégicas entre la Caja Costarricense de Seguro Social y los proveedores externos de servicios de salud*, enero, 2005.
- \_\_\_\_\_, Dirección Actuarial y de Planificación Económica. *Anuario Estadístico*, agosto, 2004, ([www.ccss.sa.cr](http://www.ccss.sa.cr))
- \_\_\_\_\_, *Indicadores de Seguridad Social, 2001-2005*, Departamento de Economía, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, 2004 ([www.ccss.sa.cr](http://www.ccss.sa.cr))
- \_\_\_\_\_, “Programa Servicios Médicos Seguro de Salud”. *Anuario 2002*, Información contable y estadística período 1998-2002, 2004.
- \_\_\_\_\_, Programa Servicios Médicos Seguro de Salud, *Anuario Estadística 2002*. Información contable y estadística período 1998-2002”, 2003.
- Castro Valverde, Carlos y Luis Bernardo Sáenz, *La Reforma del Sistema Nacional de Salud: estrategia, avances y perspectivas*, 1ª ed., San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1998.
- Clark, Mary A., *Health sector reform in Costa Rica: reinforcing a public system*, Woodrow Wilson Center, Workshops on the Politics of Education and Health Reforms, Washington D.C., 2002.

- Durán Valverde, Fabio, *Diagnóstico de la seguridad social de Honduras*, Organización Internacional del Trabajo, marzo, 2003.
- Jara Consuegra, Jorge, Consultoría para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Componente de Extensión de Cobertura. Programa de Reorganización Institucional y Extensión de los Servicios Básicos de Salud (PRIESS). Tegucigalpa, diciembre, 2004.
- López, Guillermo, *Cobertura de los Trabajadores No Asalariados en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte*, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, CCSS, mayo, 2003.
- Martínez, Juliana y Carmelo Mesa-Lago, *La reforma de la seguridad social en Costa Rica en pensiones y salud: avances, problemas y recomendaciones*, San José, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert, 2003.
- Ministerio de Salud, *Análisis sectorial de salud*, San José, Costa Rica, 2002, ([www.cor.ops-oms.org](http://www.cor.ops-oms.org))
- Ministerio de Salud (MINSA), División General de Planificación y Desarrollo, *Cuentas Nacionales en Salud. Informe 1995-2001*, Nicaragua, 2003.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Perfil del Sistema de Salud en Costa Rica*, Ministerio de Salud, San José, Costa Rica, 2004. Disponible en pdf en [www.cor.ops-oms.org](http://www.cor.ops-oms.org).
- \_\_\_\_\_, *Perfil del sistema de salud en Honduras*, 2003, (<http://www.lachr.org>)
- \_\_\_\_\_, *El perfil del sistema de servicios de Nicaragua*, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Análisis de situación/Honduras*, 2004, ([www.paho.org](http://www.paho.org))
- \_\_\_\_\_, *Nuevo modelo de salud intermunicipal. Sistematización de la experiencia para establecer una clínica de emergencias y partos en los municipios de la MANCORSARIC, en el Departamento de Copan*, Borrador, Tegucigalpa, junio, 2004b.
- \_\_\_\_\_, *Perfil básico de salud en Honduras*, 2004, ([www.paho.org](http://www.paho.org))
- Picado, Gustavo, Jacqueline Castillo y otros, *Costo Económico del Cáncer en Costa Rica*, Caja Costarricense de Seguro Social, mayo, 2004.

- Progenial, *Servicios Integrados para Combatir la Mortalidad Materna en Nicaragua: La Experiencia de Casas Maternas*, Programa de Modernización del Sector Salud, Managua, Ministerio de Salud, Nicaragua, mayo, 2004.
- Proyecto de Reforma del Sector Salud (PROREFORMA), *Nuevo modelo de salud familiar-comunitario. Sistematización de la experiencia para establecer un nuevo modelo de atención primaria de salud en El Guante, Municipio de Cedros, Francisco Morazán*, Tegucigalpa, Honduras, abril, 2004a.
- Rosero Bixby L., “Evaluación del impacto de la reforma del sector salud en Costa Rica mediante un estudio cuasiexperimental”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, núm. 2, 2004, pp. 15, 94, 103.
- Roser Vicente, *Evaluación de las intervenciones en atención primaria en salud del Programa de Modernización del Sector Salud del Ministerio de Salud*, Managua, Nicaragua, Programa de Modernización del Sector Salud, Ministerio de Salud, septiembre, 2004.
- Torres, Noemí, *Mapeo de servicios de salud. Proyecto de extensión de cobertura de la seguridad social a los excluidos y pobres*, Organización Internacional del Trabajo, noviembre, 2003.



# **ESTRATEGIAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES**

*Fabio Durán Valverde*

## **INTRODUCCIÓN**

Pese a los esfuerzos para extender la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica, concretados mediante sucesivas reformas, los resultados son todavía modestos. La tasa de cobertura tiene un cuarto de siglo sin crecer y, más preocupante aún, la mitad de la fuerza laboral del país no está aportando contribuciones al sistema.

La baja cobertura es un enorme escollo para la consolidación del sistema de seguridad social, pues, sin una cobertura razonable, éste no puede cumplir satisfactoriamente sus objetivos. Dado que los programas de pensiones siguen una lógica de financiamiento de largo plazo, conforme la población envejece y la proporción de población anciana excluida aumenta, las limitaciones de cobertura generan un pasivo económico y social de largo plazo también. Por lo tanto, desde el punto de vista de las políticas de gasto social, la exclusión y la baja cobertura pueden ser consideradas como posposición de inversión social. La acumulación de un pasivo originado en la falta de cobertura actual, aunado al problema del envejecimiento, constituye un reto fiscal mayúsculo que, si no se encara ahora, el Estado deberá afrontarlo más tarde, cargando con los efectos acumulados de

la pobreza y las crecientes necesidades de financiamiento para las pensiones no contributivas.

Considerando los objetivos de largo plazo del gasto social, resulta claro que los esquemas de protección vigentes en los países en desarrollo basados en la lógica bismarckiana atentan contra su propio sustento. Por lo tanto, es razonable considerar opciones de financiamiento para solucionar la exclusión de los sistemas nacionales de pensiones y su impacto económico de largo plazo.

Las recientes reformas de pensiones en Costa Rica diversificaron los esquemas de protección y sentaron algunas bases para la extensión obligatoria de la cobertura a los trabajadores no asalariados, entre otros logros. Se creó un esquema obligatorio de capitalización individual que complementa los programas públicos de protección básica y fortalece la base jurídica de la cobertura del Régimen no contributivo de pensiones, mediante la universalización de las pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza no beneficiarios de programas contributivos.

Sin lugar a dudas, la protección de la población adulta mayor excluida mediante el Régimen no contributivo de pensiones es un avance importante hacia la configuración de un sistema universal de previsión social. Sin embargo, revela una estrategia reactiva ante la baja cobertura contributiva. Se plantea entonces la necesidad de explorar opciones de financiamiento que, en vez de enfocarse exclusivamente en el subsidio al gasto en pensiones, consideren como alternativa complementaria el subsidio a las contribuciones. Uno de los mayores avances de la reforma costarricense de pensiones del año 2000 fue introducir la obligación estatal de subsidiar las contribuciones de la población no asalariada con capacidad contributiva limitada.

Tras una caracterización sociodemográfica de los adultos mayores y un análisis de los mecanismos de protección de la población anciana excluida no basados en los esquemas de protección formal de la seguridad social, este trabajo explora opciones para universalizar la cobertura del sistema de pensiones. Para ello formula y cuantifica escenarios de financiamiento y beneficios para la población excluida de la protección de los programas contributivos de pensiones. También se consideran escenarios alternos de inclusión contri-

butiva mediante el estudio de mecanismos de financiamiento para la población con ninguna o escasa capacidad contributiva, basados en subsidios a las cotizaciones, incluyendo el análisis de los costos futuros.

## **I. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS**

El entorno de los programas de seguridad social, en especial los programas de pensiones, está fuertemente determinado por la evolución del cambio demográfico. Por lo tanto, la pretensión de universalizar la cobertura del sistema nacional de pensiones está sujeta a fuertes condicionamientos demográficos; de ahí la importancia de caracterizar el entorno demográfico de los esquemas alternativos de financiamiento.

El principal cambio en la dinámica demográfica se manifiesta en la tendencia al aumento progresivo del peso relativo de los adultos mayores en el conjunto de la población, tendencia que encierra importantes implicaciones para las políticas públicas de seguridad social.

Las previsiones de población que se han venido preparando en los últimos años evidencian una clara manifestación del efecto en los patrones reproductivos, que durante el último lustro alcanzan valores de 2,1 hijos por mujer y ubican al país en un nivel reproductivo de “fecundidad de reemplazo”.

El censo de población del año 2000 en Costa Rica registra con claridad el tránsito de la población por el proceso de envejecimiento. Costa Rica se clasifica, en efecto, como un país en fase de transición demográfica plena. Los impactos de este proceso se tornarán más evidentes en el mediano y largo plazos, cuando el segmento de población adulta mayor aumente considerablemente. Se estima que para el año 2025, diez de cada cien costarricenses serán mayores de 65 años, y hacia la mitad del siglo serán 18 de cada cien. El proceso habrá alcanzado entonces su madurez definitiva. Estudios recientes han demostrado que la población adulta mayor costarricense tiene un crecimiento medio mayor que el que de la población total. Esta tendencia induce a considerar un horizonte de envejecimiento

que, sin duda, afectará las políticas de universalización de la cobertura del sistema de pensiones.

La población de Costa Rica tiene además un alto índice de expectativa de vida al nacer (77,4 años en el quinquenio 2000-2005) y a las edades próximas al retiro (17,9 a los 65 años para el año 2005). Esta notable longevidad también se manifestará en un aumento de los costos ligados a la universalización del sistema de pensiones.

El 53% de los adultos mayores de 65 años son mujeres. El envejecimiento “secundario” alcanza cifras importantes: la proporción de personas de 80 años y más en el conjunto de los adultos mayores era de 21,2% en 2003, con elevado predominio de mujeres (56%, aproximadamente).

En términos de sus ingresos, 31% del total de adultos mayores son pobres.<sup>1</sup> Cuando se considera el total de adultos mayores, la pobreza se distribuye entre hombres y mujeres de forma más o menos equivalente, con un nivel levemente menor en las segundas. La incidencia de la pobreza por sexo en grupos específicos de edad no presenta una configuración regular. Independientemente del género, la pobreza parece concentrarse, como es de esperar, en las personas del grupo de 80 años y más.<sup>2</sup>

La vulnerabilidad y desventaja socioeconómica de los adultos se intensifica por su exclusión de los sistemas de protección en la vejez, justamente cuando sus carencias aumentan los riesgos personales derivados de la edad y del entorno familiar y social inmediato, entre ellos las enfermedades degenerativas, el abandono familiar, la pérdida o disminución del apoyo familiar intergeneracional y la pobreza.

Los datos de las encuestas de hogares revelan un alto grado de desventaja social y económica de la población adulta mayor, que se traduce en mayor vulnerabilidad social asociada a la edad. La pobreza en las edades adultas refleja falta de oportunidades de inserción so-

---

<sup>1</sup> Se adopta la línea de pobreza utilizada por el Instituto de Estadística y Censos de Costa Rica, que considera la capacidad para satisfacer un paquete de necesidades básicas de acuerdo con una canasta de consumo y que, por tanto, abarca también a la pobreza extrema o indigencia.

<sup>2</sup> Para un análisis detallado por grupos de edad (Durán, 2005).

cial de manera integral en la etapa de vida activa productiva. En el grupo de adultos mayores pobres existe un leve predominio de mujeres, patrón similar al de otras sociedades contemporáneas.

Por otra parte, ocho de cada diez adultos mayores se identifican como Población Económicamente Inactiva (PEI); de éstos, cerca de dos terceras partes son mujeres. De los que siguen formando parte de la población económicamente activa, 81% son hombres. Específicamente, 17% de los adultos de 65 años y más aún son parte de la fuerza de trabajo, probablemente en respuesta a la desventaja laboral resultante de períodos de discontinuidad en el empleo que les han impedido acumular las cotizaciones requeridas para consolidar el derecho a la jubilación. En adición, 87% de la población adulta mayor pobre económicamente inactiva, condición que, aunada a la baja protección previsional, explica en gran medida su pobreza y exclusión.

El ingreso promedio mensual del total de los adultos mayores (según la Encuesta de Hogares 2003) es de alrededor de 152 dólares, cifra equivalente a cerca de 62% del salario mínimo legal nacional de los “trabajadores no calificados”.<sup>3</sup> Esta relación alcanza 90% en los hombres y sólo 37% en las mujeres, lo que evidencia no sólo reducidos niveles de ingreso en general, sino diferencias sustanciales por sexo, que exponen a las adultas mayores a condiciones de vulnerabilidad mucho más difíciles.

Los niveles de ingreso son todavía menores si se considera el ingreso *per cápita* de la población pobre de las mismas edades, cuyo ingreso medio equivale a cerca de 19% del salario mínimo legal del trabajador no calificado. Al descomponer este promedio por sexo resulta que el ingreso medio de los hombres pobres es 27% menor que el salario mínimo mencionado, mientras que para las mujeres pobres es 12% menor.

Análogamente, el nivel de ingreso medio de las personas adultas mayores en situación de pobreza equivale apenas a 23% del ingreso reportado por los adultos mayores no pobres.<sup>4</sup> El nivel de ingreso por

---

<sup>3</sup> La fijación del salario mínimo de los trabajadores no calificados a partir del 1 de julio de 2003 es de 98,429 colones (246.9 dólares), según decreto publicado en la Gaceta Oficial.

<sup>4</sup> El ingreso medio de los adultos mayores No pobres es de 199.5 dólares (Encuesta Hogares 2003).

género descubre una considerable brecha, ya que el ingreso de las mujeres pobres no alcanza la mitad del ingreso de los hombres pobres. El contraste es mayor entre el ingreso de las mujeres pobres y el de las no pobres, respecto del cual no alcanza la cuarta parte siquiera.

En cuanto a la distribución geográfica, alrededor de 66% de las personas de 65 y más años reside en zonas urbanas. Considerando que existe alguna relación entre la forma de inserción y la ubicación geográfica, y dado que los esquemas de protección formales alcanzan en mayor medida a las regiones urbanas, existe un factor de exclusión potencial que pende sobre cerca de 35% de la población adulta mayor. Pero con la distribución geográfica de la pobreza ocurre lo contrario, pues las cifras reflejan la ruralización del fenómeno, con leve preponderancia en los hombres. En las zonas urbanas, en cambio, cinco de cada diez adultos mayores en condición de insuficiencia económica son mujeres.

En cuanto a escolaridad, la quinta parte de los adultos mayores reporta carecer de instrucción formal, limitación que torna aún más vulnerable su condición y calidad de vida, toda vez que por sí sola explica una carrera laboral de bajos ingresos con escasa probabilidad de haber estado protegidos por sistemas contributivos de pensiones. El déficit educativo de los adultos mayores alcanza magnitudes elevadas en comparación con los promedios nacionales. El 33% del grupo declara no tener grado alguno de instrucción y 61% sólo tiene educación primaria completa o incompleta, lo cual refleja la típica relación entre bajo nivel educativo e insuficiencia de ingresos. Las deficiencias educativas básicas afectan con mayor fuerza a los hombres pobres que a las mujeres pobres.

Cabe esperar que en el futuro se modifique esta desventaja de capital humano acumulada, conforme nuevos segmentos poblacionales alcancen esta etapa de vida con un nivel de instrucción y formación mucho más elevado, producto de una mayor cobertura y más variadas opciones educativas.

## II. EL ALCANCE DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Para aplicar políticas públicas de universalización de la protección social en pensiones, la capacidad de la comunidad para ampliar el universo contributivo es crucial. A mayor cobertura contributiva por los mecanismos formales tradicionales, mayor viabilidad de políticas para financiar la universalización con fondos fiscales.

En este apartado se analiza la extensión del sistema costarricense de protección social en servicios de salud y prestaciones económicas, incluidas las pensiones contributivas y no contributivas, vistas principalmente desde la perspectiva de la afiliación contributiva a la seguridad social.

### 1. La cobertura contributiva

Costa Rica tiene un sistema de seguridad social que desde sus inicios se ha abocado a dar protección principalmente a los trabajadores asalariados. Conforme se fue desarrollando, el sistema se extendió a otros grupos, como el de los trabajadores independientes. Recientemente se incorporó la protección voluntaria para la población con capacidad contributiva carente de aseguramiento bajo las otras categorías ocupacionales.

El Seguro de Salud alcanza a poco más del 85% de la población con diversas modalidades de aseguramiento. En virtud de que el Estado asegura a la población pobre mediante el Seguro por Cuenta del Estado, debe entenderse que el segmento de personas sin seguro de salud pertenece a la categoría de “no pobres”.

El sistema nacional de pensiones, por su parte, está estructurado en dos grandes componentes: uno contributivo, dirigido a la población activa con capacidad contributiva a los seguros sociales; y otro no contributivo orientado a la población general carente de ingresos. La cobertura contributiva de todos los programas de pensiones contributivos, incluyendo el Régimen general IVM del Seguro Social y los restantes regímenes contributivos de base, ronda el 57% de la fuerza de trabajo, 52% de la cual corresponde al Seguro IVM. Prácticamente el 100% de los empleados públicos está cubierto por sis-

temas de pensiones, de modo que la proporción no cubierta se concentra en los trabajadores del sector privado.

La cobertura contributiva en salud y pensiones llega a la mayoría de la población asalariada del sector privado (65%, aproximadamente), pero dista de alcanzar un índice general satisfactorio, en gran parte por la escasa cobertura de la población activa no asalariada, que apenas alcanza al 20% del total. En términos globales, la cobertura contributiva en ambos seguros se aproxima al 60% de la población económicamente activa.

