

financiamiento del desarrollo

Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo

Víctor E. Tokman



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, abril de 2003

Este documento fue preparado por Víctor E. Tokman, Asesor de la Presidencia de la República de Chile, para ser presentado en el Taller sobre Macroeconomía y Pobreza (18 al 20 de diciembre de 2001) y al foro "Política Macroeconómica y Vulnerabilidad Social" (26 al 27 de noviembre de 2002). Ambos encuentros se celebraron en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile.

El autor agradece los comentarios de quienes participaron en esas reuniones y, especialmente, a Andras Uthoff y Daniel Titelman, de la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, por las sugerencias que aportaron a distintas versiones de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1877-P

ISBN: 92-1-322154-1

ISSN versión impresa: 1564-4197

ISSN versión electrónica: 1680-8819

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.44

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
I. Introducción	9
II. El entorno estructural	11
III. Las políticas macroeconómicas	13
IV. Los hechos nuevos	15
V. Hacia el manejo del riesgo	21
5.1. Políticas para regular las fluctuaciones internacionales	22
5.2. Las políticas macroeconómicas con orientación anti-cíclica.	23
5.3. Las políticas microeconómicas para la innovación y el crecimiento	25
5.4. Políticas laborales: entre la estabilidad laboral y la protección al desempleo	26
5.5. Protección social para la compensación de los afectados ...	29
VI. Las tensiones en la sociedad	33
VII. Hacia una visión integrada para enfrentar el riesgo y la inestabilidad	35
Bibliografía	39
Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados	41

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina: crecimiento y desempleo entre 1980 y 2000	16
Gráfico 2	América Latina, 1990-2001. Creación de empleo por estrato ocupacional	18
Gráfico 3	América Latina, 1990-2001. Creación de empleo por rama de actividad económica	18
Gráfico 4	América Latina, 1990-2001. Creación de empleo asalariado según cotización en la seguridad social	18

Resumen

En este trabajo se parte de la siguiente hipótesis central que plantea un desafío: hay un cambio estructural, tanto en la economía internacional como en el manejo de las políticas públicas, lo que determina, a su vez, un cambio en el funcionamiento económico y en los efectos sobre el empleo, la pobreza y la equidad. Esto origina una mayor inseguridad e incertidumbre y genera tensiones en las personas, las familias y la sociedad en su conjunto. El desafío es cómo enfrentar esta realidad cuando las políticas públicas se encuentran en la encrucijada entre la forma de funcionamiento histórica y las nuevas modalidades y orientaciones de política económica y social.

La transformación actual se caracteriza por tres procesos: la globalización, la privatización y la desregulación. Los mismos resultan en datos nuevos, que primero se observan en el campo del empleo y son, fundamentalmente, tres: una mayor vulnerabilidad al desempleo, que es alto, creciente y se comporta asimétricamente en los ciclos; una mayor responsabilidad del sector privado por la creación de nuevos puestos de trabajo, derivada del proceso de privatización y reducción del tamaño del gobierno y un deterioro en la estructura del empleo como consecuencia de su informalización, terciarización y desprotección. En este documento se argumenta que estas tres tendencias aumentan la inestabilidad y la incertidumbre, sea por la volatilidad y emergencia de situaciones de desprotección extremas, como es el caso del desempleo, o porque significan cambios de ocupaciones estables y protegidas a otras que son más precarias, aunque no necesariamente con menores ingresos.

La pobreza muestra un comportamiento pro-cíclico, aumentando en los años ochenta y reduciéndose en la década de 1990. Sin embargo, no logra recuperar los niveles previos: existen más y nuevos pobres, y el deterioro los afecta en mayor medida cuando las crisis son más intensas. La equidad se manifiesta de manera asimétrica, mostrando una mayor concentración y afectando principalmente a los grupos medios. Sólo excepcionalmente (Uruguay), se registra una reducción de la pobreza y mejoras en materia de equidad, debido a que los grupos de ingresos altos logran aumentar su participación en el ingreso o defenderse mejor en el período de contracción. La pérdida de cohesión social, que significa el debilitamiento de los canales de movilidad ascendente e intergeneracional, genera tensiones (sociales).

Las políticas públicas se encuentran en la encrucijada entre el abandono de las orientaciones previas y la emergencia de alternativas no suficientemente exitosas. En lo social, el enfoque anterior combinaba el pleno empleo con la solidaridad sistémica, siendo el empleo dependiente, estable y protegido el instrumento para asegurar la estabilidad y la certidumbre. Esto se complementaba con la protección laboral y social, que compensaba a aquellos que no lograban insertarse adecuadamente en la estructura productiva. Los dos pilares fueron sometidos a cuestionamientos, aun en los países que con mayor éxito los introdujeron. En América Latina, de la aplicación imperfecta se pasó, en no pocos casos, al abandono, sin ofrecer respuestas sistémicas de reemplazo. En lo económico, emerge una mayor homogeneidad de orientación de la política macroeconómica que basada en el Consenso de Washington, privilegia los equilibrios, la apertura económica y financiera, y la desregulación. Con posterioridad, las políticas laborales y las sociales se incorporan en un marco de subordinación a la búsqueda de los equilibrios económicos. El resultado es que pierden su capacidad de compensar y suavizar la intensidad del ciclo económico.

En este trabajo se plantea el desafío de enfrentar la aceptación de la inestabilidad y sus consecuencias sociales como resultado inevitable y se aporta en cuatro niveles. Primero, como manejar la inestabilidad que proviene del ámbito internacional. Segundo, como adecuar la política macroeconómica para que contribuya a suavizar los efectos del ciclo. Tercero, cómo compatibilizar en el ámbito laboral la necesidad de flexibilidad para atender una economía más volátil con la protección indispensable para enfrentar la mayor vulnerabilidad. Por último, cómo proteger a los grupos más vulnerables y asegurarles un acceso universal a la seguridad social.

Para amortiguar el efecto de la creciente volatilidad internacional en este estudio se recogen planteamientos existentes, tales como la diversificación de las exportaciones, el manejo adecuado de los pasivos y la integración de los mercados de capitales nacionales a los internacionales. También se destaca la necesidad de adecuar la arquitectura financiera internacional, así como la regulación laboral internacional emergente, para evitar la competencia desleal. Para disminuir los efectos negativos del ciclo; se enfatiza el papel de la política macroeconómica en dicha tarea, rescatando las experiencias de manejo de política fiscal con orientación estructural, los errores cometidos en las políticas cambiarias en las décadas pasadas y sus efectos sobre las políticas monetarias a través de tasas de interés altas que no favorecen la inversión, ni el crecimiento o la generación de empleo. Se cuestiona, asimismo, la combinación de más apertura con menos gobierno y, en particular, con menor gasto social. La experiencia internacional ilustra que, a mayor apertura se requiere más protección social para tornarla viable.

Respecto a los asuntos laborales, se identifica el agotamiento de las estrategias defensivas de flexibilización para competir y se argumenta a favor de una estrategia basada en la productividad, la innovación y el aprendizaje. Asimismo se exploran las experiencias existentes para introducir mayor compatibilidad entre flexibilidad y protección. Finalmente, se afirma que la compensación de los grupos afectados debe encararse mediante las políticas sociales y de creación de empleo y se recogen los instrumentos disponibles para este propósito, por programas públicos directos, por subsidios a la contratación y capacitación, analizándose sus ventajas e inconvenientes. En el campo

social, se rescata la necesidad de enfocar la protección social de manera sistémica, manteniendo un sistema de seguridad social con garantías de acceso universal, pero reconociendo el aprendizaje recogido a través de los casos de reforma reciente en relación a sistemas mixtos, destacándose sus beneficios e inconvenientes.

Se finaliza este trabajo con una breve recapitulación que permite identificar la orientación estratégica del conjunto de áreas examinadas para alcanzar el objetivo de manejar el riesgo creciente que emerge del nuevo escenario económico.

I. Introducción

El objetivo de este trabajo, es analizar la vinculación entre las políticas macroeconómicas, la pobreza y la equidad. Se pretende ubicar el contexto actual en que se están dando las vinculaciones e identificar las políticas que puedan resultar más relevantes, así como lo que se conoce acerca de la idoneidad de políticas directas dirigidas a enfrentar los problemas de empleo y de pobreza. En particular, se examinarán los efectos del mayor riesgo que se deriva de operar en una economía internacional más abierta e interconectada y como se está abordando el manejo de esa situación para evitar los efectos negativos que puede traer consigo en los grupos más vulnerables.

Constituye una aproximación que puede dar lugar a investigaciones posteriores tanto conceptuales como de situaciones específicas de países.

La hipótesis de trabajo central es que América Latina, al igual que los demás regiones en desarrollo atraviesa ya durante dos décadas por una evolución mundial de cambio paradigmático que involucró una transformación estructural en la economía internacional y en el manejo de las políticas económicas. Esto último derivado también del cambio ideológico que significó la caída de los socialismos reales y de la preexistente diversidad de enfoques.

Esta mutación trajo aparejado un funcionamiento económico diferente y consecuencias sociales caracterizadas por una mayor inseguridad. Su principal manifestación se produce en el ámbito del empleo, pero también en los niveles de pobreza y en la equidad. América Latina es hoy día una Región más insegura en lo social y en lo económico, lo que introduce mayor incertidumbre y genera tensiones sobre las personas, las familias y la sociedad en su conjunto.

El trabajo aborda en primer lugar el escenario estructural y sus características. En segundo lugar, se aborda la política macroeconómica prevaleciente y su vinculación con el marco internacional. En tercer lugar, se identifican los hechos nuevos en materia de empleo, pobreza y equidad. Posteriormente, se explora el campo de las políticas en cinco dimensiones. La primera, de manera muy breve, en relación a la disminución de los efectos de la inestabilidad generada en la economía internacional. La segunda, a como prevenir el riesgo disminuyendo su impacto a nivel macroeconómico. La tercera, en relación a las políticas laborales y de empleo que permitan abordar el riesgo previniendo, asegurando o compensando sus efectos. La cuarta se referirá a las políticas sociales. La quinta dimensión se referirá a algunos de los efectos sobre la coherencia social. Por último, se sugerirán algunos componentes de una agenda para enfrentar el riesgo y la inestabilidad, lo que deberían ser investigados en mayor profundidad.

II. El entorno estructural

En esta sección, se caracteriza el cambio del entorno estructural internacional y nacional y en particular, se identifican tres procesos: la globalización, la privatización y la liberalización (Tokman, 2001). Dichos procesos han resultado en una economía mundial diferente y han sentado nuevas reglas de funcionamiento para las políticas nacionales; además de limitar de hecho las opciones disponibles. Existe menos autonomía para diseñar políticas a nivel nacional y las opciones están más acotadas.

Esta nueva forma de funcionamiento se caracteriza además, por una mayor inestabilidad y una transmisión de la misma más acelerada. Una economía mundial más integrada, con una importancia mayor de los aspectos financieros en un contexto de cambio acelerado en la tecnología de información, transforma en instantáneo el proceso de transmisión de los beneficios, pero también de los costos involucrados.

El régimen macroeconómico con que operan los países cambia. El empleo se relaciona más estrechamente con la demanda externa y la posibilidad de expandir la demanda interna o de aumentar los salarios por encima de la productividad encuentran restricciones sea por la necesidad de financiarlos o por la imposibilidad de trasladarlos a los precios sin afectar la competitividad.

La evidencia empírica disponible analizada por el Banco Mundial (De Ferranti et al, 2000), muestra que en América Latina la inestabilidad de largo plazo, medida por la volatilidad del producto interno bruto, es el doble de la de un país industrializado y superior a la de los países del Sudeste Asiático. En el caso del consumo, dicha comparación aumenta a tres veces y sólo es superada por los países de África al sur del Sahara.

Más aún la volatilidad del consumo, a diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, supera la del producto. Ello es atribuible a la menor capacidad para atenuar los efectos del ciclo al disponer de menos activos, posibilidades más limitadas de endeudamiento y el uso menos efectivo de políticas anti-cíclicas.