En el ámbito de la protección social en salud, cuyo mayor impacto es de corto plazo, las modalidades indirectas de aseguramiento y la relativa facilidad para acceder al servicio de salud, generan en conjunto una cobertura que ronda el 90% de la población nacional, incluyendo a la gran mayoría de los adultos mayores. En pensiones, sin embargo, la exclusión de 40% de los contribuyentes potenciales que no están acumulando derechos de jubilación, sumada a una cantidad desconocida de contribuyentes activos que, aunque cotizan una parte de su vida, no llegan a consolidar derechos de pensión, está generando un pasivo social de magnitud considerable a largo plazo. En los países en desarrollo, donde esta problemática es generalizada, uno de los mayores retos es acrecentar la cobertura contributiva para garantizar a la mayoría de la gente derechos de pensión futuros adecuadamente financiados.

## **2. La protección social de los adultos mayores**

La protección social de los adultos mayores se alcanza mediante la combinación de varios mecanismos de inscripción y programas de protección, desde subsidios y ayuda para necesidades específicas de la población pobre (tales como los bonos para el financiamiento de vivienda de interés social y apoyo alimentario), hasta programas de seguridad social que garantizan servicios de salud para los indigentes y pensiones contributivas y no contributivas.

### a) *La protección social en salud*

Para la población adulta mayor, la protección en salud es un apoyo de alto impacto debido a la elevada y costosa demanda de servicios de salud por el grupo. La cobertura abarca a 93.5% de los adultos mayores en modalidades contributivas y no contributivas. En la práctica, sin embargo, los servicios de salud, incluidas las prestaciones médicas con cobertura integral, se extienden a todos los adultos mayores, independientemente de su condición contributiva.

El acceso contributivo de la población adulta mayor al Seguro de Salud, sea en calidad de asegurado directo o mediante terceros (familiares dependientes y Estado), tiene distintas modalidades. Sobresale el aseguramiento bajo la categoría de “pensionados” (incluyendo a familiares dependientes de pensionados), el cual cubre a 70% de los adultos mayores.<sup>5</sup> El 40% de los adultos mayores está afiliado al Seguro de Salud en la categoría de “pensionados contributivos”, y una quinta parte está cubierta bajo las categorías de “familiar de asegurado directo” y “familiar de pensionado”. El 6,4% de los adultos mayores cotiza en salud, bien como asalariados o en la modalidad de seguro independiente (Cuenta Propia y Convenios de Aseguramiento Colectivo). El Estado protege a cerca del 5% de los adultos mayores mediante contribuciones especiales, a los que se agrega un 22% correspondiente a pensionados de programas no contributivos. Finalmente, poco más del 6% de los adultos de 65 y más años de edad, que por definición se clasifican como no pobres, no están protegidos por modalidad alguna. Estas cifras reflejan un logro altamente positivo de la protección social en salud de la población adulta mayor costarricense, la cual tiene garantizada la atención de necesidades de salud de altísimo costo.

### b) *La protección social en pensiones*

En cuanto a la cobertura del sistema de pensiones, la evolución de la seguridad social y los cambios experimentados por la población

---

<sup>5</sup> En Costa Rica todos los pensionados, contributivos y no contributivos, están cubiertos automáticamente por el Seguro de Salud, con financiamiento de los fondos de pensiones correspondientes.

han permitido, por una parte, extender la cobertura hacia otros grupos de población y, por la otra, han tendido a ampliar el alcance horizontal de la cobertura para incorporar a los adultos mayores sin posibilidades de generar pensión por vejez por sí mismos.

A lo largo del tiempo se han procurado cambios en la normativa para que los trabajadores no asalariados contribuyan obligatoriamente al Seguro IVM gestionado por el Seguro Social, con el objetivo de desarrollar mecanismos que garanticen su seguridad durante la vejez

En 1974<sup>6</sup> se crearon las pensiones no contributivas o asistenciales bajo el Régimen No Contributivo de pensiones por monto básico (RNC), cuyo objetivo es proporcionar auxilio económico a todas las personas adultas mayores que, bajo condiciones de indigencia económica, no estén cubiertas por ninguno de los regímenes contributivos del país.

La preocupación de extender la cobertura de la protección a toda la población se plasmó en el Artículo 31 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), según el cual “El Régimen no contributivo debe universalizar las pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza y que no estén cubiertos por otros regímenes de pensiones”. Además, señala que la pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior al 50% de la pensión mínima por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS.

Los requisitos legales del RNC definen el perfil de sus beneficiarios y los requisitos de acceso a las prestaciones. El primero es que el sujeto se encuentre en estado de pobreza, lo cual refleja la prioridad de aumentar la cobertura de los adultos mayores y define *a priori* el criterio de selección más significativo. Una pregunta crítica es si los programas de pensiones llegan a todos los adultos mayores. La respuesta es negativa, según puede apreciarse en el cuadro 1. Cerca de 20% del total de personas de más de 65 años tiene pensión del RNC, 35% la obtiene del Régimen IVM o de los regímenes especiales del Estado y 45% no tiene pensión alguna.

---

<sup>6</sup> La Ley N° 5662 de diciembre 1974 crea el RNC, que inicia su gestión en 1975. La administración del RNC está a cargo de la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS).

## Cuadro 1

### COSTA RICA: TASA DE COBERTURA EFECTIVA DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR, EN %

Grupo de edad	RNC	IVM + Espec.	No Pensionados	Total
<b>Adultos mayores:</b>				
65 a 74	15,0	38,0	47,0	100,0
75 y más	28,6	31,1	40,3	100,0
Promedio 65 y más	20,2	35,3	44,5	100,0
<b>Adultos mayores pobres:</b>				
65 a 74	29,2	24,8	46,0	100,0
75 y más	41,6	19,0	39,4	100,0
Promedio 65 y más	34,5	22,3	43,2	100,0

Fuente: Fabio Durán-Valverde, Anti-poverty programmes in Costa Rica: The Non-Contributory Pension Scheme. ESS Paper No. 8, OIT, Social Security Policy and Development Branch. 2002.

De acuerdo con esta información, aproximadamente 44% de los adultos mayores no cuenta con protección de ninguno de los regímenes de pensiones; entre los adultos mayores pobres, a pesar de la existencia del Régimen no contributivo, la cobertura total no es mayor que entre los pobres en general, de modo que 43% de los ancianos pobres no cuenta con pensión.

Debido al envejecimiento demográfico, es de esperar un aumento de los desprotegidos por el RNC, así como un aumento de la importancia relativa de los programas no contributivos como elementos imprescindibles del sistema de seguridad social. Esta es una razón fundamental a favor de la extensión de los esquemas de protección basados en prestaciones contributivas, o bien para la introducción de subsidios a las contribuciones.

### c) *Mecanismos alternos de protección de los adultos mayores*

Los factores demográficos como determinantes del tamaño y estructura por sexo y edad, son a su vez factores explicativos de la forma en que operan las redes de apoyo familiar a los ancianos.

Las redes de apoyo familiar normalmente se estructuran mediante la co-residencia intergeneracional (Grundy y Tomassini, 2003), es decir, la cohabitación de adultos mayores con sus hijos(as) y familias, lo que hace posible otras formas de apoyo o alianzas de naturaleza económica, de protección social en salud y afectivas.

Estas condiciones deseables son, sin embargo, obstaculizadas por la misma pobreza o carencia de ingresos. En tales circunstancias, los adultos mayores en condición de pobreza y exclusión deben recurrir a otros mecanismos de subsistencia que no necesariamente compensan la necesidad de protección social por parte del Estado.

En este contexto se justifican los mecanismos de protección formales como los regímenes públicos contributivos de pensiones<sup>7</sup> y los regímenes no contributivos,<sup>8</sup> orientados a proteger tanto a la población con capacidad contributiva como a aquella cuyas condiciones de pobreza demandan subsidio del Estado.

En las sociedades en desarrollo, las limitaciones de los sistemas de protección social formales se ven relativamente compensadas por mecanismos no formales. Dentro de ellos destaca el apoyo familiar que para muchos adultos mayores es la única posibilidad de sostenimiento o sobrevivencia. Por lo tanto, el tamaño del hogar, el número de miembros generadores de ingresos, su grado de inserción en la economía y el contexto socioeconómico son elementos determinantes para que el mecanismo no formal funcione.

Las necesidades familiares, afectivas, de compañía, de pertenencia grupal y materiales no satisfechas, amenazan el bienestar de los adultos mayores, sin importar su condición económica. Aquellos afectados por privaciones materiales deben sumar las afectivas, con-

---

<sup>7</sup> En el caso de Costa Rica, el Régimen General Básico o IVM, Magisterio Nacional, Ley Marco y Poder Judicial.

<sup>8</sup> Régimen No contributivo por Monto Básico y los regímenes de Gracia y Guerra con cargo al presupuesto nacional.

dición que probablemente afecta en mayor grado a los adultos mayores con recursos insuficientes.

Un aspecto crítico tiene que ver con la manera en que las familias se organizan para atender a las personas mayores con las que comparten el hogar, como los arreglos de convivencia, que incluyen el apoyo doméstico, realizar las actividades instrumentales diarias como vestirse, comer, bañarse y desplazarse, entre otros. En este sentido, Wolf señala que

...cada arreglo residencial potencial disponible para un individuo está asociado a un arreglo distinto de componentes del hogar: vivienda, tenencia de propiedades, servicios domésticos (comida, lavado, limpieza), cuidado personal (incluyendo asistencia al anciano y anciana en aspectos de la higiene y movilización diaria), compañía, recreación, entretenimiento, privacidad... (cit. en Ramírez, 1994, p. 167).

Ante la ausencia de universalización de los sistemas de previsión social, las familias deben encarar la responsabilidad de acoger y atender diversas necesidades de los adultos mayores, principalmente de sus progenitores. Sin embargo, como señala Ramírez, "...resultan frecuentes los conflictos al interior de las familias al verse obligadas a enfrentar la atención de las personas adultas mayores, precisamente por el impacto en sus niveles de bienestar..." (Ramírez, 1994).

Se ha señalado que la constitución de hogares multigeneracionales en Costa Rica ha venido descendiendo entre las nuevas generaciones, aun cuando se reconoce que el mecanismo o costumbre sigue practicándose tanto de parte de los jóvenes hacia los mayores como a la inversa. El Censo del año 2000 indica que cinco de cada siete personas adultas mayores vivían en hogares compartidos.

El tamaño del hogar es un elemento importante para el bienestar de los adultos mayores. La Encuesta de Hogares revela que 11 de cada 100 adultos mayores no pobres viven solos, con proporciones similares para hombres y mujeres (véase el cuadro 2). Los hogares constituidos por dos personas representan el 26% con una distribución por sexo similar. Sin embargo, en el esquema señalado predominan los hogares numerosos –alrededor de 63% de los ancianos vive en hogares compuestos por tres o más personas.

## Cuadro 2

### COSTA RICA: TAMAÑO DEL HOGAR DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN SEXO, 2003, EN %

Tamaño del hogar	Total	Hombres	Mujeres
<b>Pobres:</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
1 miembro	13,0	9,0	17,0
2	32,0	33,0	31,0
3	16,0	18,0	14,0
4	13,0	15,0	12,0
5 y más	26,0	25,0	26,0
<b>No pobres:</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
1 miembro	10,7	9,9	11,4
2	26,4	26,1	26,7
3	21,7	22,0	21,5
4	15,3	17,2	13,6
5 y más	25,9	24,8	26,8

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2003.

Comparativamente, el tamaño de los hogares de los adultos mayores pobres presenta algunas diferencias, entre ellas que 55% reside en hogares de tres o más miembros. La composición por sexo señala que cerca de 58% de los hombres y 52% de las mujeres viven en este tipo de hogares. El 13% de los adultos mayores vive en hogares unipersonales, es decir, muestran un peso ligeramente mayor que en el grupo no pobre, situación que se observa mayormente entre las mujeres. Sin embargo, también es posible observar que una proporción importante de estos adultos vive en hogares de dos miembros, proporción mayor entre los pobres. Cabe destacar que las mu-

jeros de este grupo residen mayoritariamente con el cónyuge, quien es el principal generador de ingresos.

En complemento, la estructura de los hogares según la relación con el jefe de hogar entre la población pobre adulta mayor no muestra diferencias significativas en razón de su situación de carencia de ingresos. De manera que entre los adultos mayores pobres, 64% está constituido por jefes de hogar con una distribución por género mayormente masculina. En el conjunto no pobre la jefatura del hogar es ejercida por hombres en el 61% de los casos, los que también concentran la representación por sexo. En los hogares pobres destaca que la jefatura del hogar es desempeñada por el 44% de las mujeres, frente a un 39% de las mujeres no pobres que cumplen este papel (véase el cuadro 3).

### Cuadro 3

#### COSTA RICA: RELACIÓN CON EL JEFE DE HOGAR, DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN SEXO, 2003, EN %

Relación con jefe de hogar	Total	Hombres	Mujeres
<b>Pobres:</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
Jefe hogar	64,3	86,9	44,2
Espos(o) compañero(a)	19,7	2,6	34,9
Otros familiares	14,9	9,8	19,4
No familiares	1,1	0,7	1,5
<b>No pobres:</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
Jefe hogar	60,9	85,8	39,2
Espos(o) compañero(a)	19,7	2,2	34,9
Otros familiares	17,8	10,5	24,3
No familiares	1,6	1,5	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2003.

La situación de necesidad económica del grupo bajo estudio se refleja en el hecho de que muchas de estas personas, ante la falta o insuficiencia de protección social, se ven obligadas a emprender actividades económicas marginales de ingresos magros. En su mayoría, este grupo de adultos realiza labores de autoconsumo, fundamentalmente en el campo, aunque también realiza actividades en el pequeño comercio y servicios de reparación.

De acuerdo con los elementos expuestos, es posible afirmar que en la sociedad costarricense prevalece la familia extendida, en la cual, por definición, se encuentran incorporados los adultos mayores. La familia ampliada constituye una especie de mecanismo compensatorio de protección, en tanto contribuye a atenuar el riesgo asociado al sentimiento de soledad que tiende a aparecer en la edad madura. Por sí mismo, este mecanismo es una forma de protección "informal" de la vejez, que actúa como amortiguador en ausencia de prestaciones económicas formales como las pensiones.

Resulta de interés observar la medida en que el ingreso de los adultos mayores contribuye al mantenimiento del hogar, y por ende, la importancia del ingreso proveniente de los sistemas formales, como es el caso de las pensiones. En el caso de Costa Rica, el aporte de las pensiones al gasto del hogar oscila en un rango muy amplio, de más del 60% hasta el 4%, en proporción inversa al tamaño del hogar.

En efecto, en el cuadro 4 se observa que, conforme el tamaño del hogar aumenta, crece también el número de miembros productivos, de manera que la contribución de los ingresos provenientes de los adultos mayores pierde significación relativa, debido a la contribución de otros miembros. Es probable que los hogares de mayor tamaño generen algunas economías de escala, de las cuales todo el grupo familiar se beneficie, en mayor medida los ancianos, que son los que están expuestos a mayores carencias de ingresos a nivel individual.

Dado que la importancia de la pensión como parte del ingreso total del adulto mayor aumenta conforme se incrementa el tamaño del hogar, este factor pone de relieve que la pensión atenúa el compromiso de apoyo por parte de los demás miembros del hogar, o bien, que el adulto mayor que vive solo o en hogares más pequeños tiene mayor probabilidad de recibir ingresos de fuentes distintas a la pensión (*v. gr.* ayudas familiares externas al hogar), o que el hecho de

## Cuadro 4

### COSTA RICA: CONTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS ADULTOS MAYORES EN EL INGRESO, SEGÚN NÚMERO DE MIEMBROS DEL HOGAR, 2003, EN %

Miembros del hogar	Pensión en el ingreso total del adulto mayor	Pensión del adulto mayor en el ingreso total del hogar	Ingreso total del adulto mayor en el ingreso total del hogar
1 miembro	64,6	61,1	94,5
2	46,2	22,8	49,3
3	57,0	14,8	26,0
4	59,6	12,8	21,5
5	42,1	7,5	17,9
6	62,9	7,4	11,8
7	64,1	8,6	13,4
8	57,0	7,4	12,9
9 y más miembros	81,8	3,9	4,8

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Hogares 2003.

vivir solos o en hogares más pequeños los fuerce a acudir a mecanismos alternos de generación de ingresos como, por ejemplo, la actividad laboral remunerada marginal.

Otra perspectiva de análisis es la participación del ingreso del adulto mayor en el ingreso total del hogar. A mayor número de personas en el hogar, menor la proporción aportada por los ancianos: las cifras oscilan en un rango que va de 95% de aporte en los hogares unipersonales, hasta casi 5% en hogares con nueve miembros o más. Este comportamiento es razonable, desde luego, pero su cuantificación apoya la tesis de la existencia de economías de escala en el contexto del presupuesto familiar, lo cual favorece a todos los miembros, en particular a los ancianos.

Cuando el hogar cuenta con prestaciones de previsión social, éstas representan para el adulto mayor un soporte económico de primer orden y una garantía de seguridad ante los requerimientos de recur-

tos para solventar sus necesidades. Este tipo de prestaciones oscilan en el rango de 40% a 65% del ingreso de los adultos mayores, aproximadamente.

La presencia de cónyuge o pareja representa también un mecanismo de apoyo durante la vejez. Los datos reflejan que 53% de la población adulta mayor es casada o vive en unión libre, mientras que el restante 47% está integrado por personas viudas, divorciadas y solteras. El grado de vulnerabilidad asociado a la vejez se ve influido por el riesgo personal de enfrentar esta etapa de la vida en soledad, situación que padecen sobre todo las mujeres, en parte a consecuencia de la mayor sobre mortalidad masculina, y en parte porque los hombres prefieren parejas más jóvenes. En todo caso, hay que advertir que de acuerdo con las cifras anteriores, la existencia de pareja incrementa la probabilidad de diversificación del ingreso familiar y vuelve menor el riesgo económico de no tener pensión.

Para profundizar este último aspecto cabe advertir que en el conjunto de los adultos mayores hay tendencias altamente diferenciales en razón del género, y precisamente el estado conyugal es una de las más importantes. En estado de viudez, el hombre tiene mayores probabilidades que la mujer de volver a casarse o buscar compañera, mientras que las mujeres son menos proclives al divorcio.

Las cifras del cuadro 5 evidencian tales desigualdades. Se observa que la proporción de hombres adultos mayores casados o en pareja casi duplica la proporción de mujeres en el mismo estado civil. Se presenta también un predominio de mujeres viudas mayores, 41%, frente a 12% de los hombres.

El análisis según condición de pobreza muestra que en el conjunto de los adultos mayores pobres cerca de la mitad están casados o viven en unión libre, y el resto tiene otro estado civil. En este sentido, el estado civil no parece estar asociado a la condición socioeconómica.

### **III. OPCIONES PARA FINANCIAR LA COBERTURA DE LA PREVISIÓN SOCIAL**

Dados los cambios estructurales que experimenta la población costarricense y las limitaciones acumuladas para el pleno cumpli-

## Cuadro 5

### COSTA RICA: ESTADO CIVIL DE LOS ADULTOS MAYORES, 2003, EN %

Estado civil	Total	Hombres	Mujeres
<b>Pobres:</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
Casado/Unión libre	54,6	72,1	39,2
Divorciado/Separado	8,1	7,2	8,8
Viudo	26,1	10,0	40,3
Soltero	11,2	10,7	11,7
<b>No pobres:</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
Casado/Unión libre	52,9	70,8	37,5
Divorciado/Separado	8,8	9,6	8,1
Viudo	28,0	12,9	41,0
Soltero	10,3	6,7	13,4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Hogares, 2003.

miento de la ley sobre la universalización de las pensiones para toda la población adulta mayor en condición de pobreza, es indiscutible que el país enfrenta importantes retos.

Las cifras de cobertura de los sistemas de pensiones contrastadas con los datos demográficos muestran que existe una porción cercana al 80% de adultos mayores en condiciones de pobreza acentuada que no reciben pensión contributiva alguna. Adicionalmente, los adultos mayores pensionados bajo la modalidad no contributiva padecen carencias económicas mucho más acentuadas, con tasas de pobreza que sobrepasan la media nacional.

Para afrontar la universalización se pueden plantear dos enfoques alternativos. Uno proactivo o preventivo, basado en subsidios a las cotizaciones, que en condiciones ideales garantizaría la universalización de las pensiones contributivas en el largo plazo, o al menos una

meta de cobertura suficientemente alta como para reducir los costos futuros del financiamiento de las pensiones no contributivas y, en general, los costos sociales vinculados a la pobreza. El otro enfoque, de carácter más pasivo, implica afrontar las deficiencias actuales de la cobertura contributiva mediante el financiamiento futuro de las prestaciones a quienes no logren acumular derechos de jubilación mediante sus propias contribuciones.

La reforma de pensiones de Costa Rica del año 2000 parece haber adoptado una combinación de ambos enfoques, si bien no se ha llevado aun a la práctica plenamente. La Ley de Protección al Trabajador introdujo el subsidio estatal parcial de las cotizaciones de los trabajadores independientes y la universalización de las pensiones para los adultos mayores en situación de pobreza. Sin embargo, no existen estudios que respalden su factibilidad económica, ni las condiciones cuantitativas y prácticas de su concreción. Este estudio se propone aportar información que pudiera resultar útil para tales fines mediante modelos demográficos y financieros de largo plazo.

El modelado de políticas de largo plazo basadas en cualquiera de los enfoques arriba identificados, dada la amplia variedad de parámetros e hipótesis que demandan, entrañan serias complejidades y dificultades. Teniéndolas en cuenta, el presente análisis eligió catorce opciones de proyección representativas de las tendencias históricas y de los objetivos de política futuros y razonables en diversos escenarios. Los resultados son sumamente interesantes en términos de la factibilidad económica y fiscal de financiar la universalización de la cobertura del sistema costarricense de pensiones.

Concretamente, este apartado expone los resultados cuantitativos de un ejercicio de exploración de mecanismos de financiamiento alternativos para combatir la exclusión social en cuanto a la cobertura previsional de la población con limitaciones para acumular derechos de jubilación en esquemas contributivos.

Se presentan resultados para dos esquemas de financiamiento alternativos. El primero, basado en subsidios a las cotizaciones, y el segundo en subsidios al gasto en pensiones. La idea subyacente al primer concepto es que el Estado puede asumir una política de financiamiento proactiva, apoyando a las personas con capacidad contributiva limitada durante su vida activa a fin de que acumulen

activos de jubilación. Esta idea se contrapone a la estrategia de posposición, consistente en financiar los pasivos de jubilación de la población que no ha contribuido hasta que dichos pasivos se generen, es decir, con “subsidio al gasto”.

## **1. Resumen de aspectos metodológicos**

Para explorar opciones de financiamiento de la universalización de la protección social mediante pensiones se han considerado dos escenarios. Las proyecciones del PIB se basan en el PIB nominal del 2003 según cifras del Banco Central de Costa Rica y en la aplicación de una tasa de crecimiento anual real de 3%, parámetro usado y recomendado por el mismo banco para las proyecciones de largo plazo.

Escenario A: adopción de un esquema de subsidios estatales directos al gasto, bajo el supuesto de que la cobertura de la población pobre excluida sea alcanzada mediante un programa de beneficios similar al del Régimen de IVM de la CCSS.

Escenario B: adopción de un esquema de subsidios estatales a las cotizaciones de la población con nula o poca capacidad contributiva, escalonados en relación inversa a su capacidad contributiva.

### **Escenario A**

El procedimiento para calcular el gasto en subsidios hizo una estimación de la cantidad de personas pobres de 65 años y más no protegidas bajo tres supuestos de pobreza:

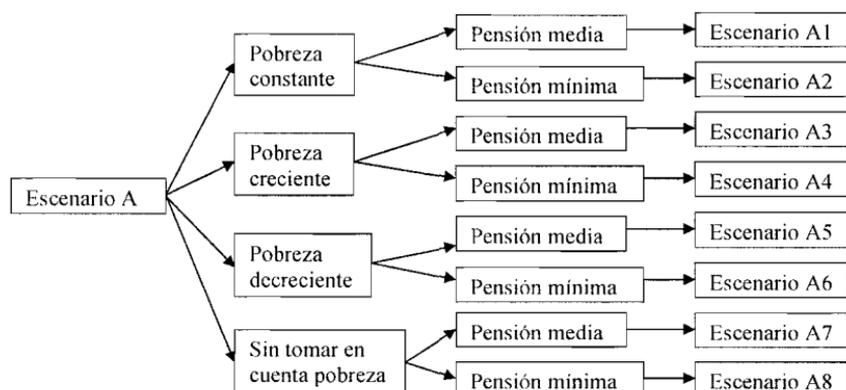
- a) El nivel de pobreza por sexo permanece constante.
- b) El nivel de pobreza por sexo tiene un comportamiento creciente, suponiendo que para el año 2050 la pobreza aumentará 10% respecto del nivel de 2003.
- c) El nivel de pobreza tiene un comportamiento decreciente, suponiendo que para el año 2050 se reducirá en 50%.

Una vez estimada la población pobre de 65 años y más no protegida, se calculó el costo de subsidiar sus pensiones. Para ello se establecieron dos opciones: una en la que el beneficio para la población objeto sería equivalente a la pensión media del Régimen de IVM, y otra en la que el beneficio sería igual a la pensión mínima del mismo Régimen IVM. Para la primera opción se proyectó el comportamiento de las pensiones hasta el año 2050, considerando que a partir de 2003 la pensión media tendrá un crecimiento real anual de 1%. Para la segunda opción la proyección se realizó bajo el supuesto de que la relación entre la pensión mínima y la pensión media en el 2003 se mantendrá igual.

Dentro del escenario A se incluye un caso especial en el que la población a subsidiar sería la totalidad de personas de 65 años y más no protegidas, incluyendo a los no pobres. El cálculo respectivo figura en el punto a), inciso iv). Una de las opciones toma en cuenta una cantidad equivalente al beneficio de la pensión media, y la otra una cantidad equivalente a la pensión mínima, ambas del Régimen IVM.

## Escenario A

Diagrama de opciones según los supuestos modelados



## Escenario B

El escenario B identifica dos grupos de población objeto de los subsidios a las cotizaciones: la población en edad de trabajar inactiva, excepto pensionados, estudiantes y rentistas; y la población económicamente activa que no cotiza en ningún Régimen de pensiones.

Los escenarios asumen la información de la proyección financiera-actuarial del Estudio actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte del año 2003, publicado por la Dirección Actuarial y de Planificación Económica del Seguro Social de Costa Rica. En esta proyección, la cobertura de IVM crece lentamente en el largo plazo, hasta alcanzar “a lo sumo” 55% de la PEA en el año 2050. La hipótesis puede parecer conservadora, pero recoge la experiencia del estancamiento de la cobertura contributiva de los últimos 25 años. Por otra parte, el perfil de beneficios y requisitos considerado en las proyecciones del Régimen IVM es el vigente hasta finales del año 2004, según el reglamento respectivo.

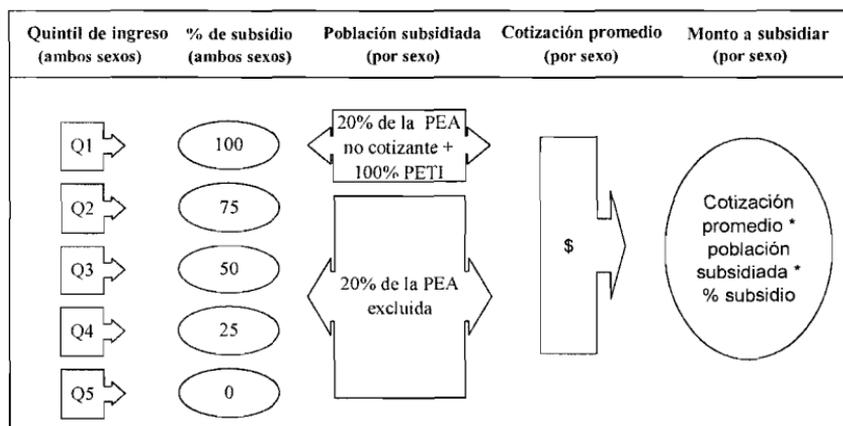
Las cotizaciones promedio para calcular el subsidio al gasto se basan en las primas proyectadas a largo plazo por el Régimen IVM, las cuales inician con un nivel de 7,5% en el año 2003 (vigente) y suben escalonadamente hasta alcanzar el 14,25% de los salarios cotizables en el año 2050. En las proyecciones oficiales de la CCSS disponibles al momento de elaborar este trabajo, las primas son suficientes para equilibrar el programa hasta el año límite.

A continuación, un resumen de los criterios para diseñar los escenarios y sus principales diferencias.

Los criterios para definir ambas estrategias merecen una explicación adicional en términos de los resultados esperados en uno y otro escenario y de los criterios para evaluarlos.

En primer lugar, el enfoque proactivo (por el lado de las contribuciones) generaría derechos pensionarios para los participantes, lo que no ocurriría en el esquema de asistencia social basado en la entrega de pensiones no contributivas. Tales derechos incluirían la cobertura del pago de derechos por pensiones de invalidez y muerte, lo cual no ocurriría en el esquema no contributivo, donde la pensión se entregaría a beneficiarios con la edad mínima requerida, de modo que los beneficios para los sobrevivientes (cónyuge y huér-

## Esquema de subsidios a las contribuciones



fanos) no estarían garantizados en caso de fallecimiento del pensionado.

Por otra parte, las estrategias tienen diferencias significativas en términos de la cantidad de personas objeto de los beneficios. En el Escenario A, la población objeto de los subsidios (al gasto) son las personas pobres de 65 años y más no protegidas. En cambio, en la estrategia que subsidia las cotizaciones, la población objeto es la PEA excluida (no cotizante), más la PETI (población económicamente inactiva en edad de trabajar). La diferencia es fundamental.

Dado lo anterior, se espera que en los primeros años, conforme avanza el envejecimiento, el gasto incurrido por el sistema basado en subsidios a las cotizaciones será mayor que el incurrido mediante el pago de las pensiones no contributivas de los pobres. Naturalmente, esta relación estará condicionada por la proporción de adultos mayores pobres en un momento dado.

Por otra parte, el subsidio al financiamiento y no al gasto supone que, si el régimen no es plenamente financiado, la administración del programa acumulará reservas para financiar, aunque sea de manera parcial, el gasto futuro generado por los derechos de jubilación acumulados bajo el esquema contributivo. Por lo tanto, el subsidio a las cotizaciones supone una estrategia en la que el programa contributi-

## Recuadro 1

### RESUMEN COMPARATIVO DE CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN DE ESCENARIOS DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA COBERTURA EN PENSIONES

<b>Características</b>	<b>Escenarios A (enfoque pasivo)</b>	<b>Escenarios B (enfoque proactivo)</b>
¿Qué se subsidia?	El gasto en pensiones.	Las cotizaciones.
Riesgo cubierto	Vejez (jubilaciones).	Invalidez, vejez y muerte.
Carácter contributivo o no contributivo	No contributivo.	Contributivo, con subsidio a los aportes de cuotas.
Población beneficiaria	Población total de 65 años y más, o población pobre de 65 y más (con tres escenarios de pobreza).	20% de la PEA no cotizante, o el 100% de la población en edad de trabajar económicamente inactiva (excepto pensionados, estudiantes y rentistas).
Base del subsidio	Monto de la pensión de IVM.	Salario medio cotizante a IVM, o salario mínimo cotizante a IVM.
Nivel del subsidio	Dos escenarios: prestación equivalente a la pensión mínima vigente en el Seguro IVM, o pensión media vigente en IVM.	Cotización estatal complementaria: creciente de 0% para el Quintil 5 de ingresos, hasta 100% para el Quintil 1.

Fuente: Elaboración propia.

vo de pensiones es autofinanciable. Esto implica diferencias sustantivas con la organización financiera y los compromisos financieros futuros basados en impuestos generales.

Por lo anterior, el subsidio a las contribuciones supone una aplicación de recursos públicos planificada, más ordenada y uniforme a lo largo del tiempo. Por el contrario, el subsidio al gasto concentraría las erogaciones a partir de cierto momento futuro, sujeto a la dinámica de envejecimiento de la población. En ese sentido podría

afirmarse que, frente al reto de financiar pensiones no contributivas futuras, la alternativa basada en el financiamiento de las cotizaciones ordenaría el financiamiento estatal.

Debido a estas características, la mayor ventaja del enfoque proactivo no es precisamente ahorrar costos, sino lograr que la población obtenga las prestaciones bajo un esquema de derechos de jubilación consolidados y no de asistencia social. En los países de América Latina y el Caribe, el financiamiento de las pensiones no contributivas está usualmente supeditado a decisiones fiscales a menudo cambiantes e inestables en función de la disponibilidad de recursos y las prioridades fiscales del momento.

Como quedó dicho, la principal ventaja del enfoque proactivo no es necesariamente su costo fiscal, sino su utilidad como instrumento ordenador y distribuidor temporal del financiamiento, por un lado, y de formación de derechos pensionarios para una amplia proporción de la población, por el otro; esto en razón de que los regímenes no contributivos normalmente no garantizan derechos de jubilación, ni un nivel "prometido" de beneficios, y normalmente tienen impacto solamente sobre la población que califica estrictamente como pobre.

Es importante enfatizar, por lo tanto, que el objetivo principal de este ejercicio no es hacer una comparación de costos entre ambas estrategias, sino determinar su factibilidad fiscal y económica. Por lo mismo, hay que recalcar que la cantidad de beneficiarios no sería equivalente en ambos enfoques, de modo que no se puede evaluar su bondad o eficiencia en términos de costos.

En este punto conviene dar cuenta de algunas limitaciones de este trabajo. El modelo utilizado no permite capturar un conjunto de efectos múltiples o de "varias bandas", para usar el símil del juego de billar, muy recurrido en la teoría de modelos cuantitativos de equilibrio general. No están capturados el impacto de cada escenario sobre el nivel de ahorro nacional —y por ende sobre el mercado financiero, de capitales y los niveles de consumo e inversión—, ni el efecto de los subsidios a las cotizaciones sobre el costo de la mano de obra y otros efectos fiscales. Para obtener mediciones de efectos múltiples habría que combinar modelos actuariales con modelos de equilibrio general computables dinámicos que representaran las modificaciones tem-

porales del valor de los parámetros, como las que presupone el modelado de cambios estructurales endógenos.

## 2. Resultados

A continuación se presentan los resultados de cada escenario. En el escenario A se analizaron ocho opciones, y en el escenario B seis.

### ESCENARIO A:

*Escenario A1:* Esquema de subsidios al gasto en pensiones de la población pobre de 65 años y más no protegida, suponiendo que su cobertura se alcanzaría con un beneficio equivalente a la pensión media del Régimen de IVM y que el nivel de pobreza permanece constante a lo largo del tiempo.

*Escenario A2:* Esquema de subsidios al gasto en pensiones de la población pobre de 65 años y más no protegida, suponiendo que la cobertura se alcanzaría con un beneficio equivalente a la pensión mínima del Régimen de IVM y que el nivel de pobreza permanece constante a lo largo del tiempo.

*Escenario A3:* Esquema de subsidios al gasto en pensiones de la población pobre de 65 años y más no protegida, suponiendo que su cobertura se alcanzaría con un beneficio equivalente a la pensión media del Régimen de IVM y que para año 2050 el nivel de pobreza crecería hasta 10% más que en el año 2003.