Se concluye también que la volatilidad más alta se registró en la década de los 80; mientras que en los 90, la misma es incluso inferior a la registrada en los 70. Con ello, se interpreta que el aumento en la inestabilidad e inseguridad derivada constituye un episodio temporal, lo que no excluye la necesidad de introducir políticas que la reduzcan. Un examen diferente de la misma información permite alcanzar conclusiones divergentes. Primero, la evolución de los 90 no incluye el efecto de la crisis asiática post 1998. Según CEPAL (2000), la tasa media de crecimiento en América Latina se redujo de 3,8 por ciento entre 1991-1997 a 1,0 entre 1998-1999 y el coeficiente de variación se incrementó en 50 por ciento si se considera la década incluyendo los efectos de la crisis. Segundo, si bien la volatilidad en la década de los 90 es inferior a la registrada en los 80 y ligeramente menor a la del 70, además del comentario anterior, cabe señalar que las diferencias en la volatilidad entre América Latina y los países industrializados se comportan de manera diferente. El diferencial de volatilidad del producto interno bruto crece a 2,5 veces en los 80 y se reduce a 1,7 veces en los 90, todavía por encima de los 70. Las diferencias en relación al consumo son crecientes, siendo 3,3 veces mayor que en los países industrializados, en comparación con 2,4 y 3,1 en los 70 y 80 respectivamente. La inestabilidad es alta y no claramente decreciente, ello genera inseguridad en la medida que se transmite por la vía del mercado de trabajo al empleo, los ingresos y los salarios. Sobre estos efectos volveremos más adelante.

Interesa además, destacar tres aspectos derivados de los procesos de cambio en el escenario económico antes mencionados. La globalización jerarquiza la búsqueda de competitividad internacional y favorece la adopción de estrategias defensivas para competir mediante reducción de costos y particularmente, de costos laborales y de mayor flexibilización del proceso de trabajo como instrumentos para competir en mercados con demandas fluctuantes. La privatización traslada una mayor responsabilidad por la creación de empleo al sector privado. Ello, a su vez, requiere una vinculación más estrecha entre políticas económicas y las sociales; pues si bien los incentivos económicos y la estabilidad son requisitos para la inversión y el crecimiento, la legitimación social y la percepción de tratamiento justo son necesarias para la permanencia de las políticas y de estabilidad de las reglas de juego. La liberalización significa asignar una mayor importancia al papel de los mercados como asignadores de recursos y a una menor intervención del gobierno. Ello puede resultar en una mayor eficiencia económica, pero muchas veces se traduce en desregulación y desprotección acompañada de una mayor desigualdad social.

III. Las políticas macroeconómicas

El nuevo régimen macroeconómico y la orientación de las políticas orientadas por el Consenso de Washington en sus diferentes versiones tienden a acentuar la vulnerabilidad y a agudizar la inestabilidad e inseguridad que se produce al trasladarse la volatilidad real y financiera. Por otro lado, las políticas tienden a ser procíclicas acentuando la inestabilidad y no cumpliendo con el papel de estabilizadores.

Tal como se señala en Cepal (2000), del concepto de estabilidad keynesiano que combinaba el equilibrio interno (crecimiento estable, bajos niveles de inflación y cercanía al pleno empleo) con equilibrio externo (sustentabilidad de la balanza de pagos), se pasó a concentrar el concepto de equilibrio macroeconómico en lo externo y en la inflación y aún más, a asociar estabilidad con déficit fiscales bajos y tasas de cambio estables. Sin embargo, estas variables no se vinculan necesariamente con una mayor estabilidad del crecimiento, ni tampoco con el pleno empleo.

Esta orientación se introdujo en los años 80's en América Latina y guió el proceso de reformas económicas para enfrentar la crisis de la deuda. El mismo enfatizó la liberalización comercial, la privatización y la desregulación y sus contenidos fueron conocidos como el "Consenso de Washington" por constituir las prescripciones favorecidas por las instituciones de Bretton Woods basadas en Washington, D.C. En su versión original incluyó como objetivo central restablecer los equilibrios macroeconómicos mediante la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización comercial y financiera, tasas de cambio competitivas y unificadas, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación y seguridad en los derechos de propiedad.

Es recién en los años 90's, por efecto de los resultados insatisfactorios alcanzados, que el Consenso se amplía para incluir una segunda generación de reformas que ponen énfasis en la gobernabilidad y en fortalecer la capacidad del Estado. Así la lista original se expande para incorporar las reformas legales y políticas, las instituciones regulatorias, corrupción, flexibilidad del mercado de trabajo, las normas y códigos financieros, el manejo "prudente" de la apertura de la cuenta de capitales, las redes sociales de seguridad y la reducción de la pobreza (Rodrik, 2001 y Williamson, 1998).

El conjunto de las políticas incluidas en las diferentes versiones del Consenso ha tendido a conducir a una mayor inestabilidad macroeconómica real. Es más, las mismas han tendido a acentuar el ciclo económico y a actuar de manera procíclica. Ello se ha manifestado tanto en las políticas fiscales, como en las monetarias y crediticias y en las financieras y cambiarias. La evolución de las recaudaciones y del gasto fiscal acompaña al ciclo en el sentido de expandirse cuando se acelera el crecimiento y de contraerse en la recesión; lo mismo ocurre en el campo monetario y crediticio donde la mayor atracción por capital externo en la expansión permite aumentar el gasto privado y abaratar el costo del crédito y ante la inexistencia de un manejo prudencial los agentes financieros tienden a aumentar el riesgo en sus inversiones y a inflar los precios de los activos que garantizan sus préstamos. Las "burbujas" financieras tienden a explotar cuando en la contracción el capital proveniente del exterior cambia de signo y ambos precipitan una sobrecontracción económica.

La inestabilidad, acentuada por las políticas procíclicas, acarrea costos por la mayor incertidumbre y lleva a una subutilización de la capacidad junto a un comportamiento microeconómico que desincentiva la inversión productiva. A su vez, se generan costos sociales en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso por el comportamiento asimétrico en el ciclo; al contraerse los indicadores rápidamente en la recesión y demorarse en reaccionar en la recuperación.

IV. Los hechos nuevos

Se analizarán tres ámbitos donde se registran hechos nuevos derivados del ambiente de inestabilidad prevaleciente: el del empleo, la pobreza y la distribución del ingreso.

Por esta vía la volatilidad tiende a difundirse y convertirse en inseguridad económica, generando incertidumbre en la gente. En el ámbito del empleo se destacan tres procesos. Una mayor vulnerabilidad al desempleo, una mayor inestabilidad derivados de la privatización y un cambio en la estructura de empleo que aumenta la incertidumbre por efecto de la informalización, la privatización y la precarización. Por último, se requiere analizar también la volatilidad de los salarios y su evolución.

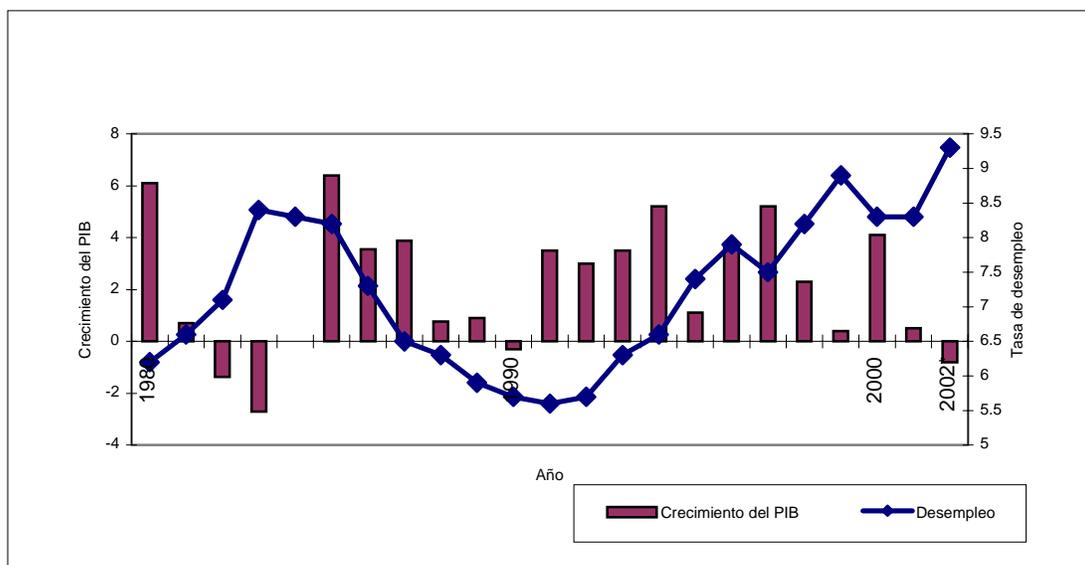
El primer proceso resulta en variaciones del desempleo más rápidas ante fluctuaciones en el ritmo de actividad económica, facilitadas por efecto de las reformas laborales introducidas para ampliar las causales de despido y reducir los tiempos de ajuste de las empresas. Asimismo, la mayor volatilidad ha estado acompañada de asimetrías que sugieren una mayor velocidad de ajuste ante la contracción que en la expansión, lo que en un ambiente de situaciones de crisis recurrentes de corto plazo, ha significado tasas de desempleos crecientes y estables al mayor nivel.

La tasa de desempleo promedio para el conjunto de la Región ha aumentado de manera continua, pasando según el Banco Mundial, del 6,6 por ciento en la década de los 70 a 7,6 en los 80 y 7,9 en los 90, sin incluir el efecto de las crisis de final de la década. Asimismo, los datos de la OIT muestran la misma tendencia al pasar de tasas en torno al 4 por ciento entre 1950 y 1970, a tasas en torno al 7 por ciento en

promedio durante las décadas de los 80 y 90 (García y Tokman, 1981, OIT, 2002).

La tendencia señalada se observa con mayor nitidez en el gráfico que incluye las tasas de desempleo y de crecimiento del producto entre 1980 y el 2002. En los 80 la crisis de la deuda genera una expansión del desempleo entre 1983 y 1985 alcanzando una tasa promedio del 8,4 por ciento. Posteriormente se observa una reducción paulatina hasta 1992 llegando a niveles entre 5 y 6 por ciento. Con posterioridad, la tasa de desempleo comienza a crecer a pesar del alto crecimiento del producto y está afectada por tres episodios de crisis en los 90. El “tequila” en 1995, la “asiática” en 1998-1999 y la actual en 2001-2002. Cabe observar que aún cuando la contracción económica de la crisis de la deuda fue muy superior a cualquiera de las crisis de los 90, la expansión del desempleo en la última década fue más acelerada y tendió a estabilizarse post crisis en niveles más altos. Los niveles en las crisis crecieron de 7,9 al 8,9 y al 9,3 por ciento en la actualidad.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO Y DESEMPLEO ENTRE 1980 Y 2000
(Porcentaje)



Fuente: OIT 2002.

Nota: Promedios ponderados.

La mayor vulnerabilidad al desempleo se relaciona en parte al éxito alcanzado en materia de estabilización de precios, ya que ante tasas de inflación bajas en los 90, los salarios reales se tornan más inflexibles a la baja y el peso del ajuste se traslada al empleo. Ello además fue favorecido por el cambio en las regulaciones de despido y en la introducción de contratos de trabajo más flexibles. Se registra asimismo, una mayor rotación laboral si se la compara con países de la OECD donde la proporción de ocupados con menos de 2 años de antigüedad alcanza al 24,5 mientras que en América Latina es de 38,1 por ciento. Lo mismo se observa en relación a la permanencia media en el empleo donde las diferencias son entre 10,5 y 7,6 años entre ambos. La mayor propensión al desempleo traslada la inestabilidad a los trabajadores y sus familias y contribuye a generar incertidumbre, no solo en los afectados directamente, sino de acuerdo a las encuestas disponibles, en un porcentaje mayor debido al temor de perder el empleo que genera entre los que están ocupados.

El segundo proceso que contribuye a la mayor inestabilidad es el de privatización. El traslado de la generación de empleos del sector público al privado, significa un cambio en el tipo de puestos de trabajo. El puesto protegido y estable del sector público se reemplaza por puestos de

menor permanencia y menor protección. Ello no necesariamente significa menores salarios, aunque sí la necesidad de adaptarse a una mayor rotación en el mercado de trabajo.

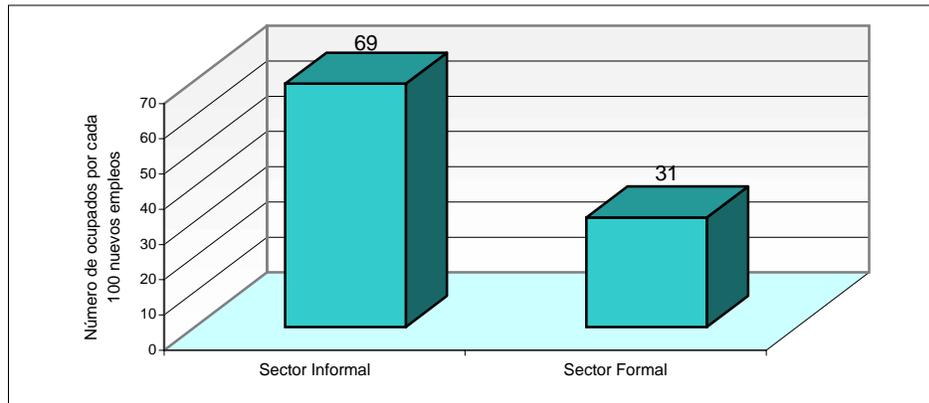
La participación del sector público en la ocupación no agrícola se contrae del 15,5 al 13,4 por ciento entre 1990 y 2001. En una perspectiva de más largo plazo, ello significó que el sector público no aportó a la creación neta de puestos de trabajo en la década de los 90, mientras que en los 80 contribuía con 15 de cada 100 nuevos puestos creados. La reducción de empleos públicos se tradujo en parte en mayor desempleo y el resto en ocupación en el sector privado. Algunos encontraron trabajo en sectores modernos, pero la mayoría lo hizo en actividades informales en microempresas y en trabajos por cuenta propia. Los empleos públicos se han caracterizado y así continúan en la actualidad en la mayoría de los países, por regirse por un régimen estatutario con inamovilidad contractual y plena protección social, lo que en parte tiende a compensar remuneraciones inferiores a las del sector privado. El traslado hacia el sector privado y el retiro del Estado como empleador, que afecta diferenciadamente a grupos de mayor edad en el primer caso y a los jóvenes en el segundo, significa para los que encuentran trabajo, pérdida de protección. Los ingresos no necesariamente serán menores, pero la volatilidad de los mismos y del empleo será mayor. Con ello la inestabilidad y la incertidumbre crecen.

El tercer proceso afecta la estructura del empleo y es el resultado de tres tendencias: informalización, terciarización y desprotección. La informalización se caracteriza por la expansión de la participación del sector informal en la ocupación, generando una proporción significativa y creciente de los nuevos puestos creados. Entre 1990 y 2001, 2 de cada 3 empleos generados fueron en el sector informal, mientras que la participación del sector en la ocupación no agrícola se expandió del 42,8 al 46,3 por ciento entre esos años. Cuarenta y siete de cada 100 nuevos empleos informales fueron trabajos por cuenta propia no profesionales o trabajos familiares no remunerados, 34 lo hicieron en microempresas y el resto (19) en el servicio doméstico.

La terciarización también se acentúa. La proporción de ocupados en los servicios creció del 71,2 al 74,6 por ciento de los ocupados no agrícolas entre 1990 y 2001. Noventa y seis de cada 100 nuevos empleos durante el período fueron generados en dicho sector. Más de la mitad (54 de cada 100) de los nuevos empleos fueron en servicios comunales y personales, 25,4 en el comercio y 6,6 en el transporte. Por último, el tercer proceso fue la desprotección pues aumentó la participación de trabajadores sin contratos y con contratos temporales los que no incluían el acceso a la protección laboral y social. En relación a la protección social, 43 de cada 100 nuevos empleos creados no generaba acceso a los servicios de seguridad social.

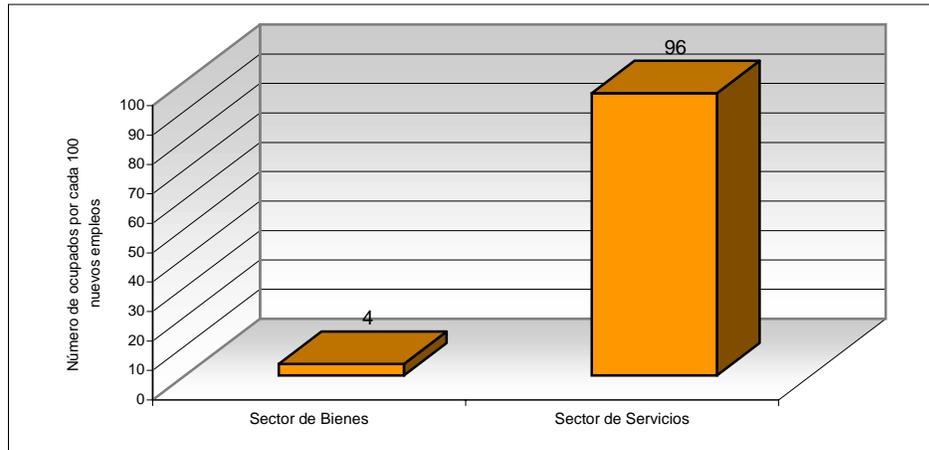
Los tres procesos mencionados no son independientes. Por el contrario, se superponen pues la informalidad se concentra en los servicios y resulta en desprotección. Los servicios se concentran a su vez en actividades de baja productividad porque los servicios asociados a la globalización y a la modernización, si bien de importancia creciente, son todavía marginales en el conjunto. La desprotección se superpone a los dos procesos anteriores. Juntos implican un aumento de la inestabilidad e incertidumbre al aumentar la importancia relativa de puestos de trabajos con menor duración y mayor desprotección laboral y social.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA 1990-2001 CREACIÓN DE EMPLEO POR ESTRATO OCUPACIONAL
(Porcentaje)



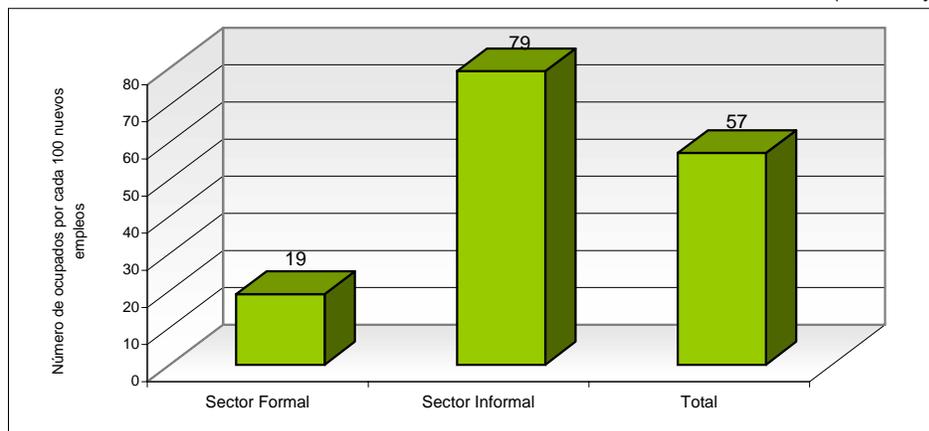
Fuente: OIT 2002.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA 1990-2001 CREACIÓN DE EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Porcentaje)



Fuente: OIT 2002.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA 1990-2001 CREACIÓN DE EMPLEO ASALARIADO SEGÚN COTIZACIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL
(Porcentaje)



Fuente: OIT 2002.

Por último, cabe considerar la volatilidad de las remuneraciones para determinar si la misma contribuyó a generar mayor incertidumbre. La evolución de los salarios reales en las tres últimas décadas señala que en promedio para América Latina, la volatilidad registrada en la década de los 80 duplica la registrada en los 70. Sin embargo, en la década de los 90 retorna a niveles similares a los del 70 (De Ferranti et al., 2000). Ello se explica en gran medida por la reducción significativa y generalizada de las tasas de inflación en la última década. En particular, se destacan reducciones de volatilidad significativas en países que pasaron de tasas de inflación muy altas (incluso algunos con hiperinflación) a tasas moderadas o bajas como Argentina, Bolivia, Chile, Brasil y Perú. Por otro lado, la menor volatilidad de los salarios reales se traduce en una mayor inflexibilidad a la baja y en trasladar el mayor peso del ajuste en los shocks al empleo con el consiguiente aumento del desempleo.

La volatilidad de los salarios reales, sin embargo, no capta en su totalidad el comportamiento de los ingresos del trabajo por limitaciones de cobertura y conceptuales de la información disponible. Las mediciones de salarios no incluyen por lo general los ingresos del trabajo percibidos en empresas pequeñas o por trabajadores sin contratos o por los que trabajan por su cuenta. Como se señaló más arriba, son estas categorías las que han aumentado su participación en el empleo y sus ingresos son por lo general más inestables que los salarios. Su inclusión podría modificar las conclusiones alcanzadas. Información parcial presentada por CEPAL (2000³), muestra que las diferenciales de ingresos entre calificados y no calificados aumentan en la década de los 90. La relación entre los ingresos laborales de la mano de obra calificada y los salarios del sector formal se expande en 24 por ciento y la relación entre los primeros y los asalariados en empresas informales lo hace al 28 por ciento, ambos entre 1990 y 1997. Las diferencias entre los salarios percibidos alcanzan en 1997 a 2,3 y 3,6 veces respectivamente.

Las disparidades de las remuneraciones medias entre el sector formal y el informal se expanden en 10 por ciento en el mismo período siendo las diferencias en sus niveles de 2,1 veces. Aunque las disparidades de los salarios entre ambos sectores se mantuvieron sin variaciones significativas en la década el nivel de salarios formales es 1,5 veces el percibido en el sector informal. La disparidad formal-informal tendió a aumentar en los países que crecieron más rápido y disminuyeron en los que disminuyó el ingreso promedio de los ocupados urbanos y particularmente en aquellos donde las remuneraciones formales se contrajeron más que las informales. En los países con escaso crecimiento la mantención o el empeoramiento de la desigualdad no provino tanto de un aumento de la disparidad como de la expansión del desempleo, la baja de salarios y la mayor capacidad de los grupos de ingresos más altos de defender su participación en el ingreso total.

El segundo ámbito relacionado con la inestabilidad se refiere a la pobreza. Dos observaciones, entre otras, son de interés. La primera es que la pobreza ha seguido las variaciones del ciclo, aumentando en los 80's durante el ajuste y disminuyendo en la recuperación de los 90's, pero sin recuperar los niveles iniciales. El porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza disminuyó entre 1990 y 1999 del 41 al 35,3 por ciento, superando todavía el 34,7 por ciento registrado en 1980. El porcentaje de indigentes se redujo del 17,7 al 13,9 por ciento en el mismo período, también todavía por encima del 15 por ciento de 1980. No obstante, el número de pobres aumentó en alrededor de 11 millones, aun cuando los indigentes disminuyeron en 4 millones, (CEPAL, 2001). La inestabilidad generó no solo más pobres, sino además, nuevos pobres.

Debe destacarse la importancia que tienen los ingresos que provienen del mercado de trabajo en el hogar los que contribuyen con alrededor del 80 por ciento del total. Las transferencias solo representan el 13 por ciento. Por otro lado, el ingreso del jefe de hogar continúa contribuyendo con alrededor del 70, aunque las contribuciones de los demás miembros del hogar aumenta, particularmente de las mujeres (CEPAL, 2002). Ello indica que el mercado de trabajo es el

principal transmisor de la inestabilidad, mientras que las políticas sociales, aunque importantes, tienen un papel limitado. Señala también que la incorporación de nuevos perceptores de ingresos en el hogar es determinante importante para que el hogar supere la pobreza lo que, a su vez, depende de las oportunidades de empleo e ingresos.

La segunda observación, se refiere a la incidencia de las crisis sobre los pobres. Si bien está probado que el crecimiento o la falta del mismo afectan a los pobres en proporción similar al promedio, la intensidad de las crisis tiene efecto diferenciado, afectando más a los pobres cuando son de mayor magnitud (De Ferranti et al. 2000). Ello en función de que tienen mecanismos de defensa más limitados, lo que les obliga a reducir los niveles de consumo o a liquidar activos para enfrentar las crisis de mayor duración o intensidad.