*Escenario A4:* Esquema de subsidios al gasto en pensiones de la población pobre de 65 años y más no protegida, suponiendo que su cobertura se alcanzaría con un beneficio equivalente a la pensión mínima del Régimen de IVM y que para año 2050 el nivel de pobreza crecería hasta 10% más que en el año 2003.

*Escenario A5:* Esquema de subsidios al gasto en pensiones de la población pobre de 65 años y más no protegida, suponiendo que su cobertura se alcanzaría con un beneficio equivalente a la pensión media del Régimen de IVM y que para año 2050 el nivel de pobreza decrecería hasta 50% respecto del año 2003.

*Escenario A6:* Esquema de subsidios al gasto en pensiones de la población pobre de 65 años y más no protegida, suponiendo que su cobertura se alcanzaría con un beneficio equivalente a la pensión mínima del Régimen de IVM y que para año 2050 el nivel de pobreza decrecería hasta 50% respecto del año 2003.

*Escenario A7:* Esquema de subsidios al gasto en pensiones de la población pobre y no pobre de 65 años y más no protegida, suponiendo que su cobertura se alcanzaría con un beneficio equivalente a la pensión media del Régimen de IVM.

*Escenario A8:* Esquema de subsidios al gasto en pensiones de la población pobre y no pobre de 65 años y más no protegida, suponiendo que su cobertura se alcanzaría con un beneficio equivalente a la pensión mínima del Régimen de IVM.

## **ESCENARIO B**

*Escenario B1:* Esquema de subsidios estatales a las cotizaciones sociales de la población excluida, escalonados en relación inversa a su capacidad contributiva. Los subsidios se aplicarían a la PEA no cotizante. A la PETI se le subsidiaría el 100% de las cotizaciones. El monto de la cotización a subsidiar se calcula mediante el salario promedio cotizante del Régimen IVM.

*Escenario B2:* Esquema de subsidios estatales a las cotizaciones sociales de la población excluida, escalonados en relación inversa a su capacidad contributiva. Los subsidios se aplicarían a la PEA no cotizante. A la PETI se le subsidiaría el 100% de las cotizaciones. El monto de la cotización a subsidiar se calcula mediante el salario mínimo cotizante de IVM.

*Escenario B3:* Esquema de subsidios estatales a las cotizaciones sociales de la población excluida, escalonados en relación inversa a su capacidad contributiva. Los subsidios se aplicarían a la PEA no cotizante. A la PETI se le subsidiaría el 100% de las cotizaciones. El monto de la cotización a subsidiar se calcula mediante el salario mínimo general de Costa Rica.

*Escenario B4:* Esquema de subsidios estatales a las cotizaciones sociales de la población excluida, escalonados en relación inversa a

su capacidad contributiva. Los subsidios se aplicarían a la PEA no cotizante. A la PETI se le subsidiaría el 100% de las cotizaciones. El monto de la cotización a subsidiar se calcula mediante el salario promedio cotizante de IVM. Sólo se subsidiaría a la población de los dos primeros niveles de trabajadores de menor ingreso con 100 y 75%.

*Escenario B5:* Esquema de subsidios estatales a las cotizaciones sociales de la población excluida, escalonados en relación inversa a su capacidad contributiva. Los subsidios se aplicarían a la PEA no cotizante y a la PETI. A la PEA no cotizante se aplicarían tres niveles de subsidio, 100% al primero, 75% al segundo y 25% al tercero. A la PETI se le aplicarían todos los niveles de subsidio. El monto de la cotización a subsidiar se calcula mediante el salario mínimo cotizante de IVM.

*Escenario B6:* Esquema de subsidios estatales a las cotizaciones sociales de la población excluida, escalonados en relación inversa a su capacidad contributiva. Sólo se subsidiaría a la PEA no cotizante. El monto de cotización a subsidiar se calcula mediante el salario promedio cotizante de IVM.

De acuerdo con el estatus de la protección, las proyecciones demográficas arrojan una proporción de población adulta mayor de 65 años y más no protegida, que varía desde el 65% en el año 2005 al 60% en el año 2050, según las cifras del cuadro 6. Este comportamiento está influido por las hipótesis de cobertura incluidas en las proyecciones de los regímenes contributivos de pensiones.

La cantidad de población que requerirá subsidios y la estimación de la PEA y de la PEA no cotizante se presentan en el cuadro 7.

Los cuadros 8 y 9 presentan los resultados finales de los escenarios con la información de los costos de financiamiento de las pensiones para la población excluida proyectada (Escenario A) y para el financiamiento de las contribuciones (Escenario B).

Como queda dicho, el propósito de estos ejercicios de simulación no es comparar los costos relativos de ambas estrategias, pues, como se establece en la formulación misma de los escenarios, son políticas públicas completamente distintas en términos de sus soluciones para los beneficiarios finales y del impacto en los niveles de cobertura horizontal (población cubierta) y vertical (nivel de beneficios). Una estrategia despliega los beneficios como acumulación de dere-

## Cuadro 6

### COSTA RICA: POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS, SEGÚN ESTATUS DE PROTECCIÓN EN PENSIONES 2005-2050

Año	Nacional	Protegida	No protegida	No protegida (porcentaje)
2005	241 103	84 643	156 460	64,9
2010	283 359	96 950	186 409	65,8
2020	444 117	144 734	299 383	67,4
2030	720 288	235 660	484 628	67,3
2040	932 893	338 914	593 979	63,7
2050	1 157 980	458 655	699 325	60,4

Fuente: CCSS, Dirección Actuarial, con base en las proyecciones de población, 2002. Elaboración propia a partir de las hipótesis de cobertura empleadas en este estudio.

## Cuadro 7

### COSTA RICA: POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, PEA, POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR INACTIVA Y PEA NO COTIZANTE, 2005-2050

Año	PET	PEA	PETI	Afiliados cotizante	PEA no cotizante
2005	3 300 278	1 931 663	606 128	936 129	995 534
2010	3 625 216	2 160 385	645 259	1 068 378	1 092 007
2020	4 286 445	2 529 442	745 506	1 306 946	1 222 496
2030	4 899 740	2 844 860	814 876	1 537 554	1 307 306
2040	5 323 381	3 058 114	832 689	1 726 861	1 331 253
2050	5 587 803	3 183 315	801 984	1 803 140	1 380 175

Fuente: Elaboración propia a partir de las proyecciones demográficas de este estudio.

### Cuadro 8

#### COSTA RICA: COSTO DE SUBSIDIOS AL GASTO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2005-2050

Escenario A								
Año	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8
2005	1,0	0,6	1,0	0,6	1,0	0,6	1,7	1,1
2010	1,1	0,7	1,1	0,7	1,0	0,6	1,8	1,2
2020	1,4	0,9	1,4	0,9	1,1	0,7	2,4	1,5
2030	1,9	1,2	2,0	1,2	1,3	0,8	3,2	2,0
2040	1,9	1,2	2,0	1,3	1,1	0,7	3,3	2,1
2050	1,8	1,2	2,0	1,3	0,9	0,6	3,1	2,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las proyecciones demográficas.

### Cuadro 9

#### COSTA RICA: COSTO DE SUBSIDIOS A LAS COTIZACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2005-2050

Escenario B						
Año	B1	B2	B3	B4	B5	B6
2005	2,3	1,0	1,4	2,0	0,6	1,1
2010	2,4	1,0	1,4	2,1	0,7	1,1
2020	2,9	1,2	1,7	2,5	0,8	1,3
2030	3,2	1,4	1,9	2,8	0,9	1,5
2040	3,0	1,3	1,8	2,6	0,8	1,4
2050	2,5	1,0	1,4	2,1	0,7	1,2

Fuente: Elaboración propia a partir de las proyecciones demográficas.

chos de jubilación con prestaciones monetarias equivalentes a los de un programa contributivo (enfoque proactivo). La otra no busca consolidar derechos de jubilación, supedita el beneficio a la calificación del ingreso individual o familiar de los beneficiarios potenciales y otorga prestaciones equivalentes a las prestaciones no contributivas mínimas.

Sin embargo, como el costo no deja de ser un elemento importante para la factibilidad económica de las estrategias en el largo plazo, a continuación se ilustra el ejercicio con un ordenamiento de los escenarios en tres momentos, ubicándolos en posiciones de izquierda a derecha, en orden del menor al mayor costo como porcentaje del PIB.

Cuadro 10

COSTA RICA: ORDENAMIENTO DE ESCENARIOS SEGÚN COSTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, DE MENOR A MAYOR Y POR PERÍODOS



Fuente: elaboración propia con base en cuadros previos.

Como se puede apreciar, los órdenes de magnitud de los costos proyectados en ambos escenarios se intercalan, lo cual denota la dependencia de las estrategias del nivel de costos, no sólo en función del enfoque (pasivo o proactivo), sino de las hipótesis específicas de cada escenario. Por otra parte, se observa que los escenarios “tipo A” predominan en las posiciones de menor costo en el año inicial, pero conforme transcurre el tiempo los escenarios “tipo B” van ganando posiciones hacia la izquierda, es decir, hacia rangos de menor costo en comparación con los escenarios “tipo A”.

Aunque no se presentan proyecciones más allá del año 2050, lo esperable es que la tendencia identificada se profundice con el envejecimiento de la población a largo plazo, pues en una estrategia pasiva de subsidios al gasto, habría una proporción de gasto mayor por pensiones no contributivas que el costo de financiar pensiones concentradas en el futuro, al menos hasta que la transición demográfica cese.

Por el contrario, es de esperar que los costos de subsidiar las cotizaciones se distribuyan de una manera más uniforme a lo largo del

tiempo, en comparación con un enfoque de subsidio directo del gasto; esto es, los subsidios a las cotizaciones podrían ser considerados como un “ordenador” del gasto en el tiempo. Un supuesto subyacente a este análisis es que una política de subsidio a las cotizaciones haría posible que el programa contributivo de pensiones sea autofinanciable a largo plazo, por lo cual no demandaría recursos fiscales para sostener su gasto.

En el caso de las políticas de subsidios al gasto en pensiones, y con base en los supuestos asumidos, los subsidios llegarían a alcanzar un nivel entre el 1% y el 2% del PIB a largo plazo, considerando que sólo se financiarían los gastos de la población pobre excluida.

En los escenarios de pobreza creciente, la política de financiamiento del gasto de toda la población pobre excluida arrojaría una proyección más costosa en relación con el PIB, pero aun dentro de límites razonables. Estos resultados corresponden a las opciones A3 y A4.

Por otra parte, en las hipótesis de pobreza decreciente, es decir, las que suponen que la tendencia de Costa Rica mostrada en las últimas décadas se mantendrá, las proyecciones incrementan la factibilidad de los subsidios al gasto, generando costos que rondan el 1% del PIB en el largo plazo. Si ello se combina con la hipótesis de financiar pensiones equivalentes a la pensión mínima de IVM, el gasto no llegaría a alcanzar el 1% del PIB en ningún momento.

Una política que intente universalizar las pensiones a toda la población excluida pobre y no pobre mayor de 65 años, generaría costos crecientes relativamente fuertes respecto al PIB, que podrían llegar hasta el 3.1% en el año 2050 (en el caso de subsidiar pensiones equivalente a la pensión media de IVM) y del 2% en el mismo año (en el caso de subsidiar pensiones equivalente a la pensión mínima de IVM). Evidentemente, estos costos bajarían si se superara el estancamiento histórico de las tasas de cobertura contributiva, pues en todos los casos se están suponiendo niveles de cobertura relativamente conservadores en el largo plazo, que generarían una alta proporción de población excluida de beneficios y, por ende, costos de financiamiento del gasto más altos.

En cuanto al escenario de subsidios a las cotizaciones, se observa que no en todos los casos resultaría más costoso subsidiar las coti-

zaciones que el gasto; ello dependería de las hipótesis adoptadas, en especial las relacionadas con el nivel de salario utilizado como base para aplicar el subsidio y con la población objeto (la PEA excluida, la PETI, o ambas).

Si se subsidian las cotizaciones, las opciones más costosas serían B1 y B4, lo cual se explica porque en ambas no sólo se financian las cotizaciones de la PEA (en la opción B4 sólo se subsidia la PEA no cotizante ubicada en los dos primeros quintiles de ingreso) y las cotizaciones de la PETI (la población inactiva en edad de trabajar), sino que se toma como base de cálculo de los subsidios el salario medio cotizante en el Régimen de IVM.

En caso de que los subsidios fueran dirigidos sólo a la PEA no cotizante (con escalonamiento según niveles de ingreso), los costos se reducirían sustancialmente, según lo muestran los resultados de la opción B6. Esto significa que subsidiar a la población inactiva genera un importante nivel de costos adicionales, el cual estaría medido por la diferencia de costos de las opciones B1 y B6: subsidiar el 100% de las cotizaciones de la PETI generaría un costo incremental equivalente a 1,3% del PIB hacia el final de la proyección.

No cabe duda que financiar la universalización de las pensiones es un gran reto en términos de disponibilidad de recursos estatales; sin embargo, las cifras aquí mostradas evidencian que, en el caso de Costa Rica, los costos incrementales que generaría una política en esa dirección se encuentran dentro de márgenes económicamente viables.

El beneficio garantizado equivalente a la pensión mínima representaría un costo equivalente al 29% del PIB *per cápita* en el año 2005, costo que para el año 2050 decrecería hasta 19% del PIB *per cápita*. El beneficio de la pensión media por sexo representaría 40% del PIB *per cápita* para las mujeres y 56% para los hombres, ya que la pensión media del Régimen IVM para el sexo femenino tiende a ser menor que la del masculino; para el año 2050 estos porcentajes disminuirían de manera considerable, llegando hasta 25% y 35% del PIB *per cápita*, respectivamente.

## IV. CONCLUSIONES

A pesar de los avances de Costa Rica en extensión de la cobertura de la seguridad social en pensiones, los cuales ubican al país en alta posición en el contexto latinoamericano, persisten notables brechas de exclusión social.

La población costarricense es demográficamente joven, y entre la población adulta mayor predominan las edades más jóvenes de la pirámide. Los adultos mayores tienen un nivel educativo bajo a causa de coberturas educativas históricas mucho más bajas que las actuales, situación muy marcada en el ámbito rural.

La mayoría de los adultos mayores, sobre todo las mujeres, residen en áreas urbanas. Pero en los adultos mayores pobres predomina el perfil rural y su ingreso más precario, lo cual refleja desniveles del alcance y éxito de las políticas de protección social según el ámbito territorial.

Como es obvio, los adultos mayores tienen un bajo nivel de inserción productiva y de ingreso en comparación con la población más joven. Un 17% de los adultos mayores, en su mayor parte hombres, siguen incorporados a la fuerza de trabajo, pero con un ingreso promedio de 70% respecto del ingreso medio de la población activa. El de las mujeres es de 50%. Los porcentajes son mucho menores en los adultos mayores pobres, cuyo ingreso promedio equivale a 20% del promedio en el caso de los hombres, y a 15% en el caso de las mujeres.

Una alta proporción de los adultos mayores son jefes de hogar. En el caso de los adultos mayores, el 87% de los hombres y el 44% de las mujeres cumplen la función de jefe de hogar.

La extensión de la protección social en salud, que alcanza a cerca del 95% de la población adulta mayor (100% en el caso de los adultos mayores pobres), constituye un elemento compensador de la exclusión social en pensiones y es en general un factor atenuante de la insuficiencia de ingresos de la población adulta mayor.

Pese a los cambios de la fecundidad y las transformaciones culturales, los hogares extendidos siguen predominando, lo cual prolonga así las ventajas de las redes no formales de protección social, basadas en alianzas intergeneracionales y el apoyo familiar mutuo.

Más de 40% de los adultos mayores viven en hogares de cuatro o más miembros y sólo 10% de los ancianos viven solos. Los adultos mayores que viven en pareja predominan por escaso margen, pero las mujeres son las que en mayor medida viven la vejez en soledad, en parte porque los hombres optan por parejas más jóvenes y en parte por la mayor longevidad del sexo femenino.

En el largo plazo, horizonte crucial para planificar políticas públicas de protección social en pensiones, este panorama cambiará al reducirse las redes de protección basadas en la cooperación familiar. A la vez, los cambios previstos en los patrones reproductivos incrementarán la presión sobre los sistemas formales de protección.

Un tema de suma relevancia en este estudio es la aportación de los adultos mayores y sus pensiones al ingreso total de sus hogares. Un hallazgo importante es que las pensiones constituyen una porción importante del ingreso personal de los adultos mayores a nivel individual y del hogar. En los hogares unipersonales representan el 61% del ingreso total, 22% en los hogares de dos miembros y 4% en los de nueve y más miembros.

No obstante, sólo una pequeña fracción de los adultos mayores pobres recibe pensión contributiva, y la mayoría de ellos son hombres. Casi 80% de los adultos mayores pobres no recibe pensión contributiva, y quienes reciben pensión no contributiva padecen niveles de pobreza superiores a la media nacional. De manera que, sin lugar a dudas, Costa Rica sigue teniendo un considerable déficit de protección social de los adultos mayores en materia de pensiones.

Como resultado de una transición demográfica en pleno desarrollo, la población costarricense envejece a un ritmo cada vez más acelerado, la expectativa de vida a la edad de jubilación es alta y se prevé que seguirá creciendo en las próximas décadas. En consecuencia, las brechas de cobertura de los programas de pensiones contributivas se traducirán en pasivos actuariales crecientes de las pensiones no contributivas. Lo que el país no invierta en el corto y mediano plazo para financiar este déficit deberá cubrirlo tarde o temprano mediante el financiamiento de una creciente cobertura no contributiva.

Ante la pregunta crítica de si la universalización de la cobertura de pensiones es viable, este informe aporta evidencia clara de que los

costos proyectados de una universalización basada en los subsidios a las contribuciones se ubican dentro de límites razonables en función de la capacidad de la economía y las finanzas públicas del país.