El tercer ámbito se refiere a la distribución de los ingresos. Sobre este aspecto cabe formular tres observaciones. La primera es que, a diferencia de la pobreza, la distribución ha mostrado ser asimétrica y menos elástica ante variaciones en el crecimiento. Por un lado, se deteriora en las crisis, pero no mejora en la recuperación. La concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini que en el período 1960-1980 había descendido de 0,53 a 0,50 en promedio para 13 países de América Latina. A partir de ese año el coeficiente crece a 0,53 en 1990 y a 0,54 a fin de los 90. Más aún, la recuperación tiende a beneficiar en mayor medida a los grupos de ingresos más altos. Mientras el decil más rico duplicó su ingreso entre 1980 y el 2000, el 40 por ciento más pobre lo mantuvo constante (OIT, 2002). Entre el 60 y el 90 por ciento de desigualdad se explica por la alta participación del decil superior (BID, 1996). Por este motivo el crecimiento ha disminuido su eficacia como instrumento para reducir la pobreza a través del tiempo. En la década del 60 por cada punto adicional de crecimiento la pobreza disminuía 0,98 punto porcentual, en los 70, 0,69; mientras que en los 90 el coeficiente se reduce a 0,12 (OIT, 2002). A diferencia de la evolución de la pobreza, las condiciones de desigualdad en la Región no han mejorado en los 90's en casi ningún país. Solo en Uruguay y Panamá se observa una mejora en la equidad en los 90.

La segunda observación, es que los más afectados han sido los grupos de ingresos medios, aún más que los pobres. En los países que sufrieron un deterioro distributivo, las distancias entre los ingresos medios se acrecentaron, como se señaló, más por el crecimiento del decil superior que debido al deterioro del estrato más bajo. De hecho la desigualdad creciente coincidió con una reducción de la pobreza, excepto en Uruguay. El resultado fue una pérdida de participación de los estratos medios, que lograron captar una parte mucho menor del aumento del ingreso por el deterioro de la situación de empleo. Para ellos se combinó el efecto del mercado de trabajo con el cambio en la política social. Esta última se ha focalizado crecientemente en los más pobres, ganando en eficacia pero a costa de los grupos medios, dada la dificultad de transferir ingresos de los grupos altos hacia los otros (Klein y Tokman, 2000; Cepal 2001a).

Por último, es necesario analizar la pérdida de coherencia social del sistema. Existen tensiones de diferente signo generadas por el cambio, pero que en general tienden a fragmentar más que a homogeneizar la estructura social. Las tensiones se generan por los cambios de trayectorias ocupacionales y por la mayor movilidad que caracteriza el mercado de trabajo. Algunas son ascendentes, pero otras no. Lo cierto es que en ambos casos van acompañadas de situaciones de mayor inestabilidad. Se debilitan también procesos tradicionales de movilidad ascendente, algunos de ellos por agotamiento, otros por cambio de dirección. En particular, la urbanización y la modernización de la estructura de empleo. Se acompaña también con una pérdida de la capacidad de homogeneización de la política social la que se focaliza beneficiando a los más pobres pero afectando a los grupos medios. Esto opera tanto por el lado de la adquisición de servicios públicos (que eran gratuitos y pasan a ser transados), de la diferenciación en la calidad de los mismos (por efecto de la privatización, educación y seguridad social) o de la interrupción de los subsidios cruzados entre grupos de distintos niveles de ingresos y similares necesidades (salud) (Klein y Tokman, 2000).

V. Hacia el manejo del riesgo.

En esta parte del trabajo se revisan los espacios de intervención a diferentes niveles. A partir de la homogeneización de enfoques en lo económico y en lo ideológico, existe un cierto determinismo en la aceptación de resultados sociales, que generan insatisfacción por la mayor incertidumbre y el deterioro en los niveles de pobreza y equidad.

Ello, por cierto, es en parte importante el resultado de la nueva forma de funcionamiento en el marco de la globalización, la que restringe los grados de autonomía e impone sanciones mayores a los errores que resultan del proceso de ensayo y error inherente a la adopción de decisiones en materias de política económica.

Se ha prestado poca atención, por otra parte, a una serie de visiones, que sin llegar a constituir una alternativa al modelo de funcionamiento, introducen matices no marginales en el manejo del instrumental. Crecientemente dichas propuestas innovadoras, surgidas por lo general, del ámbito académico, han penetrado gobiernos e instituciones internacionales en un marco de insatisfacción con los resultados obtenidos (CEPAL 2000, Ffrench-Davis 1999, Krugman, 1999, Stiglitz, 2002, entre otros). Se abre, entonces, un espacio propicio para la innovación.

Es importante también diferenciar las posibilidades de intervención en cuanto a los objetivos buscados. Por un lado, se busca reducir el riesgo mediante políticas preventivas que puedan impulsarse a nivel internacional o nacional y en este último, tanto macroeconómicas como más específicas en el campo de las regulaciones laborales. Con ello se busca atenuar la dimensión del problema a enfrentar. Por otro lado, el riesgo puede también enfrentarse tratando de mitigar el daño potencial que puede generar

recurriendo al aseguramiento o a políticas de protección social. Por último, el riesgo convertido en hecho cierto amerita compensar a los afectados mediante medidas específicas que provean de ingresos, empleo o de reinserción productiva.

Abordaremos esta tarea en cuatro niveles:

- El primero, se refiere al manejo de la inestabilidad que proviene del ámbito internacional.
- El segundo, a la política macroeconómica más adecuada para suavizar los efectos de los shocks.
- El tercero, a las políticas laborales, las que crecientemente se han convertido en el espacio de búsqueda de flexibilidad ante la rigidez aceptada de las políticas macro e internacional.
- El cuarto, se refiere al examen de las políticas sociales y en particular, de las de protección en la perspectiva de compensar a los grupos más vulnerables y de “blindar” los programas que son imprescindibles para el desarrollo futuro.

5.1. Políticas para regular las fluctuaciones internacionales

La volatilidad externa se ha transmitido tradicionalmente, tanto en la esfera del comercio como del financiamiento. Sin embargo, la disminución de las barreras al comercio y la liberalización de los mercados de capital ha acelerado la velocidad en el proceso de irradiación de la inestabilidad y ha aumentado la profundidad de los efectos, ya que el contagio entre países, acentúa el carácter pro cíclico de los flujos de capital.

No obstante, existen instrumentos de aseguramiento y de diversificación de riesgos, que permiten atenuar la intensidad de los shocks y en ocasiones, distribuir sus efectos en el tiempo.

Los países pueden actuar de manera preventiva para evitar que los auges económicos, asociados a entradas de capitales importantes, conduzcan a eventuales crisis. El manejo prudencial de las crisis debe implementarse mediante una adecuada política de pasivos y evitando desequilibrios de precios importantes, particularmente del tipo de cambio y de los precios de los activos. Asimismo, un régimen cambiario que permita una cierta estabilidad y la flexibilidad necesaria para adaptarse a los shocks financieros externos puede contribuir. Como también puede prevenir el mantenimiento de reservas que cumplan el papel de “auto seguro” en las crisis.

Los shocks de términos de intercambio, se aseguran con operaciones de cobertura y futuros y en la base, con una diversificación de la estructura de comercio. Estas posibilidades, sin embargo, son limitadas en América Latina, por la alta concentración de las exportaciones en pocos productos, generalmente recursos naturales, y por la volatilidad recurrente de los precios de dichos productos.

Los movimientos de capital, cuya importancia es creciente, también han mostrado ser una fuente de volatilidad y generalmente refuerzan, más que atenúan, la intensidad del ciclo. El desarrollo de los mercados de capitales y el refuerzo de la integración de los mercados nacionales al mercado internacional, puede permitir la introducción de instrumentos de diversificación de riesgo hoy día escasamente disponibles en la mayoría de los países latinoamericanos. Sobre este tema existe aún debate sobre el grado de apertura del mercado de capitales, ya que las experiencias han sido diversas y la regulación de los flujos ha permitido disminuir las fluctuaciones de corto plazo.

A nivel internacional es necesario generar una instancia de financiamiento de emergencia que cumpla el papel de prestamista de última instancia. Dicho papel puede ser desempeñado por el

FMI que posee una nueva posibilidad, la Línea de Crédito Contingente que permite enfrentar los problemas derivados del contagio financiero y que todavía no ha sido utilizada por ningún país. Asimismo, la ampliación de los recursos disponibles por la emisión transitoria de Derechos Especiales de Giro contribuiría a proveer la liquidez necesaria en momentos de crisis. Por otro lado, ante la alternativa de incapacidad de pago sería de utilidad contar con reglas multilaterales para la renegociación de la deuda externa. Si bien las moratorias pueden resultar costosas, un mecanismo acordado a este nivel permitiría enfrentar las crisis de liquidez y solvencia y permitir la participación del sector privado en la solución distribuyendo los costos y riesgos de manera más equilibrada entre deudores y acreedores. Este mecanismo no sustituiría, sino que podría complementar, la provisión de fondos de emergencia. (Cepal, 2001)

En el nuevo escenario de globalización, surgen temas adicionales que pueden requerir de intervención no tanto para disminuir las fluctuaciones, sino para regular la competencia entre países. En particular, las dimensiones laborales han adquirido importancia. Ello en su doble vinculación como determinantes de la competitividad y por los efectos que la expansión comercial puede tener sobre el empleo, la pobreza y la equidad.

A nivel multilateral la búsqueda de un mecanismo de regulación para evitar la competencia desleal o el “dumping social” ha registrado avances significativos. Se ha abandonado a nivel multilateral, al menos temporalmente, la posibilidad de vinculación entre condiciones laborales y comercio en el caso de violaciones, dado el peligro de su uso arbitrario como mecanismo de protección comercial y se ha estructurado un acuerdo con carácter universal en la OIT sobre la base de adoptar un “piso laboral común” de derechos fundamentales en el trabajo. Su respeto constituye un compromiso adquirido por todos los países que intervienen en el comercio internacional (Tokman, 1999 y 2002b).

Existen además, una diversidad de mecanismos innovadores introducidos en los acuerdos de libre comercio y de integración económica y en particular, en América Latina. Algunos, como el MERCOSUR, adoptan el modelo de no vinculación y de sanciones morales en relación a un conjunto de derechos laborales, avanzando en relación al mecanismo multilateral en materia de cobertura de derechos con la inclusión de las condiciones de trabajo y a eventuales medidas para corregir las violaciones. Otros, como los acuerdos entre países de la Región y de Norteamérica (NAFTA, Chile-US), incorporan mecanismos de sanciones pecuniarias, eventualmente conducentes a la suspensión de los beneficios derivados de los acuerdos comerciales en caso de violaciones recurrentes de las leyes laborales vigentes en cada país destinadas a proteger los derechos fundamentales de los trabajadores.

5.2 Las políticas macroeconómicas con orientación anti-cíclica.

Las políticas macroeconómicas convencionales, han jerarquizado el mantenimiento de los equilibrios, aún en un contexto reconocidamente más volátil. Ello conduce en muchos casos, a agregar la pérdida de autonomía derivada de la mayor integración a la economía internacional, con el carácter pro cíclico que adquieren las políticas al tratar de alcanzar equilibrios independientemente de la etapa en que se encuentre el ciclo. El resultado es muchas veces, un costo de sobrecontracción con efectos negativos sobre el empleo y los ingresos.

Como señala Ocampo en un trabajo reciente (Ocampo, 2001 y Cepal, 2000), si bien la política macroeconómica tiene especificidades nacionales el control de la volatilidad se favorece mediante la combinación de tres conjuntos de políticas:

- Primero por políticas macro consistentes y flexibles, que eviten desequilibrios en los precios más relevantes y acumulación de deudas cuantiosas.
- Segundo por un sistema de regulación y supervisión prudencial con clara orientación anticíclica.
- Por último, una “política de pasivos”, que maneje los vencimientos de las deudas del país.

En particular, para los propósitos de este trabajo, interesan destacar, entre otros, cuatro aspectos de importancia: El primero, se refiere a la política fiscal, dado que el compromiso exclusivo con el mantenimiento del equilibrio, la convierte en un poderoso instrumento que profundiza las fluctuaciones. Por el contrario, se reconoce crecientemente que el manejo de la misma debe buscar equilibrar la posición estructural más que coyuntural del sector público; para ello es necesario incorporar una perspectiva de más largo plazo de los parámetros fundamentales (M.Marcel, M.Tokman, R.Valdés y P.Benavidez, 2001 y 2001a). Ello permite que la política fiscal desempeñe un papel de estabilizador, disminuyendo el peligro de aumentar los desequilibrios cuando se opera con criterios coyunturales.