Las políticas de universalización de la cobertura basadas en el subsidio a las cotizaciones, que este informe aborda bajo la denominación de “enfoque proactivo”, son una alternativa al tradicional subsidio del gasto o enfoque pasivo basado en el pago de pensiones asistenciales o no contributivas. Independientemente de sus costos, el enfoque proactivo supone ventajas superiores a su posible impacto fiscal: en primer lugar, a diferencia del enfoque asistencial, garantiza la formación de derechos de jubilación y, en segundo, cumple la función de ordenador de la aplicación y distribución de recursos fiscales a lo largo del tiempo. Por tanto, ofrece ventajas instrumentales que impiden la acumulación de pasivos pensionarios y su concentración en determinados momentos.

Introducir subsidios al gasto en pensiones de la población adulta mayor excluida significaría una inversión anual entre el 1% y el 2% del PIB en las siguientes cuatro décadas, dependiendo de la base sobre la cual se calculen las prestaciones. Este cálculo podría elevarse o disminuir según la evolución del nivel de pobreza y de la cobertura contributiva del Régimen de Pensiones IVM del Seguro Social. Por ejemplo, si el nivel de pobreza decrece 50% y la cobertura contributiva se mantiene en el rango del 50% al 60% de la PEA en los siguientes 50 años, los subsidios al gasto rondarían entre el 0,6% y el 1% del PIB anual proyectado.

En el enfoque alternativo de subsidios a las cotizaciones sociales destinadas a pensiones, los diferentes escenarios generarían costos futuros que, bajo los supuestos adoptados, oscilarían en un rango del 0,7% al 2,5% del PIB, con variaciones importantes según la base salarial utilizada para calcular el subsidio y la población objeto del subsidio, ya sea sólo la PEA que no cotiza, o añadiéndole toda la población en edad de trabajar económicamente inactiva.

Pese a que las reformas legales recientes establecen la obligación de universalizar la cobertura, el actual nivel de inversión de Costa Rica para financiar la universalización de la cobertura sigue siendo bajo y requiere revisarse para cumplir los objetivos establecidos en el nuevo marco jurídico previsional vigente desde inicios de la dé-

cada. Este estudio aporta suficiente evidencia para afirmar que tanto en un escenario de subsidios a las cotizaciones (enfoque “proactivo”) como de subsidios al gasto (enfoque “reactivo”), la universalización es fiscalmente viable, pues los costos de ambas políticas están dentro de límites razonables respecto de la capacidad histórica de la economía costarricense.

Debe anotarse además que la ausencia de una política proactiva de universalización de la cobertura generaría un pasivo actuarial de magnitudes considerables que, tarde o temprano, repercutiría en las cuentas fiscales en la forma de mayor gasto en pensiones no contributivas o, en ausencia de ellas, de una pobreza creciente entre los adultos mayores excluidos. Por el contrario, la estrategia proactiva argumentada en este trabajo, incluida de hecho en la reforma costarricense de pensiones del año 2000, parece más adecuada para evitar la acumulación de pasivos fiscales en la forma de pago futuro de las pensiones no contributivas con recursos del gobierno central, e incluso para atenuar los niveles futuros de pobreza de la población de la tercera edad.

El uso de subsidios a las cotizaciones es sólo una de las formas de la estrategia proactiva de universalización del sistema de pensiones. Vista de una manera más integral y aprovechando los instrumentos legales e institucionales vigentes, tendría que complementarse con acciones más contundentes de control y compulsión para garantizar la obligatoriedad contributiva y disminuir la evasión de cuotas, y fortalecer la cultura previsional en la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bertranou, Fabio, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken, Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Santiago, Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 2002.
- CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social), Departamento de Estadística, Cobertura y evasión en el seguro de pensiones IVM: 2002, San José, Costa Rica, 2003a.
- \_\_\_\_\_, Evaluación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y de una Opción de Reforma, San José, Costa Rica, octubre, 2003b.
- \_\_\_\_\_, Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, 1990-2080, San José, Costa Rica, octubre, 2002a.
- \_\_\_\_\_, Estimación y proyección de población de 60 años y más por sexo y edad, 1990-2080, San José, Costa Rica, octubre, 2002b.
- \_\_\_\_\_, Estimación y proyección de población económicamente activa, 1990-2080, San José, Costa Rica, octubre, 2002c.
- CCP (Centro Centroamericano de Población), Proyecto Estado de la Nación e Instituto Nacional de Estadística y Censos, Costa Rica a la luz del censo 2000, San José, Costa Rica, 2004.
- Costa Rica, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas, s/f.
- \_\_\_\_\_, Constitución Política de la República de Costa Rica, s/f.

- Durán-Valverde, Fabio, "Anti-poverty programmes in Costa Rica: The Non-Contributory Pension Schem", ESS Paper No. 8, ILO, Social Security Policy and Development Branch, Geneva, 2002.
- \_\_\_\_\_, Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones en Costa Rica, CEPAL, Serie Estudios y perspectivas, Ciudad de México, en prensa, 2005.
- Grundy, E. y Cecilia Tomassini, El Apoyo familiar de las personas de edad, en Europa: contrastes e implicaciones. CELADE, Notas de Población, año XXIX, núm. 77, Santiago de Chile, 2003.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, San José, Costa Rica, diciembre, 2003.
- Ramírez, Olman, Arreglos de convivencia de la población adulta mayor. Costa Rica a la luz del Censo 2000, San José, Costa Rica, 1994.

# **FACTORES SOCIOECONÓMICOS QUE INTERVIENEN EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS MUJERES POBRES EN MÉXICO**

*Cecilia Loria Saviñón*

## **INTRODUCCIÓN**

Si para la mayoría de las mujeres la ciudadanía plena sigue siendo una aspiración, más aún lo es para las que viven en situación de pobreza, porque el respeto a sus derechos humanos está muy lejos de ser realidad y la igualdad democrática no ha llegado a sus vidas. La ciudadanía de las mujeres no se limita al ejercicio del voto. Implica contar con condiciones igualitarias, entendida la igualdad como el desarrollo de capacidades y oportunidades, condiciones indispensables para que las personas gocen de autonomía con una vida productiva, creativa y libre de toda forma de discriminación y exclusión.

El ejercicio de la ciudadanía debe incluir el derecho básico a decidir. Las personas a quienes se les impide hacerse cargo de sí mismas y se les limita su posibilidad de discernimiento tienen coartadas sus libertades básicas como seres humanos y como ciudadanas.

La autonomía en la toma de decisiones es un factor sustantivo, tanto respecto de los asuntos personales, como el propio cuerpo, la

sexualidad y la reproducción, como de decisiones que afectan a la colectividad, como la participación en organizaciones comunitarias, o decisiones más amplias relacionadas con el sentido del voto o por cuál partido votar. Sabemos que la autonomía, la capacidad para decidir y los espacios de participación están relacionados con una serie de factores como son: los culturales, las relaciones de poder, la cultura política, los roles tradicionales femeninos y masculinos pre-valetientes, que impiden la participación plena de las mujeres al considerar que el espacio público por naturaleza les es ajeno. Pero otros factores también influyen de manera definitiva en la construcción de la ciudadanía femenina. Nos referimos a las condiciones económicas, laborales, familiares y a las relaciones entre trabajo doméstico y la situación laboral que cuando se dan en situaciones precarias se enmarañan y sobrecargan su vida. La pobreza aqueja a 26 millones de mujeres mexicanas que, por sus condiciones de vida, no tienen libertad para decidir en relación con cuestiones esenciales relativas a sí mismas, su familia, su comunidad, y su país.

Por ello este trabajo realiza una primera aproximación al vínculo entre la satisfacción de las necesidades básicas de las mujeres y su capacidad para ejercer la libertad y la autonomía para desarrollarse como personas y, sobre todo, para ejercer sus derechos ciudadanos. En torno a este planteamiento nos hacemos las siguientes preguntas:

¿Existen condiciones económicas, sociales y culturales que posibilitan o impiden la participación ciudadana de las mujeres? Es decir, la construcción de la ciudadanía de las mujeres en situación de pobreza, ¿depende de cómo se establecen las relaciones y contradicciones entre el trabajo doméstico y el trabajo asalariado? La situación laboral de las mujeres, el nivel de ingreso y la proporción que guarda con el ingreso familiar, ¿son factores que inciden en su participación ciudadana? Es decir, ¿qué relación existe entre la autonomía económica de las mujeres y la construcción de ciudadanía? Visto esto, se considera su autonomía real para decidir sobre su reproducción y su participación comunitaria y política.

¿Influyen el tipo de familia o pareja? ¿Existe alguna relación con la edad de la mujer al formar su pareja? ¿Influye la edad para actuar en relación con su sexualidad o con su participación ciudadana? Fi-

nalmente, ¿las mujeres tienen tiempo para ser ciudadanas, cumplir las tareas del hogar, cuidar de los hijos y trabajar de manera remunerada o tal cúmulo de tareas les impide su participación ciudadana?

## **I. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DIRIGIDAS A LAS MUJERES Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE EN LA POLÍTICA SOCIAL**

En las últimas cuatro décadas se ha buscado implementar políticas y programas de desarrollo social para las mujeres que han tendido a conceptualizarlas como madres o como trabajadoras, asignándoles así un papel social estereotipado.

Entre las estrategias que han orientado las políticas hacia las mujeres pueden enumerarse las siguientes:

- 1) Estrategia de bienestar, que caracteriza a la mujer por su función primordial de madre e implementa políticas para mejorar la crianza y el cuidado de los niños y niñas. En México podemos recordar las experiencias de la asistencia privada y pública.
- 2) Estrategia de equidad cuya premisa es crear los mecanismos para incorporar a las mujeres como asalariadas o como pequeñas empresarias y enfatiza la importancia de lograr su independencia económica. Para ello demanda políticas de redistribución que tienen una incidencia importante en la transformación de la discriminación de género.
- 3) Estrategia antipobreza, que enfatiza la idea de la feminización de la pobreza y propone aumentar las oportunidades de la mujer de escasos recursos con programas que les generen ingresos. Se reconoce que el mejoramiento de la condición de la mujer acarrea importantes beneficios en los niveles de vida y de educación del conjunto de la sociedad.

Sin embargo, ninguno de estos enfoques ha conceptualizado a las mujeres como ciudadanas, ni ha generado acciones que estimulen su participación como sujetos activos en la defensa de sus derechos y

en la transformación de todas las formas de desigualdad, discriminación y exclusión. Por ello se requiere un nuevo enfoque de la política social que busque transformar las condiciones de desigualdad social y económica y, al mismo tiempo, promueva el desarrollo de la ciudadanía plena para las mujeres. Para lograr este objetivo se requiere avanzar en dos dimensiones diferentes, pero convergentes y complementarias: las políticas de igualdad de oportunidades, por un lado, y las transformaciones estructurales que coloquen a las mujeres en igualdad de condiciones en todos los planos y dimensiones de la vida social y política, por el otro.

Mientras la política social no incorpore el factor sustantivo del reconocimiento de la ciudadanía plena de las mujeres, mientras no promueva el desarrollo de competencias ciudadanas como la deliberación y la participación activa en las decisiones que les competen, y no contribuya a que las mujeres tomen conciencia de que son sujetos de derechos y participen activamente en su defensa y construcción, los propósitos que animan la política social serán parciales y sus resultados insuficientes. En este sentido, vale recordar el concepto de agencia activa de Amartya Sen, quien argumenta la necesidad de incidir en estas dos dimensiones:

La agencia activa de las mujeres no puede pasar por alto la acuciante necesidad de rectificar muchas desigualdades que arruinan el bienestar de las mujeres y las someten a un trato desigual; por lo tanto, el papel de la agencia también tiene mucho que ver con el bienestar de las mujeres. Del mismo modo y en sentido contrario, cualquier intento práctico de mejorar el bienestar de las mujeres ha de basarse en la agencia de las propias mujeres para conseguir ese cambio. *Por lo tanto, el aspecto del bienestar y el aspecto de la agencia* de los movimientos feministas se entrecruzan y, sin embargo, son fundamentalmente distintos, ya que el papel de una persona como “agente” es distinto (aunque no independiente) del papel de esa misma persona como “paciente” (Sen, 2000).

Para Sen, las dimensiones de agencia activa y de superación de las desigualdades interactúan, formando un “círculo virtuoso” que posibilita mayor bienestar, crecimiento y desarrollo para las mujeres, ya que cuanto más activo sea el rol de las mujeres en la vida econó-

mica y comunitaria, más contribuirán a mejorar la calidad de vida, y más se fortalecerán como personas.

Por eso, “Tal vez la razón más inmediata para centrar la atención en la agencia de las mujeres sea precisamente el papel que puede desempeñar esa agencia en la erradicación de la inequidades que reducen su bienestar” (*ibid.*). En esta interacción entre mejores condiciones de vida y agencia –mayor participación ciudadana de las mujeres– plantea el autor cuatro capacidades que influyen de manera importante en el bienestar de las mujeres:

- 1) ganar una renta independiente
- 2) encontrar trabajo fuera del hogar
- 3) gozar de derechos de propiedad
- 4) saber leer, escribir y tener un nivel de educación que les permita participar en las decisiones que se toman tanto en la familia como fuera de ella.

Como veremos más adelante, los resultados preliminares de una encuesta realizada recientemente muestran que tres de las capacidades que se analizan: a) ganar un ingreso propio, b) participar en el trabajo extradoméstico y c) tener un nivel escolar, tienen una influencia significativa en la autonomía para la toma de decisiones de las mujeres pobres.

## **II. LA PROPUESTA DUAL COMO UNA ESTRATEGIA EN LA QUE CONFLUYEN LA SUPERACIÓN DE LAS DESIGUALDADES Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS MUJERES**

Las políticas públicas que buscan erradicar todas las formas de inequidad y discriminación por causa de género han tenido un devenir interesante, ya que se ha pasado de la reivindicación general por igualdad de trato a la búsqueda de acciones positivas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades y a la construcción de una estrategia denominada enfoque integrado de género, que consiste “en

integrar la perspectiva de género en un conjunto de ideas y prácticas de la corriente o pensamiento general”.

Para describir esta propuesta pasamos a revisar el planteamiento de la Unidad de Igualdad de Género de la Junta de Andalucía (Instituto Andaluz de la Mujer, 2001) cuyo análisis histórico sobre el desarrollo de las políticas de igualdad plantea que:

Las Políticas Específicas de Igualdad, han supuesto el instrumento político-institucional, empresarial o cultural por medio del cual se han ordenado de forma más o menos coherente la ejecución de las medidas o actuaciones dirigidas a favorecer la participación de las mujeres en la sociedad.

Por ello, las políticas específicas de igualdad han estado encaminadas a cubrir las necesidades prácticas que afectan a la mayoría de las mujeres destinatarias por medio de acciones positivas que buscaban afectar las condiciones de vida del día a día que requerían soluciones urgentes:

al tratarse de las necesidades básicas, podríamos traducir como las que dan lugar a los derechos económicos y sociales con una nueva perspectiva que lleva la equidad de género y la Igualdad de Oportunidades como los instrumentos fundamentales de transformación.

Luego, no se trata sólo de que las mujeres participen y entren en los ámbitos y roles de los que históricamente se han visto excluidas, sino de construir un nuevo modelo de relaciones sociales entre mujeres y hombres que aporte mayor calidad de vida por medio de la redistribución social equitativa, compartiendo los espacios público y privado, las decisiones, las responsabilidades familiares, profesionales, políticas, económicas y los recursos, incluido el tiempo. Sin embargo, el enfoque tradicional de las políticas de igualdad se ha centrado en cubrir las necesidades prácticas que afectan a la mayoría de las mujeres, sin que se incorporaran los intereses estratégicos. La Unidad de Igualdad y Género de la Junta de Andalucía presenta un cuadro comparativo útil para el análisis.

## Cuadro 1

### COMPARACIÓN DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

	Necesidades Prácticas	Intereses Estratégicos
¿A qué se refieren?	Necesidades inmediatas de las mujeres debido a su rol de género. Tienen que ver con la condición de las mujeres.	Salir de la relación de subordinación de género. Fortalecer la posición social, política y económica, esto es, el empoderamiento de las mujeres. Tienen que ver con la situación social que desempeñan, a título individual y como identidad de género al que pertenecen.
¿Cuáles son?	Salud de las mujeres en general y reproductiva en particular. Alimentación de la familia. Cuidados de la familia.	Educación y formación sin prejuicios de género y en igualdad de condiciones. Participación equilibrada en los diferentes espacios públicos. Integración plena y en igualdad en el mercado laboral. Reparto de las responsabilidades familiares.
¿Qué podemos hacer?	Disminuir la carga de trabajo de las mujeres. Asegurar la prevención y el mantenimiento de la salud de las mujeres en general y de su salud reproductiva en particular. Procurar más y mejores servicios para las familias de las mujeres.	El ejercicio pleno de todos los derechos humanos y de ciudadanía, de las garantías individuales y de los derechos humanos específicos de las mujeres. Acciones de conciencia social. Incremento de las oportunidades de educación para las mujeres en todos los tipos y niveles de escolaridad. Favorecer el acceso y mantenimiento a la autonomía e independencia económica. Acceso equitativo a los puestos de representación, de toma de decisiones y de gobierno.
¿A dónde nos dirige su satisfacción?	Tiende a tratar a mujeres y hombres como beneficiarias/os y a veces como participantes. Puede mejorar las condiciones de vida de las mujeres y/o de los hombres. En general, no cambia los roles sociales y las relaciones de poder existentes. Es una condición necesaria para satisfacer los intereses o necesidades estratégicas.	Permite a las mujeres y a grupos discriminados convertirse en agentes activos de su proyecto de vida. Puede mejorar la situación social global incluyendo a mujeres y grupos discriminados. Puede permitir que las mujeres y los grupos discriminados participen en la toma de decisiones. Es una condición imprescindible para garantizar la igualdad y un desarrollo equitativo y sostenible.