El segundo aspecto se refiere al manejo de la política cambiaria y su relación con la política monetaria. Ha sido común la tendencia en América Latina, particularmente antes de la crisis asiática, de fijar el tipo de cambio o rezagarlo como instrumento para disciplinar la inflación. Los resultados en este campo fueron exitosos, particularmente teniendo en cuenta la tradición de altas inflaciones que registran los países de la Región. El costo del rezago o la rigidez cambiaria, fue recargar el ajuste en la política monetaria, en un contexto donde las posibilidades de políticas fiscales más restrictivas enfrentaron obstáculos políticos mayores particularmente después de los grandes esfuerzos que se hicieron para alcanzar equilibrios fiscales. Ello determinó un alza excesiva de las tasas de interés, una sobrecontracción económica y como consecuencia, una expansión del desempleo¹. La combinación de instrumentos es difícil de predeterminedar y debe responder, como se señaló, a las especificidades nacionales. Se requiere, sin embargo, una adecuada mezcla de flexibilidad y credibilidad de los instrumentos para que tengan efectividad.

Un tercer aspecto a considerar, son los efectos distributivos de los cambios en los precios relativos. Las decisiones de política macro afectan precios claves y generan ganadores y perdedores y por lo tanto, no solo cambios en la distribución de los ingresos, sino además de los activos. En general, políticas macroeconómicas que resulten en estabilidad de precios favorecen a los sectores más pobres. Sin embargo, si ello es el resultado de una combinación de tipo de cambio fijo o rezagado junto a políticas fiscales y monetarias sobre-contrastivas, dicho resultado puede verse compensado por las pérdidas de ingresos y bienestar que resulten del mayor desempleo y la reducción del gasto social. A ello debe agregarse que ante situaciones exitosas de control de la inflación los salarios reales se tornan inflexibles a la baja, porque variaciones de los mismos requieren afectar los salarios nominales. Como resultado el ajuste del mercado de trabajo tiende a ser de cantidad más que de precio y por ende, con expansión del desempleo y con cambios en la distribución de ingresos entre "insiders" y excluidos.

Un cuarto aspecto se relaciona con la correlación positiva que existe según Rodrik, (1998), entre apertura y tamaño del gobierno medido por el gasto público. Contrariamente a lo esperado, la apertura va acompañada de más mercado pero además, de más gobierno sugiriendo una complementariedad entre ambos. La causa parece radicar en la necesidad de proveer seguro social

¹ Entre 1993 y 2001 el tipo de cambio real efectivo de las importaciones para América Latina se apreció en promedio el 8%; mientras que la inflación anual se redujo de una tasa cercana al 900% en 1993 al 6% en el 2001. Mientras tanto las tasas de interés anual llegaron al 21% real en 1998. Recién a partir de fines de 1998 y en particular, en Brasil en 1999 se comienza a corregir la política cambiaria y la devaluación permite ajustar las tasas de interés hacia abajo. Ilustran la magnitud del desequilibrio los casos de Argentina y Brasil, países en los que las tasas de interés reales activas alcanzaban a 28% y a 48% respectivamente entre 2001 y 2002 (CEPAL, 2002).

en los países que por su grado de apertura están más expuestos al riesgo y por ende, tienen una necesidad mayor de mitigarlo. Esta conclusión basada en la evidencia empírica comparada entre países, recibe además apoyo en ejemplos específicos, donde cambios en el grado de inserción a la economía internacional estuvieron acompañados por una expansión del gasto público, particularmente en programas de compensación social.

Así ocurrió en los países pequeños de Europa (Suecia, Austria y Holanda), que complementaron su liberalización comercial con programas de inversión, políticas de ingresos, subsidios y transferencias. Situación similar aconteció en España en 1986 previo a su entrada a la Unión Europea y en Chile en 1990 después del gobierno militar de Pinochet. En los Estados Unidos se introdujeron también programas que ampliaron los beneficios de desempleo y otorgaron subsidios para capacitación y reubicación de trabajadores desplazados por las importaciones derivadas de la liberalización multilateral (GATT) o más recientemente, en el acuerdo de integración de Nafta. Asimismo, históricamente el desarrollo del Estado Bienestar en Europa no solo acompañó un período de crecimiento económico acelerado, sino que ambos se reforzaron mutuamente. Ello por efecto de dos consecuencias: el efecto estabilizador de las transferencias sociales en el ciclo y la contribución positiva del seguro social para que los trabajadores se ajustaran al cambio económico.

5.3 Las políticas microeconómicas para la innovación y el crecimiento

El manejo adecuado de la política macro particularmente con orientación anti-cíclica en la coyuntura, es una condición necesaria pero no asegura por si mismo la recuperación del crecimiento y su permanencia en el tiempo. Esto último constituye un requisito para generar empleo y disminuir la pobreza. Se requiere, entonces, recurrir a políticas microeconómicas que promuevan la innovación, el aprendizaje y las complementariedades entre sectores, para permitir aumentar la productividad, generar economías de escala y reforzar la capacidad de competir de manera sistémica (Katz y Cimoli, 2001 y Cepal, 2001).

Sobre este tema cabe reflexionar acerca de dos aspectos importantes. El primero se refiere a la necesidad de invertir en la generación de conocimiento y competencias de los trabajadores. Se ha estado produciendo un proceso de reconversión industrial acompañado por un aumento de la concentración que ha significado destrucción de empleos en una primera etapa, pero que posteriormente permite recuperar los niveles de productividad en base a la incorporación de trabajadores con mayor conocimiento. Existe, sin embargo, un rezago en las políticas laborales y de recursos humanos que concebidas para una fase inicial de reconversión con reducción de la ocupación, no responden a las necesidades de calificaciones que demanda la tecnología incorporada en una etapa posterior. Se produce una inconsistencia entre facilitar el ajuste y generar las condiciones de estabilidad necesarias para incentivar la inversión en conocimiento. Sobre este aspecto volveremos en la sección siguiente.

El segundo aspecto se refiere a las pequeñas empresas, las que proveen una alta proporción del empleo pero a la vez, concentran los mayores niveles de desprotección y precariedad. Su comportamiento en el ciclo, contrariamente a lo que ocurre con las empresas de mayor tamaño, es anticíclico; pero dependiendo de la manera en que se financia su papel compensatorio en la contracción, se afecta su capacidad de contribuir a la recuperación. Relaciones laborales menos formalizadas y un papel empresarial muchas veces con rasgos paternalistas, determinan una sobreprotección de la ocupación en las pequeñas empresas. Con ello, contribuyen a compensar el efecto negativo en la recesión. Sin embargo, superada la crisis su evolución depende de como se financia la retención de trabajadores. Si ello se hace, como es usual, recurriendo a un

endeudamiento de alto costo (resultado de su limitado acceso a los mercados de capital, aumentado por el alza en la tasa de interés durante el ajuste), su situación patrimonial y financiera afecta su capacidad de recuperación y en muchos casos significa la desaparición de empresas. Es durante ese período, cuando las empresas de mayor tamaño comienzan a recuperar su ritmo de crecimiento y de generación de empleo, que las pequeñas empresas destruyen puestos de trabajo. Esta situación con efectos sobre el desempleo, tiende a trasladar un riesgo mayor a trabajadores y empresarios, que carecen de sistemas adecuados de protección social o de seguros que le permitan protegerse durante la coyuntura desfavorable.

5.4 Políticas laborales: entre la estabilidad laboral y la protección al desempleo

Las políticas laborales pueden analizarse bajo dos perspectivas. Por un lado, en cuanto componente importante para determinar la capacidad de competir internacionalmente y por otro, en relación a las políticas directas de aseguramiento frente al riesgo de desempleo.

En el primer plano, la orientación prevaleciente ha puesto el énfasis en la búsqueda de la flexibilidad y la reducción de costos, particularmente los laborales, como medios para mejorar la competitividad (Tokman, 2001). Las políticas laborales vigentes fueron diseñadas en la mayoría de los países para proveer un nivel de estabilidad en el empleo relativamente alto. Para ello la legislación laboral introdujo regulaciones para disminuir el riesgo del despido y protegió a los trabajadores en su puesto de trabajo. Su racionalidad estuvo fundamentalmente basada en la necesidad de proveer protección y generar un sustituto al seguro que los mercados no podían suministrar. El costo de dicha regulación ha sido una mayor rigidez y el encarecimiento del despido. La legislación se adaptó a las condiciones económicas existentes, pero fue resultando inadecuada para el mundo actual caracterizado por mayores fluctuaciones macroeconómicas, alto desempleo, rápido cambio estructural, gran incertidumbre y creciente heterogeneidad de ocupaciones y trabajadores.

De allí la popularidad creciente de la estrategia defensiva, que ha traído aparejada una generación de reformas laborales que busca la flexibilización del término del contrato individual de trabajo y de las condiciones de trabajo mediante la reducción de los costos de salida y la introducción de nuevos contratos atípicos como alternativa al contrato prevaleciente por tiempo indeterminado. Se combinan además las reformas del contrato individual con la descentralización de la negociación colectiva; particularmente en aquellos países donde todavía se negocia a un nivel superior a la empresa, como mecanismo para asegurar que los salarios se fijen de acuerdo a los niveles de productividad.

El resultado de estas reformas ha sido un aumento de la flexibilidad a costa de mayor inestabilidad y desprotección. Esta última resulta tanto por la emergencia de un alto contingente de trabajadores sin contrato como porque, a pesar de que la legislación no desprotegió los contratos atípicos, en la práctica el grado de cumplimiento de las obligaciones legales es menor. A su vez, la inestabilidad ocupacional de los trabajadores afectó los incentivos para la inversión en capacitación y desarrollo de competencias de los trabajadores. Ambos factores precipitaron el agotamiento de la estrategia defensiva.

Como respuesta al agotamiento emergió, en los países más desarrollados y en las grandes empresas, una estrategia alternativa que asigna la prioridad al aumento de la productividad, a la innovación y el aprendizaje. Ella requiere inversión en conocimiento, lo que a su vez, hace necesario la existencia de ciertos grados de estabilidad laboral. La inestabilidad laboral no incentiva la inversión de los empresarios en capacitación pues la apropiación de los beneficios

futuros sobre la productividad se torna incierta y los trabajadores carecen de motivación para dedicar el esfuerzo y el tiempo que se requiere para aprender pues perciben su temporalidad en la ocupación. Requiere también, relaciones laborales de cooperación más que de confrontación y ellas tienen mayores posibilidades de desarrollarse en un marco de respeto de los derechos de los trabajadores, de oportunidades de diálogo y de participación en los eventuales beneficios.

Estas alternativas estratégicas afectan también los incentivos para la atracción de inversión extranjera. Estudios recientes de la OECD (2001) confirman que el capital transnacional se moviliza en busca de mano de obra calificada y de mayor productividad, más que por mano de obra barata, ya que la misma no posee la capacidad para producir y responder por la calidad de los productos generados. Obviamente, el efecto sobre el empleo, la pobreza y los grados de equidad de ambas opciones estratégicas son diferentes.

El desafío mayor consiste en restablecer el equilibrio entre estabilidad y flexibilidad, de manera de facilitar el funcionamiento económico en un marco que demanda adaptación continua, pero donde los trabajadores necesitan condiciones de estabilidad no sólo para disminuir la incertidumbre que los afecta, sino además para aportar al aumento de la productividad. Han surgido innovaciones en el campo de las regulaciones laborales, en parte como reacción al uso exagerado de las estrategias defensivas, que tienden a equilibrar las necesidades de estabilidad y las de flexibilidad.

La primera ha sido limitar la amplitud de introducción de contratos flexibles, compensando la necesidad de flexibilidad con reducciones de las rigideces del contrato por tiempo indefinido. Las modalidades han sido variables desde limitar el uso de contratos atípicos por ley (España en 1997 y en Argentina en 1998 y 2000) acompañado por facilitar el proceso judicial de despido en el primer caso y por la reducción del costo y ampliación del período de prueba en el segundo; o condicionar la amplitud de su introducción a la negociación colectiva (Brasil en 1998).

Como alternativa, en Holanda se difundió el uso del contrato a tiempo parcial, de mayor flexibilidad, que permitió la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y la reducción del desempleo, pero transcurrido un período de renovación, el contrato adquiere condiciones de protección y estabilidad similares al contrato de largo plazo. Mas aún, la mayor flexibilización contractual fue compensada en parte por la aceptación de las organizaciones empresariales de la reducción de la duración de la jornada de trabajo a 35 horas (Visser y Hemerijck, 1997). Esta modalidad también se incorpora en la reciente reforma de Chile, aunque sin acuerdo de las partes. Una alternativa adicional ha sido la introducción de "flexibilidad negociada" donde trabajadores y empresarios acuerdan características y grados de flexibilización y las compensaciones que consideren necesarias. En algunos casos, pueden incluso sustituir lo establecido por la legislación laboral.

Una segunda vía de intervención consiste en mitigar el riesgo de desempleo mediante el aseguramiento. Con este objetivo se han introducido los seguros de desempleo, que atenúan, en medida variable según los países, la pérdida de ingresos durante el período de cesantía. La experiencia muestra que el uso del seguro es sustituto de la protección mediante las regulaciones laborales. A mayor cobertura del seguro de desempleo, menor protección en el puesto de trabajo existe en la experiencia internacional.

El seguro de desempleo fue inicialmente concebido para enfrentar situaciones de desempleo cíclico, de escasa magnitud y corta duración. Se diseñaron teniendo como objetivo proteger los ingresos de los trabajadores menos calificados en regímenes de producción estandarizados, familias con un solo receptor de ingresos y negociaciones colectivas centralizadas que permitían comprimir las estructuras salariales. Se combinó además con asistencia social, cubriendo respectivamente los riesgos de pérdida de ingresos del trabajo por desempleo involuntario y

asegurando un nivel mínimo de subsistencia. Su carácter de seguro social público se justificó sobre la base de que las asimetrías de información existentes en el mercado no permitían la operación eficiente de un seguro privado.

A pesar de su difundida adopción en los países más desarrollados se han registrado crecientes reformas tendientes a reducir los criterios de elegibilidad y los beneficios, justificado tanto por la necesidad de disminuir los potenciales efectos negativos como por la magnitud de recursos requeridos para enfrentar el cambio de naturaleza en la situación de desempleo. Las distorsiones potenciales en el mercado de trabajo consisten en la existencia de una "trampa de desempleo" que desalienta la búsqueda de empleo por la existencia de ingresos alternativos provenientes del seguro y de una "trampa de pobreza" que desincentiva a los trabajadores ocupados con bajo nivel de remuneración por aumentar su esfuerzo en el trabajo. Ambos efectos pueden incrementar el salario de reserva y afectar la tasa de desempleo de equilibrio.

Por otro lado, el desempleo ha adquirido altas dimensiones, su duración ha aumentado y afecta a los trabajadores con menores niveles de educación. La negociación colectiva ha incorporado crecientemente incentivos salariales personalizados introduciendo tensiones a los criterios de "igualdad de pago para igualdad de trabajo" y los hogares han pasado de tener un solo perceptor de ingreso a dos. En los países de la UE las tasas de desempleo han llegado al 10% promedio, la mitad de los desempleados lleva más de un año en esa condición y la mitad se ubica en los tramos más bajos de la escala educativa. En Inglaterra por ejemplo, los hogares con un solo perceptor de ingreso representaban el 70% a comienzos de los 60's y se redujeron a 30% en los 90's, mientras los hogares con dos perceptores pasaron del 28 al 55%. En este panorama de desempleo diferente, los recursos necesarios se han multiplicado, los períodos de cobertura debieron alargarse y las familias, por su parte, generaron sus propios mecanismos de auto-aseguramiento mediante la incorporación de mano de obra secundaria al mercado de trabajo (Buti, Franco y Pench, 2000). Las reformas en los países europeos se han concentrado en ajustar las políticas sociales a las nuevas condiciones demográficas y económicas y buscar sistemas alternativos como la transición de sistemas de "pay as you go" a sistemas de pensiones contributivas, el cambio de los beneficios de desempleo por subsidios al empleo y cambios en el diseño de la protección social para aumentar su eficiencia.

La difusión de seguros de desempleo en los países en desarrollo y en América Latina en particular, ha sido restringida tanto por las características estructurales del mercado de trabajo como por la insuficiencia de recursos para financiarlo. Las tasas de desempleo pueden alcanzar niveles significativos y coexisten con una ocupación informal que supera a la mitad de la ocupación urbana. Con ello las zonas grises son abundantes.

En general los países latinoamericanos dedican una escasa proporción de recursos a políticas laborales activas y pasivas. La proporción del PIB dedicada a este propósito es 1/7 de la destinada por los países de la UE y a diferencia de estos últimos, la asignación para políticas activas supera a las pasivas. En promedio se destinan en la UE 2,15% del PIB para financiar protección al desempleo. En comparación, Brasil, el país que más recursos dedica a este propósito en la Región, destina 0,19% de su PIB. Existen seguros o asistencia social para el desempleo en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Los seguros son de naturaleza contributiva, financiados con aportes tripartitos (trabajador, empleador y gobierno). Proporcionan beneficios definidos y con duración variable entre 3 y 12 meses. Algunos agregan la obligación de capacitarse o aceptar ofertas de trabajo como mecanismo para reducir el riesgo moral. Su cobertura ha sido limitada no superando en los años de mayor utilización al 7% de los desempleados (Argentina 1994) y han mostrado escasa adaptabilidad a la evolución del ciclo.

Debe señalarse que la escasa significación de los mecanismos de protección al desempleo ha estado acompañada por una legislación laboral que protege la estabilidad ocupacional mediante

indemnizaciones altas y considerables costos de salida del contrato de trabajo. Una innovación dentro de esta perspectiva, introducida en Brasil, Colombia, Perú y Panamá, ha sido separar las indemnizaciones de las reservas generales de las empresas y consignarlas en cuentas individuales nominativas de los trabajadores. Su utilización en algunos casos cubre además de la cesantía, la posibilidad de obtener adelantos para vivienda u otras necesidades hasta un determinado monto. Aún cuando el costo del despido no se altera, el hecho de asegurar la disponibilidad progresiva de los recursos facilita las decisiones y evita los conflictos laborales que se generan usualmente en torno a hacer efectivas las indemnizaciones (OIT, 2001).

La necesidad de introducir una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo para adaptarse a las nuevas demandas ha llevado, como se mencionó más arriba, a abaratar el costo del despido y limitar las indemnizaciones. No ha sido este proceso acompañado por la expansión de seguros o protección al desempleo, lo que permitiría equilibrar la ecuación.

No obstante, el tema ha ganado prioridad en la agenda laboral de la Región y son varios los países que exploran hoy este camino. El caso más reciente es el de Chile que en el año 2001 aprobó la creación de un seguro de cesantía que innova con respecto a los esquemas vigentes. Introdujo un sistema mixto que consiste en ahorro obligatorio en Cuentas Individuales para Cesantía (que son patrimonio del trabajador) y un Fondo Solidario que opera como financiamiento complementario para el pago de beneficios de cesantía. Existe co-responsabilidad en el sentido de que el trabajador debe contribuir al financiamiento y las presiones sobre el componente solidario se controlan mediante el requisito de agotar los fondos propios antes de poder recurrir al Fondo Solidario. Aportan al financiamiento los trabajadores (0.6%), los empresarios (2.4% de los cuales 1.6% se destina a la cuenta individual y el resto al Fondo) y existe una contribución fiscal complementaria. El esquema innova porque además de proteger al cesante, se puede acceder a los fondos acumulados no solo por despido, sino también en el caso de retiro voluntario con lo cual se incentiva la movilidad voluntaria y no se la penaliza con la pérdida de los recursos acumulados por el propio trabajador. Se reduce el costo de las indemnizaciones al computar con cargo a las mismas las contribuciones del empleador en la cuenta individual para la cesantía. Innovo además, al coexistir un componente de solidaridad para los que no logran reunir mediante su ahorro los fondos necesarios para cubrir el nivel mínimo de subsidio de cesantía; y, por último, innova en su administración, puesto que introduce un operador único privado para manejar los recursos acumulados en lugar de los múltiples operadores que usualmente se especializan según la situación de riesgo a cubrir.

5.5 Protección social para la compensación de los afectados

Una vez que el riesgo de quedar desempleado se convierte en un hecho cierto se requiere compensar a los afectados mediante políticas laborales y sociales. Los instrumentos disponibles son generalmente programas de creación de empleos con apoyo público, subsidios a la contratación, capacitación y transferencias en efectivo.

Los primeros son ejecutados directamente por el sector público o a través del sector privado; mientras que los subsidios son transferidos al sector privado y responden a la percepción de que el costo de contratación se encuentra a un nivel tal que impide la contratación. La capacitación opera reforzando o adecuando la empleabilidad y las transferencias compensan la falta de ingreso de las familias más pobres.

La creación directa de empleos con apoyo público resulta uno de los instrumentos mejor evaluados por la rapidez de su efecto sobre el desempleo y porque constituye un vehículo adecuado para manifestar la voluntad política de enfrentar la situación. Como contrapartida, presentan una serie de limitaciones. Han mostrado ser difíciles de expandir debido a sus altos requerimientos de

recursos. La experiencia internacional muestra que los mismos no logran superar el 2-3% del PIB. Tienden a ser pro-cíclicos, pues cuando se necesita expandirlos, más limitaciones de recursos fiscales existen. Por otro lado, se conciben como transitorios y tienden a perpetuarse por el desarrollo de “clientelismo”. Por último, su eficacia económica es restringida, debido a las filtraciones que se registran en su ejecución. Por cada 3 dólares asignados, solo llega 1 dólar a los beneficiarios (Hicks y Wodon, 2000).

Los programas de capacitación son también evaluados positivamente por su contribución a adaptar la mano de obra a las nuevas necesidades y en el caso de los jóvenes, a facilitar su incorporación al mercado laboral. Los subsidios a la contratación pueden cumplir un papel importante, en particular porque trasladan la relación de contratación a las empresas con lo que disminuyen el “clientelismo” y porque generan empleos, al menos para parte de los beneficiarios, de mayor duración al continuar en las empresas una vez agotado el subsidio. Existe, sin embargo, el riesgo de que en la contracción económica sean utilizados para formalizar trabajadores sin contratos ya trabajando en las empresas disminuyendo su efecto sobre la creación de empleos y en la expansión resulten redundantes, porque la contratación podría efectuarse aún con salarios no subsidiados.

Las intervenciones se diseñan para cubrir el riesgo y no tanto, para aliviar la pobreza. A pesar de ello, enfrentar el desempleo en países que no poseen seguros con coberturas satisfactorias y cuyos hogares todavía en proporción significativa depende de los ingresos del jefe de hogar, si contribuyen a este objetivo. Desde una perspectiva de eficiencia económica la intervención del gobierno para proveer seguro social para cubrir riesgos que los seguros privados no pueden cubrir está plenamente justificada por las falencias que presenta este tipo de mercados. La existencia de selección adversa y daño moral conspira contra el aseguramiento privado, así como ocurre también por la dificultad de predecir el número de ganadores y perdedores en determinados períodos o las probabilidades de ocurrencia de los eventos a asegurar.

El seguro social con cobertura universal puede también presentar ventajas importantes de costos sobre los seguros basados en la competencia privada. Como las bases del aseguramiento privado están generalmente orientadas por el establecimiento de primas de riesgo individual, el seguro social puede incluir elementos re-distributivos entre buenos y malos riesgos o subsidios entre asegurados con distintas capacidades de pago. Este es un fenómeno importante dada la orientación reciente de modelos mixtos de aseguramiento tanto en el ámbito de pensiones como en salud.