Fuente: elaborado por Unidad de igualdad y género de la Junta de Andalucía.

Del cuadro anterior puede deducirse que la satisfacción de necesidades prácticas es fundamental pero insuficiente, porque por sí misma no puede transformar las relaciones de poder que colocan a las mujeres en condiciones de subordinación, desigualdad o desventaja. Por ello, esta propuesta incluye los intereses estratégicos y el desarrollo del *mainstreaming* como el único camino para lograr una auténtica igualdad, es decir, la necesidad de integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas, lo cual ha sido definido por la Comisión Europea y el Consejo de Europa como:

El *mainstreaming* de Género implica la movilización de todas las políticas generales y medidas con el propósito específico de lograr la igualdad, teniendo en cuenta, activa y abiertamente, en la fase de planificación, sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de mujeres y hombres (Comisión Europea, 1996, citado por Instituto Andaluz de la Mujer, 2001).

*Mainstreaming* de género es la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos para incorporar, por parte de los actores involucrados normalmente en dichos procesos, una perspectiva de igualdad de género en todos los niveles y fases de todas las políticas (Consejo de Europa, 1998, citado por Instituto Andaluz de la Mujer, 2001, pp. 35-36).

Al incorporar el enfoque integrado de género como políticas transversales de género se establecen dos vías que actúan y confluyen de manera diferenciada y complementaria:

- 
- 1.- Las políticas específicas de igualdad que responden a problemas concretos y corresponden a políticas particulares.
  - 2.- Las políticas transversales de género. Estrategias a largo plazo de implementación progresiva.

## **SISTEMA DUAL**

La propuesta de este sistema dual constituye la estrategia más avanzada para combatir la desigualdad porque busca incidir de manera estratégica y estructural en todas las formas de discriminación y desigualdad de género. Ahora, siguiendo el planteamiento integrado del sistema dual, volvamos a la propuesta de Amartya Sen, recuperándola en sus propias palabras:

Es posible que estos diferentes aspectos (la capacidad para obtener ingresos de las mujeres, el papel económico que desempeñan fuera de la familia, su nivel de lectura, de escritura y educación, los derechos de propiedad, etc. parezcan bastante diversos y dispares). Pero lo que tienen todos ellos en común es que contribuyen positivamente a reforzar la voz y la agencia de las mujeres por medio de su independencia y del aumento de su poder. (Sen, 2000, p. 236)

El planteamiento de Sen puede parecer simple y de corto alcance si lo comparamos con los objetivos estratégicos de llevar el enfoque integrado de género a las políticas públicas para que las mujeres que viven en pobreza gocen plenamente de sus derechos y puedan participar activamente en la transformación de las condiciones que producen y reproducen la desigualdad.

Sin embargo, es muy importante retomar las dos perspectivas. En la de Sen se sientan las bases del desarrollo de la autonomía de las mujeres, incluyendo la económica y el desarrollo de las capacidades básicas, especialmente las educativas y laborales. Si equiparásemos las capacidades básicas identificadas por Sen y las necesidades prácticas, aunque las primeras equivaldrían sólo a una parte de las segundas, su valor reside en que se trata de evidencias empíricas que pueden constituir el basamento del cual partir para poder remontar la situación de pobreza y desigualdad de este sector mayoritario de mujeres.

### **III. LA RELACIÓN ENTRE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS Y LA AUTONOMÍA EN LA TOMA DE DECISIONES SEGÚN LA ENCUESTA SOBRE VIOLENCIA Y TOMA DE DECISIONES**

Presentaremos ahora los resultados de la Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones (ENVIT 2004), la cual se aplicó el año pasado a una submuestra de la muestra de hogares empleada para evaluar el Programa de desarrollo humano Oportunidades y que se aplica en áreas urbanas y marginadas de 50 000 a un millón de habitantes. El operativo de campo para levantar la Encuesta de Evaluación de los Hogares Urbanos (ENCELURB 2004) posibilitó realizar la ENVIT, gracias al apoyo logístico del programa Oportunidades y a la coordinación entre el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

La ENVIT tiene como objetivo principal medir la magnitud de la violencia de pareja contra las mujeres en zonas urbanas y marginadas, así como determinar si existe una asociación significativa entre la incidencia del programa Oportunidades y la violencia de pareja. Actualmente el análisis de esta asociación está siendo realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública en el marco de las evaluaciones externas al programa. Se trata de una encuesta importante en tanto permite una primera aproximación a establecer relaciones entre variables relativas a las condiciones socioeconómicas y variables que reflejan grados de autonomía en la toma de decisiones sobre asuntos personales y sobre participación ciudadana.

Una ventaja de que la ENVIT sea un módulo de la ENCELURB es que permite empatar ambas bases de datos, lo que posibilita mayor riqueza en la información para ésta y otras investigaciones. Una ventaja adicional del diseño del cuestionario de violencia de la ENVIT es que posibilita comparar la escala de violencia y otros aspectos con la ENVIM (Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres), llevada a cabo por el Instituto Nacional de Salud Pública y la Secretaría de Salud en el año 2003.

Las mujeres pobres<sup>1</sup> residentes en zonas urbanas y marginadas que fueron estudiadas guardan las siguientes características en relación con la edad, escolaridad, número de hijos, situación laboral y seguridad social. El interés principal recae en revisar su situación laboral como factor que puede incidir en su autonomía económica. Dado que el grupo de mujeres de la muestra se sitúa entre los de menores ingresos, los tipos de ocupación reflejan una notoria precariedad laboral. La mayoría se ubican en el sector informal y sólo 3.5% tiene prestaciones por su trabajo (véanse los cuadros 2 y 3).

## Cuadro 2

### MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIOECONÓMICAS<sup>a</sup>

	<b>Porcentaje</b>	<b>Mujeres</b>
Grupo de edad	100,0	2737
20 a 29	24,6	673
30 a 39	44,8	1227
40 a 64	30,6	837
Escolaridad	100,0	2702
Sin escolaridad	20,7	558
Primaria incompleta	30,9	835
Primaria completa	26,0	702
Secundaria y más	22,4	607
Número de hijos	100,0	2714
0	4,5	121
1 a 3	60,2	1633
4 y más	35,4	960
Condición de trabajo	100,0	2711
Trabajo por un ingreso	30,6	830
No trabaja por estar jubilada o incapacitada	2,0	54
Trabajo al interior del hogar	67,4	2711
Seguridad Social	100,0	2711
No tiene	71,6	1942
Sí tiene	28,4	769

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones, ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

<sup>a</sup> Según clasificación de pobreza del Programa Oportunidades.

<sup>1</sup> De acuerdo con la clasificación de pobreza empleada por el Programa de desarrollo humano *Oportunidades*.

### Cuadro 3

#### MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO<sup>a</sup>

	Porcentaje	Mujeres
Situación en el trabajo	100,0	830
Empleada u obrera	43,9	364
Trabajadora por su cuenta	52,1	433
Jornalera o peón	4,0	33
Ocupación en el empleo	100,0	830
Trabajadora doméstica	35,8	297
Vendedora ambulante	19,4	161
Servicios/obrero/administrativo	25,5	212
Agrícola	13,3	110
Otro	6,0	50
Prestaciones por su trabajo	100,0	830
Si	3,5	29
No	96,5	801
Ingreso mensual por trabajo		
El 25% gana \$630 mensuales o menos al mes		
El 50% gana \$1200 mensuales o menos al mes		
El 75% gana \$1820 mensuales o menos al mes		
Ingreso en el hogar	100,0	2568
Ingreso mensual <i>per cápita</i> por trabajo > a \$739.6 mensuales a/	30,8	791
Ingreso mensual <i>per cápita</i> por trabajo > a \$739.6 mensuales a/	69,2	1777

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones, ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

<sup>a/</sup> Equivalente a la Línea de Pobreza Alimentaria para el año 2004, del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Al investigar la relación entre el trabajo por un ingreso y el uso del tiempo en relación con las tareas domésticas, podemos cuestionar la creencia que existe de que las mujeres que trabajan por un salario fuera de casa dedican menos tiempo a sus hijos. Los resultados preliminares de este trabajo nos muestran cómo pueden variar los tiempos que se dedican a otras labores, pero no se muestra un cambio importante en cuanto al cuidado de los hijos, la diferencia, aunque es estadísticamente significativa, no es considerable. Lo mismo podemos decir para la preparación de alimentos (véase el cuadro 4).

### Cuadro 4

MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: TIEMPO DEDICADO A DIVERSAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, SEGÚN CONDICIÓN DE TRABAJO<sup>a</sup>  
(promedio de horas por semana)

	Cuidado de la casa a/	Cuidado de los niños a/	Preparación de alimento a/	Compras para la casa a/
Condición de trabajo				
Trabajo por un ingreso	15,1	12,3	11,8	2,5
Trabajo al interior del hogar	17,8	14,3	13,9	2,8

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones. ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

a/  $p < 0.05$

Las mujeres con hijos incrementan el número de horas dedicadas a las actividades domésticas en relación con las mujeres sin hijos (véase el cuadro 5). Se observa cómo se multiplica y complica la jornada diaria de las mujeres con hijos.

## Cuadro 5

### MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: TIEMPO DEDICADO A DIVERSAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, SEGÚN NÚMERO DE HIJOS<sup>a</sup> (promedio de horas por semana)

	Cuidado de la casa a/	Cuidado de los niños a/	Preparación de alimentos a/
Número de hijos			
0 hijos	14,2	4,3	11,5
1 a 3	16,8	13,8	12,8
4 y más	17,5	14,3	14,1

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones, ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

a/  $p < 0.05$

El patrón se manifiesta también en relación con el tipo de ocupación y el uso del tiempo, donde el tiempo para el cuidado de los hijos y preparación de alimentos no varía significativamente entre las mujeres que son trabajadoras domésticas y entre las que trabajan en el sector de servicios o áreas administrativas (cuadro 6).

## Cuadro 6

### MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: TIEMPO DEDICADO A DIVERSAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, SEGÚN OCUPACIÓN EN EL TRABAJO<sup>a</sup> (promedio de horas por semana)

	Cuidado de la casa a/	Cuidado de los niños a/	Preparación de alimentos	Compras para la casa a/
Ocupación				
Trabajadora doméstica	14,8	11,6	12,0	2,3
Vendedora ambulante	16,0	13,3	12,3	3,0
Servicios/obrero/administrativo	14,2	11,5	11,3	2,3
Agrícola	16,5	12,7	12,9	2,2

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones, ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

a/  $p < 0.05$

Las actividades y densidad del uso del tiempo cambian de acuerdo con el tipo de hogar. Entre los hogares nucleares conyugales y extensos se observa una disminución del tiempo dedicado a las labores domésticas en estos últimos. Esto puede deberse a que en este tipo de hogares participan más personas en estas labores. Sin embargo, en los nucleares conyugales llama la atención que las mujeres dediquen más tiempo al cuidado de la casa y preparación de alimentos que en los monoparentales (véase el cuadro 7).

### Cuadro 7

MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: TIEMPO DEDICADO A DIVERSAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, SEGÚN TIPO DE HOGAR<sup>a</sup>  
(promedio de horas por semana)

	Cuidado de la casa a/	Cuidado de los niños a/	Preparación de alimentos a/
Tipo de hogar	16,9	13,6	13,2
Nuclear estricto (pareja sin hijos)	13,5	4,4	11,6
Nuclear conyugal (pareja con hijos)	17,3	14,0	13,4
Nuclear monoparental (jefe con hijos)	15,4	16,2	12,7
Extenso/compuesto	15,5	12,8	12,3

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones, ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

a/ p<0.05

A partir de estos hallazgos nos preguntamos también por la relación entre la condición laboral, las tareas domésticas y el uso del tiempo, ya que podemos deducir a simple vista que las cargas y responsabilidades que asumen las mujeres, tanto las que se dedican exclusivamente al hogar, como las que salen en búsqueda de ingreso, absorben la mayoría de su tiempo. Estas consideraciones pueden incidir en el tiempo y energía que las mujeres en situación de pobreza emplean para lograr la supervivencia.

Sin embargo, como veremos más adelante, las posibilidades que el trabajo fuera de casa brinda a las mujeres, sobre todo cuando les reporta un ingreso significativo para el presupuesto familiar, y el contar con mayor escolaridad son factores que parecen cambiar de manera importante su relación de pareja y familiar, cambio que se expresa en una autonomía relativa en la toma de decisiones y en sus definiciones de participación ciudadana y política.

Antes de referirnos a las variables de escolaridad e ingresos consideraremos la edad de las mujeres cuando se unieron a su pareja en relación con la autonomía, considerando la frecuencia con que piden permiso a su pareja para trabajar. La edad promedio de la primera unión es menor a medida que aumenta la frecuencia de pedir permisos para trabajar (véase el cuadro 8).

### Cuadro 8

MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: FRECUENCIA CON LA QUE LA MUJER SOLICITA PERMISO PARA TRABAJAR SEGÚN PROMEDIO DE EDAD A LA PRIMERA UNIÓN<sup>a</sup>

Frecuencia	Edad en la primera unión a/
	Nunca
Pocas veces	18,4
Varias veces	18,5
Casi siempre	18,3

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones, ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

a/  $p < 0.05$

Pasemos ahora a la relación que, siguiendo a Amartya Sen, han constatado diversos estudios empíricos realizados en diversos lugares del mundo: en esta primera aproximación encontramos algunos datos sugerentes al relacionar el nivel de escolaridad y la proporción

del ingreso familiar aportado por las mujeres como factores relacionados con la mayor autonomía de las mujeres que viven en situación de pobreza respecto de la reproducción, su participación en organizaciones y elección de partido para votar (véase el cuadro 9).

### Cuadro 9

MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: FRECUENCIA CON LA QUE LA MUJER SOLICITA PERMISO PARA REALIZAR DIVERSAS ACTIVIDADES, SEGÚN AÑOS DE ESCOLARIDAD Y PROPORCIÓN DEL INGRESO MENSUAL FEMENINO POR TRABAJO RESPECTO DEL INGRESO MENSUAL DEL HOGAR (en promedios)

	Frecuencia	Años de escolaridad	Proporción del ingreso de la mujer, respecto al ingreso del hogar en porcentajes a/
		a/	
Solicitud permisos Para utilizar algún anticonceptivo	Nunca	4,7	42,6
	Pocas veces	4,5	42,4
	Varias veces	4,1	32,7
	Casi siempre	4,2	35,4
Para decidir sobre voto electoral	Nunca	4,6	41,6
	Pocas veces	3,8	45,8
	Varias veces	3,7	17,0
	Casi siempre	3,7	23,4
Para participar en alguna organización	Nunca	4,7	42,7
	Pocas veces	4,4	41,7
	Varias veces	4,6	34,1
	Casi siempre	4,2	35,8

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones, ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

a/  $p < 0.05$

Como podemos observar, en los casos de pedir permiso para usar anticonceptivos y por cuál partido votar, la escolaridad y la participación en el ingreso familiar son significativas para tomar decisiones autónomas. Es decir, las mujeres con mayor escolaridad y cuyos ingresos propios representan más del ingreso total del hogar, nunca o con menor frecuencia piden tales permisos u opiniones para decidir. No resulta igual en el caso de participación en una organización, en cuyo caso sólo el ingreso sigue una tendencia clara, al disminuir conforme aumenta la frecuencia para pedir permiso para participar, no así la mayor escolaridad. Asimismo, resulta interesante registrar que las mujeres que nunca piden permiso para participar en alguna organización dedican menos tiempo al cuidado de la casa y a la preparación de los alimentos, estableciéndose una probable relación entre autonomía para participar en alguna organización y una menor carga doméstica (véase el cuadro 10).

### Cuadro 10

MUJERES POBRES EN ÁREAS URBANAS Y MARGINADAS DE MÉXICO: TIEMPO DEDICADO A DIVERSAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, SEGÚN FRECUENCIA CON LA QUE LA MUJER SOLICITA PERMISO PARA PARTICIPAR EN ALGUNA ORGANIZACIÓN a/ (promedio de horas por semana)

Frecuencia	Cuidado de la casa a/	Preparación de alimentos a/
Nunca	16,3	12,7
Pocas veces	16,6	13,3
Varias veces	17,8	14,1
Casi siempre	18,6	14,2

Fuente: Cálculos propios a partir de "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones, ENVIT 2004", del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2004, y "Encuesta de Evaluación en los Hogares Urbanos, ENCELURB 2004", del Programa Oportunidades, México.

a/  $p < 0.05$

#### IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La democracia, como expresión de ciudadanía plena, no ha llegado a la vida de las mujeres que viven en situación de pobreza. La construcción de la ciudadanía plena para las mujeres está atravesada por múltiples dimensiones y condicionamientos, que se agudizan en condiciones de pobreza, desigualdad e inequidad. La ciudadanía tiene como premisa fundamental la posibilidad de elegir, derecho que se ve limitado por la exclusión, la marginación y la desigualdad en el desarrollo de capacidades y oportunidades.

Las políticas de equidad deben garantizar los derechos económicos y sociales para las mujeres. En este sentido es importante impedir el condicionamiento del voto a cambio del acceso a bienes y servicios públicos, pero también el género debe ser considerado en el diseño y ejecución de los programas sociales para fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

La inserción laboral de las mujeres bajo condiciones justas y con protección en el empleo es fundamental para su proceso de autonomía y capacidad de decisión. En el universo de mujeres pobres de la encuesta destaca el hecho de que, de las que trabajan, solamente 3,5% cuenta con prestaciones y sólo 28% tiene acceso a la seguridad social. Otra evidencia significativa es que poco más de la mitad trabaja por cuenta propia, más de una tercera parte se ocupa como trabajadora doméstica, y una de cada cinco como vendedora ambulante, lo cual significa que muchas no cuentan con estabilidad laboral, ni con un horario regular.

A pesar de ello, contar con un ingreso propio aunque sea precario, parece tener efecto positivo en la relación de las mujeres consigo mismas, con su familia y la comunidad, y parece modificar las relaciones de dominio y dependencia a que tradicionalmente han estado sujetas.

No puede haber participación ciudadana plena mientras las mujeres sigan siendo responsables de la mayor carga de trabajo doméstico y familiar y no se democratizan las relaciones familiares para que esta responsabilidad sea equitativamente compartida. También, por otro lado, mientras no se establezcan los mecanismos e instrumentos de política pública que armonicen las condiciones laborales y la

vida familiar se seguirá frenando el liderazgo femenino e impidiendo a las mujeres ejercer plenamente sus potencialidades y capacidades.

Garantizar el derecho a la educación no sexista para las mujeres tendrá un efecto contundente en el desarrollo de sus capacidades y competencias ciudadanas por lo que este derecho debe ser una estrategia fundamental para lograr la igualdad.

Construir ciudadanía para las mujeres pobres significa, entre otras cosas, construir un proyecto alternativo de sociedad que garantice la democracia y la igualdad de oportunidades para todos y todas, para lo cual es necesario que la equidad se reconozca como condición de la democracia. Para darle vida a la esperanza se requiere acceder a un nuevo estadio de civilización en que el mundo privado y el mundo público de la sociedad sufran transformaciones de fondo, en las cuales la equidad de género sea el eje integrador de las políticas de igualdad.

## BIBLIOGRAFÍA

Instituto Andaluz de la Mujer, *Mainstreaming o Enfoque Integrado de Género, Manual de aplicación en proyectos de empleo*, Likadi, 2001.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
PRESENTACIÓN .....	9
BIBLIOGRAFÍA .....	19

## PRIMERA PARTE

### ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA SOCIAL

#### LOS DERECHOS SOCIALES EN PERSPECTIVA: LA CARA JURÍDICA DE LA POLÍTICA SOCIAL

*Christian Courtis*

INTRODUCCIÓN .....	23
I. El paradigma de los derechos sociales: algunas premisas teóricas .....	24
II. Derechos sociales e instrumentos internacionales de derechos humanos .....	32
III. Derechos sociales y garantías .....	37
BIBLIOGRAFÍA .....	55

ESTADO DE BIENESTAR, DESARROLLO ECONÓMICO Y  
CIUDADANÍA: ALGUNAS LECCIONES DE LA  
LITERATURA CONTEMPORÁNEA  
*Sônia M. Draibe / Manuel Riesco*

INTRODUCCIÓN .....	59
I. El tratamiento integrado de la política económica y la política social .....	62
II. El análisis histórico comparado de los tipos y regímenes de bienestar social .....	67
III. Las dimensiones familiar y de género del estado de bienestar: desarrollos teóricos recientes .....	84
IV. Observaciones finales .....	94
BIBLIOGRAFÍA .....	97

**SEGUNDA PARTE**

LAS COORDENADAS SOCIALES DEL DESEMPEÑO  
ECONÓMICO

RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEL TRABAJO FORMAL Y  
BRECHAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

*Andras Uthoff / Cecilia Vera / Nora Ruedi*

INTRODUCCIÓN .....	111
I. Dinámica demográfica y del mercado de trabajo e indicador de dependencia formal .....	114
II. “Curva de oferta” potencial de servicios sociales por parte del Estado .....	129
III. Tipología y perfil de los países de América Latina y El Caribe .....	130
IV. Implicaciones de política .....	148

BIBLIOGRAFÍA .....	153
ANEXO .....	157
<p>CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES Y DE SU PRINCIPAL PERCEPTOR DE INGRESOS EN CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA: SU PAPEL EN LA DESIGUALDAD DEL INGRESO</p> <p><i>Matthew Hammill</i></p>	
INTRODUCCIÓN .....	163
I. Determinantes de la desigualdad del ingreso .....	166
II. La desigualdad en Centroamérica, República Dominicana y México y los cambios de las características de hogares y de individuos .....	170
III. Descomposición Theil de la desigualdad del ingreso .....	179
IV. Cambios simulados de las características de hogares e individuos y la medición de sus efectos en la desigualdad del ingreso .....	186
V. Conclusiones .....	194
BIBLIOGRAFÍA .....	199
ANEXO .....	205
<p>VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO Y SUS EFECTOS SOCIALES EN LOS PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO 1990-2002</p> <p><i>Pablo Sauma</i></p>	
INTRODUCCIÓN .....	211
I. La volatilidad del crecimiento en los países del Istmo Centroamericano .....	213
II. Los mercados de trabajo centroamericanos en el contexto de volatilidad .....	232

III. Impacto de la volatilidad sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el gasto público social .....	244
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	250
BIBLIOGRAFÍA .....	255
<p>CRECIMIENTO EXPORTADOR, RÉGIMEN CAMBIARIO Y          CHOQUES EXTERNOS EN CENTROAMÉRICA: ALCANCES          Y LIMITACIONES PARA EL BIENESTAR SOCIAL</p> <p><i>Marco Vinicio Sánchez Cantillo</i></p>	
INTRODUCCIÓN .....	257
I. Reforma comercial y desempeño económico y social en Costa Rica, El Salvador y Honduras .....	259
II. Vinculaciones de la reforma comercial con otros factores internos y externos: aspectos analíticos y metodológicos .....	267
III. Análisis de los resultados de las simulaciones considerando las tendencias reales observadas .....	276
IV. Conclusiones y recomendaciones de política .....	301
BIBLIOGRAFÍA .....	305
ANEXO .....	308

## TERCERA PARTE

### PROCESOS DE REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

#### POLÍTICAS SELECTIVAS Y SECTORIALES EN AMÉRICA LATINA: SU VÍNCULO INSTITUCIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

*Ana Sojo*

INTRODUCCIÓN .....	313
I. Algunas precisiones preliminares .....	314
II. Focalización en el marco de la redistribución con crecimiento .....	316
III. La focalización <i>reduccionista</i> y sus desplazamientos conceptuales y fácticos .....	317
IV. Los programas contemporáneos de transferencias monetarias condicionales y el vínculo con los sectores sociales .....	329
V. La selectividad, más allá de la lucha contra la pobreza	338
VI. Conclusiones .....	341

BIBLIOGRAFÍA .....	343
--------------------	-----

ANEXO .....	349
-------------	-----

#### LA FACTIBILIDAD POLÍTICA DE LAS REFORMAS DEL SECTOR SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

*Alejandra González Rossetti*

INTRODUCCIÓN .....	353
I. El papel político del sector social e implicaciones para la factibilidad de su reforma .....	355
II. Marco analítico .....	363
III. Algunas iniciativas de reforma del sector social .....	366
IV. Análisis comparativo y conclusiones .....	387

BIBLIOGRAFÍA .....	391
REFORMAS DE SALUD Y NUEVOS MODELOS DE ATENCIÓN PRIMARIA EN AMÉRICA CENTRAL <i>Adolfo Rodríguez Herrera</i>	
INTRODUCCIÓN .....	395
I. Situación general de los países .....	396
II. Organización y recursos del sector salud .....	399
III. Diseño general de las reformas.....	402
IV. La extensión de la cobertura .....	404
V. Nicaragua .....	408
VI. Honduras .....	414
VII. Costa Rica .....	422
VIII. Conclusiones .....	433
BIBLIOGRAFÍA .....	437
ESTRATEGIAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES <i>Fabio Durán Valverde</i>	
INTRODUCCIÓN .....	441
I. El envejecimiento de la población y sus características sociodemográficas .....	443
II. El alcance de la protección social .....	447
III. Opciones para financiar la cobertura de la previsión social .....	458
IV. Conclusiones .....	475
BIBLIOGRAFÍA .....	479

FACTORES SOCIOECONÓMICOS QUE INTERVIENEN EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS MUJERES POBRES EN MÉXICO

*Cecilia Loría Saviñón*

INTRODUCCIÓN .....	481
I. Las políticas de desarrollo dirigidas a las mujeres y la necesidad de un nuevo enfoque en la política social	483
II. La propuesta dual como una estrategia en la que confluyen la superación de las desigualdades y el fortalecimiento de las mujeres .....	485
III. La relación entre las condiciones socioeconómicas y la autonomía en la toma de decisiones según la encuesta sobre violencia y toma de decisiones .....	490
IV. A manera de conclusión .....	499
BIBLIOGRAFÍA .....	501





1. *Psicología del arte*  
Lev Semionóvich Vigotsky
2. *La memoria del olvido*  
Patricia Corres Ayala
3. *Las funciones corticales superiores del hombre*  
Alexandr Románovich Luria
4. *Enseñar historia. Nuevas propuestas*  
Julio Valdeón Baruque,  
Julio Aróstegui Sánchez et al.
5. *Manifiesto del Partido Comunista*  
Carlos Marx y Federico Engels
6. *La pareja o hasta que la muerte nos separe. ¿Un sueño imposible?*  
María Teresa Döring
7. *La evolución de la mujer. Del clan matriarcal a la familia patriarcal*  
Evelyn Reed
8. *Educación y Derecho*  
*La administración de justicia del menor en México*  
Juan de Dios González Ibarra  
Ladislao Adrián Reyes Barragán
9. *El pensamiento político de Karl Marx*  
Robin Blackburn y Carol Johnson
10. *Cómo enseñar aprendiendo*  
*Sugerencias a maestros y alumnos*  
Francisco Camero Rodríguez
11. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*  
Federico Engels
12. *De Troya a Ítaca*  
*Figuras poéticas en La Iliada y La Odisea*  
Jorge Arturo Ojeda

13. *Teoría de la historia*  
Agnes Heller
14. *Epistemología Administrativa*  
— Juan de Dios González Ibarra
15. *El empirismo-pragmatismo*  
*Crítica de la trayectoria de una filosofía dominante*  
George Novack
16. *Introducción a la crítica del derecho moderno (Esbozo)*  
Oscar Correas
17. *Las antinomias de Antonio Gramsci*  
*Estado y revolución en Occidente*  
Perry Anderson
18. *La ciencia de los alumnos*  
*Su utilización en la didáctica de la física y la química*  
José Hierrezuelo Moreno y  
Antonio Montero Moreno
19. *Tao Te King*  
Lao-Tsé
20. *En un lugar de La Mancha*  
*Reflexiones sobre Don Quijote y Sancho Panza*  
Roberto Reyes
21. *El Marqués de Sade*  
Guillaume Apollinaire
22. *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*  
Fray Bartolomé de las Casas
23. *El viajero y su sombra*  
Friedrich Nietzsche
24. *Espacios y tiempos múltiples*  
Patricia Corres Ayala
25. *El Anticristo*  
Friedrich Nietzsche
26. *Introducción a la filosofía del derecho y de la política*  
Alfonso Madrid Espinoza



27. **La gaya ciencia**  
Friedrich Nietzsche
28. **La pedagogía operatoria**  
*Un enfoque constructivista de la educación*  
Montserrat Moreno  
(Compiladora)
29. **El arte de la guerra**  
Nicolás Maquiavelo
30. **Ricardo Flores Magón**  
*El Prometeo de los trabajadores mexicanos*  
Francisco Camero Rodríguez
31. **La reproducción**  
*Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*  
Pierre Bourdieu  
Jean-Claude Passeron
32. **Cuauhtémoc conquistador**  
Arturo Ríos Ruiz
33. **Ciencia, aprendizaje y comunicación**  
Montserrat Moreno y *equipo del IMIPAE*
34. **Interfaz bioética**  
Lizbeth Sagols
35. **El personaje gay**  
*En la obra de Luis Zapata*  
Oscar Eduardo Rodríguez
36. **Metodología Jurídica I**  
*Una introducción filosófica*  
Oscar Correas
37. **Metodología Jurídica II**  
*Los saberes y las prácticas de los abogados*  
Oscar Correas
38. **Estudios sobre el amor**  
Jose Ortega y Gasset
39. **Educación de la sexualidad a través de cuentos**  
*Una alternativa para prevenir el VIH/SIDA*  
Tirso Clemades
40. **Transición a la democracia en México**  
*Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*  
Irma Méndez de Hoyos
41. **¿Ética en Nietzsche?**  
Lizbeth Sagols
42. **Técnica, ciencia y epistemología legislativas**  
Juan de Dios González Ibarra  
Bernardo A. Sierra Becerra
43. **Obras escogidas**  
Georges Bataille
44. **Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe**  
*Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*  
Ana Sojo / Andras Uthoff
45. **Ética y estética de la perversión**  
*Las desviaciones de la conducta sexual como reescritura del universo*  
Janine Chasseguet-Smirgel
46. **La circunstancia franquista y el florecimiento español en México**  
*Derecho y Filosofía*  
Juan de Dios González Ibarra
47. **¿Qué es una Constitución?**  
Eduardo Pallares
48. **La administración de justicia del menor**  
Ladislao Reyes  
Juan de Dios González Ibarra
49. **Metodología jurídica epistémica**  
Juan de Dios González Ibarra
50. **Temor y Temblor**  
Sören A. Kierkegaard
51. **Marxismo y libertad**  
*Desde 1776 hasta nuestros días*  
Raya Dunayevskaya
52. **¿Hacia una globalización totalitaria?**  
José Luis Orozco
53. **La negritud, tercera raíz mexicana**  
Juan de Dios González Ibarra

1. *Respuesta a Sor Filotea de la Cruz*  
Sor Juana Inés de la Cruz
2. *Arsenio Lupin contra Herlock Sholmes*  
Maurice Leblanc
3. *Santa*  
Federico Gamboa
4. *El fantasma de Janet*  
y otras narraciones de terror  
Robert Louis Stevenson
5. *De Balderas a Potrero*  
Rogelio Ávalos Ortiz
6. *Preludio / En la bahía*  
Katherine Mansfield
7. *Antología del erotismo*  
Miguel Guzmán Peredo
8. *Iluminaciones*  
Arthur Rimbaud
9. *Castillos en la arena*  
Cristina Stadelman
10. *Los heraldos negros / Trilce*  
César Vallejo
11. *¿Es más puro el amor homosexual?*  
Un oscuro camino hacia el amor  
Juan Manuel Corrales
12. *Relatos de terror*  
Arthur Conan Doyle
13. *Valentín de la Sierra*  
Carlos Isla
14. *La virgen y el gitano*  
D. H. Lawrence
15. *En el pecado está la penitencia*  
Gerardo Guiza Lemus
16. *Caballería roja*  
Isaak Babel
17. *Cuentos de Renato y su abuela*  
Ángeles Gaos Hernández
18. *La mano fantasma*  
y otras narraciones de lo sobrenatural  
Joseph Sheridan Le Fanu
19. *La Adelita*  
Carlos Isla
20. *Teleny*  
Oscar Wilde
21. *Poesía amorosa*  
Sor Juana Inés de la Cruz
22. *El extraño caso del Dr. Jekyll*  
y Mr. Hyde. Seguido de  
*La mujer solitaria*  
Robert Louis Stevenson
23. *Adolescencia de amor*  
Jorge Arturo Ojeda
24. *Estudio en escarlata*  
Un caso de Sherlock Holmes  
Arthur Conan Doyle
25. *Ritual de excesos*  
Iliana Godoy
26. *La posada del dragón volador*  
Joseph Sheridan Le Fanu
27. *El pájaro que nació en una jaula*  
Antonio de la Torre
28. *Carmilla*  
Historia de vampiros  
Joseph Sheridan Le Fanu
29. *La Valentina*  
Carlos Isla
30. *La hora fatal y otras historias*  
de terror y de fantasmas  
Sir Walter Scott
31. *Los enigmas de Sor Juana*  
Roberto Reyes
32. *Diario de un seductor*  
Sören A. Kierkegaard
33. *Animales impuros*  
Sergio García Díaz
34. *El morador de las sombras*  
Y otros cuentos de Cthulhu  
H. P. Lovecraft
35. *Palabras: muros de adobe*  
Francisco Javier Estrada
36. *Historias de amor*  
D. H. Lawrence



**Colección**

37. *Mientras la muerte llega*  
Miguel N. Lira
38. *Cartas a Théo*  
Vincent van Gogh
39. *La pasión por las moscas*  
Sergio García Díaz
40. *El viejo y el mar*  
Ernest Hemingway
41. *Intimidades de un joven  
seductor*  
Carlos Isla
42. *El libro de los vampiros*  
Goethe, Potocki, Hoffmann,  
Polidori, Poe, Gautier, Le Fanu,  
Capuana, Maupassant, Darío
43. *Quince minutos en compañía  
de Jesús Sacramentado*
44. *El principito*  
Antoine de Saint-Exupéry
45. *Historias de lo oculto*  
D. H. Lawrence
46. *El crimen de Lord Arthur Saville  
y El pescador y su alma*  
Oscar Wilde





**BIBLIOTECA DE ÉTICA,  
FILOSOFÍA  
DEL DERECHO Y POLÍTICA**



Dirigida por:

Ernesto Garzón Valdés (Maguncia, Alemania) y Rodolfo Vázquez (ITAM, México)

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <hr/> <p><b>1°</b><br/>PROBLEMAS DE LA FILOSOFÍA<br/>Y DE LA PRAGMÁTICA DEL DERECHO<br/>Ulrich Klug</p> <hr/> <p><b>2°</b><br/>CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES<br/>W. N. Hohfeld</p> <hr/> <p><b>3°</b><br/>LENGUAJE JURÍDICO Y REALIDAD<br/>Karl Olivecrona</p> <hr/> <p><b>4°</b><br/>DERECHO E INCERTIDUMBRE<br/>Jerome Frank</p> <hr/> <p><b>5°</b><br/>EL DERECHO Y LAS TEORÍAS ÉTICAS<br/>CONTEMPORÁNEAS<br/>George Nakhnikian</p> <hr/> <p><b>6°</b><br/>DERECHO, LÓGICA, MATEMÁTICA<br/>Herbert Fiedler</p> <hr/> <p><b>7°</b><br/>EL CONCEPTO DE VALIDEZ Y OTROS<br/>ENSAYOS<br/>Alf Ross</p> <hr/> <p><b>8°</b><br/>CONTRIBUCIONES A LA TEORÍA PURA DEL<br/>DERECHO<br/>Hans Kelsen</p> <hr/> <p><b>9°</b><br/>¿DERECHO SIN REGLAS?<br/>Los principios filosóficos de la teoría del Estado<br/>y del derecho de Carl Schmitt<br/>Matthias Kaufmann</p> <hr/> <p><b>10°</b><br/>¿QUÉ ES LA JUSTICIA?<br/>Hans Kelsen</p> <hr/> <p><b>11°</b><br/>¿QUÉ ES LA TEORÍA PURA DEL DERECHO?<br/>Hans Kelsen</p> <hr/> <p><b>12°</b><br/>EL PROBLEMA DEL POSITIVISMO JURÍDICO<br/>Norberto Bobbio</p> <hr/> <p><b>13°</b><br/>LAS INSTITUCIONES MORALES<br/>Las teorías empiristas de su evolución<br/>Hartmut Klemm</p> <hr/> <p><b>14°</b><br/>SOCIOLOGÍA Y JURISPRUDENCIA<br/>Rüdiger Lautmann</p> <hr/> <p><b>15°</b><br/>LÓGICA DEL DERECHO<br/>Rupert Schreiber</p> <hr/> <p><b>16°</b><br/>PROBLEMAS DE ÉTICA NORMATIVA<br/>Norbert Hoerster</p> <hr/> <p><b>17°</b><br/>MORAL Y DERECHO<br/>Polémica con Uppsala<br/>Theodor Geiger</p> | <hr/> <p><b>18°</b><br/>DERECHO Y FILOSOFÍA<br/>Ernesto Garzón Valdés (Comp.)</p> <hr/> <p><b>19°</b><br/>ESTUDIOS SOBRE TEORÍA DEL DERECHO<br/>Y LA JUSTICIA<br/>Otfried Höffe</p> <hr/> <p><b>20°</b><br/>EL CONCEPTO SOCIOLOGICO DEL DERECHO<br/>Y otros ensayos<br/>Werner Krawietz</p> <hr/> <p><b>21°</b><br/>EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD<br/>DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS<br/>Ernesto Garzón Valdés</p> <hr/> <p><b>22°</b><br/>LÓGICA DE LAS NORMAS Y LÓGICA DEONTICA<br/>Posibilidad y relaciones<br/>Georges Kalinowski</p> <hr/> <p><b>23°</b><br/>MARXISMO Y FILOSOFÍA DEL DERECHO<br/>Manuel Ateiza y Juan Ruiz Manero</p> <hr/> <p><b>24°</b><br/>RACIONALIDAD Y EFICIENCIA DEL DERECHO<br/>Albert Calsamiglia</p> <hr/> <p><b>25°</b><br/>ALGUNOS MODELOS METODOLÓGICOS<br/>DE "CIENCIA" JURÍDICA<br/>Carlos S. Nino</p> <hr/> <p><b>26°</b><br/>ENTRE EL DERECHO Y LA MORAL<br/>Francisco Laporta</p> <hr/> <p><b>27°</b><br/>ESTUDIOS SOBRE KELSEN<br/>Letizia Gianformaggio</p> <hr/> <p><b>28°</b><br/>LÓGICA Y DERECHO<br/>Ulises Schmill</p> <hr/> <p><b>29°</b><br/>EL CONCEPTO DE SOLIDARIDAD<br/>Javier de Lucas</p> <hr/> <p><b>30°</b><br/>DERECHO Y RAZÓN PRÁCTICA<br/>Robert Alexy</p> <hr/> <p><b>31°</b><br/>POSITIVISMO JURÍDICO, REALISMO<br/>SOCIOLOGICO Y IUSNATURALISMO<br/>Eduardo García Máynez</p> <hr/> <p><b>32°</b><br/>ÉTICA CONTRA POLITICA<br/>Elias Díaz</p> <hr/> <p><b>33°</b><br/>EL CONCEPTO DE INFLUENCIA Y OTROS<br/>ENSAYOS<br/>Ruth Zimmerling</p> <hr/> <p><b>34°</b><br/>POLÍTICA, HISTORIA Y DERECHO<br/>EN NORBERTO BOBBIO<br/>Alfonso Ruiz Miguel</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<p>35 • RACIONALIDAD JURÍDICA, MORAL Y POLÍTICA Javier Esquivel</p> <p>36 • NORMAS Y ACTITUDES NORMATIVAS Pablo Navarro y Cristina Redondo</p> <p>37 • INFORMÁTICA Y DECISIÓN JURÍDICA Julia Barragan</p> <p>38 • INTERPRETACIÓN DEL DERECHO Y CRÍTICA JURÍDICA Modesto Saavedra</p> <p>39 • SOBRE LA EXISTENCIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS Carlos Aichourrón y Eugenio Buljgin</p> <p>40 • DERECHO, RACIONALIDAD Y COMUNICACIÓN SOCIAL Ensayos sobre filosofía del derecho Aulis Aarnio</p> <p>41 • SOBRE LA DEROGACIÓN Ensayo de dinámica jurídica Josep Aguiló</p> <p>42 • LA NOCIÓN DE SISTEMA EN LA TEORÍA DEL DERECHO Ricardo Caracciolo</p> <p>43 • FILOSOFÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA José Fernández Santillán</p> <p>44 • EXPLORACIONES NORMATIVAS Hacia una teoría general de las normas Daniel Mendonça</p> <p>45 • POSITIVISMO JURÍDICO, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS Agustín Squella</p> <p>46 • ENSAYOS DE INFORMÁTICA JURÍDICA Antonio Enrique Pérez Luño</p> <p>47 • RAZÓN Y SOCIEDAD León Olivé</p> <p>48 • ESTUDIOS DE ÉTICA JURÍDICA Jorge Malem</p> <p>49 • NORMAS JURÍDICAS Y ESTRUCTURA DEL DERECHO José Juan Moreso</p> <p>50 • UTILITARISMO, LIBERALISMO Y DEMOCRACIA Martín Diego Farrell</p> <p>51 • ENSAYOS SOBRE JUSTICIA DISTRIBUTIVA Paulette Dieterlen</p> <p>52 • EL SIGNIFICADO POLÍTICO DEL DERECHO Josep M. Vilajosana</p> <p>53 • CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Roberto Gargarella</p> <p>54 • LAS LIMITACIONES DEL SOBERANO Ernesto Abril</p>	<p>55 • POSITIVISMO CRÍTICO Y DERECHO MODERNO Kaarlo Tuori</p> <p>56 • EDUCACIÓN LIBERAL Un enfoque igualitario y democrático Rodolfo Vázquez</p> <p>57 • DEBER Y SABER Apuntes epistemológicos para el análisis del derecho y la moral Ricardo Guibourg</p> <p>58 • ENSAYOS SOBRE LIBERALISMO Y COMUNITARISMO Eduardo Rivera López</p> <p>59 • LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ESTRUCTURA SOCIAL Owen Fiss</p> <p>60 • CONSTITUCIONALISMO Y POSITIVISMO Luis Prieto Sanchis</p> <p>61 • NORMAS, VERDAD Y LÓGICA Georg Henrik von Wright</p> <p>62 • ENTRE LA REVOLUCIÓN Y LA DESCONSTRUCCIÓN. El humanismo jurídico de Luc Ferry y Alain Renaut Eric Herrán</p> <p>63 • DERECHO Y ORDEN Ensayos para el análisis realista de los fenómenos jurídicos Martín Díaz y Díaz</p> <p>64 • RAZÓN Y ELECCIÓN Hugo Zuleta</p> <p>65 • CUESTIONES FUNDAMENTALES DE LA TEORÍA PURA DEL DERECHO Dante Cracogna</p> <p>66 • DERECHO, PODER Y DOMINIO Massimo La Torre</p> <p>67 • ÉTICA ANALÍTICA Y DERECHO Fernando Salmerón</p> <p>68 • RAZONAMIENTO JURÍDICO Elementos para un modelo Paolo Comanducci</p> <p>69 • ESTADO DE DERECHO Problemas actuales Liberio Hierro</p> <p>70 • DERECHOS HUMANOS Historia y Filosofía Mauricio Beuchot</p> <p>71 • DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN AUTORITARIO José Ramón Cossío</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>72 •</b>	<b>EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD</b> Pablo Larrañaga	<b>91 •</b>	<b>CUESTIONES JUDICIALES</b> Manuel Atienza
<b>73 •</b>	<b>RAZONAMIENTO JUDICIAL Y REGLAS</b> Ángeles Ródenas	<b>92 •</b>	<b>ENSAYOS DE TEORÍA CONSTITUCIONAL</b> Michel Troper
<b>74 •</b>	<b>DERECHO Y RAZÓN</b> Aleksander Peczenik	<b>93 •</b>	<b>VIRTUD Y JUSTICIA EN KANT</b> Faviola Rivera
<b>75 •</b>	<b>ENSAYOS DE BIOÉTICA</b> <i>Reflexiones desde el Sur</i> Florencia Luna	<b>94 •</b>	<b>FICCIONES JURÍDICAS</b> Kelsen, Fuller y Ross Daniel Mendonça y Ulises Schmill (Comps.)
<b>76 •</b>	<b>HOHFELD Y EL ANÁLISIS DE LOS DERECHOS</b> Matti Niemi	<b>95 •</b>	<b>ELIUSNATURALISMO ACTUAL</b> De M. Villey a J. Finnis Rodolfo L. Vigo
<b>77 •</b>	<b>ESTUDIOS ÉTICOS</b> Karl Otto Apel	<b>96 •</b>	<b>DEMOCRACIA Y PLURALISMO</b> Ángel R. Oquendo
<b>78 •</b>	<b>DOS ESTUDIOS SOBRE LA COSTUMBRE</b> Bruno Celano	<b>97 •</b>	<b>PALABRAS Y REGLAS</b> <i>Ensayos en filosofía del derecho</i> Timothy Endicott
<b>79 •</b>	<b>CUESTIONES LÓGICAS EN LA DEROGACIÓN DE LAS NORMAS</b> José Ma. Sauca	<b>98 •</b>	<b>LA HETEROGENEIDAD DEL BIEN</b> <i>Tres ensayos sobre pluralismo ético</i> Mauro Barberis
<b>80 •</b>	<b>IGUALDAD, DIFERENCIAS Y DESIGUALDADES</b> María José Añón	<b>99 •</b>	<b>LOS 'HECHOS' EN LA SENTENCIA PENAL</b> Perfecto Andrés
<b>81 •</b>	<b>ENSAYOS SOBRE JURISPRUDENCIA Y TEOLOGÍA</b> Hans Kelsen	<b>100 •</b>	<b>ESTUDIOS SOBRE LA INTERPRETACIÓN Y DINÁMICA DE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES</b> Claudina Orunesu, Pablo M. Perot Jorge L. Rodríguez
<b>82 •</b>	<b>LA NATURALEZA FORMAL DEL DERECHO</b> Robert Summers	<b>101 •</b>	<b>LA CIENCIA DEL DERECHO COMO UNA CIENCIA REAL</b> Hans Albert
<b>83 •</b>	<b>ÉTICA, PODER Y DERECHO</b> Gregorio Peces-Barba	<b>102 •</b>	<b>ÉTICA JURÍDICA SIN VERDAD</b> Uberto Scarpelli
<b>84 •</b>	<b>CONOCIMIENTO JURÍDICO Y DETERMINACIÓN NORMATIVA</b> José Juan Moreso, Pablo Navarro y Cristina Redondo	<b>103 •</b>	<b>DERECHO, LENGUAJE Y ACCIÓN</b> Paolo di Lucia
<b>85 •</b>	<b>DERECHO, JUSTICIA Y LIBERTAD</b> <i>Ensayos de derecho chileno y comparado</i> Pablo Ruiz-Tagle		
<b>86 •</b>	<b>DERECHOS Y PAZ</b> <i>Destinos individuales y colectivos</i> Ermanno Vitale		
<b>87 •</b>	<b>G. H. VON WRIGT Y LOS CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO</b> Daniel González Lagier		
<b>88 •</b>	<b>EPISTEMOLOGÍA Y GARANTISMO</b> Luigi Ferrajoli		
<b>89 •</b>	<b>LA DERROTABILIDAD DEL DERECHO</b> Agustín A. Pérez Carrillo		
<b>90 •</b>	<b>DERECHOS DE LOS NIÑOS</b> <i>Una contribución teórica</i> Isabel Fanlo (comp.)		



1. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN  
*José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (Comps.)*
2. INTRODUCCIÓN AL DERECHO  
*Manuel Atienza*
3. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN  
*Rolando Tamayo y Salmorán*
4. INTERPRETACIÓN JURÍDICA Y DECISIÓN JUDICIAL  
*Rodolfo Vázquez (Comp.)*
5. ARBITRAJE COMERCIAL INTERNACIONAL  
*Leonel Perezniето Castro (Comp.)*
6. EL CONCEPTO DE DERECHO SUBJETIVO  
En la teoría contemporánea del derecho  
*Juan A. Cruz Parcerо*
7. INFANCIA Y ADOLESCENCIA. De los derechos y de la justicia  
*Emilio García Méndez*
8. ESTUDIOS DE TEORÍA CONSTITUCIONAL  
*Riccardo Guastini*
9. SENTIDO Y HECHO EN EL DERECHO  
*Jerzy Wróblewski*
10. DISCRECIONALIDAD JUDICIAL Y RESPONSABILIDAD  
*Adrián Rentería*
11. FILOSOFÍA DEL DERECHO CONTEMPORÁNEA EN MÉXICO  
Testimonios y perspectivas  
*Rodolfo Vázquez y José María Lujambio (Comps.)*
12. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
*José Ramón Cossío*
13. EL CONCEPTO DE SANCIÓN. En la teoría contemporánea del derecho  
*Roberto Lara Chagoyán*
14. DERECHOS SOCIALES  
Instrucciones de uso  
*Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (Comps.)*
15. ENTRE EL VIVIR Y EL MORIR. Ensayos de bioética y derecho  
*Pablo de Lora*
16. ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
*Miguel Carbonell*
17. ANÁLISIS Y DERECHO  
*Paolo Comanducci (Comp.)*
18. DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
*Claudia Martin, Diego Rodríguez-Pinzón José Antonio Guevara (Comps.)*
19. EL DERECHO Y LA MUERTE VOLUNTARIA  
*Carmen Juanatey*
20. DERECHO Y PROCESO PENAL INTERNACIONAL  
*Kai Ambos*
21. CÓDIGO SEMIÓTICO Y TEORÍAS DEL DERECHO  
*Samuel González Ruiz*
22. LA NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS REGLAMENTOS EN MÉXICO  
*Víctor Blanco*
23. EL VALOR DE LA SEGURIDAD JURÍDICA  
*Ricardo García Manrique*

24. VISIONARIOS  
Y PRAGMÁTICOS  
Una aproximación sociológica  
al derecho ambiental  
*Antonio Azuela*
25. NUEVOS MATERIALES DE  
BIOÉTICA Y DERECHO  
*María Casado (Comp.)*
26. LA INJUSTICIA EXTREMA  
NO ES DERECHO  
De Radbruch a Alexy  
*Rodolfo L. Vigo (Comp.)*
27. EL SISTEMA DE JUSTICIA  
PENAL Y SU REFORMA  
Teoría y Práctica  
*Samuel González, Ernesto  
Mendieta, Edgardo Buscaglia  
Moisés Moreno*
28. TRANSPARENCIA Y  
RENDICIÓN DE CUENTAS  
*Alexander Ruiz Euler (Coord.)*
29. JURISDICCIÓN,  
CONSTITUCIÓN Y DERECHO  
*Modesto Saavedra*
30. LA POLÍTICA DESDE LA  
JUSTICIA  
Cortes Supremas, gobierno  
y democracia en Argentina  
y México  
*Karina Ansolabehere*
31. PROCESO ACUSATORIO  
ORAL Y DELINCUENCIA  
ORGANIZADA  
Principios, evolución y las  
formas especiales de  
valoración de la prueba  
en el modelo italiano  
*Ottavio Sferlazza*
32. UNA COMUNIDAD  
DE IGUALES  
La protección constitucional  
de los nuevos ciudadanos  
*Owen Fiss*
33. RAZONAMIENTO JURÍDICO,  
CIENCIA DEL DERECHO Y  
DEMOCRACIA EN CARLOS  
S. NINO  
*Carlos Rosenkrantz  
Rodolfo L. Vigo (Comps.)*
34. INSTITUCIONES,  
LEGALIDAD Y ESTADO  
DE DERECHO. En el México  
de la transición democrática  
*Gustavo Fondevila (Comp.)*
35. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL  
DE LA SUPREMA CORTE  
(1995-2004)  
*Agustín A. Pérez Carrillo*
36. LA INSEGURIDAD PÚBLICA  
Y LA FEDERACIÓN  
Un análisis de algunas iniciativas  
*Marcelo Bergman*
37. DOGMÁTICA JURÍDICA Y  
APLICACIÓN DE NORMAS  
Un análisis de las ideas  
de autonomía de ramas jurídicas  
y unidad del Derecho  
*Guillermo Lariguet*
38. CONSTITUCIÓN Y URBANISMO  
*Manuel Jiménez Dorantes*
39. LA PREVENCIÓN, INVESTIGA-  
CIÓN Y SANCIÓN DE LA  
TORTURA  
Análisis de los retos pendientes  
en la legislación mexicana  
*Claudia Martín  
Juan Carlos Arjona*

*Esta obra se imprimió bajo el cuidado de Ediciones Coyoacán, S. A. de C. V.,  
Av. Hidalgo No.47-2, Colonia del Carmen, Deleg. Coyoacán, 04100,  
México D. F., en enero de 2007.  
El tiraje fue de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.*