Las reformas recientes de la seguridad social buscan potenciar las complementariedades entre los sistemas públicos y privados, pero a la vez permiten la coexistencia de lógicas y en el caso de la salud, calidades de servicios, diferentes que segmentan la población cubierta y limitan los subsidios cruzados entre ricos y pobres. Una parte opera con lógica de mercado y capta a la población con capacidad de pago. Queda excluida la población con menores recursos que debe ser cubierta por el sector público recurriendo a recursos fiscales generales y no aprovechando las transferencias que pueden efectuarse entre asegurados o, entre asegurados actuales y futuros, en el caso de pensiones. En la medida que los beneficios ofrecidos por la seguridad social son derechos exigibles ellos pasan a constituir pasivos contingentes de responsabilidad fiscal. En Chile, Uthoff y Titelman (2002) proyectan un aumento del déficit fiscal actual de 0,4% del PIB para cubrir pensiones mínimas y asistenciales a 1,5% una vez que se retiren las generaciones actuales. Hernández y Arenas (2002) calculan que la expansión del déficit fiscal en el mismo país para cubrir el valor de la pensión mínima sería del 0,1% del PIB en la actualidad al 1,3% en el 2037. El déficit estimado depende de factores demográficos, de los porcentajes de la población activa cubierta, de las tasas de reemplazo y de las contribuciones establecidas. En Bolivia se estima que llegaría a 2,3% del PIB y en países como México y El Salvador, estaría en torno al 1,8% (Uthoff y Titelman,

2002). La magnitud de la responsabilidad fiscal no financiada lleva a los autores citados a recomendar el mantenimiento de un pilar público solidario que permita contribuir a compensar los desequilibrios y suavizar crisis fiscales futuras.

La participación pública en los regímenes mixtos se hace necesaria en algunos casos como prestatario, pero en todos, como garante de la solidaridad sistémica. Ello implica reconocer la seguridad social como un derecho cuyo acceso debe ser garantizado a toda la población. Se reconoce, sin embargo, contrariamente a la visión prevaleciente hasta hace unas décadas, que debe existir gradualidad en la expansión de cobertura para conciliar los beneficios con las posibilidades financieras reales de los países. Se promueve también la existencia de regímenes mixtos por razones de eficiencia económica en las prestaciones y en el manejo de los recursos. Pero a la vez, se establece como condición la existencia de un sistema único para todos y la responsabilidad del Estado como garante de que ello sea respetado. En pensiones se deben proveer pensiones mínimas a los que en su vida laboral no alcanzaron una densidad de cotizaciones suficientes y en salud debe protegerse a aquellos que por su nivel de ingresos no logran financiar las etapas de riesgos mayores sea por edad o por enfermedades catastróficas. Al mismo tiempo, debe asegurarse calidades similares para las prestaciones definidas independientemente del prestatario o usuario de que se trate. Existe entonces, una responsabilidad por regular adecuadamente la seguridad social que excede a su responsabilidad financiera.

Por último, el gasto social dirigido especialmente a los pobres para que actúe como complemento del auto-seguro y de sustituto del seguro de mercado en las ocasiones que se requiera debería tener un comportamiento anticíclico. En las recesiones, cuando se dificulta el ahorro o el seguro de mercado no puede cubrir la amplitud de efectos, la expansión del gasto social y en particular, el focalizado debería cumplir dicha función.

La experiencia muestra que dicho comportamiento es difícil de alcanzar. Por un lado, aún cuando el gasto social se expande en la expansión económica; en momentos de contracción, el gasto social por persona pobre tiende a disminuir. Ello señala una doble tarea de manejo. La primera, la importancia de controlar las presiones por expansión del gasto en períodos de crecimiento, porque conspiran contra la posibilidad de mantenerlos en el largo plazo. Y una segunda, referida a la necesidad de proteger o "blindar" el gasto focalizado en la contracción, pues el efecto de la contracción económica se refuerza con el aumento del número de pobres a atender.

En general, se observa un comportamiento más adecuado de los hogares pobres que de los gobiernos frente al riesgo. Los hogares tienden a reforzar el auto-aseguramiento, ahorrando en los tiempos buenos y en las épocas más difíciles. Cuando las recesiones son breves o leves y se perciben como transitorias, son enfrentadas recurriendo a activos como la mano de obra familiar para financiar la baja de ingresos. Solo en las recesiones profundas y largas se recortan drásticamente las inversiones en salud y educación. Los gobiernos tienen dificultades para implementar una política de este tipo, no por falta de información o de conocimiento, sino por la interacción de restricciones políticas y económicas que dificulta la constitución de reservas en épocas de bonanza para financiar las crisis. Para ello las opciones son desarrollar un componente de seguro para cubrir riesgos como el desempleo y la seguridad social o recurrir al endeudamiento en los mercados financieros en las épocas malas para ser pagados en las épocas buenas. Desafortunadamente, como vimos más arriba, los tiempos no coinciden con la disponibilidad de recursos para tal fin, ya que los mercados de capitales se comportan también de manera pro-cíclica, por lo que el diseño de un sistema nacional bien diseñado y financiado constituye de hecho la única alternativa de acción a seguir.

VI. Las tensiones en la sociedad

El funcionamiento económico actual implica un aumento de la inestabilidad y de los riesgos que deben enfrentar las personas y sus familias. El efecto trasciende los niveles individuales y se traslada a la sociedad en su conjunto. Con ello las tensiones aumentan, tanto porque la inestabilidad ocupacional y de ingresos genera incertidumbre, como porque la dinámica social y el grado de cohesión social se altera. Nos concentraremos en esta sección en dos dimensiones de este problema. Por un lado, estos factores resienten el proceso de homogeneización social que históricamente ha sido el vehículo para alcanzar el progreso individual y familiar en un marco de mayor cohesión. Por otro, se afectan también los mecanismos que determinan las posibilidades de superación de la pobreza entre generaciones.

El avance en el proceso de homogeneización se ha producido históricamente a través de la movilidad ascendente y en particular, por la expansión de los grupos medios. Sin embargo, en el marco económico actual son estos grupos los más afectados por las mutaciones en el mercado de trabajo y en la política social.

Por un lado, la reducción del empleo público afectó a los grupos medios, al quedar muchos de ellos cesantes. Para los que lograron reinsertarse en el sector privado, el tránsito significó pasar de empleo permanente y protegido a empleo más inestable y con menor grado de protección; aún cuando ello no haya significado necesariamente menores ingresos. Para los que mantuvieron su empleo público, sus remuneraciones disminuyeron y perdieron status dada la depreciación ideológica que ha sufrido la función pública.

Por otro lado, como empleados públicos gozaban de la protección social incorporada a su ocupación y al igual que los demás grupos medios fueron los principales beneficiarios del acceso universal y gratuito a los bienes y servicios públicos. La pérdida de empleo conlleva pérdida de protección y al mismo tiempo la privatización de los servicios públicos implicó el pago para acceder a ellos. En consecuencia, no es sorprendente que los grupos medios sean los más afectados por los cambios en la distribución del ingreso durante las últimas dos décadas.

En cierta medida dicho retroceso es inherente a la lógica de funcionamiento del nuevo modelo que descansa en la privatización con los consiguientes efectos sobre el empleo público y sobre la provisión de bienes y servicios públicos. Con ello se pretende contribuir a los equilibrios macro en el ámbito fiscal y de precios y al mismo tiempo, aumentar la eficacia económica y distributiva en la asignación del gasto social. El resultado debería ser crecimiento más rápido y disminución de la pobreza. En los países exitosos ello ha ocurrido, pero el costo ha recaído sobre los grupos medios ya que las transferencias de ingresos se producen entre ellos y los pobres, dado que los grupos de mayores ingresos están “protegidos” para no afectar su potencial productivo.

Como resultado encontramos gobiernos más eficientes, economías más equilibradas, un gasto social asignado de manera más eficaz y menos pobres; pero también una distribución del ingreso más desigual y una sociedad donde las distancias entre ricos y pobres no disminuyen y donde la integración social se ve obstaculizada.

Una segunda dimensión relacionada con la pobreza se refiere a los mecanismos de transmisión intergeneracional de la misma. Las familias pobres están afectadas por el desempleo en mayor medida que los ricos y que participan menos miembros del hogar en el mercado de trabajo. Por ende, están más expuestos a los riesgos de pérdidas de ingresos. Se observa, sin embargo, que aún en las experiencias exitosas de expansión de empleo la pobreza disminuye pero el acceso a los nuevos puestos de trabajo se produce discriminatoriamente. La expansión del empleo en las familias pobres es en su totalidad informal, mientras que para los estratos de ingresos más altos predominan los puestos formales. Los primeros tienen escasos requerimientos de educación y calificación, mientras que los otros requieren por lo general estudios universitarios o técnicos. Los hijos de familias pobres registran, a su vez, una tasa mayor de analfabetismo, menos años de escolaridad y a pesar de la expansión de cobertura en la educación, las diferencias de calidad entre las escuelas a las que asisten siguen siendo grandes en relación a la que acceden sus pares provenientes de familias de mayores ingresos. Este factor, se ha visto incluso potenciado por la segmentación creciente entre colegios públicos y privados, siendo estos últimos los que por el tipo de alumnos que captan, gozan de financiamiento más adecuado (Tokman, 2002a).

Se genera, por ende, un círculo vicioso donde la falta de igualdad de oportunidades sesga el acceso al empleo. Los jóvenes de hogares pobres con mayor necesidad de ingresos y menor capital humano, ingresan prematuramente al mercado de trabajo. Los que encuentran trabajo, lo hacen mayoritariamente en puestos de menor productividad e ingresos y con escasas perspectivas de desarrollo de carrera ocupacional. Como resultado, la pobreza tiende a transmitirse entre generaciones. Asegurar el acceso universal a la educación y a la capacitación, compensar por los ingresos familiares adicionales que se pudieran perder al no incorporarse al mercado de trabajo y disminuir las diferencias de calidad en la educación constituyen requisitos para tornar más equitativas las oportunidades de acceso al empleo.

VII. Hacia una visión integrada para enfrentar el riesgo y la inestabilidad

En este trabajo hemos analizado las respuestas a distintos niveles que pueden ofrecerse a una situación de inestabilidad y riesgo alto. Para tener una visión integrada de cómo abordar esta tarea resulta conveniente revisar la evolución de los enfoques con una perspectiva histórica y paradigmática.

El modelo de protección social con mayor difusión durante gran parte del siglo XX se enmarcó en una concepción keynesiana de pleno empleo y en la creación del Estado Bienestar. En un marco de economía cerrada, el pleno empleo regulado por la demanda interna, convirtió a la inserción ocupacional en la principal fuente de ingresos. A su vez, los empleos eran estables y protegidos mediante una legislación laboral protectora destinada a asegurar tanto la estabilidad en el puesto mediante condiciones contractuales que encarecían la terminación del mismo, como el equilibrio de los poderes de negociación entre trabajadores y empleadores. Para quienes solo lograban una inserción laboral imperfecta el Estado Bienestar incorporó la protección social sistémica destinada a proteger a los trabajadores en distintas etapas de la vida (la vejez mediante las pensiones), como a los riesgos durante la vida laboral (desempleo, invalidez, accidentes y muerte). En particular, el seguro de desempleo se introdujo para proteger a los trabajadores activos que perdían su ocupación. Dado el modelo general de funcionamiento económico,

dicho evento de pérdida de ocupación solo podía ser temporal y en general, afectar a una proporción reducida de los trabajadores. Su objetivo fue entonces cubrir los expuestos a un riesgo con baja probabilidad de ocurrencia y con efectos limitados (Standing, 2000; Buti, Franco y Pench, 2000).

Este modelo de protección social funcionó en gran parte del mundo desarrollado, con diferentes matices particularmente en la mezcla protección mediante regulación laboral y seguro de desempleo, así como, por la orientación de la protección fuera del trabajo en materia de concentración en las edades pasivas (jóvenes y viejos) o en la vida laboral para compensar por la pérdida de la ocupación (seguro) o para acortar los tiempos de espera entre un trabajo y otro (políticas activas). Lo hizo con éxito logrando no solo seguridad, sino un desarrollo social armónico con cohesión y equilibrio en las relaciones sociales. Fue también fuente de inspiración para la mayoría de los países latinoamericanos los que de manera imperfecta, avanzaron bajo la misma orientación.

Sin embargo, las últimas décadas del siglo mostraron crecientes imperfecciones del sistema aún para los países desarrollados, lo que generó su cuestionamiento y el inicio de sucesivas reformas. El cuestionamiento tuvo su fundamento en el cambio de la forma de funcionamiento económico y de hecho, en el abandono del pleno empleo como objetivo. A ello se agregó la necesidad de flexibilidad para operar en mercados con mayor volatilidad y las dificultades financieras para cubrir un número mayor de cesantes y por períodos más largos que los originalmente previstos. Las reformas en los países europeos, contrariamente a lo generalmente afirmado, no han significado el desmonte del sistema, sino una revisión tendiente a reducir los beneficios, restringir los criterios de elegibilidad e introducir criterios adicionales para acortar los períodos de búsqueda.

La situación en los países latinoamericanos nuevamente siguió la evolución de los países desarrollados, pero como es usual, magnificando tanto los problemas como las soluciones. El diseño original solo pudo ser incorporado de manera imperfecta, dado que si bien los niveles de desempleo podían considerarse como consistentes con un equilibrio de pleno empleo, el subempleo prevaleciente es de gran magnitud y con alta permanencia. La protección del desempleado de hecho significa una diferenciación con los subempleados, no solo arbitraria, sino poco efectiva en cuanto a compensación de ingresos. Las dificultades de financiamiento también determinaron que la protección se centrara en la estabilidad de la ocupación y solo en pocos países, en la desocupación y aún en estos, con cobertura limitada. Ello no fue obstáculo para que el cuestionamiento al Estado Bienestar se hiciera aún con mayor intensidad que en Europa. El cambio en el modelo de funcionamiento hacia la apertura e incorporación a la economía internacional, registrado en un período muy corto de tiempo, acompañado por políticas macro inspiradas en el Consenso de equilibrar las cuentas externas y los precios, traslada la demanda por flexibilidad a los mercados laborales y con ello, se magnifica la dimensión de la inseguridad. Es así como se introducen las reformas laborales que conllevan a una mayor inestabilidad y desprotección en el trabajo y por lo tanto, la protección social (incluido el seguro de desempleo) debe enfrentar una tarea imposible en un marco de restricción financiera. En este contexto, el cuestionamiento se profundiza y aunque no siempre de manera explícita, se deja de lado tanto la búsqueda de pleno empleo como de protección social sistémica. En definitiva, se abandona el Estado Bienestar. No emerge, sin embargo, una alternativa que lo sustituya.

¿Cómo enfrentar la situación? Esta es la pregunta que nos formulamos al comenzar este trabajo y que debemos comenzar a responder. Ello va más allá de las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, quisiéramos finalizar con seis comentarios para contribuir a la discusión. Primero, el reconocimiento de la situación actual no debe enfrentarse con nostalgia de vuelta al pasado. El

retorno es inviable y no deseable. A los países latinoamericanos no les conviene, ni podrían, volver a cerrar sus economías o introducir mayores rigideces en sus mercados.

Segundo, sugerimos reafirmar el objetivo de la búsqueda del pleno empleo. Ello puede ser considerado como una propuesta meramente voluntarista y normativa, pero puede constituir un medio para afirmar el compromiso político con su búsqueda y ello significa un paso inicial para comprometerse en el diseño de políticas adecuadas para alcanzarlo. Más aún, establece una responsabilidad social con dicho objetivo que involucra responsabilidades compartidas del gobierno y de la sociedad en su conjunto, particularmente de los empresarios.

Tercero, sugerimos revisitar el concepto de pleno empleo para incorporar dentro del mismo las nuevas formas de empleo que han ido emergiendo. No se trata ya de conceptualizar solo como empleo pleno aquel que se asocia a la estabilidad y protección permanente, sino también de incluir ocupaciones que aunque más inestables y con menor protección asociada al puesto, puedan proporcionar ingresos suficientes para enfrentar los mayores riesgos que se deriven de los mismos. Se requiere sin embargo, asegurar que estos puestos cumplan con requisitos mínimos de calidad tanto en términos de derechos fundamentales en el trabajo, como de condiciones de trabajo.

Cuarto, enfrentar el riesgo y la inestabilidad una vez que las personas y las familias están afectadas constituye una estrategia que acepta implícitamente que poco es lo que se puede hacer por modificar la magnitud del riesgo. Por el contrario, recarga las tareas de protección y aseguramiento tornándolas muy difícil de abordar. Por ello se trata de disminuir el riesgo comenzando por los niveles más cercanos al origen de la inestabilidad donde también existen posibilidades de influenciar los resultados. Políticas dirigidas a atenuar la volatilidad del exterior y políticas macro anti-cíclicas y micro más adecuadas permitirían contribuir a disminuir el riesgo.

Quinto, la manera de avanzar hacia la flexibilidad de los mercados, particularmente del mercado de trabajo, es también crucial porque predetermina la inestabilidad y el riesgo que enfrentarán los trabajadores y sus familias. Reformas laborales que persigan la flexibilización, sea facilitando el despido o desprotegiendo, aumentan las demandas por protección fuera del mercado de trabajo. Por ello, la conciliación entre flexibilización y protección permitiría disminuir la necesidad de seguros de desempleo y a la vez, contribuir a la creación de nuevos empleos.

Por último, se necesita establecer sistemas de protección que permitan garantizar pisos mínimos universales lo que puede abordarse por diversas vías sea de transferencias de ingresos o de seguros de desempleo u otros riesgos del trabajo. Además, requiere examinar la eficacia de cobertura de los sistemas de pensiones y de salud. Existe una responsabilidad pública por asegurar una amplia cobertura, pero dado el carácter mixto que han adquirido la mayoría de los sistemas actuales, se hace necesario además, examinar el sistema en su conjunto para asegurar la cobertura universal y la solidaridad necesaria para que sea financiable.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto y Héctor Hernández. 2002. “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”, en Fabio M. Bertranou (editor) Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile (Santiago, OIT).
- CEPAL (2.000) Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Agenda Económica, Tomo III. Alfaomega S.A., Colombia.
- ___(2.000 a 2.001) La brecha de la equidad. Una segunda evaluación, Santiago, Mayo 2.000.
- ___ (2.001) Crecer con Estabilidad. El financiamiento del Desarrollo en el nuevo Contexto Internacional. Alfaomega Grupo Editor S.A., México DF.
- ___ (2.001) Panorama Social de América Latina, Santiago, Chile. Octubre 2.001.
- ___ (2002). “Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe”.
- De Ferranti D., Perry G.E., Gill I.S. y Servén L., con: Ferreira F., Ilahi N., Maloney W.F., Rama M. “Asegurando el Futuro en una Economía Globalizada”. Banco Mundial Washington. D.C. Junio de 2.000.
- Dollar D. y Kraay A. (2.000). “Growth Is Good for the Poor”. Development Research Group, The World Bank, Washington DC, Marzo 2.000.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- Hicks N. y Wodon Q. (2.000). “Economic Shocks, Safety Nets, and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America”. World Bank. Trabajo presentado al XII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago, Chile, enero 2.000.

- Holzmann R. y Jorgensen S. (Enero 1999). "Social Protection as Social Risk Management". Social Protection, Labor Markets, Pensions, Social Assistance. The World Bank. Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper. SP Discussion Paper N°9904.
- Inforegio (2.000). La gestión de los fondos estructurales clave para el desarrollo de la Unión. "La política de cohesión económica y social de la Unión Europea: Aplicaciones a América Latina".
- Katz J. y Cimoli M. (2.001). "Reformas Estructurales, Brechas Tecnológicas y el Pensamiento del Dr. Prebisch". CEPAL. Santiago, agosto 2.001.
- Klein E. y Tokman V.E. (2.000). "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, en Revista de la CEPAL, Vol. 12. Diciembre 2.000.
- Krugman, Paul (1999), "Depression economics returns", Foreign Affairs, enero-febrero.
- Lustig N., Arias O., Rigolini J. (2.001) Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico: La Doble Casualidad. CEPAL. Santiago, agosto 2.001.
- M. Buti, FrancoD., L.R. Pench, (2.000). "Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment". Working Paper. European Commission. Forward Studies Unit.. Bruselas, 2.000.
- Mario Marcel, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés, Paula Benavides. "Balance Estructural del Gobierno Central", Estudios de Finanzas Públicas, Director de Presupuestos, Gobierno de Chile. Septiembre 2.001
- ___, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés, Paula Benavides "Balance Estructural: La base de la nueva regla de política fiscal chilena". Economía Chilena. Volumen 4, N°3. Diciembre 2.001.
- Ocampo J.A. (2.001). "Raúl Prebisch y la Agenda del Desarrollo en Los Albores del Siglo XXI". CEPAL, Santiago, agosto 2.001.
- OIT (2002). Panaroma Laboral 2002
- Rodrik D.(1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" Journal of Political Economy, 1998, vol. 106, N°5, The University of Chicago. Chicago 1998.
- ___ (2.001). "Development Strategies for The Next Century", CEPAL, Santiago, agosto 2.001.
- Standing G. (2.000). "Unemployment Benefits and Income Security". Discussion Paper . O.I.T. SES Seeking Distributive Justice-Basic Security for All. O.I.T. Ginebra, Junio 2.000.
- Stiglitz, J, 2002, Globalization and discontent, Barnes and Noble, Washington. D.C
- Titelman D. y Uthoff A. (1999) El Mercado de la Salud y las Reformas al Financiamiento de los sistemas de Salud., en Ensayos sobre el Financiamiento de la Seguridad Social en Salud.
- Titelman D y Uthoff A. (2002) "Incertidumbre económica, seguros sociales y solidaridad". Presentado en Seminario "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social" CEPAL. 26 y 27 Noviembre, 2002.
- Tokman V.E. y García Norberto E. (1981). "Dinámica del subempleo en América Latina". PREALC. Estudios e Informes de la Cepal N°10.
- ___ (1998) "Jobs and welfare: Searching for new answers" en V.E. Tokman y G.O'Donnell Poverty and inequality in Latin American, Notre Dame University Press, 1998.
- ___ (1998) "Empleo y seguridad: Demandas de fin de siglo" en Anuario Social y Política de América Latina y el Caribe, N°2, San José 1998.
- ___ (1999) "G-24 The Developing Countries in the International Financial System" 1999. The labor Challenges of Globalization and Economic Integration.
- ___ (2001) "Las políticas de empleo en la nueva era económica". CEPAL. Santiago, agosto 2.001.
- ___ (2002a) "Desempleo Juvenil en el Cono Sur: Causas, Consecuencias y Políticas", Fundación Ebert 2002.
- ___ (2002b) "Los desafíos laborales de la globalización". Trabajo presentado en el Seminario sobre Globalización, organizado por la CEPAL y el Banco Mundial en Santiago, Chile, 6-8 de marzo 2002.
- Visser J. y Hemerijck A. (1997). "A Dutch Miracle". Amsterdam University Press. 1997.
- Williamson John (1998) "El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C, 1998. Revisión del Consenso de Washington.



Serie

financiamiento del desarrollo

Números publicados

1. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
2. Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
3. Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
4. Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
5. La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
6. Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
7. El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
8. Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
9. Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
10. ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
11. La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
12. Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
13. Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
14. Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
15. Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
16. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
17. La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
18. Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
19. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
20. Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
21. Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
22. La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
23. Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
24. Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
25. El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
26. Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
27. Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
28. El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.

29. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
30. Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
31. Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
32. Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
33. Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
34. Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
35. Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
36. Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
37. Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
38. Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
39. Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
40. Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
41. Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
42. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
43. Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
44. Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
45. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Hollzmann (LC/L.1007), 1997.
46. Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
47. La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
48. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Hollzmann (LC/L.1012), 1997.
49. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
50. La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
51. Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
52. A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
54. Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
55. El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
57. Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
58. Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
59. Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
60. Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
61. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
62. Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
63. Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzales Arrieta (LC/L.1045), 1997.

64. Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
65. Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
66. Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis A. Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
67. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
68. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
69. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
70. Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
71. Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
72. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
73. Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
74. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
75. El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
76. Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
77. El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
78. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
81. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
84. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
85. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
87. Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales Number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
88. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales Number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
89. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
93. Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)

94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficiarios, Vinícius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Sales Number: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.00), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Sales Number: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Sales Number: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea, (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)
119. La banca multilateral de desarrollo en América Latina, Francisco Sagasti, (LC/L.1731-P), N° de venta: S.02.II.G.42 (US\$10.00), 2002. [www](#)
120. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Juan Carlos Requena, (LC/L.1747-P), N° de venta: S.02.II.G.59 (US\$10.00), 2002. [www](#)
121. Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility, Daniel Titelman, (LC/L.1746-P), Sales Number: E.02.II.G.58 (US\$10.00), 2002. [www](#)

122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta, (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E., (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)
124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder, (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman, (LC/L.1849-P), Sales Number.: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López, (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Víctor E. Tokman, (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#). Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax:..... E.mail:
