

SEGUNDA CONFERENCIA REGIONAL DE SEGUIMIENTO DE  
LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL  
SANTIAGO DE CHILE, 15 AL 17 DE MAYO DE 2000



# La brecha de la equidad:

## Una segunda evaluación

---



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Distr.  
GENERAL

LC/G. 2096  
8 de mayo de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Este documento fue coordinado por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, con la colaboración de Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social. En la redacción de los capítulos colaboraron Rolando Franco, Arturo León, Martín Hopenhayn y Ernesto Espíndola. En su elaboración y discusión colaboraron Irma Arriagada, Ernesto Cohen, Rodrigo Contreras, Carlos Daroch, Beatriz David, Mauricio Dias David, María Gimena De León, John Durston, Juan Carlos Feres, Pascual Gerstenfeld, Soledad Parada, Juan Carlos Ramírez, Ana Sojo y Raquel Szalachman.

Este estudio fue elaborado con la valiosa colaboración del Gobierno de Alemania. Las cifras relativas a pobreza y distribución del ingreso que se incluyen en este documento fueron elaboradas por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.



# Índice

---

<b>Introducción</b> .....	9
<b>Resumen y conclusiones</b> .....	11
<b>Primera Parte. Los temas de la Cumbre y la equidad</b> .....	19
<b>Capítulo I</b>	
<b>Pobreza y distribución del ingreso</b> .....	21
1. Tendencias en la magnitud de la pobreza en los años noventa .....	21
2. Magnitud y determinantes de la pobreza urbana.....	35
3. Características de la pobreza rural .....	40
4. Tendencias en la distribución del ingreso de los hogares.....	51
<b>Capítulo II</b>	
<b>Generación de empleo productivo y remuneraciones</b> .....	61
1. Crecimiento económico y generación de empleo en los años noventa .....	61
2. Tendencias del empleo no agropecuario .....	64
3. Desempleo abierto y segmentación del mercado de trabajo .....	68
4. Evolución de las remuneraciones y sus disparidades..	73
5. Desempeño del mercado de trabajo en los años noventa: balance general.....	76
6. El mercado de trabajo y su repercusión en la equidad ..	78
<b>Capítulo III</b>	
<b>Integración social</b> .....	83
1. Brecha de expectativas e integración social.....	84
2. Otras situaciones que atentan contra la integración social.....	85
3. Violencia e inseguridad ciudadana.....	88

<b>Segunda Parte. Determinantes de las oportunidades de bienestar</b> .....	93
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar</b> .....	95
1.    Carácter transmisible de las principales fuentes de ingreso familiar .....	96
2.    Factores intervinientes en las oportunidades de bienestar.....	99
3.    Evidencias de la transmisión intergeneracional de la educación.....	101
4.    Perspectivas de la desigualdad.....	105
5.    Algunas implicaciones para la agenda actual de políticas públicas .....	106
<b>Capítulo V</b>	
<b>Algunos fenómenos que limitan tempranamente las oportunidades de bienestar</b> .....	109
1.    Insuficiencias y desigualdades en la adquisición de capital educativo .....	111
2.    Trabajo infantil y definición temprana de roles .....	119
3.    Maternidad en la adolescencia.....	125
<b>Tercera Parte. Políticas públicas y equidad</b> .....	133
<b>Capítulo VI</b>	
<b>Una visión de conjunto</b> .....	135
1.    Desempeño macroeconómico, inserción externa y transformación productiva en los años noventa .....	135
2.    Características tradicionales de las políticas sociales .....	140
<b>Capítulo VII</b>	
<b>Una revisión de las reformas</b> .....	145
1.    Empleo y reformas laborales .....	145
2.    Educación .....	153
3.    Salud .....	166
4.    Pensiones .....	175
5.    Vivienda.....	187
6.    Redes de protección social .....	190
<b>Capítulo VIII</b>	
<b>Gasto público social y equidad</b> .....	205
1.    La acción pública en el ámbito social.....	205
2.    Tendencias del gasto social en los años noventa.....	206
3.    Factores determinantes de la evolución del gasto social .....	214
4.    Impacto redistributivo del gasto social.....	216
<b>Cuarta Parte. Hacia el logro de las metas de la Cumbre</b> .....	227
<b>Capítulo IX</b>	
<b>El carácter integral del desarrollo</b> .....	229
1.    La necesidad de un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible.....	230
2.    Educación y empleo: componentes esenciales de una estrategia integral de desarrollo.....	234
3.    Papel del gasto público en la equidad.....	237
<b>Capítulo X</b>	
<b>Lineamientos de políticas en áreas de alto impacto en la equidad</b> .....	239
1.    Generación de empleo, institucionalidad laboral y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.....	239
2.    Educación .....	257
3.    Salud .....	266
4.    Pensiones .....	272

5.	Asistencia social .....	273
6.	Vivienda .....	273
7.	Políticas contra la pobreza en áreas rurales.....	276
8.	Orientaciones para fortalecer la integración social .....	279
<b>Capítulo XI</b>		
<b>Reformas pendientes en el área social .....</b>		<b>289</b>
1.	Criterios y principios orientadores de la política social .....	289
2.	Institucionalidad .....	293
3.	Gestión de programas sociales .....	298
<b>Bibliografía .....</b>		<b>303</b>

## Índice de cuadros

Cuadro I.1	Magnitud de la pobreza y la indigencia .....	22
Cuadro I.2	América Latina: magnitud de la pobreza e indigencia, 1980-1997 .....	24
Cuadro I.3	Población pobre e indigente, 1980-1997 .....	24
Cuadro I.4	Evolución de algunos indicadores macroeconómicos .....	27
Cuadro I.5	Líneas de pobreza (LP) y líneas de indigencia (LI), 1997.....	29
Cuadro I.6	Variación relativa de los precios al consumidor (IPC) de los alimentos respecto de los demás bienes y servicios, 1990-1997.....	33
Cuadro I.7	Distribución porcentual de los hogares urbanos en situación de pobreza, clasificados de acuerdo a las características determinantes de su situación.....	36
Cuadro I.8	Porcentaje de ocupados en cada inserción ocupacional y distribución porcentual del total de pobres, zonas urbanas, 1997 .....	38
Cuadro I.9	Magnitud e importancia relativa de la pobreza rural .....	41
Cuadro I.10	Evolución de la pobreza y los ingresos medios en zonas rurales en los años noventa..	43
Cuadro I.11	Distribución de la población económicamente activa ocupada, según inserción laboral, zonas rurales.....	45
Cuadro I.12	Incidencia de la pobreza en algunas categorías de ocupación, zonas rurales .....	46
Cuadro I.13	Población ocupada en actividades no agrícolas como porcentaje de la población ocupada en zonas rurales.....	48
Cuadro I.14	Índices de Gini de concentración de la tierra en América Latina, 1970-1994.....	50
Cuadro I.15	Cambios en la distribución del ingreso en las zonas urbanas, 1986, 1990 y 1997.....	52
Cuadro I.16	Cambios en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares .....	55
Cuadro I.17	Distribución del ingreso urbano.....	59
Cuadro II.1	Dinamismo económico en los años noventa .....	63
Cuadro II.2	Crecimiento del producto, el empleo y la productividad en actividades no agropecuarias, 1990-1998 .....	66
Cuadro II.3	Evolución de la fuerza de trabajo según la etapa de transición demográfica de los países, 1990-1999 .....	67
Cuadro II.4.a	Distribución de la población ocupada en zonas urbanas según segmento del mercado de trabajo, 1990-1997.....	69
Cuadro II.4.b	Contribución de cada categoría de inserción laboral a la variación del empleo en zonas urbanas, 1990-1997 .....	71
Cuadro II.5	Calidad del comportamiento del mercado laboral durante los años noventa .....	76
Cuadro II.6	Nivel y estructura del desempleo abierto en zonas urbanas, 1990-1997 .....	79
Cuadro II.7	Disparidades de ingreso en zonas urbanas, 1990-1997 .....	80
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe 1984-1994: tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes.....	89
Cuadro IV.1	Componentes del ingreso per cápita del hogar, América Latina .....	97
Cuadro IV.2	Características relevantes en la generación del ingreso del hogar, América Latina.....	98

Cuadro IV.3	Inserción ocupacional de los jóvenes según nivel educacional, América Latina.....	100
Cuadro IV.4	Ingresos medios de los jóvenes según inserción ocupacional y nivel educacional, América Latina.....	100
Cuadro IV.5	Porcentaje de hijos de 20 a 24 años de edad que logran al menos 9 o 12 años de estudio, según nivel educacional de sus padres, América Latina.....	102
Cuadro IV.6	Movilidad educacional intergeneracional de los jóvenes de 20 a 24 años de edad, según sexo y área geográfica, América Latina .....	106
Cuadro V.1	Insuficiencias de los logros educativos en el ciclo básico, zonas urbanas y rurales....	112
Cuadro V.2	Desigualdades de los logros educativos en el ciclo básico según niveles de ingreso, zonas urbanas .....	114
Cuadro V.3	Niños y adolescentes de 13 a 17 y de 15 a 17 años de edad que trabajan .....	121
Cuadro V.4	Impacto en la pobreza de los ingresos derivados del trabajo infantil y adolescente, zonas urbanas, 1992.....	123
Cuadro V.5	Mujeres de 20 a 24 años de edad que tuvieron hijos, actualmente vivos, entre los 15 y 19 años, 1990-1997.....	128
Cuadro V.6	Distribución por nivel educacional de mujeres entre 20 y 24 años de edad según tengan o no hijos sobrevivientes nacidos antes de los 20 años, a mediados de la década de 1990 .....	131
Cuadro VII.1	Temas considerados en las reformas laborales por país, 1990-1995 .....	148
Cuadro VII.2	América Latina: modelos de programas de empleo aplicados .....	149
Cuadro VII.3	Características de los programas de seguro social de desempleo en cuatro países de América Latina, 1997 .....	150
Cuadro VII.4	Promedios de rendimiento según nivel socioeconómico (4 <sup>o</sup> básico) .....	154
Cuadro VII.5	Distribución porcentual de los alumnos según nivel socioeconómico y cuartil de rendimiento total.....	154
Cuadro VII.6	Tramos educacionales importantes para contar con buenas probabilidades de no caer en la pobreza.....	156
Cuadro VII.7	Énfasis de la reforma educacional en algunos países de la región, 1996.....	159
Cuadro VII.8	Exclusión de la protección social en salud .....	167
Cuadro VII.9	Reforma del sector salud en países de América Latina, 1997 .....	169
Cuadro VII.10	Comparación de características de la seguridad social en nueve países de América Latina: 1989-1998 .....	176
Cuadro VII.11	Comparación de las características legales de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en ocho países de América Latina: 1998 .....	181
Cuadro VII.12	Desempeño de la reforma de pensiones en ocho países de América Latina: diciembre de 1998 .....	185
Cuadro VII.13	Índice de incidencia para algunos países de la región, 1994 .....	188
Cuadro VII.14	Distribución de hogares e ingreso, en relación con la línea de pobreza, 1994 .....	189
Cuadro VII.15	Fondo de inversión social en América Latina y el Caribe .....	194
Cuadro VII.16	Dependencia institucional de los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe .....	195
Cuadro VII.17	Objetivos de los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe .....	196
Cuadro VII.18	Áreas de acción de los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe .....	197
Cuadro VII.19	Población objetivo y criterios de focalización de los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe .....	199
Cuadro VII.20	Instituciones ejecutoras de los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe .....	200
Cuadro VIII.1	Evolución del gasto social en los años noventa .....	207
Cuadro VIII.2	Evolución del gasto social sin seguridad social en los años noventa.....	210

Cuadro VIII.3	Factores explicativos de la variación del gasto social per cápita entre 1990, 1991 y 1996-1997 .....	215
Cuadro VIII.4	Distribución del gasto social por quintiles de ingreso familiar .....	217
Cuadro VIII.5	Incidencia del gasto público social en el ingreso familiar .....	222
Cuadro VIII.6	Nivel y tendencias del gasto social por sectores.....	224
Cuadro VIII.7	Composición del aumento del gasto social por sectores.....	225
Cuadro X.1	Tasas de matrícula en distintos niveles.....	258
Cuadro X.2	Valor actualizado de los programas compensatorios para adultos (equivalentes a educación secundaria) comparado con el valor de cuatro años de educación secundaria convencional.....	260
Cuadro X.3	América Latina (8 países): remuneración promedio efectiva y estandarizada, horas trabajadas y número de años de educación de los profesores, los profesionales y técnicos y la población asalariada total y del sector público.....	261
Cuadro X.4	América Latina (9 países): incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad entre los profesores, los profesionales y técnicos y el total de los asalariados .....	262

## Índice de recuadros

Recuadro I.1	Método utilizado para la medición de la pobreza.....	28
Recuadro I.2	Dificultades y progresos en la medición de la pobreza en el Caribe .....	33
Recuadro I.3	Indicadores utilizados para caracterizar la pobreza urbana .....	37
Recuadro III.1	Visión general del desarrollo social en el Caribe después de la Cumbre de Copenhague.....	92
Recuadro V.1	Cuanto más temprano se aprende, mejor .....	110
Recuadro V.2	Indicadores utilizados para analizar las deficiencias y desigualdades en cuanto a logros educativos en el ciclo básico .....	113
Recuadro V.3	Evolución de las desigualdades entre logros educativos en el ciclo básico durante los años noventa.....	116
Recuadro V.4	Evolución de las diferencias vinculadas al género entre los logros educacionales durante los años noventa .....	119
Recuadro V.5	Maternidad adolescente: un método para el examen de sus características e implicaciones socioeconómicas .....	126
Recuadro V.6	UNOPEC: un sistema educacional alternativo para embarazadas y madres adolescentes.....	132
Recuadro VII.1	América Latina: propuestas de seguro de desempleo .....	152
Recuadro VII.2	Robin Hood al revés: la enseñanza universitaria en Brasil .....	165
Recuadro VII.3	El problema de las licencias médicas en Chile.....	174
Recuadro VII.4	La previsión social en Brasil.....	178
Recuadro VII.5	Universalización de la previsión rural en Brasil.....	180
Recuadro VII.6	El programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA) de México ..	192
Recuadro VII.7	Los fondos para la reducción de la pobreza en los países del Caribe: los casos de Santa Lucía y Haití .....	203
Recuadro VIII.1	Precisiones metodológicas y fuentes de las estadísticas de gasto social .....	211
Recuadro VIII.2	Descentralización y financiamiento del gasto social: el caso de Brasil .....	212
Recuadro VIII.3	La progresividad del gasto social por sectores .....	223
Recuadro VIII.4	¿A quién beneficia el gasto público en educación en los países del Caribe? ..	225
Recuadro VIII.5	Gasto público en servicios sociales básicos y la iniciativa 20/20 .....	226
Recuadro IX.1	El desarrollo de los recursos humanos en los países del Caribe.....	237
Recuadro X.1	Algunos rasgos básicos de los sistemas de seguro de desempleo en países de la OCDE y América Latina .....	244

Recuadro X.2	Buenas prácticas en materia de políticas de apoyo a las PYME.....	253
Recuadro X.3	Niños y jóvenes que no estudian ni trabajan: un bajo costo de oportunidad para la continuidad educativa.....	259
Recuadro X.4	La informatización en la educación formal: ejemplos nacionales.....	265
Recuadro X.5	Políticas lingüísticas en América Latina.....	283
Recuadro X.6	Enfoques para generar mayor seguridad ciudadana.....	286
Recuadro XI.1	¿Qué es impacto? .....	301

## Índice de gráficos

Gráfico I.1	Cambios en la pobreza urbana, 1990-1997 .....	25
Gráfico I.2	Disminución de la pobreza e ingreso nacional bruto real por habitante, 1990-1997.....	30
Gráfico I.3	América Latina: número de personas pobres e indigentes, 1980-1997 .....	41
Gráfico I.4	Incidencia de la pobreza entre los ocupados en actividades agrícolas y no agrícolas en zonas rurales, 1997-1998 .....	48
Gráfico I.5	Participación en el ingreso del 40% más pobre .....	53
Gráfico I.6	Participación en el ingreso del 10% más rico .....	53
Gráfico I.7	Cambios en la desigualdad de la distribución del ingreso urbano, 1990-1997.....	54
Gráfico I.8	Cambios en la desigualdad de la distribución del ingreso urbano, 1986-1997.....	57
Gráfico II.1.a	Relación entre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) no agropecuario y el crecimiento del empleo no agropecuario, 1990-1998 .....	65
Gráfico II.1.b	Relación entre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) no agropecuario y el crecimiento del empleo asalariado privado, 1990-1998.....	65
Gráfico II.2	Remuneraciones medias de ocupados en zonas urbanas, 1990-1997 .....	75
Gráfico II.3	Disparidades de remuneraciones de ocupados en zonas urbanas, 1990-1997 .....	81
Gráfico IV.1	Jóvenes de 20 a 24 años de edad que completaron al menos 9 y 12 años de estudio, según nivel educacional de sus padres, América Latina, zonas urbanas, 1980-1995 .....	103
Gráfico V.1	Desigualdades entre logros educativos en el ciclo básico según niveles de ingreso, zonas urbanas.....	117
Gráfico V.2	Niños y adolescentes entre 13 y 17 años de edad que trabajan, zonas urbanas y rurales, 1997 .....	122
Gráfico V.3	Promedio de años de estudio de las mujeres entre 20 y 24 años de edad según si han tenido o no su primer hijo antes de los 20 años, en cuartiles de ingreso seleccionados, mediados de los años noventa .....	129
Gráfico VII.1	Déficit de vivienda e índice relativo del ingreso disponible de los jefes de hogar ocupados.....	189
Gráfico VIII.1	Evolución del gasto social, 1990-1991/1996-1997 .....	208
Gráfico VIII.2a	Gasto social (GS) como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en función del PIB por habitante.....	208
Gráfico VIII.2b	Gasto en seguridad social (SEGSOC) como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en función del PIB por habitante .....	209
Gráfico VIII.3	Evolución comparativa de la relación entre gasto social y gasto público y entre gasto público y PIB, 1990-1991/1996-1997.....	214
Gráfico VIII.4	Distribución del ingreso primario y del gasto en educación primaria, secundaria y terciaria por quintiles de hogares .....	219
Gráfico VIII.5	Distribución del ingreso primario, del ingreso total y del gasto social por quintiles de hogares.....	221





## Introducción

---

Durante la semana del 6 al 12 de marzo de 1995 se llevó a cabo en Copenhague, Dinamarca, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En ese encuentro, que reunió a numerosos Jefes de Estado y de Gobierno y a representantes gubernamentales de todos los países miembros de las Naciones Unidas, se emitió la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social* y se adoptó un *Programa de Acción*. Ambos documentos —el primero de carácter político, el segundo de carácter práctico— entrañan compromisos a nivel nacional, regional e internacional.

Dos años después, en 1997, los países miembros de la CEPAL participaron en la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en São Paulo, Brasil, a efectos de evaluar las acciones que se estaban realizando en cumplimiento de los objetivos de la mencionada reunión de Copenhague.<sup>1</sup> Junto con reunirse por segunda vez (Santiago de Chile, mayo de 2000) para examinar los avances registrados en la aplicación de las recomendaciones de la Cumbre, los Estados miembros de la CEPAL están preparándose para participar activamente en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Ginebra, 26 al 30 de junio de 2000).

---

<sup>1</sup> Párrafo 95, inciso h) del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

La Secretaría de la Comisión ha centrado el documento preparado para esta Conferencia Regional en tres aspectos. Primero, en un examen, desde la óptica latinoamericana y del Caribe, de la situación actual en materia de pobreza, empleo e integración social, que fueron los principales temas de la Cumbre. Segundo, en el ámbito de las políticas, en una reseña de las tendencias más relevantes en relación con el cumplimiento de los compromisos mencionados. Tercero, en la formulación de algunas orientaciones sobre el contenido y alcance de las políticas destinadas a facilitar el cumplimiento de dichos compromisos. Se procura con ello orientar el debate de los gobiernos y de la sociedad civil en América Latina y el Caribe sobre los temas de la Cumbre de Copenhague y los compromisos asumidos en ella.

### **LOS 16 COMPROMISOS DEL CONSENSO DE SÃO PAULO**

1. Priorizar los temas de la agenda social.
2. Asegurar el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas.
3. Garantizar que el desarrollo social constituya una prioridad de Estado.
4. Garantizar enfoques integrados de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo.
5. Profundizar los vínculos de complementariedad entre crecimiento y desarrollo humano, y favorecer la búsqueda de mayores niveles de equidad e integración social.
6. Explorar las sinergias potenciales entre programas de protección y mejoramiento ambiental y de desarrollo social.
7. Utilizar los mecanismos de cooperación y concertación regional, entre otras cosas para intercambiar experiencias y evaluar el avance y el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre Social.
8. Avanzar en la elaboración de una base de datos regional de experiencias exitosas en el ámbito de las políticas sociales.
9. Velar por la incorporación de un mayor componente de equidad en los sistemas de seguridad social y extender su cobertura al sector informal.
10. Crear una red regional de información intergubernamental sobre experiencias exitosas de generación de empleo productivo y capacitación laboral, y de políticas para combatir la pobreza y la exclusión social.
11. Examinar las estructuras institucionales de planificación, implementación y seguimiento de políticas y programas de desarrollo social, con miras a fortalecerlas y garantizar un enfoque participativo.
12. Seguir prestando atención a la situación de los grupos vulnerables.
13. Continuar en la búsqueda y construcción de soluciones durables al problema de los refugiados, repatriados y desplazados internos.
14. Estimular a la sociedad civil y a las organizaciones internacionales de asistencia a tomar medidas que contribuyan a la aplicación de la perspectiva de género como parte integral del diseño, la implementación, la gestión y la evaluación de las políticas y programas sociales.
15. Continuar desplegando esfuerzos por ubicar y canalizar recursos externos para el desarrollo.
16. Velar por la consideración, en la implementación de las políticas de desarrollo, de los acuerdos suscritos en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas.



## Resumen y conclusiones

---

Las orientaciones emanadas de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social coinciden, a grandes rasgos, con la orientación general de las acciones emprendidas por los gobiernos de la región en los ámbitos económico y social en los años noventa. El objetivo de este documento es presentar un balance de la situación de América Latina y el Caribe en cuanto a superación de la pobreza, generación de empleo productivo e integración social, en el contexto más amplio de las transformaciones económicas y de las reformas que se vienen introduciendo en la política social, y formular propuestas de acción para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos de la región en Copenhague.

### **El contexto de las reformas económicas**

- 1.** América Latina y el Caribe se encuentran en un intenso proceso de transformación, caracterizado por avances en el pluralismo democrático y en la gobernabilidad, y por profundas reformas económicas.
- 2.** Al mismo tiempo, la trayectoria de la evolución económica reciente ha revelado importantes insuficiencias. En primer lugar, y con escasas excepciones, la tasa de crecimiento del producto han sido moderada (3.2% al año entre 1990 y 1999), inferior a las registradas históricamente en la región (5.5% al año entre 1945 y 1980) y a los niveles que la CEPAL estima necesarios para reducir razonablemente los rezagos tecnológicos y sociales (6% al año). En segundo término, la mayor parte de las economías de la región continúa desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad: en buena parte de

los casos la estabilidad macroeconómica ha dependido excesivamente de elevados déficit en cuenta corriente, financiados a veces con capitales volátiles, lo que tiende a manifestarse en ciclos cortos de expansión y ajuste, acordes al comportamiento de dichos capitales. En varias ocasiones, a ello se han sumado la fragilidad de los sistemas financieros y las diversas crisis internacionales que han repercutido en las economías de la región, con altos costos para las finanzas públicas. En tercer lugar, los coeficientes de ahorro, y en especial de inversión, sufrieron una brusca caída a consecuencia de la crisis de los años ochenta, de la que se recuperaron con lentitud en el decenio de los noventa; la gran mayoría de los países aún no alcanza los niveles previos a dicha crisis.

**3.** Por otra parte, la intensidad del proceso de reestructuración económica define nuevos ganadores y perdedores. La heterogeneidad estructural, característica de los sistemas productivos de la región, se ha acentuado con la ampliación de las diferencias de productividad entre las empresas grandes, líderes de los procesos de modernización, y el amplio y variado espectro de unidades rezagadas, en las que se concentra el grueso del empleo. Esto no sólo sienta las bases materiales de mayores desigualdades sociales, al acentuar las brechas internas de productividad e ingresos, sino que también afecta la capacidad de crecimiento, al limitar el enlace entre diversos sectores productivos y la difusión del progreso técnico, así como el efecto de arrastre de las exportaciones.

**4.** La más notable de las insuficiencias, ligada a los fenómenos antes descritos, se encuentra precisamente en los ámbitos considerados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, ya que el importante cúmulo histórico de rezagos sociales, al que se han sumado los que se produjeron durante la crisis de los años ochenta, cede en forma muy lenta, sobre todo en tres ámbitos interrelacionados: el empleo, la pobreza y la exclusión social.

## **Pobreza e integración social**

**5.** La evolución de la pobreza en la región muestra marcadas diferencias entre un país y otro, tanto en su magnitud como en su dinámica reciente. En promedio, la incidencia de la pobreza disminuyó de 41% a 36% del total de hogares, entre 1990 y 1997, avance insuficiente para contrarrestar el incremento que se registró en los años ochenta (de 35% a 41%). Más aún, el deterioro experimentado por algunos países en el bienio 1998-1999 frenó la tendencia a la reducción de la pobreza que se venía observando en la década de 1990, y en otros incluso se elevó. Como consecuencia de esto, en términos absolutos el número de latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza es hoy más alto que nunca: 224 millones.

**6.** Con todo, el panorama reciente también registra algunos adelantos, ligados a situaciones de recuperación económica sostenible. De hecho, entre 1990 y 1997 la pobreza se redujo en 11 de 14 países. Esa tendencia a una mejora gradual se vio interrumpida en 1995 en algunos casos, lo que se volvió a repetir, esta vez en un número mayor de países, en 1997, a consecuencia de la crisis que afectó al Asia e incidió también en algunas economías de América Latina y el Caribe.

**7.** La magnitud del crecimiento económico y la eliminación de la hiperinflación representan el primer factor determinante de la reducción de la pobreza; el segundo es el persistente esfuerzo por aumentar el gasto social y el interés creciente de los gobiernos por asignarlo en forma más eficiente. En efecto, los países que muestran mayores avances en la reducción de la pobreza son aquellos que lograron conciliar tasas de crecimiento relativamente altas durante varios años con una reducción de la tasa de desempleo y un aumento del número de personas ocupadas en las familias más pobres. La reducción de la tasa de inflación también permitió un incremento real de los ingresos laborales y, a veces, de las pensiones, y facilitó la continuidad del proceso de inversión, lo que tuvo repercusiones positivas en el mercado de trabajo.

**8.** Tanto los equilibrios macroeconómicos como los mecanismos utilizados para alcanzarlos son cruciales para un crecimiento acelerado y más equitativo. Junto con reducir el ritmo inflacionario y fortalecer el equilibrio fiscal, es preciso lograr un déficit sostenible en cuenta corriente, un nivel de ahorro interno acorde con el proceso de inversión, un tipo de cambio real adecuado y un nivel de gasto interno compatible con usos sustentables de la capacidad productiva. Por otra parte, cabe recordar que el crecimiento por sí solo no garantiza una mejor distribución del ingreso. Es clave la calidad de este crecimiento, es decir, su capacidad de mantenerse a lo largo del tiempo, su traducción en empleos productivos y en mejores salarios y, por último, la eficiencia y el impacto de las políticas sociales.

## **Empleo, salarios y productividad**

**9.** Como se ha señalado, el escaso progreso regional en materia de reducción de la pobreza sigue asociado a la insuficiencia del proceso de crecimiento, a sus limitados efectos en el mercado del trabajo y al virtual estancamiento de la productividad laboral promedio; este último aspecto no puede dejar de abordarse si se desea mejorar la competitividad internacional y alcanzar tasas de crecimiento más elevadas y sostenidas.

**10.** En el decenio de 1990, la mayor parte del empleo se ha generado en el sector informal. Según estimaciones de la CEPAL, de cada 100 nuevos empleos creados entre 1990 y 1997, 69 correspondieron a este sector, al que pertenece el 47% de los ocupados urbanos en la región. Este hecho explica el actual estancamiento del promedio de los niveles de productividad del trabajo, cifra que encubre importantes diferencias entre países.

**11.** Lo dicho explica el hecho de que en varios países los niveles salariales sean inferiores a los de 1980, y asimismo la creciente diferenciación de ingresos dentro de la estructura ocupacional en la gran mayoría de ellos. Si bien las remuneraciones reales medias presentan marcadas diferencias entre un país y otro, crecen de modo casi generalizado en los años noventa, aunque en general su nivel sigue siendo inferior al de 1980.

**12.** La recuperación de los salarios tendió a interrumpirse en 1996, a pesar de que en varios países siguieron incrementándose. La tendencia se debe a que el efecto ingreso de la desaceleración inflacionaria sobre el salario real se reduce a medida que disminuye la tasa de inflación y a que las tasas más bajas se asocian con plazos más largos entre reajustes salariales. Además, en un plano más general, la readecuación competitiva de las empresas modernas viene privilegiando el incremento de la productividad y la flexibilidad laboral, junto con una sostenida y acentuada baja de la generación de empleo por unidad de producto.

**13.** El lento crecimiento del salario real promedio refleja, por una parte, altas tasas de aumento entre los ocupados en actividades calificadas en los sectores más dinámicos y modernos; por otra, refleja incrementos leves o una contracción en el resto de la economía. En 13 de 18 países el salario mínimo real de 1998 fue inferior al de 1980. Los trabajadores informales, en promedio, perciben una remuneración media que equivale a la mitad de la que perciben obreros y empleados en establecimientos modernos y sus ingresos han crecido, por regla general, a un ritmo menor, lo que ha contribuido a acrecentar la desigualdad en los ingresos laborales.

**14.** La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los asalariados en sectores de baja productividad aumentó un 28% como promedio entre 1990 y 1997. La mantención o el aumento de la dispersión de los ingresos laborales, a consecuencia de las marcadas diferencias de productividad entre empresas y sectores, es un factor importante para comprender la rigidez de la

distribución del ingreso que ha acompañado el crecimiento económico reciente, incluso en los países que muestran un crecimiento más dinámico.

**15.** A fin de mejorar la productividad en los sectores rezagados, y como complemento de las políticas macroeconómicas, parece imprescindible emprender ciertas acciones específicas, entre otras la creación de programas de crédito, comercialización y asistencia técnica, así como realizar una voluminosa inversión en formación y calificación. El esfuerzo de modernización tecnológica es crucial, no sólo por las exigencias de la competitividad internacional, sino también por la necesidad de mejorar la calidad de los empleos y los niveles salariales. Dicho esfuerzo aparece subvalorizado en la mayoría de las agendas nacionales, y las actividades pertinentes no cuentan con los recursos requeridos ni con redes institucionales compatibles con la magnitud del desafío.

**16.** El impacto de las reformas económicas sobre los mercados de trabajo no ha sido uniforme, en buena medida debido a las importantes diferencias existentes entre los países en cuanto a la intensidad y la oportunidad de dichas reformas. Además, la diversidad en materia de base productiva y tecnológica e institucionalidad laboral, así como en los ámbitos demográfico y social, contribuyen a explicar el desigual desempeño de los mercados de trabajo.

**17.** En la región, el crecimiento se encuentra actualmente muy ligado al dinamismo de las actividades vinculadas a recursos naturales. Para reforzar el impacto del crecimiento sobre el empleo, cabe entonces fortalecer los enlaces entre estas actividades y las del resto de los sectores productivos. Estos enlaces no sólo suponen demandas intermedias de bienes, servicios y mano de obra; además, dan impulso al mejoramiento de la calidad y la difusión del progreso técnico y las prácticas comerciales y gerenciales. Ello se logra mediante la promoción de estándares de calidad, la creación de institutos de formación técnica y de provisión de servicios modernos a las empresas, actividades de capacitación, y la prestación de apoyo técnico, crediticio y organizacional a pequeñas y medianas empresas y a microempresas.

**18.** En los años noventa, varios países han reformado su legislación laboral, sobre todo en lo que se refiere a contratos de trabajo, despidos y negociación colectiva. Estas reformas son de diverso signo y no permiten deducir una trayectoria única, aunque la mayoría de las modificaciones recientes apuntan a la flexibilización de contratos y despidos. En otros casos, se han promulgado leyes destinadas a mejorar las condiciones laborales y elevar las remuneraciones mínimas; a proteger a determinados sectores laborales (trabajadores temporales, asalariados de pequeñas y medianas empresas, trabajadores a domicilio); a evitar prácticas discriminatorias en contra de la mujer; a poner fin al trabajo infantil, y a regular el trabajo de los jóvenes.

**19.** Otro rasgo innovador es el interés por incorporar en la legislación laboral los temas del seguro de desempleo y de la protección del ingreso de los cesantes. Se han examinado diversas alternativas que permitirían atender las necesidades de esos trabajadores durante cierto tiempo, sin provocar grandes dificultades administrativas y sin repetir las ineficiencias microeconómicas y presupuestarias que se han producido en otras latitudes.

**20.** Este interés busca conciliar una mayor flexibilidad laboral con pisos mínimos de protección social al trabajador, salvaguardando los ingresos antes que el empleo, es decir, favoreciendo la movilidad laboral. Para que estas medidas den resultados adecuados es necesario que vayan acompañadas de un refuerzo de los programas de capacitación y reconversión productiva.

## Integración social

**21.** La moderada reducción de la pobreza en la década de 1990 y su elevación en el último bienio, así como el deterioro o congelamiento en materia distributiva, han coincidido en la región con una expansión impresionante en el acceso a las comunicaciones, que ha tendido a homogeneizar las aspiraciones de consumo. Los jóvenes urbanos, más que ningún otro grupo, se encuentran expuestos a estímulos e información sobre nuevos y variados bienes y servicios que se convierten en símbolos de movilidad social y a la que la mayoría de ellos no pueden acceder.

**22.** La consolidación de situaciones de "pobreza dura", la discriminación étnica, la segregación residencial y el incremento de la violencia en las ciudades son situaciones que afectan seriamente la integración social. Asimismo, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática exige que, donde corresponda, se avance en la reforma de los aparatos judiciales procurando que sean transparentes, justos y eficaces, para así contribuir a restaurar la confianza ciudadana en los sistemas de justicia, protección y seguridad. También requiere que se persista en la búsqueda de sistemas políticos plurales y participativos, capaces de procesar las diferencias y de gestar acuerdos nacionales en torno a las principales orientaciones del desarrollo.

**23.** Tales acuerdos nacionales podrían verse favorecidos por una mayor inclusión de mecanismos que contemplen una red de protección social, lo que permitiría reducir los costos de la actual transición económica, y anticiparse a casos de reconversión productiva y ocupacional que pudieran afectar a vastos sectores de la población. Entre esos mecanismos destacan los programas de capacitación laboral para jóvenes urbanos con escasa escolaridad y ajenos a redes sociales que les permitan acceder al medio productivo. Otros proyectos en curso que favorecen una mejor integración social son los programas de apoyo a familias de bajos ingresos encabezadas por mujeres; la protección de niños, jóvenes y madres expuestos a violencia familiar, y los programas de prevención del consumo de drogas. En la misma dirección apuntan los programas de apoyo al desarrollo personal y comunitario, y los de vivienda popular orientados a modificar el hábitat, dotándolo de equipamiento comunitario y espacios para la realización de actividades culturales y recreativas.

## Reformas sociales

**24.** A diferencia de lo sucedido en los años ochenta, cuando el gasto social disminuyó considerablemente en el marco de las restricciones financieras que afectaron a los gobiernos, en la última década el nivel de gasto público asignado a los sectores sociales aumentó en la mayoría de los países de la región. Este hecho expresa con claridad la voluntad política de los gobiernos de abordar el rezago social y configura un escenario más promisorio para la reforma de las políticas sociales. En 12 de los 17 países sobre los que se dispone de información, el gasto social por habitante superó en 1996-1997 el nivel de comienzos de los años ochenta. Más aún, entre 1990-1991 y 1996-1997 el gasto público social expresado como porcentaje del PIB aumentó, en promedio, 2.3 puntos porcentuales y mejoró incluso en países que registraron una caída en el coeficiente del gasto público.

**25.** La educación y la seguridad social son los sectores que registraron un mayor crecimiento del gasto social en ese período. El gasto real per cápita en educación aumentó en 13 de 15 países; en salud y nutrición, en 11 de 14 y, en seguridad social, en los 13 países sobre los que se dispuso de información. El gasto en educación crece no sólo por las exigencias de mayor cobertura, sino también debido a una serie de reformas que aparecen en el centro de los debates nacionales. El

incremento del gasto en seguridad social obedece principalmente a reajustes de jubilaciones y pensiones, amortización de pasivos jubilatorios o una mayor cobertura de los servicios.

**26.** El objetivo de las reformas educacionales en curso, con matices nacionales, es superar las deficiencias de los sistemas educativos de la región en cuanto a la calidad, la equidad y la pertinencia de los contenidos. Varias de ellas están destinadas a corregir el anacronismo de los programas y de las prácticas pedagógicas y la segmentación social en el acceso a la enseñanza y revertir el deterioro de la carrera docente. Otras modifican el financiamiento de la educación y los sistemas de asignación de recursos, ampliando el espacio para aportes privados; buscan descentralizar la gestión educativa, capacitar a los docentes y elevar la calidad de la oferta educativa, acercándola en forma gradual a los requerimientos del mercado del trabajo.

**27.** Se hace evidente la necesidad de establecer nuevos tipos de relaciones entre la educación, la sociedad y la producción, lo que exige la introducción de modificaciones cualitativas, apoyadas en evaluaciones permanentes de desempeño, y el estrechamiento de los vínculos con las empresas y el mercado laboral. Para ello es conveniente crear un sistema de incentivos adecuados, entre otros, exámenes nacionales de rendimiento escolar, apoyo a las iniciativas innovadoras en las escuelas, concursos en los que se premien los aportes al mejoramiento de la calidad, y estímulos financieros a las escuelas y a los docentes que logren elevar el rendimiento de sus estudiantes.

**28.** La CEPAL ha estimado que, en el conjunto de la región, el costo adicional de implementar una estrategia para mejorar la calidad de la educación escolar y preescolar asciende al 3.9% del producto interno bruto. Esta cifra excede las posibilidades presupuestarias, por lo que se hace necesario concentrar el gasto estatal en los sectores de la educación en los que pueda tener un mayor impacto social y económico, y dar estímulo a los aportes privados, cuidando que éstos contribuyan a la equidad educativa.

**29.** El cambio tecnológico en el campo de la educación supone adecuar tanto los comportamientos como la infraestructura. En el primer caso se trata de readecuar las prácticas pedagógicas, incorporando nuevas tecnologías al aprendizaje. En cuanto a la infraestructura, se trata de fomentar la creación de redes masivas de producción industrial de medios educativos, apelando a las tecnologías más avanzadas y estableciendo instituciones que las promuevan y adapten a las realidades locales. Todo ello exige cambios en la infraestructura de los establecimientos, inversiones individuales e institucionales en aparatos e instrumentos, y formación y readiestramiento de docentes. El aporte privado puede ser importante en estos ámbitos.

**30.** En la región, la cobertura de los servicios de salud es muy variada, pero el índice pertinente es sólo una medida básica, ya que puede ocultar significativas diferencias en cuanto a la calidad, eficiencia y costo de las prestaciones asistenciales. La agenda regional de las reformas del sistema de salud —con las diferencias nacionales del caso— incluye el mejoramiento de la equidad en lo que respecta a los beneficios y de la eficiencia y calidad de las prestaciones, y procura elevar la productividad del sector mediante reformas de la gestión, promoción de sinergias entre los sistemas de salud pública y privada, control de la escalada de costos y regulación de la medicina privada. Algunas reformas que procuran ser más integrales abarcan aspectos de financiamiento, competencia intersectorial, regulación y gestión. Pese a la diversidad, se observan ciertas convergencias en cuanto a propiciar campañas sanitarias, reforzar la atención primaria, fortalecer la descentralización de los servicios y los sistemas locales de salud, y superar las desigualdades de acceso mediante prestaciones básicas universales o intervenciones focalizadas.

**31.** Es importante que las reformas del sistema de salud adecúen el marco institucional, con miras a incrementar la eficiencia, la cobertura y la calidad de las prestaciones; a focalizar en forma más clara los subsidios, y a fortalecer la capacidad de regulación y supervisión. En el sistema



público de salud cabe profundizar la distinción entre las diversas funciones, entre otras las reguladoras, las financieras y de compras de servicios, y las de provisión y producción de servicios. El esfuerzo de coordinación que esto supone puede exigir la adopción de compromisos en los que se especifiquen los recursos, la calidad y el tipo del servicio que se proporcionará, y el establecimiento de indicadores que permitan evaluar los logros. En este último caso, la experiencia revela la necesidad de que todas las partes involucradas en la salud pública alcancen desde un comienzo acuerdos con respecto a los indicadores de desempeño y a su interpretación y, asimismo, de impulsar nuevos sistemas de remuneración, con componentes flexibles e incentivos que la vinculen al desempeño y a la calidad de las prestaciones.

**32.** El aporte privado a la prestación de servicios de salud puede aumentar la eficiencia del sector, siempre y cuando la regulación mejore la transparencia de los contratos, el acceso del subsistema a diversos subsidios, el control de costos (mediante una mayor integración entre proveedores de servicios y compañías de seguros), el tratamiento de grupos de enfermedades catastróficas y propias de la tercera edad, y la inclusión de mecanismos de solidaridad en los seguros de riesgo.

**33.** Las necesidades de construcción de viviendas han disminuido sólo marginalmente debido a la tendencia a la reducción de la presión demográfica en los últimos años. No obstante, la construcción ha debido adecuarse a estructuras familiares más variadas, lo que impone nuevas exigencias de cumplimiento de estándares.

**34.** Las políticas se han ido adecuando progresivamente a esta realidad y el gasto público en vivienda ha mostrado una recuperación durante los años noventa. Para hacer frente al déficit habitacional, los países procuran, por una parte, incorporar recursos provenientes del sector privado, y por otra, ajustar los programas a fin de mejorar su eficiencia y focalizar mejor los recursos disponibles. Varios países evolucionan desde el sistema tradicional de banca especializada en vivienda, que opera independientemente del resto del sistema financiero, hacia sistemas abiertos de financiamiento. El esquema de subsidio a la oferta, a través de exenciones tributarias o créditos preferenciales para la producción de viviendas, viene siendo reemplazado por subsidios a la demanda habitacional, que operan como una transferencia directa a las familias; si los sistemas de postulación y asignación son adecuados, esto permite un mayor grado de focalización. Por otra parte, las políticas sobre vivienda social deben evitar que su concentración en terrenos de menor costo genere una mayor segmentación urbana.

**35.** En la región, los sistemas de pensiones se caracterizan en general por una baja cobertura y la existencia de múltiples cajas con diferentes beneficios. Esta situación no favorece la equidad, ni entre los afiliados a las cajas, ni entre éstos y quienes no están incorporados a dichos sistemas de previsión. En muchos casos, los costos llegan a ser excesivos y los recursos son mal administrados, lo que genera un elevado déficit actuarial o de caja. En tales casos, el proceso de reforma se enfrenta al desafío de ampliar la cobertura, mejorar los beneficios mediante una administración más eficiente de los recursos y crear un mecanismo de solidaridad (con su respectivo financiamiento) para quienes no están en condiciones de ahorrar para la vejez. Desde esa perspectiva, las reformas en curso se orientan a administrar con eficiencia los fondos de los programas, sin lesionar la estabilidad macroeconómica; a diferenciar los riesgos, ajustando la administración financiera a la probabilidad de que se produzcan determinadas situaciones y, finalmente, a ampliar la participación del sector privado en la administración de los recursos y en la provisión de los servicios.

**36.** La actual tendencia a la adopción de métodos de capitalización y administración privada de las contribuciones previsionales exige examinar la magnitud del costo fiscal que supondrían dichos cambios, así como la forma de financiarlo, y también el uso de los fondos que acumulen a través de

la intermediación financiera. En tal sentido, se pueden mencionar como ejemplos dos políticas que pueden favorecer la equidad: las destinadas a dar carácter progresivo a las transferencias de recursos previsionales y fiscales, y a utilizar los fondos de pensiones a fin de estimular la inversión productiva y contribuir a eliminar los obstáculos para lograr tasas de crecimiento elevadas y estables. El análisis de las reformas de los sistemas de pensiones que se llevan a cabo en la región muestra que difieren en dos aspectos: i) en el diseño del componente de solidaridad y ii) en el marco institucional desarrollado para asegurar que el ahorro financiero de los trabajadores contribuya a la eficiencia dinámica de la economía.

**37.** La reforma de las políticas sociales otorga especial importancia a la gestión más eficiente de los recursos. Por ello parece imprescindible que vaya acompañada de modificaciones de la institucionalidad, centradas en una mejor atención del usuario, una adecuada focalización y una mayor descentralización, y que vincule los recursos con el desempeño y la calidad del servicio. La actual fragmentación institucional de los servicios sociales del Estado favorece la dispersión de recursos y la duplicación de funciones, y por ello es necesario superarla. Se podría mejorar la supervisión de los programas y adoptar criterios uniformes para su evaluación; también podrían suprimirse los que sean redundantes, e iniciar otros, con miras a enfrentar la "pobreza dura", especialmente en zonas apartadas. Del mismo modo, correspondería crear o reforzar los vínculos entre los programas sociales y las actividades de fomento productivo, es decir, de capacitación, difusión tecnológica y apoyo a las empresas pequeñas y medianas y a las microempresas.

## Una visión de conjunto

**38.** Para avanzar más eficazmente hacia el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se requiere un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales, que permita el apoyo recíproco y la complementación entre las medidas de fomento de la competitividad y de la cohesión social. Si bien a corto plazo pueden presentarse conflictos entre unas y otras, se pueden aprovechar las numerosas complementariedades existentes entre ellas. La inversión en recursos humanos y el fomento productivo constituyen terrenos privilegiados para avanzar en estas tareas. Del mismo modo, la modernización agrícola puede ayudar en el combate a la pobreza rural, siempre que existan políticas públicas de acceso a la tierra y saneamiento de títulos, y se adopten medidas con el fin de mejorar la infraestructura productiva, y establecer un vínculo más estrecho entre la agroindustria y los pequeños productores.

## **Primera Parte**

### **Los temas de la Cumbre y la equidad**

---





## Capítulo I

# Pobreza y distribución del ingreso

---

### 1. Tendencias en la magnitud de la pobreza en los años noventa

En América Latina y el Caribe la pobreza muestra marcadas diferencias en términos de magnitud y características.<sup>2</sup> En algunos países afecta a uno de cada seis hogares; en otros, a cuatro de cada seis. En sólo 2 de 17 países analizados por la CEPAL se registra menos de un 15% de hogares pobres (Argentina y Uruguay). Otros cuatro (Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá) se sitúan en una franja media, con 15% a 30% de hogares en pobreza. Un grupo de siete (Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) se ubican en un rango alto, fluctuando entre el 31% y el 50% de los hogares. Finalmente, Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua presentan un nivel muy elevado de pobreza, con 50% o más de los hogares nacionales en tal situación<sup>3</sup> (véase el cuadro I.1).

---

<sup>2</sup> Las estimaciones de pobreza presentadas en este capítulo se basan en el denominado “método de ingreso” (véanse los recuadros I.1 y I.2).

<sup>3</sup> Casi la totalidad de los demás países de la región se ubica en las categorías de alta o muy alta magnitud de la pobreza.

Cuadro I.1  
MAGNITUD DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA  
(Porcentajes)

Países	Años	Hogares bajo la línea de pobreza <sup>a</sup>					Hogares bajo la línea de indigencia				
		Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales	Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales
			Total	Área metro-politana	Resto urbano			Total	Área metro-politana	Resto urbano	
Argentina	1980	9	7	5	9	16	2	2	1	2	4
	1990	-	-	16	-	-	-	-	4	-	-
	1994	-	12	10	16	-	-	2	2	3	-
	1997	-	-	13	-	-	-	-	3	-	-
Bolivia	1989	-	49	-	-	-	-	22	-	-	-
	1994	-	46	-	-	-	-	17	-	-	-
	1997	-	47	-	-	-	-	19	-	-	-
Brasil <sup>b</sup>	1979	39	30	21 <sup>b</sup>	34	62	17	10	6 <sup>b</sup>	12	35
	1990	41	36	-	-	64	18	13	-	-	38
	1993	37	33	-	-	53	15	12	-	-	30
	1996	29	25	-	-	46	11	8	-	-	23
Chile <sup>c</sup>	1987	39	38	33	41	45	14	14	11	15	17
	1990	33	33	28	37	34	11	10	8	11	12
	1994	23	23	17	26	26	6	6	4	7	8
	1996	20	19	12	22	26	5	4	2	5	8
	1998	18	17	12	19	23	5	4	3	5	7
Colombia	1991	50	47	39	50	55	23	17	14	18	31
	1994	47	41	35	43	57	25	16	12	18	38
	1997	45	39	30	43	54	20	15	10	16	29
Costa Rica	1981	22	16	15	17	28	6	5	5	6	8
	1990	24	22	20	25	25	10	7	5	9	12
	1994	21	18	16	21	23	8	6	4	7	10
	1997	20	17	16	18	23	7	5	5	5	9
Ecuador	1990	-	56	-	-	-	-	23	-	-	-
	1994	-	52	-	-	-	-	22	-	-	-
	1997	-	50	-	-	-	-	19	-	-	-
El Salvador	1995	48	40	30	50	58	18	12	7	17	27
	1997	48	39	26	50	62	19	12	6	18	28
Guatemala	1980	65	41	26	52	79	33	13	5	19	44
	1986	68	54	45	59	75	43	28	20	31	53
	1990	-	-	-	-	72	-	-	-	-	45
Honduras	1986	71	53	-	-	81	51	28	-	-	64
	1990	75	65	-	-	84	54	38	-	-	66
	1994	73	70	-	-	76	49	41	-	-	55
	1997	74	67	-	-	80	48	35	-	-	59
México	1984	34	28	- <sup>d</sup>	- <sup>d</sup>	45	11	7	- <sup>d</sup>	- <sup>d</sup>	20
	1989	39	34	-	-	49	14	9	-	-	23
	1994	36	29	-	-	47	12	6	-	-	20
	1996	43	38	-	-	53	16	10	-	-	25
Nicaragua	1997	-	66	-	-	-	-	36	-	-	-

Cuadro I.1 (concl.)

Países	Años	Hogares bajo la línea de pobreza a					Hogares bajo la línea de indigencia				
		Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales	Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales
			Total	Área metropolitana	Resto urbano			Total	Área metropolitana	Resto urbano	
Panamá	1979	36	31	27	42	45	19	14	12	19	27
	1991	36	34	32	40	43	16	14	14	15	21
	1994	30	25	23	35	41	12	9	8	13	20
	1997	27	25	24	29	34	10	9	8	10	14
Paraguay	1986	-	-	46	-	-	-	-	16	-	-
	1990	-	-	37	-	-	-	-	10	-	-
	1994	-	42	35	51	-	-	15	10	21	-
	1996	-	40	34	48	-	-	13	8	20	-
Perú	1979	46	35	29	41	65	21	12	9	15	37
	1986	52	45	37	53	64	25	16	11	22	39
	1995 <sup>e</sup>	41	33	-	-	56	18	10	-	-	35
	1997 <sup>e</sup>	37	25	-	-	61	18	7	-	-	41
República Dominicana	1997	32	32	-	-	34	13	11	-	-	15
Uruguay	1981	11	9	6	13	21	3	2	1	3	7
	1990	-	12	7	17	-	-	2	1	3	-
	1994	-	6	4	7	-	-	1	1	1	-
	1997	-	6	5	6	-	-	1	1	1	-
Venezuela	1981	22	18	12	20	35	7	5	3	6	15
	1990	34	33	25	36	38	12	11	7	12	17
	1994	42	41	21	46	48	15	14	4	16	23
	1997	42	-	-	-	-	17	-	-	-	-
América Latina <sup>f</sup>	1980	35	25	-	-	54	15	9	-	-	28
	1990	41	35	-	-	58	18	12	-	-	34
	1994	38	32	-	-	56	16	11	-	-	34
	1997	36	30	-	-	54	15	10	-	-	31

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

<sup>a</sup> Incluye a los hogares bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.

<sup>b</sup> Promedio de las cifras correspondientes a Rio de Janeiro y São Paulo.

<sup>c</sup> Cálculos basados en las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1987, 1990, 1992, 1994 y 1996. Las estimaciones son consistentes con las nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

<sup>d</sup> El tamaño de la muestra no es suficiente como para efectuar estimaciones referidas al Distrito Federal.

<sup>e</sup> Cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del cuarto trimestre de 1995 y 1997.

<sup>f</sup> Estimación para 19 países de la región.

## a) Evolución de la pobreza en los años noventa

La evolución del crecimiento económico ha jugado un papel central en la reducción, estancamiento o aumento de la pobreza en los años noventa, especialmente cuando aquél ha sido muy alto, o cuando los países han entrado en procesos recesivos. En la mayoría de ellos primó la recuperación del crecimiento, lo que permitió una disminución de la pobreza en América Latina entre 1990 y 1997. En efecto, ésta se redujo de 41% a 36% en un conjunto de 19 países sobre los que se dispone de información (véase el cuadro I.2). La indigencia siguió una evolución semejante a la de la pobreza, por cuanto se redujo en tres puntos el porcentaje de hogares en esa condición (de 18% a 15%).

Lo acontecido entre 1990 y 1997 también permite concluir que, si bien existen dificultades para avanzar y consolidar la reducción de la pobreza, hay ejemplos que demuestran que es posible obtener avances significativos en períodos relativamente breves. Por ejemplo, en Chile y Uruguay, aunque difieren en el grado en que los estratos bajos participaron en los aumentos del ingreso alcanzados por la sociedad, se logró en un lapso de cuatro años aminorar en alrededor de cinco puntos porcentuales la pobreza urbana: en Chile se redujo de 23% a 18%, entre 1994 y 1998, y en Uruguay de 12% a 6%, entre 1990 y 1994. En el primer caso, el éxito se alcanzó merced a un crecimiento económico más acelerado, pero sin mayores cambios en la distribución del ingreso; mientras que en el segundo fue acompañado de mejoras en términos de equidad, aunque con un ritmo de crecimiento menor.

Cuadro I.2

**AMÉRICA LATINA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA,<sup>a</sup> 1980-1997**

	Porcentaje de hogares					
	Pobres <sup>b</sup>			Indigentes <sup>c</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	56	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), capítulo I, Santiago de Chile, p. 18, mayo de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 19 países de la región.

<sup>b</sup> Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia.

<sup>c</sup> Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Cuadro I.3

**POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE,<sup>a</sup> 1980-1997**  
(En miles)

	Pobres <sup>b</sup>			Indigentes <sup>c</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135 900	62 900	73 000	62 400	22 500	39 900
1990	200 200	121 700	78 500	93 400	45 000	48 400
1994	201 500	125 900	75 600	91 600	44 300	47 400
1997	204 000	125 800	78 200	89 800	42 700	47 000

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), capítulo I, Santiago de Chile, p. 18, mayo de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 19 países de la región.

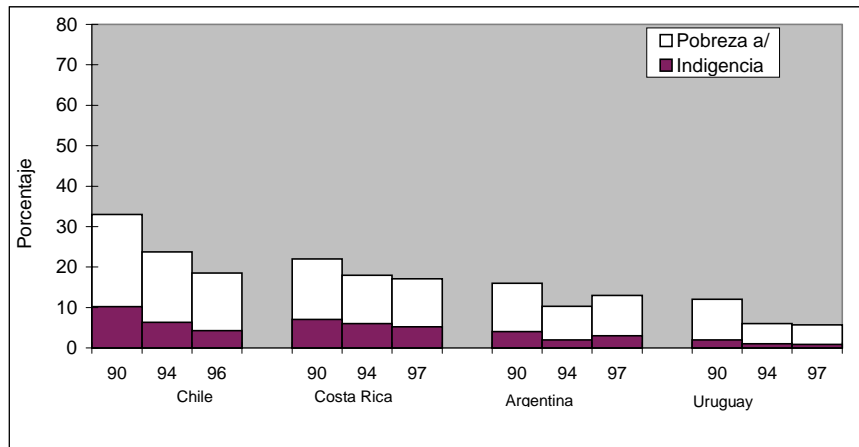
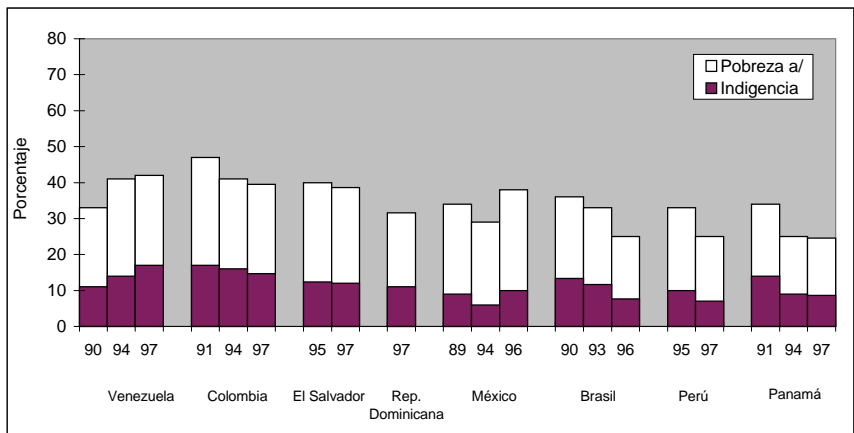
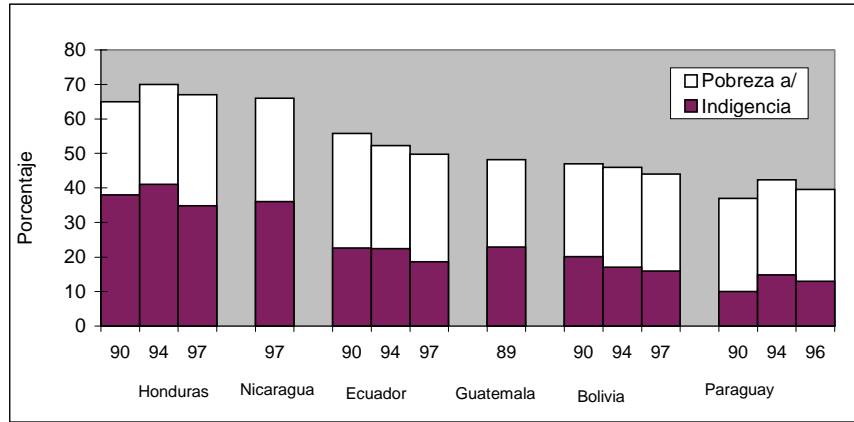
<sup>b</sup> Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

<sup>c</sup> Personas en hogares en situación de indigencia.

Panamá y Perú también registraron avances importantes en la reducción de la pobreza, aunque en períodos más largos. En Panamá la pobreza disminuyó en nueve puntos (de 36% a 27%) entre 1991 y 1997, en tanto que en Perú se habría logrado una baja significativa entre 1986 y 1997 (de 52% a 37%), debido, mayormente, a una reducción de la pobreza urbana, pues en las áreas rurales se mantiene por sobre el 60% del total de hogares (véase el cuadro I.1).



**Gráfico I.1**  
**CAMBIOS EN LA POBREZA URBANA, 1990-1997**  
*(Porcentaje de hogares)*



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 a/ Incluye los hogares en situación de indigencia.

En el bienio 1998-1999 un grupo de países latinoamericanos sortearon las consecuencias de las crisis asiática y rusa con tasas de crecimiento positivas, con lo que demostraron la capacidad de reacción y la mayor fortaleza de las modalidades de transformación y expansión productiva que estaban aplicando. Otro grupo de países, fundamentalmente sudamericanos, se vieron profundamente impactados, mostrando debilidades mayores que las previstas (véase el cuadro I.4).

En este último grupo de países se produjo un estancamiento o retroceso económico, especialmente en 1999, como asimismo un incremento del desempleo abierto, aunque la inflación siguió bajo control en la mayoría de los casos y el gasto público pudo contrarrestar en alguna medida los efectos recesivos. En tales circunstancias, todo hace presumir que en estos países se habría interrumpido la tendencia a la reducción de la pobreza que se venía observando en los años noventa, y en aquellos donde la recesión fue muy intensa todo hace suponer que habría engrosado el porcentaje de hogares en situación de pobreza. De este modo, en algo menos de dos años se habría perdido lo ganado en el trienio previo al inicio de la crisis.

Una mirada de más largo plazo del panorama regional resulta menos halagüeña todavía si se compara con la situación prevaleciente hacia 1980. En efecto, durante las dos últimas décadas los avances en la región han sido lentos, no obstante la recuperación registrada después de la crisis de comienzos de esa década y el buen desempeño en materia de crecimiento económico alcanzado en varios países, especialmente durante la primera mitad de la década de 1990, junto con el mayor volumen de recursos públicos destinados al gasto social y al financiamiento de servicios sociales básicos (véase el capítulo VIII). Así, cuatro países presentaban en 1997 una incidencia de pobreza más alta que en 1980 (Argentina, Colombia, México y Venezuela), y dos mostraban prácticamente el mismo nivel de entonces (Costa Rica y Honduras). Así, al inicio del 2000, la pobreza podría afectar a más del 36% de los hogares latinoamericanos, cifra similar a la de 1994 e incluso superior al nivel de 35% de 1980, en tanto que el total de hogares en situación de indigencia lo sobrepasaría levemente.

Las cifras absolutas de población en situación de pobreza e indigencia dan cuenta de la persistencia del fenómeno y del impacto que provoca en él el ritmo de crecimiento demográfico. No obstante haberse reducido en casi cinco puntos el porcentaje de hogares en pobreza y en algo menos de tres puntos los hogares en indigencia durante los años noventa, entre 1997 y 1999 la población afectada habría aumentado en alrededor de 24 y 5 millones de personas, respectivamente. En este mismo período, la población latinoamericana creció en cerca de 15 millones de personas, en tanto que la población en situación de pobreza habría aumentado en alrededor de 22 millones. De este modo, el deterioro de los ingresos como consecuencia de la crisis financiera de los últimos dos años de la década habría acrecentado en siete millones el número de pobres, en términos netos.

Tres factores explican estos guarismos:

- i) el relativamente elevado ritmo de crecimiento vegetativo de la población, sobre todo en los países con mayor incidencia de la pobreza, que son precisamente aquellos que se encuentran en etapas más atrasadas de la transición demográfica;
- ii) la evolución menos favorable de la pobreza en esos países durante los años noventa, y
- iii) algún deterioro del ingreso de los hogares urbanos durante la crisis recesiva del bienio 1998-1999, en un contexto de crecimiento más rápido de la población urbana con respecto a la rural.

Cuadro I.4  
EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES MACROECONÓMICOS

Países	Tasa anual de variación del PIB por habitante		Desempleo abierto urbano			Variaciones del índice de precios al consumidor <sup>a</sup>		
	1998	1999 <sup>b</sup>	1997	1998	1999 <sup>b</sup>	1997	1998	1999 <sup>b</sup>
Argentina	2.6	-4.5	14.9	12.9	14.5	0.3	0.7	-1.7
Bolivia	2.1	-1.3	4.4	4.1	4.5	6.7	4.4	2.4
Brasil	-1.4	-0.9	5.7	7.6	7.7	4.3	2.5	8.0
Chile	1.7	-2.7	6.1	6.4	10.1	6.0	4.7	2.6
Colombia	-1.2	-6.9	12.4	15.3	19.8	17.7	16.7	9.7
Costa Rica	3.0	5.0	5.9	5.4	6.2	11.2	12.4	9.4
Ecuador	-0.9	-9.0	9.3	11.5	15.1	30.6	43.4	53.5
El Salvador	1.1	0.3	7.5	7.6	7.8	1.9	4.2	-0.6
Honduras	1.1	-4.5	5.8	5.2	5.4	12.7	15.6	10.6
México	3.2	1.8	3.7	3.2	2.6	15.7	18.6	13.9
Nicaragua	1.4	3.2	14.3	13.2	10.5	7.3	18.5	7.7
Panamá	2.7	1.2	15.5	15.2	14	-0.5	1.4	0.8
Paraguay	-3.2	-2.5	6.9	7.2	...	6.2	14.6	4.6
Perú	-1.6	1.0	9.2	8.4	9.2	6.5	6.0	4.8
República Dominicana	4.2	5.3	15.9	14.3	...	8.4	7.6	6.6
Uruguay	3.8	-3.2	11.5	10.1	11.2	15.2	8.6	3.4
Venezuela	-2.2	-8.8	11.4	11.3	15.4	37.6	29.9	20.2

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de informaciones proporcionadas por instituciones oficiales nacionales.

<sup>a</sup> Variación de precios de los últimos 12 meses.

<sup>b</sup> Cifras preliminares.

En síntesis, durante la década y hasta 1997 se registró una disminución de la pobreza en el conjunto de la región, pero este mejoramiento no alcanzó a reducir el nivel alcanzado en 1980, mientras que el número absoluto de pobres e indigentes aumentó, particularmente en las zonas urbanas. Entre 1980 y 1999 la población urbana en situación de pobreza creció de un total cercano a 63 millones a una cifra que superaría los 130 millones. En las zonas rurales este incremento fue muy inferior: de 73 millones a algo más de 80 millones de personas. Este hecho da cuenta del descenso de la calidad de vida en muchas ciudades de América Latina en el transcurso de las dos últimas décadas, y muestra que si bien la magnitud y severidad de la pobreza siguen siendo mayores en las zonas rurales, hoy afectan mayoritariamente a la población urbana de la región.

**MÉTODO UTILIZADO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA**

Las mediciones de la magnitud de la pobreza presentadas en este documento se efectuaron mediante el “método de ingreso”, basado en el cálculo de líneas de pobreza. Éstas representan el monto de ingreso que permite a un hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. La “línea de pobreza” de cada país y zona geográfica se estimó sobre la base del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de las personas, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. Al valor de esta canasta se sumó una estimación de los recursos que requieren los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias.<sup>a</sup>

La “línea de indigencia” corresponde al costo de la canasta alimentaria; se considera en situación de indigencia (o de pobreza extrema) a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer de manera adecuada las necesidades nutricionales de todos sus miembros. El valor de la línea de pobreza en las áreas urbanas se estimó en el doble del valor de la línea de indigencia, mientras que en las zonas rurales fue de alrededor de 75% mayor que el respectivo presupuesto básico de alimentación.<sup>b</sup> En el cálculo de este último se tomaron en cuenta las diferencias de precios de los alimentos entre las áreas metropolitanas y las restantes zonas urbanas y rurales. En general, sobre la base de la canasta básica de alimentos de las zonas urbanas metropolitanas, la de los demás centros urbanos se estimó de acuerdo a precios 5% más bajos, y las de las zonas rurales de 25% menos. Los valores de las líneas de indigencia y de pobreza se presentan en el cuadro I.5.

La información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas por los respectivos países. Como es habitual, se corrigieron tanto la falta de respuesta a algunas preguntas sobre el valor de los ingresos —en el caso de los asalariados, trabajadores independientes y jubilados— como los probables sesgos por subdeclaración. Esto último se efectuó contrastando las partidas de ingreso de la encuesta con las provenientes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada a partir de información oficial. El concepto de ingreso utilizado para compararlo con el valor de las líneas de indigencia y de pobreza fue el constituido por los ingresos del trabajo asalariado (monetarios y en especie), del trabajo independiente (incluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos producidos por el hogar), las rentas de la propiedad, las jubilaciones y pensiones y otras transferencias monetarias recibidas por los hogares. El ingreso de los hogares incluye, además, un valor o imputación por concepto de arriendo de la vivienda cuando ésta es habitada por sus propietarios.

Los porcentajes de hogares y de población pobre e indigente se calcularon comparando el valor mensual per cápita de las respectivas líneas con el ingreso total de cada hogar, expresado también en términos per cápita. A su vez, los índices nacionales de pobreza e indigencia se calcularon como promedio ponderado de los índices correspondientes a cada área geográfica, por lo que no sólo dependen de la incidencia de la pobreza en cada una de ellas, sino también del porcentaje que éstas representan respecto de la población total de cada país.

<sup>a</sup> La información acerca de la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas sobre presupuestos familiares que se efectúan en los distintos países. Cuando no se dispuso de los datos de una encuesta reciente de este tipo, se utilizaron otros antecedentes pertinentes sobre consumo familiar.

<sup>b</sup> La excepción a este criterio general corresponde a Perú, donde la pobreza fue estimada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Cuadro I.5  
**LÍNEAS DE POBREZA (LP) Y LÍNEAS DE INDIGENCIA (LI), 1997**  
*(Presupuestos mensuales por persona)*

Países	Área	En moneda corriente de cada país <sup>a</sup>		En dólares de los Estados Unidos <sup>b</sup>	
		LP	LI	LP	LI
Argentina	Urbana	147.9	74.0	148.0	74.0
Bolivia	Urbana	314.8	157.4	59.9	30.0
Brasil	Urbana	108.3	46.1	100.4	42.8
	Rural	79.3	39.4	73.5	36.5
Chile	Urbana	35 513.8	17 756.9	84.7	42.3
	Rural	23 944.2	13 682.4	57.1	32.6
Colombia	Urbana	105 216.6	52 608.3	92.2	46.1
	Rural	75 977.0	43 415.4	66.6	38.1
Costa Rica	Urbana	17 229.1	8 614.5	74.1	37.0
	Rural	11 876.7	6 786.7	51.1	29.2
Ecuador	Urbana	263 637.0	131 818.5	65.9	33.0
El Salvador	Urbana	579.6	289.8	66.2	33.1
	Rural	374.4	187.2	42.8	21.4
Honduras	Urbana	938.0	469.0	72.1	36.1
	Rural	577.8	330.2	44.4	25.4
México	Urbana	952.5	476.2	120.4	60.2
	Rural	617.4	352.8	78.0	44.6
Nicaragua	Urbana	486.7	243.3	51.5	25.8
Panamá	Urbana	81.0	40.5	81.0	40.5
	Rural	54.8	31.3	54.8	31.3
Paraguay	Urbana	216 312.0	108 156.0	98.7	49.4
Perú	Urbana	183.5	96.0	68.9	36.0
	Rural	115.4	77.1	43.3	28.9
República Dominicana	Urbana	1 223.5	611.7	85.8	42.9
	Rural	802.9	458.8	56.3	32.2
Uruguay	Urbana	1 056.2	528.1	111.9	55.9
Venezuela	Urbana	58 851.7	29 756.9	120.4	60.9
	Rural	42 103.5	24 059.2	86.2	49.2

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

<sup>a</sup> Expresada en precios promedio del año 1997.

<sup>b</sup> Según tipo de cambio promedio de 1997, serie "rf" publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (*Estadísticas financieras internacionales*, noviembre de 1998).

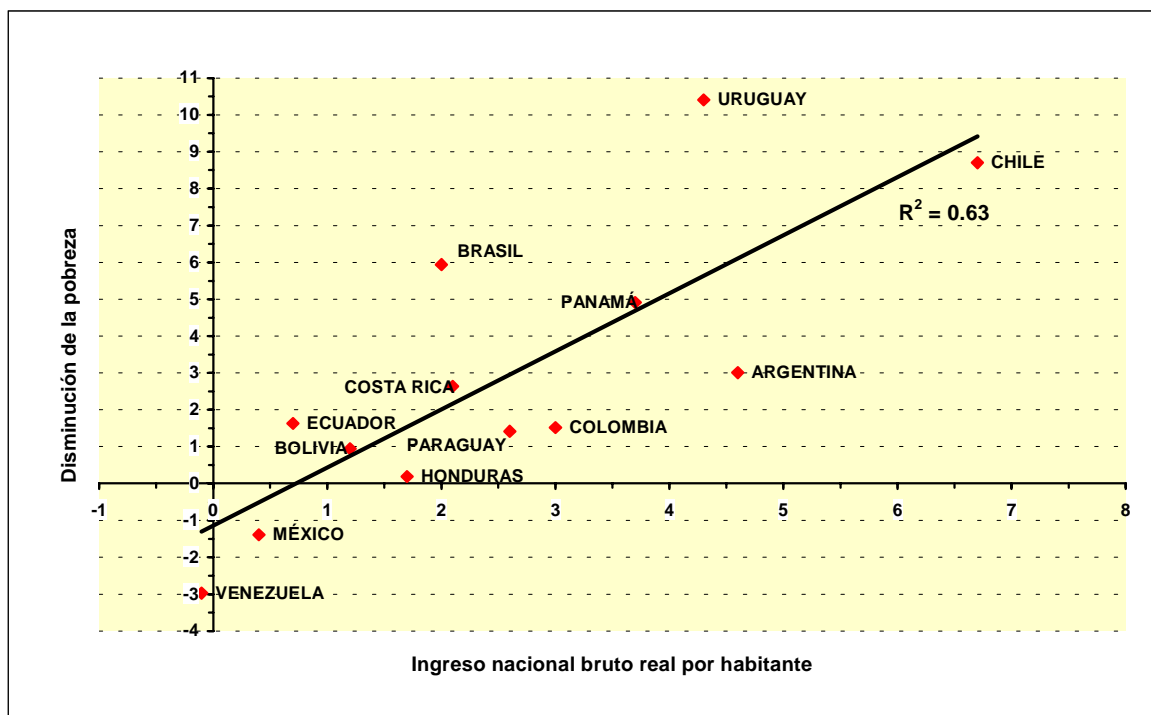
## b) Factores relacionados con la reducción de la pobreza

Tras las cifras agregadas de pobreza en la región subyacen situaciones muy dispares en cuanto a su magnitud y evolución, tanto entre áreas urbanas y rurales como entre países. Los cambios registrados en el transcurso de la década de 1990 tampoco responden a una misma conjunción de factores. No obstante, es posible destacar el papel desempeñado por algunos de ellos en las tendencias observadas y señalar su importancia relativa:

- i) **Crecimiento económico.** Aunque existe un conjunto de factores económicos y sociales que explican la evolución de la pobreza, sin duda el crecimiento económico fue el que desempeñó el papel más importante durante la década, lo que es congruente

con el hecho de que en los años mencionados existe una clara relación entre el crecimiento del ingreso por habitante en los países y las variaciones en la pobreza. Esta relación se hace más evidente cuando el dinamismo del crecimiento es elevado, como en Chile, o muestra estancamiento, como en Venezuela. Según se aprecia en el gráfico I.2, los mayores aumentos del ingreso por habitante se asocian a reducciones relativas mayores de la incidencia de la pobreza.

Gráfico I.2

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

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

Sin embargo, la relación entre el crecimiento económico y los cambios en la magnitud de la pobreza no debiera ocultar que una misma tasa de crecimiento puede tener efectos muy diferentes de acuerdo a la modalidad de éste, en especial dada su repercusión en el mercado de trabajo. En Chile, por ejemplo, el incremento de 52% del producto interno bruto (PIB) per cápita entre 1990 y 1998 se tradujo en un descenso de la pobreza de 46% (15 puntos porcentuales). En Uruguay, un incremento mucho menor del producto per cápita (26%) redundó, en un lapso similar, en una baja relativa de la pobreza algo mayor que en Chile (50%), con una disminución de 6 puntos porcentuales. Bolivia y Panamá tuvieron un crecimiento del producto por habitante muy similar (alrededor de 16% acumulado en el período), pero descensos de la pobreza urbana muy distintos: 4% en el primer caso y 25% en el segundo. En cambio, el aumento de 10% del PIB per cápita en Brasil entre 1990 y 1996, se tradujo en una baja de 29% en la incidencia de la pobreza (véase el cuadro I.1). Parte importante de las diferencias en el ritmo de disminución de la pobreza en los países se explica por el desigual grado de participación de los estratos de bajos ingresos en los aumentos del PIB, lo que depende, a su vez, de los factores que se reseñan a continuación.

- ii) **Aumento del empleo y reducción del desempleo abierto.** El crecimiento económico reduce más significativamente la pobreza si va acompañado de un aumento importante del empleo que permita elevar el número de ocupados por miembros del hogar (densidad ocupacional) y sus ingresos. Naturalmente, el efecto del aumento del empleo será mayor si se da en conjunto con una reducción de la tasa de desempleo abierto y, más todavía, si ese incremento se conjuga con mejoras de la productividad e ingresos de la población ocupada. Similares tasas de crecimiento aminoran la pobreza en diferente medida en función de la evolución de los precios relativos del factor trabajo. Los cambios en la estructura del empleo y de las tasas de desocupación durante los años noventa indican, sin embargo, que la mayor parte de la baja de la pobreza provino de la incorporación de nuevos miembros del hogar a la fuerza de trabajo, aunque en la mayoría de los casos se mantuvo o aumentó la participación del sector informal en el empleo no agrícola y persistieron tasas relativamente elevadas de desempleo abierto (véase el capítulo II).

Por su parte, la evolución del desempleo incidió en forma menos directa en la reducción de la pobreza, debido a las mayores dificultades para disminuir el desempleo urbano evidenciadas en la mayoría de los países, incluso cuando éstos alcanzaron tasas relativamente altas y sostenidas de crecimiento. En Bolivia, Chile y Costa Rica, la reducción del desempleo abierto hasta 1997 permitió que la pobreza urbana bajara en una medida levemente mayor que en otros casos. En los tres países se registró un incremento del número de personas ocupadas en los hogares de menores ingresos, con descensos del desempleo abierto entre la población activa perteneciente al quintil más pobre, especialmente en las zonas urbanas de Bolivia y Costa Rica.

- iii) **Reducción de la inflación.** La disminución del ritmo inflacionario también tuvo relación con la baja de la pobreza, particularmente cuando la inflación retrocedió rápidamente desde niveles muy altos, como ocurrió en Argentina, Brasil y Perú y, en menor medida, en Chile, México y Uruguay. La mayor estabilidad de los precios al consumidor en esos países atenuó o evitó la erosión de los salarios medios reales, especialmente de los más bajos, cuyo poder adquisitivo se pierde con mayor rapidez en contextos hiperinflacionarios. La desaceleración de la inflación permitió al mismo tiempo mejoras del salario mínimo real en los casos en que se reajustó su valor nominal.
- iv) **Cambios de los precios relativos.** Otro factor que contribuyó a reducir el efecto de la pobreza es la evolución de los precios relativos de los bienes y servicios, cuando ésta significó un abaratamiento de las canastas de consumo de los sectores populares. Por diversos motivos —como los cambios en la estructura productiva y de comercio, los procesos de apertura comercial, las características del sector agropecuario y otros—, en algunos países se produjeron diferencias apreciables entre la variación promedio de los precios al por menor utilizados para estimar la inflación y la de los productos que integran la canasta de consumo de los grupos pobres. En general, en los años recientes, los precios de los productos de consumo popular, particularmente los alimentos, crecieron a un ritmo menor que los de los demás bienes y servicios de consumo interno favoreciendo el aumento del poder adquisitivo de los estratos de bajos ingresos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En algunos países, el efecto favorable de esta tendencia fue parcialmente contrarrestado por un aumento importante de las tarifas de servicios básicos (agua, electricidad, transporte urbano), por sobre el promedio de los respectivos índices de precios al consumidor (IPC). Esta tendencia estuvo asociada a la privatización de esos servicios.

Lo anterior se infiere al comparar la evolución de los precios de los alimentos —que tienen una gravitación mayor en el presupuesto de los hogares de bajos ingresos— con la de los precios de los restantes bienes que integran el índice de precios al consumidor (IPC) de los países. En el cuadro I.5 se puede apreciar que en 6 de 13 países los precios de los alimentos subieron a un ritmo inferior al de los restantes bienes (Argentina, Colombia, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Lo mismo ocurrió, aunque en menor medida, en Chile y Ecuador. Sólo en Bolivia, Honduras y Panamá los precios de los alimentos crecieron a un ritmo más elevado que los de los bienes restantes.

- v) **Aumento de las transferencias.** No cabe duda que las transferencias públicas y privadas, y muy especialmente las jubilaciones y pensiones, desempeñaron un papel considerable en la reducción de la pobreza durante la década. La importancia relativa de ellas en el ingreso de los hogares varía ampliamente entre los países de la región, como también su grado de focalización en los hogares pobres. En algunos casos, las transferencias superan el 20% del ingreso total de los hogares urbanos (Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay), mientras que en otros (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) fluctúan en torno al 10%. En los años recientes sobresale lo logrado en Brasil, donde una política de transferencias masivas hacia los sectores de bajos ingresos de áreas urbanas y rurales, sobre todo durante el período 1990-1993, contribuyó de manera importante a reducir la pobreza. También Uruguay, país que exhibe el nivel de pobreza más bajo de la región, logró nuevas disminuciones en los años noventa gracias, en parte, al mantenimiento de una alta tasa de transferencias y a un fuerte incremento de las pasividades en los primeros años de la década. Aunque en menor medida, también en Chile los aumentos de las transferencias estatales vía subsidios monetarios (pensiones asistenciales y subsidio único familiar (SUF)) y no monetarios a los hogares de más bajos ingresos, contribuyeron a reducir la pobreza y la indigencia a partir de 1990.

En síntesis, el análisis de la evolución de la magnitud de la pobreza y sus causas durante los años noventa permite afirmar que se requiere, en el mediano y largo plazo, una mucho mayor expansión de los empleos de alta productividad como condición necesaria para reducir persistentemente la pobreza. En muchos países resultará imprescindible aumentar la productividad de las micro y pequeñas empresas, para contrarrestar el lento crecimiento del empleo en los sectores de alta productividad. Esta expansión debería ir aparejada a los procesos de crecimiento económico acelerado y sostenido que, además, facilitan el aumento de los ingresos del trabajo y de las transferencias, contribuyendo así de manera adicional a la disminución de la pobreza. No obstante, la experiencia latinoamericana muestra que, por regla general, las políticas macroeconómicas no han logrado conjugar la rápida expansión económica con la generación de puestos de alta productividad a un ritmo suficiente (véase el capítulo II). En estas circunstancias, ha quedado también en evidencia que existen otros mecanismos que pueden resultar eficaces para mitigar la pobreza en el mediano plazo, sobre todo cuando la situación inicial es especialmente desfavorable. Por ejemplo, las transferencias públicas y su focalización, la reducción de inflaciones muy elevadas o de precios relativos adversos para los estratos de menores ingresos, son factores que, aunque no están directamente vinculados al crecimiento económico, influyen de manera importante en los niveles de pobreza.



Cuadro I.6

**VARIACIÓN RELATIVA DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC) DE LOS ALIMENTOS  
RESPECTO DE LOS DEMÁS BIENES Y SERVICIOS, 1990-1997**

Países	Fecha de referencia a	IPC alimentos	IPC resto	Relación IPC alimentos/ IPC resto
Argentina	Sep. '90	100.0	100.0	1.00
	Sep. '97	280.8	303.0	0.93
Bolivia	Ago. '90	100.0	100.0	1.00
	Sep. '97	217.4	198.2	1.10
Colombia	Ago. '90	100.0	100.0	1.00
	Ago. '97	373.0	447.8	0.83
Costa Rica	Jun. '90	100.0	100.0	1.00
	Jun. '97	324.1	324.6	1.00
Chile	Nov. '90	100.0	100.0	1.00
	Nov. '96	186.4	189.7	0.98
Ecuador	Oct. '90	100.0	100.0	1.00
	Oct. '97	800.0	828.0	0.97
Honduras	Ago. '90	100.0	100.0	1.00
	Ago. '97	420.0	346.2	1.21
México	3er trimestre 90	100.0	100.0	1.00
	3er trimestre 96	302.9	309.0	0.98
Panamá	Ago. '89	100.0	100.0	1.00
	Ago. '97	113.9	108.9	1.05
Paraguay	Jun.-Ago. '90	100.0	100.0	1.00
	Jul.-Nov. '96	229.0	271.7	0.84
Rep. Dominicana	Mar. '90	100.0	100.0	1.00
	Mar. '97	256.7	282.6	0.91
Uruguay	2º semestre 90	100.0	100.0	1.00
	1997	1067.9	1554.4	0.69
Venezuela	2º semestre 90	100.0	100.0	1.00
	2º semestre 97	1668.4	1995.5	0.84

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas.

<sup>a</sup> Corresponde al mes de referencia de medición de los ingresos en las encuestas de hogares utilizadas para estimar la pobreza en cada país.

Recuadro I.2

**DIFICULTADES Y PROGRESOS EN LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN EL CARIBE**

Los programas para combatir la pobreza predominantes en el Caribe incluyen subsidios generales a los precios de la comida, provisión de estampillas de comida y de alimentos, comedores escolares, fondos de inversión social y créditos a la microempresa. El monitoreo y la evaluación de estos programas ha contado con la participación activa del gobierno y la colaboración de los agentes interesados, entre los que se incluyen las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, puede ser prematuro evaluar su impacto, ya que la mayoría se ha iniciado después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995.

Los criterios para evaluar los programas en pro de la reducción de la pobreza varían entre países. Sin embargo, algunos de los prerrequisitos esenciales son institucionalizar objetivos y métodos de manejo de los fondos para hacer frente a la pobreza; establecer procedimientos para reducir la brecha entre gastos sociales cada vez más altos y el logro de mejores resultados en este ámbito; y la necesidad de medir los avances en relación con los objetivos planteados. Respecto de esto último, son fundamentales las encuestas continuas y sistemáticas, así como las evaluaciones de los niveles de pobreza, lo que demanda un esfuerzo significativo por parte de los países: para llevar a cabo la recolección y el análisis de información se requiere establecer oficinas de estadística con capacidad para efectuar encuestas con cierta regularidad, idealmente todos los años, como en el caso de Jamaica, o al menos cada cinco años.

**Recuadro I.2 (concl.)**

No obstante, las actividades esenciales de medición y evaluación pueden ser mejoradas si se comparten los recursos con que cuentan diversas organizaciones. Existen modelos exitosos de este tipo de empresas conjuntas: el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y Organización Panamericana de la Salud realizaron conjuntamente el análisis de la información sobre pobreza y salud en la subregión, recolectada en las encuestas de hogares del Caribe. Asimismo, en 1999 el BDC se asoció con el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (ISER) de la Universidad de las Indias Occidentales (Barbados), para abordar el análisis sectorial de la pobreza en el Caribe. Esto ha contribuido al establecimiento de una base de datos viable sobre encuestas sociales en la subregión.

Por otra parte, el PNUD ha colaborado con el gobierno de Barbados en una serie de reuniones con participación comunitaria, a fin de identificar las características clave de la pobreza. Este proceso sirvió al gobierno para diseñar su Programa de Fondos de Inversión Social y el de erradicación de la pobreza, bajo el patrocinio del recientemente creado Ministerio de Transformación Social.

Sin embargo, persisten algunos problemas técnicos respecto de la recolección de información. Por ejemplo, la falta de un alto número de respuestas en las encuestas de evaluación de la pobreza en Belice, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas obstaculiza la adecuada clasificación de los datos. En algunos casos, la naturaleza no representativa de la muestra y la deficiente estimación de los patrones de consumo adulto para la elaboración de la canasta mínima familiar pueden distorsionar el nivel de pobreza calculado.

Otro problema importante es el de los países que carecen de encuestas que ayuden a identificar las fuentes e impactos de la pobreza en los diversos grupos sociales. En aquellos casos en que la información es escasa y no se realizan encuestas de hogares sería mejor dar prioridad a los temas más críticos –estado nutricional de los niños, nivel de escolaridad en ciertas localidades urbanas y rurales, tasa de desempleo entre los hombres jóvenes– como una manera de definir y proveer una medición “bruta” de la pobreza.

Una positiva acción llevada a cabo por algunos países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) ha sido complementar las encuestas de hogares mediante el uso de grupos focales en comunidades seleccionadas con alta incidencia de pobreza.

Cabe destacar que se han hecho importantes esfuerzos por mejorar la asistencia técnica internacional en este campo: gracias a una iniciativa conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas, está en marcha el Proyecto “Mejoramiento de las encuestas de condiciones de vida en América Latina y el Caribe” (MECOVI), iniciado en 1997, que busca apoyar a los países en la tarea de establecer bases de información de amplio acceso que permitan estimar indicadores sociales y de pobreza, faciliten el uso de los resultados de las encuestas para el diagnóstico y análisis de la situación social, y contribuyan a la formulación, seguimiento y evaluación del impacto de las políticas y programas destinados a superar los rezagos sociales.

---

**Fuente:** Edward Greene “Poverty in the Caribbean”, documento preparado para la Revisión subregional del Caribe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social+5 y el estatus de las personas mayores, Puerto España, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), 2 y 3 de septiembre de 1999; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “MECOVI: primer taller regional sobre planificación y desarrollo de encuestas de hogares para la medición de las condiciones de vida”, Aguascalientes, México, 1º al 3 de abril de 1998.

## 2. Magnitud y determinantes de la pobreza urbana

### a) Características de la pobreza urbana

El examen de las características asociadas a la pobreza indica que de cada 10 hogares urbanos pobres, siete se encuentran en esa situación debido a los bajos ingresos laborales, dos a consecuencia del desempleo de alguno de sus miembros y uno casi exclusivamente a causa del elevado número de menores en el hogar en relación con el de adultos en edad activa<sup>5</sup> (véase el cuadro I.7). El peso relativo de estas características en el conjunto de la región prácticamente no varió entre 1990 y 1997, lo que señala la persistencia de los factores asociados a la insuficiencia de ingresos de los hogares pobres.

Lo expuesto permite sostener que las políticas orientadas a acrecentar la productividad y los ingresos laborales (políticas salariales, de capacitación y readiestramiento, y de apoyo a microempresas) contribuirían significativamente a aliviar la situación de alrededor del 70% de los hogares urbanos pobres. Por su parte, las políticas enfocadas a la generación de empleo ayudarían aproximadamente al 16% de los hogares pobres, y en los países con alto nivel de desocupación, al 20% o más.

El 40% de los hogares urbanos pobres que tienen una elevada tasa de dependencia se beneficiarían de políticas destinadas a aumentar la cantidad y calidad de la educación, tanto por sus efectos positivos en los ingresos laborales futuros como, indirectamente, a través de la reducción de la fecundidad.

Las cifras regionales presentan un patrón similar y no muestran variaciones extremas entre países con incidencia de pobreza muy distinta. No obstante, hay especificidades que merecen destacarse. Así, en los países de menor pobreza urbana, los bajos ingresos laborales y el escaso capital educativo del jefe de hogar o del principal aportante afectan a uno de cada cuatro hogares en situación de pobreza, mientras que en los países con mayor pobreza a lo menos dos de cada cinco hogares presentan esa condición. Con respecto al desempleo, Argentina constituye la excepción más clara por cuanto registra un tercio de los hogares en situación de pobreza con al menos un desocupado, cifra que duplica el promedio regional. Esto se debe a la alta probabilidad existente en ese país de estar en situación de pobreza a causa del desempleo abierto. Esa característica, aunque menos extrema, se presenta también en Costa Rica, Panamá y Uruguay (véase el cuadro I.7).

Por lo tanto, políticas públicas similares, dirigidas a reducir la pobreza, no aseguran que se alcancen grados semejantes de eficacia. Es necesario adaptar los instrumentos utilizados a las características específicas de cada situación. Por ejemplo, en países con análogas proporciones de pobreza urbana debido a bajos ingresos provenientes del trabajo, pero con significativas diferencias en el grado de formalidad en la estructura del empleo y de la institucionalidad laboral, deberían adoptarse diferentes prioridades y combinaciones de instrumentos. Cuando la informalidad es baja, por cierto tendrán más efecto las políticas salariales, la capacitación y otros mecanismos, como el seguro de desempleo.

---

<sup>5</sup> Para aquilatar más precisamente la gravitación de este último factor, cabe señalar que tres de los siete hogares pobres, cuyo principal aportante tiene bajos ingresos, presentan *simultáneamente* un alto número de personas dependientes, lo que agrava su situación.

Cuadro I.7

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HOGARES URBANOS EN SITUACIÓN DE POBREZA,  
CLASIFICADOS DE ACUERDO A LAS CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES DE SU SITUACIÓN**

Países	Año	Bajos ingresos laborales y escaso capital educativo			Desempleo de uno o más miembros del hogar	Altas cargas de menores en relación con los adultos del hogar	Otros factores y combinaciones	TOTAL
		Total	Solo	Combinado con altas cargas				
Argentina	1990	49	24	26	45	3	2	100
(Gran Buenos Aires)	1997	42	19	23	33	21	4	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales <sup>a</sup>		5	2	3	4	3	1	13
Bolivia	1989	60	27	32	18	14	9	100
	1997	72	40	32	8	11	9	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		34	19	15	4	5	4	47
Brasil	1990	67	31	36	15	12	6	100
	1996	69	44	25	16	7	8	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		17	11	6	4	2	2	25
Chile	1990	58	38	20	21	10	11	100
	1996	58	38	21	18	11	13	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		11	7	4	3	2	2	19
Colombia	1990	79	37	43	13	5	4	100
(Santafé de Bogotá)	1997	68	40	28	15	10	7	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		20	12	8	5	3	2	30
Costa Rica	1990	53	26	27	18	22	7	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		8	4	4	4	4	1	17
Ecuador	1990	76	41	36	8	8	7	100
	1997	70	39	30	12	10	9	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		35	20	15	6	5	4	50
Honduras	1990	74	36	38	11	11	5	100
	1997	74	42	32	9	11	6	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		50	28	22	6	7	4	67
México	1989	81	45	36	7	8	4	100
	1996	83	51	31	7	8	2	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		31	20	12	3	3	1	38
Panamá	1989	59	28	31	27	9	6	100
	1997	57	26	31	25	13	6	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		14	7	8	6	3	1	25
Paraguay	1990	67	37	30	11	14	7	100
(Área metropolitana)	1996	71	35	36	10	10	9	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		24	12	12	3	4	3	34
Uruguay	1990	64	44	20	5	27	3	100
	1997	67	28	40	20	9	4	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		4	2	2	1	1	0	6
Venezuela	1990	74	54	20	12	9	6	100
	1997 <sup>b</sup>	68	34	34	17	10	6	100
Contribución a la pobreza en puntos porcentuales		28	14	14	7	4	3	42
Promedio simple <sup>c</sup>	1990	66	36	30	16	12	6	100
	1997	65	35	30	16	12	7	100

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

<sup>a</sup> Corresponde a la contribución de cada factor a la incidencia de pobreza en el año final. <sup>b</sup> Corresponde al total nacional.

<sup>c</sup> Promedio simple de 13 países.

En atención a tales características, puede conjeturarse que con tasas sostenidas de crecimiento del producto por habitante, del orden del 5% anual por un período no inferior a cinco años, acompañadas de un crecimiento anual de los ingresos laborales de alrededor de 3%, podrían reducirse los niveles de pobreza urbana entre un 20% y un 30%. Ello se lograría mediante el descenso del desempleo en los hogares pobres con al menos un desocupado y, principalmente, por medio del incremento de los ingresos laborales.<sup>6</sup> En un plazo mayor cabría esperar, además, una contribución a la reducción de la pobreza derivada del descenso del número de personas dependientes por hogar, como consecuencia de la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral.

### Recuadro I.3

#### INDICADORES UTILIZADOS PARA CARACTERIZAR LA POBREZA URBANA

El examen de las características de la pobreza urbana a mediados de los años noventa, cuyos resultados se resumen en el cuadro I.7, se efectuó mediante la consideración de tres factores: situación demográfica, desempleo y bajos ingresos asociados a escaso capital humano. El análisis se realizó a partir de la definición de un umbral que permite clasificar a los hogares en relación con cada factor.

**Situación demográfica:** alude a una relación de dependencia entre el número de menores y adolescentes en el hogar respecto del total de adultos en edad de plena actividad económica. Se consideró que los hogares que presentan una alta carga son aquellos en que el número de integrantes menores (de 0 a 17 años de edad) dividido por el número de personas de 18 a 59 años es mayor o igual a dos.

**Desempleo:** se refiere solamente al desempleo abierto y considera la presencia en el hogar de al menos un desocupado, sea éste el jefe u otro de sus miembros.

**Bajos ingresos y escasa educación:** se estimó a partir del nivel de ingresos laborales y el número de años de educación del jefe de hogar o del principal aportante de ingresos. El umbral de bajos ingresos laborales corresponde a 2.5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita de cada país, en tanto que se consideró con escasa educación a los perceptores con menos de 10 años de estudios aprobados.

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1996* (LC/G.1946-P), capítulo I, Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

## b) Pobreza e inserción laboral

Una proporción muy alta de los recursos de los hogares proviene de las retribuciones al trabajo de sus miembros económicamente activos.<sup>7</sup> Por ello, es importante determinar la magnitud de la pobreza que caracteriza a las distintas formas de inserción en el mercado de trabajo. Ésta se encuentra estrechamente vinculada a las inserciones laborales de menor productividad, pero también es muy común entre los empleados públicos y los asalariados del sector formal en empresas medianas y grandes. En 9 de 16 países analizados, entre el 30% y el 60% de los asalariados del sector privado viven en hogares pobres. Hay, sin embargo, una gran heterogeneidad entre países, puesto que ese porcentaje fluctúa entre menos de 10% en Argentina y Uruguay, y más de 50% en Ecuador, Honduras y Nicaragua. En Chile, Costa Rica y Panamá se ubica entre el 10% y

<sup>6</sup> Lo acontecido en Chile corrobora esta afirmación. En el período 1990-1996, una tasa promedio anual de crecimiento del PIB por habitante cercana a 7% fue acompañada de un crecimiento de los ingresos salariales de alrededor de 5% por año. En el mismo período, la pobreza urbana disminuyó de 33% a 19%, esto es, tuvo una baja de 42%.

<sup>7</sup> Cerca del 70% de los ingresos de los hogares urbanos de los distintos estratos se originan en el mercado de trabajo. A su vez, dos terceras partes de los ingresos familiares provenientes del trabajo corresponden a sueldos y salarios (véase el capítulo IV).

el 20%, mientras que en Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Paraguay y Venezuela varía entre el 30% y el 50%<sup>8</sup> (véase el cuadro I.8).

**Cuadro I.8**

**PORCENTAJE DE OCUPADOS EN CADA INSERCIÓN OCUPACIONAL Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL TOTAL DE POBRES,<sup>a b</sup> ZONAS URBANAS, 1997**  
(En porcentajes)

Países	Total ocupados <sup>c</sup>	Asalariados del sector público <sup>d</sup>	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos			Trabajadores independientes no profesionales ni técnicos
			En establecimientos:		Empleados domésticos	
			De más de cinco ocupados	Con hasta cinco ocupados		
Argentina (Gran Buenos Aires)	8 100	- -	8 49	12 23	18 11	7 17
Bolivia	43 75	30 7	42 14	50 13	35 3	50 46
Brasil	22 79	14 8	22 31	27 12	35 13	24 22
Chile	13 96	- -	14 56	21 18	19 10	8 12
Colombia	33 91	15 4	37 46	- -	34 5	44 40
Costa Rica	10 88	4 7	10 30	17 18	23 8	19 31
Ecuador	45 80	28 9	46 24	62 15	53 6	55 35
El Salvador	35 82	13 5	33 22	48 18	40 5	45 38
Honduras	64 81	44 7	69 30	83 14	52 4	76 33
México	38 87	19 7	41 36	59 23	63 6	43 22
Nicaragua	63 82	57 13	58 19	74 17	68 7	70 39
Panamá	18 75	6 8	17 29	27 9	26 10	27 27
Paraguay (Asunción)	29 88	13 5	27 22	40 19	33 11	39 36
Rep. Dominicana	21 76	21 12	18 27	25 10	26 6	23 32
Uruguay	6 90	2 7	5 27	9 17	12 15	9 31
Venezuela	35 73	34 17	44 32	50 15	52 7	27 20

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

<sup>a</sup> En el renglón superior se indica el porcentaje de ocupados de cada inserción ocupacional que residen en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

<sup>b</sup> El renglón inferior, sombreado, indica el porcentaje de ocupados pobres de cada categoría respecto del total de ocupados en esa situación.

<sup>c</sup> El total no suma 100, porque se ha excluido a los empleadores y a los profesionales y técnicos.

<sup>d</sup> En Argentina y Chile los asalariados del sector público se incluyen entre los asalariados de empresas que ocupan a más de 5 personas. En Colombia los asalariados de la microempresa también se incluyen en esa categoría.

<sup>8</sup> En este examen de la relación entre empleo y pobreza no se contempla lo que sucede con grupos en los que la incidencia de pobreza es mayor que entre los ocupados. Se trata de los inactivos remunerados (jubilados y pensionados) y los desocupados. Ello explica que el porcentaje de pobreza entre los ocupados sea menor que en el conjunto de la población.

El porcentaje de asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos de empresas medianas y grandes en situación de pobreza no difiere mayormente del que se encuentra entre trabajadores independientes de baja calificación, típicos del sector informal. En algunos países (Argentina, Chile y Venezuela), el porcentaje de pobres entre los asalariados es incluso mayor que entre los trabajadores independientes no calificados.

Ello explica que una alta proporción del total de ocupados pobres sean asalariados del sector formal. En Argentina y Chile superan el 40%; en Brasil, Costa Rica, Honduras, México y Venezuela esos asalariados de empresas medianas y grandes representan entre el 30% y el 40% del total de ocupados en situación de pobreza.

Aunque menor que entre los asalariados privados, la incidencia de la pobreza entre los empleados públicos también es alta, pese a que en la mayoría de los países sus remuneraciones mejoraron en la década de 1990. En Ecuador, Nicaragua y República Dominicana representan entre el 9% y el 13% del total de ocupados urbanos pobres; en Venezuela, uno de cada seis ocupados.

En los estratos de baja productividad, la insuficiencia de ingresos es más común entre los asalariados de las microempresas. Junto con los ocupados en el servicio doméstico, aquellos registran las más altas incidencias de pobreza urbana. En la mayoría de los países, representan entre el 20% y el 35% del total de ocupados pobres. Ello ocurre también, aunque en menor medida, en países con una alta proporción de trabajadores por cuenta propia, como Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay, donde alrededor del 40% de los pobres urbanos son trabajadores independientes de baja calificación (véase el cuadro I.8).

Ciertamente, este perfil de la pobreza entre los ocupados urbanos está estrechamente vinculado a sus bajos ingresos laborales. Hacia 1997, los asalariados no profesionales ni técnicos de empresas con más de cinco trabajadores recibían un ingreso promedio equivalente a 3.5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita. Esta cifra era 19% más baja que el ingreso promedio de la población ocupada (4.3 veces la línea de pobreza) y sólo 13% mayor que el ingreso de los trabajadores por cuenta propia de baja calificación (CEPAL, 1999a).

Por su parte, los trabajadores de microempresas percibían un ingreso mensual equivalente a sólo 2.3 veces la línea de pobreza, cifra que se encuentra por debajo de un umbral mínimo de 2.5 líneas, necesario para tener una alta probabilidad de mantenerse fuera de esa situación. Los empleados domésticos, que representaban 5% del empleo urbano, recibían un ingreso promedio equivalente a 1.2 líneas de pobreza. Cerca de 10% del total de ocupados en situación de pobreza se desempeñaba en el servicio doméstico.

De lo anterior se desprende que una proporción importante de los asalariados privados siguen teniendo una inserción laboral precaria, que no les asegura situarse por encima del umbral de la pobreza, incluso si trabajan en empresas medianas y grandes. Asimismo, debido a los bajos ingresos de los empleados públicos, una proporción significativa de ellos se ve afectada por la pobreza, lo que constituye un obstáculo al proceso de reforma y modernización del Estado. En Bolivia, Ecuador, Honduras, República Dominicana y Venezuela, entre el 20% y el 40% de los funcionarios públicos se encuentran bajo el umbral de pobreza; en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay, cerca del 15%. En Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay alrededor del 5% de los empleados del sector público pertenecían a hogares pobres.

### 3. Características de la pobreza rural

#### a) Magnitud de la pobreza rural y tendencias recientes

Pese a que, a nivel regional, la mayoría de los pobres viven en zonas urbanas, la incidencia de la pobreza continúa siendo más elevada en las zonas rurales. En Brasil, Colombia, México y Venezuela, alrededor de la mitad de la población rural vive en condiciones de pobreza, mientras que en Honduras ese porcentaje se eleva a casi 80%.

Por otra parte, en varios países la pobreza es aún predominantemente rural (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú), y en otros como Colombia, México y República Dominicana, cerca del 45% del total de pobres del país residen actualmente en zonas rurales (véase el cuadro I.8). Además, persiste en la región el hecho de que la indigencia —que corresponde a situaciones de carencias más extremas entre la población pobre—, se concentra en las zonas rurales, en tanto que las condiciones de pobreza no indigente siguen proporcionalmente afectando más a la población urbana de los países.<sup>9</sup>

A ello se agrega que en los casos donde la pobreza es predominantemente urbana, y en aquellos que recientemente han logrado avances en su reducción, la pobreza rural sigue siendo un gran desafío para el nuevo milenio debido a las dificultades especiales que plantea su superación en esas zonas. Ello queda de manifiesto al constatar que en la mayoría de los países se registraron disminuciones muy pequeñas, si no mantención o incluso aumento de la pobreza rural; aunque en algunos (Brasil, Chile y Panamá) se lograron avances importantes. De lo anterior se desprende el carácter estructural de la pobreza rural, su mayor severidad que la pobreza urbana y su vínculo menos directo con el crecimiento económico.<sup>10</sup> Este carácter estructural de la pobreza está ligado no sólo a los bajos niveles de productividad de la población ocupada en actividades agrícolas, sino también al alto ritmo de crecimiento de la población rural. En efecto, los países que presentan niveles más altos de incidencia de pobreza rural se encuentran en etapas menos avanzadas de la transición demográfica y registran una mayor proporción de población rural.

---

<sup>9</sup> Se puede constatar que en los países de menor producto por habitante en la región, donde la indigencia es un fenómeno más extendido, la indigencia rural duplica con creces la urbana (véase el cuadro I.1).

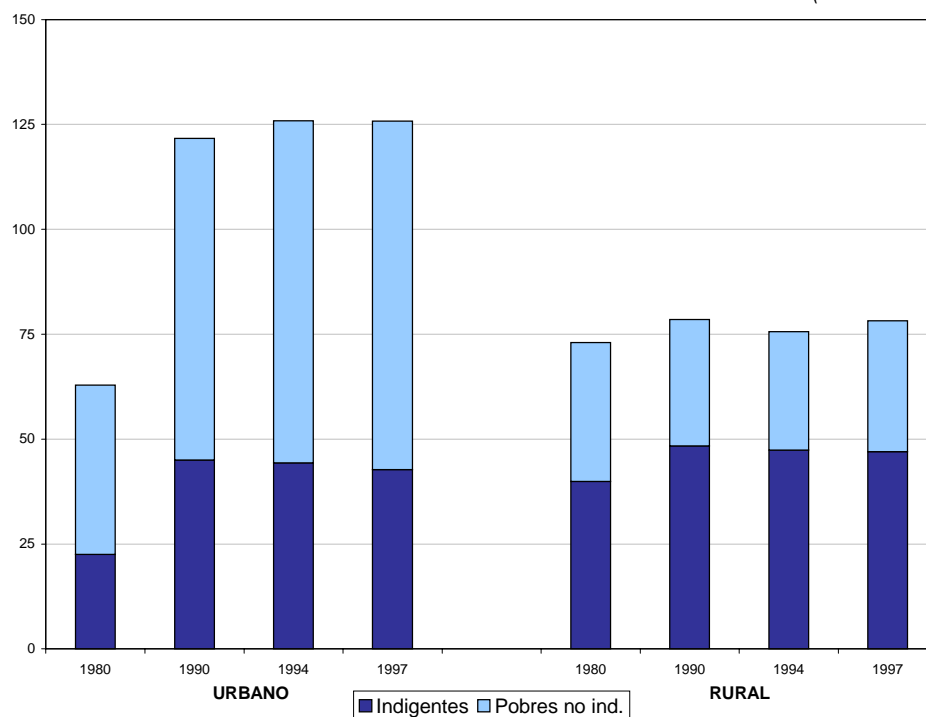
<sup>10</sup> En la primera mitad de la década de 1990, el crecimiento del producto por habitante estuvo más relacionado con la disminución de la pobreza urbana que con la de la pobreza rural. Ésta, por supuesto, también experimenta fluctuaciones en respuesta a ciclos económicos, fenómenos naturales y políticas públicas de precios agrícolas, transferencias de ingreso, y otros.



Gráfico I.3

## AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE PERSONAS POBRES E INDIGENTES, 1980-1997

(En millones)



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

Cuadro I.9

## MAGNITUD E IMPORTANCIA RELATIVA DE LA POBREZA RURAL

(Alrededor de 1999)

Porcentaje de hogares rurales bajo la línea de pobreza	Porcentaje de hogares pobres rurales dentro del total de hogares en pobreza		
	Menos de 35%	Entre 35% y 49%	50% y más
Más de 65%			Guatemala Honduras Nicaragua
Entre 51% y 65%		Colombia Ecuador México	Bolivia El Salvador Paraguay Perú
Entre 31% y 50%	Brasil Panamá Venezuela	Rep. Dominicana	
Hasta 30%	Argentina Chile Uruguay		Costa Rica

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Anexo estadístico, Santiago de Chile, cuadro 16, mayo de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

Con todo, en la última década se logró reducir en algún grado la pobreza rural en seis de los ocho países sobre los que se dispone de información. Los cambios en la magnitud de la pobreza rural durante los años noventa, en los países donde ésta se redujo (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá) muestran que, junto con el aumento del ingreso de los hogares que traspasaron el umbral de pobreza, se produjo también un incremento del ingreso entre los hogares indigentes, de manera que una parte de éstos pasaron a integrar el estrato de pobres no indigentes. Ello indica que las mejoras de ingreso beneficiaron además al núcleo más duro de la pobreza, y que, por lo tanto, se produjo un alivio entre los más carenciados (véase el cuadro I.10).

De este modo, la elevación del ingreso rural benefició, aunque en proporciones diferentes, a todos los estratos de ingreso, debido tanto al aumento general del producto agrícola como al del ingreso en las actividades rurales no agrícolas (comercio y servicios). En efecto, en casi todos los casos examinados, con excepción de Brasil, las disminuciones de la indigencia y de la pobreza fueron acompañadas de un aumento del ingreso promedio real tanto de los hogares indigentes como de los pobres no indigentes.<sup>11</sup>

En el caso de Brasil, a diferencia de todos los países restantes, la reducción de la pobreza se dio conjuntamente con una baja del ingreso promedio en ambos estratos (indigente y no indigente). Esa reducción estuvo más asociada al aumento de los ingresos por transferencias, que beneficiaron en mayor proporción a los hogares con ingresos cercanos al valor de la línea de pobreza (los deciles cuarto, quinto y sexto de la distribución de ingresos) (Dias David, 1999 y Costa Delgado, 1999a), que a los pertenecientes al estrato indigente (primeros tres deciles).

Por otra parte, en Chile —entre 1990 y 1998— disminuyó el promedio de los ingresos del trabajo y el promedio de los ingresos autónomos de los hogares rurales. La mantención del ingreso monetario promedio de estos hogares y la consecuente disminución de la pobreza rural es, por lo tanto, sólo atribuible al aumento de los ingresos provenientes de los subsidios monetarios del Estado (MIDEPLAN, 1999).

En los países en que la mayor parte de la población rural sigue siendo pobre (Bolivia, Colombia, Honduras, México), la mayoría es indigente. En los países de menor pobreza rural (Chile, Costa Rica, Panamá), en contraste, los pobres no indigentes son más que los indigentes. Estas diferencias entre países parecen corresponder a una dinámica generalizada de movilidad estructural que se asocia con el desarrollo económico rural. En todos los casos en que se redujo la pobreza rural durante los años noventa, la baja de la indigencia fue proporcionalmente mayor. Ello evidencia que las mejoras beneficiaron no sólo a la población del estrato pobre no indigente, sino también, y no en menor medida, al estrato indigente, lo que insinúa que el crecimiento y las políticas contra la pobreza en las zonas rurales lograron favorecer a gran parte del denominado “núcleo duro” de la pobreza, y no sólo a aquellos cuyos ingresos se distanciaban menos del “umbral de indigencia”. Esta afirmación se sustenta en que el ingreso medio de los hogares del estrato indigente, con la excepción de Brasil, aumentó entre 1990 y 1997 (véase el cuadro I.10).

---

<sup>11</sup> Cabe destacar que si ello no hubiese ocurrido y, por el contrario, si junto con la reducción del porcentaje de hogares indigentes hubiese disminuido su ingreso medio, se estaría frente a una situación en la que el núcleo “duro” de la pobreza rural no se hubiese beneficiado de los aumentos del producto en las zonas rurales.

Cuadro I.10

**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LOS INGRESOS MEDIOS<sup>a</sup> EN ZONAS RURALES  
EN LOS AÑOS NOVENTA**

Países	Período	Incidencia porcentual de...			Variación porcentual del número de hogares en...			Ingreso medio de hogares en...			
		la indi- gencia año final	la pobreza no indigente año final	la pobreza total año final	indi- gencia	pobreza no indigente	pobreza total	indi- gencia año final	pobreza no indigente año final	indi- gencia	pobreza no indi- gente
Brasil	1990-1996	22.9	22.7	45.6	-24	-10	-18	0.28	0.50	-18	-6
Chile	1990-1998	6.9	15.8	22.7	-43	-26	-32	0.39	0.68	8	6
Colombia	1994-1997	29.3	24.7	54.0	-23	29	-6	0.30	0.52	15	21
Costa Rica	1990-1997	9.1	13.8	22.9	-26	10	-8	0.29	0.59	0	9
Honduras	1990-1997	58.6	21.3	79.9	-12	25	-4	0.29	0.41	7	11
México	1989-1996	24.7	28.1	52.8	10	10	10	0.38	0.58	3	2
Panamá	1989-1997	14.1	19.4	33.5	-44	-16	-31	0.37	0.61	6	11
Venezuela	1990-1994	22.9	24.8	47.7	28	4	14	0.38	0.58	-5	-3

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

<sup>a</sup> En múltiplos del valor de la línea de pobreza per cápita.

## b) Factores que inciden en la pobreza rural

El carácter estructural de la pobreza rural y su persistencia se asocian a una pluralidad de factores que la diferencian de la pobreza urbana:

- falta de acceso a la tierra;
- la dinámica demográfica, especialmente la alta fecundidad y el carácter selectivo de los procesos migratorios;
- los bajos niveles de educación, junto a altas tasas de analfabetismo funcional;
- el aislamiento geográfico y la falta de acceso a las comunicaciones;
- la dificultad de acceso a servicios básicos;
- el deterioro ambiental y de la base productiva;
- el alto grado de riesgo de la agricultura;
- tecnologías inapropiadas;
- carencias de información y dificultades o falta de acceso a los mercados de tierra, agua, crédito y de bienes en general;
- los riesgos de la actividad inherentes a las condiciones climáticas;
- el bajo potencial productivo de la tierra.

De todos los factores mencionados, sin duda el referente a la propiedad de la tierra es el que tiene un vínculo más estrecho con la dimensión de equidad, tanto por su repercusión en la capacidad de generación de ingresos y en la magnitud y severidad de la pobreza, como por la influencia que la estructura de la tenencia de ese recurso tiene en el potencial productivo del agro.

En los países donde la mayor parte de la pobreza es rural, y en que ésta afecta a más de la mitad de la población residente en esas áreas, la tasa de crecimiento vegetativo de la población resulta decisiva para la superación de la pobreza. Aquellos países también se encuentran en etapas de transición demográfica incipiente o moderada, con altas tasas de fecundidad y crecimiento vegetativo de la población, de modo que el factor demográfico confluye con los problemas de

acceso a la tierra, en una suerte de “trampa demográfica”: la división de la tierra entre numerosos herederos contribuye al agotamiento del suelo y a la proliferación de minifundios; asimismo aumenta el número de familias pobres sin tierra, que recurren a estrategias de supervivencia basadas en la propia mano de obra y la de los hijos.

Evidentemente, el crecimiento vegetativo de la población rural pobre sigue constituyendo un fuerte desafío para la superación de la pobreza rural, sobre todo en los países que mantienen niveles altos. Sin embargo, la paulatina pero universal y persistente reducción en las tasas de fecundidad y la emigración rural-urbana conducirán a que el número de países, cuya población rural crece en números absolutos, se reduzca (en un total de 20 países), de catorce en el período 1990-1995 a diez al final de la década venidera. Al respecto, se proyecta que antes del 2010 habrá una inflexión en el crecimiento de la población rural de Colombia, Ecuador, México y República Dominicana, tendiente a su disminución en términos absolutos, junto con otros 8 países en los que ya se inició esta reducción (CEPAL-CELADE, 1999, cuadro 11).

### **c) Pobreza rural y estructura del empleo rural**

Las características propias de las actividades agrícolas (su estacionalidad, el multiempleo, la significación de la producción para el autoconsumo y el trabajo familiar no remunerado) hacen más difícil examinar las tendencias del empleo rural. No obstante ello, los antecedentes disponibles permiten destacar algunos de sus rasgos generales. En primer lugar, a diferencia de lo que se venía constatando en las dos décadas pasadas, durante los años noventa no se habrían producido cambios considerables respecto de la importancia relativa del empleo asalariado en comparación con el empleo por cuenta propia. En efecto, en la mayoría de los países sobre los que se dispone de información (Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Venezuela), el empleo asalariado se habría mantenido en este período, en tanto que en Brasil, Colombia y República Dominicana su importancia habría disminuido levemente, y sólo en Panamá habría aumentado. En forma concomitante, el campesinado<sup>12</sup> se habría mantenido o habría disminuido en seis de los nueve países (véase el cuadro I.11). Sólo en Colombia y República Dominicana el campesinado habría aumentado junto con la baja en el empleo asalariado.

Además de lo anterior, los antecedentes acerca de la incidencia de la pobreza en las distintas inserciones laborales de las zonas rurales revelan que en la mayor parte de los países ésta es más alta en el campesinado<sup>13</sup> que en los demás sectores ocupacionales. Allí donde se han registrado procesos de asalarización, tanto de las actividades agrícolas como no agrícolas, éstos han sido acompañados, en la mayoría de los casos, por una disminución de la pobreza. Sin embargo, los cambios aludidos en la estructura del empleo también han significado en algunos casos mayores niveles de pobreza en las actividades asalariadas, incluso en las empresas privadas con más de cinco trabajadores (véase el cuadro I.12).

---

<sup>12</sup> Siguiendo la terminología de las encuestas de hogares, este término se usa aquí para aludir a los trabajadores independientes y familiares no remunerados en actividades primarias.

<sup>13</sup> Con grandes diferencias entre países, desde un 20% de pobres en el campesinado chileno hasta un 89% en el caso de Bolivia (véase el cuadro I.12).

Cuadro I.11

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA,  
SEGÚN INSERCIÓN LABORAL, ZONAS RURALES**  
(En porcentajes)

Países	Año	Total	Empleadores	Asalariados			Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
				Total <sup>a</sup>	Sector público	Sector privado	Total	Agricultura
Bolivia	1997	100.0	3.3	8.9	2.4	6.5	87.8	79.9
Brasil	1990	100.0	3.0	44.3	-	44.3	52.7	44.3
	1993	100.0	1.9	33.6	5.1	28.5	64.5	58.4
	1996	100.0	1.8	34.3	4.4	29.9	63.8	57.2
Chile	1990	100.0	2.8	64.8	-	64.8	32.4	25.1
	1994	100.0	2.6	66.6	-	66.6	30.8	21.5
	1996	100.0	2.4	64.2	3.6	60.6	33.3	26.6
	1998	100.0	2.8	64.5	-	64.5	32.7	24.4
Colombia	1994	100.0	4.5	54.2	-	54.2	41.3	22.4
	1997	100.0	4.2	50.6	-	50.6	45.1	25.0
Costa Rica	1990	100.0	5.1	66.2	10.5	55.7	28.7	16.8
	1994	100.0	6.8	69.0	9.6	59.4	24.2	11.1
	1997	100.0	7.1	67.8	9.0	58.8	25.2	11.3
EL Salvador	1995	100.0	6.0	49.6	3.2	46.4	44.3	26.8
	1997	100.0	4.0	50.9	3.1	47.8	45.1	28.1
Guatemala	1989	100.0	0.5	38.3	2.9	35.4	61.2	47.9
Honduras	1990	100.0	0.5	34.9	4.0	30.9	64.6	47.6
	1994	100.0	1.6	37.2	4.8	32.4	61.2	43.4
	1997	100.0	2.6	34.8	3.4	31.4	62.6	41.6
México	1989	100.0	2.5	50.2	-	50.2	47.3	34.5
	1994	100.0	4.0	48.6	-	48.6	47.4	30.8
	1996	100.0	5.1	48.1	6.4	41.7	46.7	28.6
Panamá	1991	100.0	2.9	39.1	12.5	26.6	58.0	45.5
	1994	100.0	3.3	47.0	11.8	35.2	49.7	34.4
	1997	100.0	2.2	46.1	10.1	36.0	51.6	33.4
Rep. Dominicana	1992	100.0	4.0	52.4	13.2	39.2	43.7	21.6
	1995	100.0	2.1	56.1	11.5	44.6	41.9	15.7
	1997	100.0	3.4	45.6	10.3	35.3	51.0	28.5
Venezuela	1990	100.0	6.9	46.6	8.3	38.3	46.5	33.3
	1994	100.0	7.6	47.6	7.4	40.2	44.8	29.7

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

<sup>a</sup> Incluye a los empleados domésticos. En los casos de Chile y México (excepto 1996, en ambos países), incluye a los asalariados del sector público.

**Cuadro I.12**  
**INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ALGUNAS CATEGORÍAS DE OCUPACIÓN,<sup>a</sup> ZONAS RURALES**  
*(En porcentajes)*

Países	Año	Total población	Total ocupados	Asalariados del sector público	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos			Trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos	
					En establecimientos que ocupan a más de 5 personas	En establecimientos que ocupan hasta 5 personas	Emplea-dos domésticos	Total	En agricultura, silvicultura y pesca
Bolivia	1997	79	79	35	48	41	49	87	89
Brasil <sup>b</sup>	1990	71	64	-	45	72	61	70	74
	1993	63	57	56	58	53	53	59	60
	1996	56	49	33	46	35	40	54	56
Chile	1990	40	26	-	31 <sup>c</sup>	-	23	22	24
	1994	31	22	-	20	28	13	21	24
	1996	31	21	13	21	27	16	18	20
	1998	28	18	-	15 <sup>c</sup>	21	13	17	21
Colombia	1994	62	55	-	55 <sup>d</sup>	-	57	61	59
	1997	60	48	16	40 <sup>e</sup>	-	48	62	67
Costa Rica	1990	27	17	-	13	23	22	24	27
	1994	25	14	7	3	20	23	21	24
	1997	25	14	5	9	20	25	21	24
El Salvador	1995	64	53	24	43	56	50	63	72
	1997	69	58	26	47	56	49	67	79
Guatemala	1989	78	70	-	72	74	64	71	76
Honduras	1990	88	83	-	71	90	72	88	90
	1994	81	73	40	65	79	74	78	81
	1997	84	79	37	75	86	74	83	85
México	1989	57	49	-	53 <sup>f</sup>	-	50	47	54
	1994	57	47	-	53 <sup>df</sup>	-	53	46	54
	1996	62	56	23	57	67	64	59	68
Panamá	1991	51	40	-	24	43	43	52	57
	1994	49	38	6	23	39	40	52	61
	1997	42	29	6	22	39	33	36	42
Rep. Dominicana	1997	39	25	17	14	26	40	30	42
Venezuela	1990	47	31	-	35	37	44	32	37
	1994	56	42	27	50	50	53	42	44

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

<sup>a</sup> Se refiere al porcentaje de ocupados de cada categoría que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

<sup>b</sup> Para 1990, en la columna correspondiente a establecimientos que ocupan a más de cinco personas fueron incluidos los asalariados con contrato de trabajo ("carteira") y en las de los que ocupan hasta cinco personas, aquellos sin contrato de trabajo.

<sup>c</sup> Se refiere al total de los asalariados.

<sup>d</sup> Incluye a los asalariados del sector público.

<sup>e</sup> Incluye a los asalariados de establecimientos que ocupan hasta cinco personas.

<sup>f</sup> Incluye a los asalariados públicos y a los de establecimientos que ocupan hasta cinco personas.

La agricultura es el sector de la economía en que se encuentran las mayores proporciones de empleo precario. Entre los asalariados agrícolas se registran las tasas más elevadas de trabajadores sin contrato y sin previsión social. Junto con esto, se hace cada vez más extensivo el fenómeno de la subcontratación de mano de obra, asociada a mayores niveles de desprotección de los trabajadores.

Por otra parte, en seis de siete países latinoamericanos sobre los cuales se dispone de datos recientes, ha habido un aumento del empleo rural no agrícola masculino durante la década de 1990. En esos países, la porción de población rural masculina cuya actividad principal era un empleo no agrícola varía entre un 22% y un 57%; entre las mujeres rurales ocupadas, el empleo no agrícola supera el 65% en ocho de diez países (véase el cuadro I.13). En suma, en América Latina alrededor de una cuarta parte de la disminución del empleo agrícola se vio atenuada por el desplazamiento hacia actividades no agrícolas.

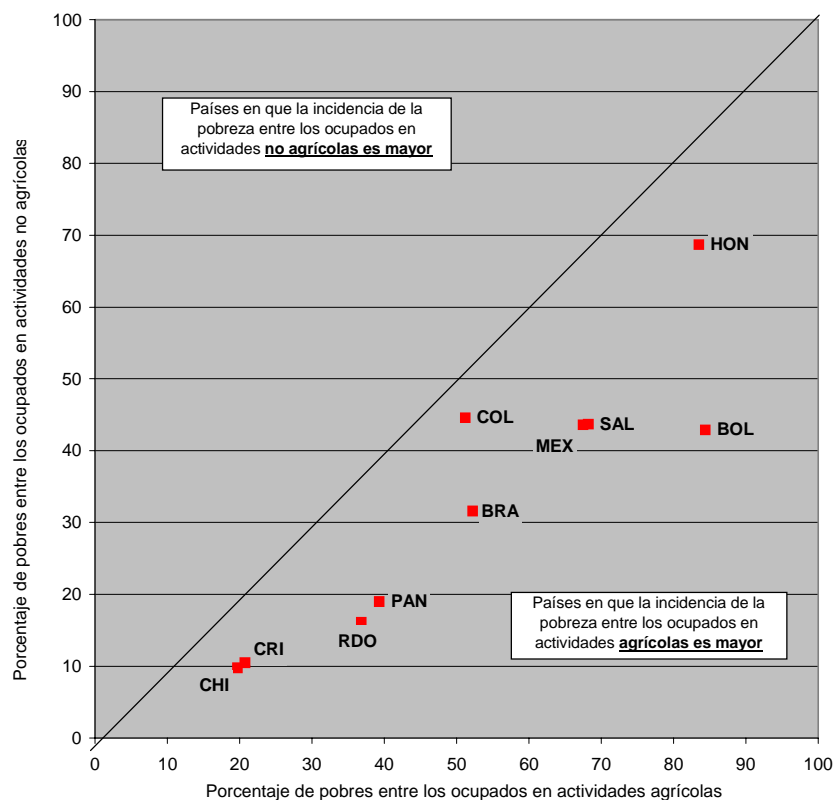
La creciente importancia del empleo no agrícola en el campo ha sido consecuencia de una combinación de factores: tecnificación de la producción agrícola, restricciones en cuanto al uso y la venta de la tierra, insuficiencias de los mercados de crédito de consumo y seguros de cultivo, entre otros. Por otra parte, los riesgos de la actividad agrícola impulsan a las familias a una diversificación productiva que les dé alguna seguridad frente a estos riesgos. Junto con la disminución del empleo agrícola, ha habido un crecimiento absoluto de los trabajos no agrícolas en el ámbito de servicios y manufacturas.

Este aumento en la proporción del empleo rural no agrícola está marcado, sin embargo, por situaciones de gran heterogeneidad, según las condiciones presentes para su desarrollo en cada país y zona rural. En las áreas más pobres se produce la primera fase de aparición del empleo rural no agrícola, en que los hogares producen bienes en los predios agrícolas, en pequeña escala y utilizando tecnologías tradicionales intensivas en mano de obra. En una segunda fase, se añaden a las actividades señaladas otras vinculadas a la agricultura, en especial el agroprocesamiento, la distribución y el comercio, actividades que se generan debido a los crecientes ingresos agrícolas y urbanos. En las áreas rurales más ricas se alcanza una tercera fase, que ya presenta elementos de transformación, produciéndose una compenetración rural-urbana, con un movimiento de las empresas manufactureras hacia los pueblos rurales y centros intermedios, la subcontratación de trabajadores rurales en la producción de bienes duraderos intermedios y un aumento en los servicios rurales ligados a los ingresos urbanos crecientes, tales como los servicios para turistas y para las segundas residencias de descanso. Por otra parte, se observa una creciente importancia del empleo no agrícola en relación con las áreas de salud, educación y otros servicios sociales para la población rural, así como con la construcción y el transporte.

Aunque los segmentos modernos de este sector son atractivos para muchos no pobres rurales que poseen los activos para obtener buenos ingresos en ellos, otros hogares rurales carentes de activos ingresan en las actividades no agrícolas como estrategia de supervivencia, ocasionando que gran parte de la población rural ocupada en actividades no agrícolas se encuentre en la pobreza o la extrema pobreza, dependiendo de la fase de desarrollo rural no agrícola en que se halla el país (Reardon, Cruz y Berdegué, 1999). A fin de cuentas, como se aprecia en el gráfico I.4, la incidencia de la pobreza entre los ocupados en actividades no agrícolas es, en la mayoría de los países, del orden de la mitad de la que se registra entre los ocupados en actividades agrícolas.

Gráfico I.4

**INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS OCUPADOS EN ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y NO AGRÍCOLAS EN ZONAS RURALES, 1997-1998**



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

Cuadro I.13

**POBLACIÓN OCUPADA EN ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ZONAS RURALES**

Países	Hombres			Mujeres		
	1990	1994	1997	1990	1994	1997
Bolivia	...	...	18.2	...	...	15.6
Brasil	26.0	21.3	23.7	47.1	28.0	30.1
Chile	19.2	26.6	25.9	67.2	70.7	65.1
Colombia	30.9	35.7	32.9	71.4	77.4	78.4
Costa Rica	47.8	55.4	57.3	86.8	89.2	88.3
El Salvador	...	...	32.7	...	...	81.4
Honduras	18.6	24.7	21.5	88.0	87.0	83.7
México	34.7	42.0	44.9	69.1	64.7	67.4
Panamá	25.0	36.6	39.3	86.1	91.5	90.3
Rep. Dominicana	...	...	54.8	...	...	92.4
Venezuela	33.9	35.4	...	78.2	87.2	...

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



## d) El acceso a la tierra, un problema pendiente

Al año 2000 persiste en la región una elevada desigualdad en la distribución de la tierra, incompatible con los objetivos de mayor equidad y eficiencia que supone el desarrollo sustentable. La desigualdad en el acceso de la población rural a este recurso básico es fuente de tensiones sociales y tiene negativas consecuencias para su aprovechamiento, pues en los casos extremos conduce muchas veces a la sobreexplotación de los suelos, acentuando procesos de degradación en marcha, y en otros, a su mantención improductiva.

Los movimientos sociales de trabajadores sin tierra se han multiplicado en diversos países de la región. Las ocupaciones de tierras, la mayoría de las veces pacíficas, en algunas ocasiones han recurrido a la violencia. En Paraguay, el país más rural de Sudamérica, las dificultades de acceso a la tierra y los elevados niveles de pobreza rural generaron numerosos conflictos durante los años noventa.<sup>14</sup> En Brasil, entre 1990 y 1997, las ocupaciones de tierras involucraron a un número creciente de familias, de 8 mil a 63 mil entre ambos años. En República Dominicana, entre el 15% y el 17% de la superficie territorial está ocupada de hecho, incluyendo tanto terrenos de propiedad privada como estatal. En Chile, la demanda de tierras por parte de las comunidades indígenas ha sido creciente.

Frente a ello, en la mayoría de los países de la región persisten elevados índices de concentración de la tierra, que confirman que el continente se encuentra entre las regiones del mundo con mayor concentración de la propiedad de este recurso. En efecto, es posible distinguir en América Latina y el Caribe tres grupos de países según el nivel de concentración. Un primer grupo lo integran países de concentración muy elevada (México, Chile y Paraguay), donde los índices de concentración de Gini superan el valor de 0.90. Un segundo grupo, de concentración algo menor, está integrado por Colombia, Costa Rica, Venezuela, Brasil, Argentina, El Salvador y Panamá, con índices de Gini entre 0.79 y 0.85. El tercer grupo está conformado por Uruguay, República Dominicana, Puerto Rico, Jamaica y Honduras, con índices que fluctúan en torno a 0.75. Entre los países sobre los que se dispone de información, sólo Honduras presenta una concentración relativamente baja, con un índice de concentración de la tierra cercano a 0.65 (véase el cuadro I.14).<sup>15</sup>

Mientras las décadas de 1960 y 1970 fueron testigos en la región de diversas formas e intentos de redistribución de la tierra a través de procesos de reforma agraria, en las siguientes dos décadas el énfasis recayó en el mercado y en su capacidad de constituir la vía óptima para el cambio de la propiedad de la tierra. Sin embargo, la formalización de la propiedad rural comenzó a adquirir mayor importancia en la agenda política de los gobiernos en los años noventa, a medida que se llevaban a cabo las reformas estructurales y la liberalización de los mercados. Las políticas gubernamentales en este campo se centraron en los programas de titulación de tierras y su registro.

---

<sup>14</sup> Entre 1989 y 1996 se registraron más de 200 ocupaciones de tierra que involucraron más de 600 mil hectáreas y a 40 mil familias campesinas. Entre 1989 y 1991 se produjeron más de 3 mil arrestos relacionados con el proceso de ocupación de tierras y se organizaron grupos armados para disuadir a los campesinos comprometidos en ellas (Molinas, 1999).

<sup>15</sup> Cabe hacer notar que estos índices se refieren a la distribución de la tierra tomando en consideración sólo la dimensión de los predios, y no la calidad de éstos. Por ello, no toman en cuenta, entre otras cosas, la distancia de las explotaciones respecto de los centros de comercialización, las condiciones climáticas, el acceso a sistemas de riego, y en general el rendimiento de los cultivos de acuerdo a la calidad de los suelos. La introducción de estos factores podría mostrar en algunos países tendencias distintas a las indicadas en cuanto a la distribución del potencial agrícola.

**Cuadro I.14**  
**ÍNDICES DE GINI DE CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA,**  
**1970-1994**

Países	Índice de Gini		
	1970	1985	1994
México	0.93	...	...
Chile	0.92	...	0.92
Paraguay	...	0.93	0.93
Costa Rica	0.81	0.80	...
Venezuela	0.90	0.89	...
Brasil	0.84	0.85	0.81
El Salvador	0.80	0.83	...
Panamá	0.77	...	0.85
Perú	0.88	0.83	0.86
Ecuador	0.81	...	...
Colombia	0.86	0.79	0.79
Uruguay	0.81	0.80	0.76
Rep. Dominicana	0.78	0.73	...
Puerto Rico	0.76	0.77	...
Jamaica	0.79	...	...
Honduras	0.71	...	0.66

**Fuente:** CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, sobre la base de censos agropecuarios.

Estudios recientes<sup>16</sup> han puesto de relieve que las transacciones en el mercado de la tierra se efectúan básicamente al interior de un mismo estrato de productores, sin alterar por lo tanto su desigual estructura de propiedad. Por otra parte, se ha constatado que los mercados más ágiles son los existentes alrededor de las ciudades y en las zonas de reciente colonización, que no son generalmente los lugares en los cuales viven los campesinos más pobres. Debido a ello, los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra han sido menores y por la vía del mercado no se ha logrado extender el acceso a ese recurso a las familias rurales, tradicionalmente marginadas de su propiedad.

Se reconoce, además, la existencia de mercados de crédito imperfectos y la imposibilidad de los campesinos más pobres de contar con los recursos necesarios para comprar la tierra, promoviéndose por parte de los gobiernos el establecimiento de programas especiales de acceso al crédito, en algunos casos subsidiados hasta en 75%. Sin embargo, en la región conviven un mercado de tierras formal con otro en que prevalece la tenencia informal, que implica limitaciones para el acceso al crédito para capital de trabajo e inversión.

Pero los problemas de funcionamiento del mercado como mecanismo de asignación de tierras van más allá de las meras imperfecciones del mercado de crédito. Las características de la tierra como activo fijo y factor de producción —tratándose de un bien inmueble, disperso geográficamente y cuyo valor económico está íntimamente ligado a factores climáticos, de ubicación, acceso al agua, y otros— establecen una diferencia fundamental con los mercados de bienes producidos masivamente. Por sus propias características, los mercados de tierra son, por regla general, extremadamente imperfectos y segmentados, con costos de transacción elevados y en gran medida fijos (Muñoz, 1999).

<sup>16</sup> Proyecto conjunto CEPAL-GTZ "Políticas para promover los mercados de tierra rurales en América Latina" (CEPAL, 1999).

A lo anterior se agrega que la mayoría de los países de la región carecen de uno de los elementos más importantes para el desarrollo de un mercado de tierras rurales: un sistema ágil, confiable y funcional de información catastral, que permita a los usuarios contar con la información económica y jurídica que se requiere para participar en el mercado (Tejada y Peralta, 1999). Todo ello ha contribuido a mantener un alto grado de concentración de ese recurso e imperfecciones en el mercado de crédito que afecta a los pequeños productores y a las familias campesinas. Como consecuencia, se ha tendido a mantener, en muchos países, tanto los elevados niveles de pobreza rural como una de sus causas principales: la desigual distribución de la tierra.

#### 4. Tendencias en la distribución del ingreso de los hogares

A diferencia de lo acontecido con la pobreza absoluta, en América Latina la distribución del ingreso no ha registrado variaciones importantes en los últimos tiempos. Persisten elevados niveles de desigualdad y varios países presentan grados de concentración en la distribución del ingreso que se encuentran entre los más elevados del mundo. Salvo escasas excepciones, la desigualdad ha tendido a mantenerse en niveles altos en la última década, incluso en países donde se han logrado tasas significativas de crecimiento económico. La rigidez al cambio y el empeoramiento de la distribución del ingreso en períodos de crisis ha sido su característica más saliente desde fines de la década de los años setenta.

El examen de los cambios distributivos registrados en nueve países entre 1986 y 1997, indica que en cuatro de ellos se produjo un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso urbano, en cuatro prácticamente no se produjeron cambios y sólo en uno la desigualdad disminuyó en forma apreciable (véase el gráfico I.7). En este resultado ha influido la capacidad del 10% de hogares de mayores ingresos para sostener o acrecentar su participación, en tanto que la participación en el ingreso total por parte del 40% de hogares más pobres se ha mantenido o reducido<sup>17</sup> (véase el cuadro I.15).

Los cambios en la participación del decil superior y del 40% más pobre permiten concluir que, con excepción de Uruguay, los países que lograron crecer a tasas elevadas (por períodos más o menos prolongados) después de la recuperación posterior a la crisis, no avanzaron hacia una menor desigualdad. En Argentina, México, Panamá y Venezuela hubo un importante retroceso de la distribución del ingreso. En Brasil, Chile, Costa Rica y Paraguay las disparidades de ingreso entre el estrato alto y el bajo permanecieron relativamente estables, si bien en Chile hubo un pequeño aumento de la participación de ambos grupos.

Las expectativas en el sentido de que la recuperación de los niveles de producción o el inicio de un nuevo período de crecimiento permitirían contrarrestar el deterioro de la distribución del ingreso producido en los años ochenta, no han sido confirmadas por los hechos. El dinamismo económico registrado en algunos países durante la primera mitad de los años noventa (1990-1994), cercano en algunos casos al de plena capacidad, no se tradujo en un descenso de la concentración del ingreso. De los cinco países que registraron una tasa de crecimiento anual del PIB cercana o superior a 5%, en dos aumentó la concentración del ingreso (Argentina y, en menor medida, Costa Rica), en otros dos prácticamente se mantuvo el alto nivel de desigualdad de inicios de la década (Chile y Panamá) y sólo en Uruguay se registró una desconcentración del ingreso.

---

<sup>17</sup> Es probable que en los datos provenientes de las encuestas de hogares utilizadas para construir las distribuciones del ingreso, se subestimen en mayor proporción los ingresos de los estratos altos, ya sea por omisión o subdeclaración. Por ello se corrigieron y ajustaron los valores de las distintas corrientes de ingresos declarados en las encuestas, comparándolos con datos de las cuentas nacionales de cada país, con el fin de asegurar que los montos de las ganancias y los ingresos de capital de los hogares de altos ingresos fueran compatibles con dichas cuentas. No obstante, es posible que a pesar de ello se haya subestimado el ingreso de los estratos más altos.

Cuadro I.15

**CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LAS ZONAS URBANAS, 1986, 1990 Y 1997<sup>a</sup>**

Países	Índice de Gini <sup>b</sup>			Cambios en la participación en el ingreso entre 1990 y 1997		Participación en el ingreso en 1997 comparada con la de 1986	
	1986	1990	1997	del 40% de los hogares más pobres	del 10% de los hogares más ricos	del 40% de los hogares más pobres	del 10% de los hogares más ricos
Argentina (Gran Buenos Aires)	0.406	0.423	0.439	se mantuvo	aumentó	menor	mayor
Bolivia	...	0.484	0.455	aumentó	disminuyó	...	...
Brasil <sup>c</sup>	0.543	0.528	0.538	se mantuvo	aumentó	mayor	igual
Chile <sup>d</sup>	0.485	0.471	0.474	se mantuvo	se mantuvo	mayor	igual
Colombia <sup>e</sup>	...	0.403	0.477	disminuyó	aumentó	...	...
Costa Rica <sup>f</sup>	0.364	0.345	0.357	se mantuvo	aumentó	igual	menor
Ecuador	...	0.381	0.388	se mantuvo	aumentó	...	...
El Salvador	...	...	0.384	...	...	...	...
Honduras	...	0.487	0.448	aumentó	disminuyó	...	...
México <sup>g</sup>	0.321	0.424	0.392	aumentó	disminuyó +	menor	mayor
Nicaragua	...	...	0.443	...	...	...	...
Panamá <sup>e</sup>	0.430	0.448	0.462	se mantuvo	aumentó +	menor	mayor
Paraguay <sup>h</sup> (Asunción)	0.404	0.357	0.389	disminuyó	aumentó +	mayor	mayor
Rep. Dominicana	...	...	0.432	...	...	...	...
Uruguay	0.385	0.353	0.300	aumentó	disminuyó +	mayor	menor
Venezuela (Total nacional)	0.397	0.381	0.425	disminuyó	aumentó +	menor	mayor

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

<sup>a</sup> El signo + indica que el aumento o disminución de la participación fue de tres puntos porcentuales o más.

<sup>b</sup> Los índices de Gini se calcularon a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares por grupos decílicos.

<sup>c</sup> Las últimas cifras corresponden a 1990 y 1996, respectivamente.

<sup>d</sup> Corresponde al período 1987-1998.

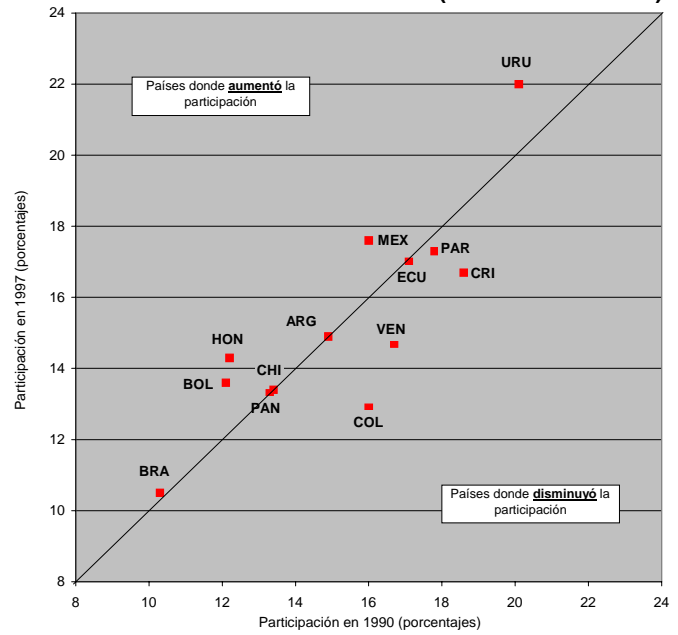
<sup>e</sup> La cifra bajo la columna "1990" corresponde a 1991.

<sup>f</sup> La cifra inicial corresponde a 1988.

<sup>g</sup> Las cifras corresponden a 1984, 1989 y 1996.

<sup>h</sup> La última cifra corresponde a 1996.

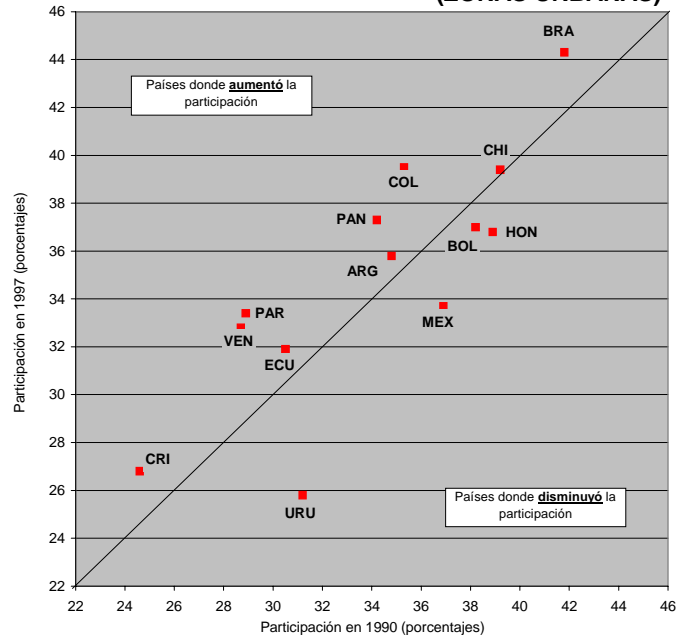
**Gráfico I.5**  
**PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 40% MÁS POBRE<sup>a</sup>**  
**(ZONAS URBANAS)**



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

<sup>a</sup> Porcentaje del ingreso total correspondiente al 40% de hogares de más bajos ingresos.

**Gráfico I.6**  
**PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 10% MÁS RICO<sup>a</sup>**  
**(ZONAS URBANAS)**



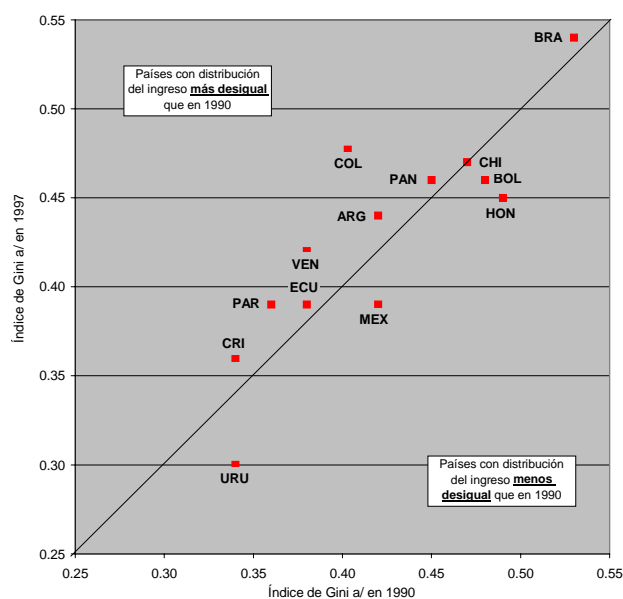
**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Porcentaje del ingreso total correspondiente al 10% de hogares de más bajos ingresos.

Los países que mostraron ritmos más lentos de crecimiento en ese período, con tasas anuales entre 3% y 4%, registraron cambios muy disímiles. Mientras que en Bolivia y Honduras y, en menor medida, México, disminuyó en algún grado la concentración, ésta aumentó en Colombia, Paraguay y Venezuela. En Brasil se apreció un aumento de la participación tanto del 40% inferior de la distribución como del decil de más altos ingresos, lo que determinó un ligero avance con relación a la desigualdad urbana; pero en las zonas rurales se produjo un deterioro (véanse los cuadros I.15 y I.16).

Los cambios en la distribución del ingreso de los hogares urbanos a lo largo de la década de 1990, señalan un aumento importante de la desigualdad en seis países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Venezuela), un aumento menor o su mantención en tres de ellos (Brasil, Chile y Ecuador) y una disminución de la desigualdad en cuatro casos (Bolivia, Honduras, México y Uruguay). La mejora en el caso de México, sin embargo, no fue suficiente para contrarrestar el deterioro distributivo que se produjo entre 1984 y 1989<sup>18</sup> (véase el gráfico I.7).

**Gráfico I.7**  
**CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DEL**  
**INGRESO URBANO, 1990-1997**



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

<sup>a</sup> Calculado a partir de la distribución de los hogares ordenados según el ingreso per cápita, por grupos decílicos.

<sup>18</sup> No se dispone de datos sobre la distribución del ingreso en Bolivia y Honduras para mediados de los años ochenta.

Cuadro I.16  
CAMBIOS EN EL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

Países	Años	Ingreso promedio de los hogares <sup>a</sup>		Coeficiente de Gini <sup>b</sup>		Participación en el ingreso del 25% más pobre <sup>c</sup>		Participación en el ingreso del 40% más pobre		Participación en el ingreso del 10% más rico		Cuociente entre ingreso promedio del 10% más rico y del 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio			
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
		(Porcentajes)															
Argentina (Gran Buenos Aires)	1986	4.30	-	0.406	-	8.8	-	16.2	-	34.5	-	8.5	-	74	-		
	1990	3.59	-	0.423	-	8.4	-	14.9	-	34.8	-	9.3	-	72	-		
	1994	4.91	-	0.439	-	6.8	-	13.9	-	34.2	-	9.8	-	72	-		
	1997	4.55	-	0.439	-	7.5	-	14.9	-	35.8	-	9.6	-	73	-		
	1989	1.77	-	0.484	-	5.4	-	12.1	-	38.2	-	12.6	-	71	-		
Bolivia <sup>d</sup>	1994	1.97	-	0.435	-	7.5	-	15.2	-	35.6	-	9.4	-	75	-		
	1997	1.95	1.16	0.455	0.531	6.5	4.2	13.6	9.8	37.0	42.0	10.8	17.2	73	76		
	1987	3.43	1.50	0.543	0.472	4.4	6.6	9.7	13.9	44.3	40.0	18.2	11.5	76	75		
	1990	3.30	1.30	0.528	0.456	4.7	7.1	10.3	14.5	41.8	38.2	16.3	10.6	76	73		
	1996	4.52	2.03	0.538	0.460	4.9	6.1	10.5	13.4	44.3	39.6	16.8	11.8	77	73		
Chile	1987	2.56	1.80	0.485	0.387	6.1	9.3	12.6	17.7	39.6	34.1	12.6	7.7	74	74		
	1990	2.68	2.93	0.471	0.486	6.6	6.8	13.4	13.8	39.2	45.1	11.7	11.6	74	80		
	1994	3.48	2.72	0.473	0.409	6.6	8.8	13.3	17.3	40.3	37.7	11.7	8.7	74	76		
	1996	4.00	2.74	0.473	0.402	6.5	8.4	13.4	16.8	39.4	35.6	11.8	8.5	74	75		
	1998	4.37	2.91	0.474	0.404	6.5	8.7	13.3	16.9	39.1	40.5	11.7	9.6	74	74		
Colombia <sup>e</sup>	1986	2.36	-	0.455	-	5.7	-	13.0	-	35.3	-	10.9	-	72	-		
	1991	1.75	1.68	0.403	0.497	7.8	5.5	16.0	12.3	31.9	43.3	8.0	14.1	72	77		
	1994	2.52	1.53	0.505	0.494	5.3	3.7	11.6	10.0	41.9	34.6	14.5	13.8	76	72		
	1997	2.43	1.45	0.477	0.401	6.1	6.5	12.9	15.4	39.5	30.1	12.2	7.8	74	71		
	1988	2.57	2.30	0.364	0.358	8.3	7.8	17.2	17.0	27.6	26.3	6.4	6.2	68	66		
Costa Rica	1990	2.56	2.30	0.345	0.351	8.2	7.8	17.8	17.6	24.6	24.5	5.5	5.6	65	65		
	1994	3.09	2.59	0.363	0.372	8.3	7.6	17.4	17.1	27.5	28.5	6.3	6.6	69	69		
	1997	3.02	2.56	0.357	0.357	8.5	7.9	17.3	17.3	26.8	25.9	6.2	6.0	66	67		
	1990	1.35	-	0.381	-	8.2	-	17.1	-	30.5	-	7.1	-	70	-		
	1994	1.48	-	0.397	-	7.4	-	15.6	-	31.7	-	7.9	-	70	-		
El Salvador	1997	1.55	-	0.388	-	8.5	-	17.0	-	31.9	-	7.4	-	70	-		
	1991	1.91	1.12	0.384	0.317	8.4	9.7	17.2	19.4	31.1	24.7	7.2	5.1	70	67		
	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	5.4	6.4	12.1	14.4	37.9	35.1	12.5	9.7	73	73		
	1990	1.27	0.70	0.4870	0.465	5.4	6.1	12.2	13.1	38.9	37.4	12.8	11.4	73	75		
	1994	1.08	0.88	0.459	0.467	6.2	5.1	13.3	12.1	37.2	36.2	11.2	11.9	73	71		
1997	1.19	0.78	0.448	0.427	6.5	6.7	14.3	14.4	36.8	33.5	10.3	9.3	73	72			

Cuadro I.16 (concl.)

Países	Años	Ingreso promedio de los hogares <sup>a</sup>		Coeficiente de Gini <sup>b</sup>		Participación en el ingreso del 25% más pobre <sup>c</sup>		Participación en el ingreso del 40% más pobre		Participación en el ingreso del 10% más rico		Cuociente entre ingreso promedio del 10% más rico y del 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
México	1984	2.33	1.75	0.321	0.323	10.5	10.6	20.1	20.3	25.8	26.4	5.1	5.2	70	71
	1989	2.54	1.57	0.424	0.345	8.5	9.6	16.0	18.7	36.9	27.4	9.1	5.9	75	70
	1994	2.76	1.68	0.405	0.330	9.0	11.0	16.8	20.1	34.3	27.1	8.2	5.4	74	71
	1996	2.21	1.40	0.392	0.334	9.4	10.6	17.6	20.3	33.7	28.3	7.7	5.6	73	69
	1997	1.23	-	0.443	-	6.6	-	14.4	-	35.4	-	9.8	-	74	-
Nicaragua	1986	2.89	2.42	0.430	0.451	6.2	6.8	14.2	13.6	33.0	38.8	9.3	10.6	70	76
	1991	2.72	2.14	0.448	0.431	5.9	7.5	13.3	15.0	34.2	35.6	10.3	9.5	71	72
	1994	3.40	2.16	0.451	0.411	6.4	7.7	13.8	15.5	37.4	33.1	10.9	8.5	73	71
	1997	3.67	2.79	0.462	0.440	6.1	7.4	13.3	14.9	37.3	37.7	11.2	10.1	73	74
	1986	1.81	-	0.404	-	8.0	-	16.3	-	31.8	-	7.8	-	71	-
Paraguay (Asunción)	1990	1.92	-	0.357	-	9.4	-	18.6	-	28.9	-	6.2	-	68	-
	1994	-	-	0.417	-	8.3	-	16.2	-	35.2	-	8.7	-	74	-
	1996	2.22	-	0.389	-	8.8	-	17.4	-	33.1	-	7.6	-	70	-
	1997	2.57	1.41	0.432	0.392	6.9	7.9	14.8	16.5	35.5	32.6	9.6	7.9	74	69
	1986	3.50	-	0.385	-	8.7	-	17.3	-	32.4	-	7.8	-	72	-
Rep. Dominicana	1990	3.29	-	0.353	-	10.9	-	20.1	-	31.2	-	6.2	-	70	-
	1994	4.06	-	0.300	-	11.8	-	21.6	-	25.4	-	4.7	-	67	-
	1997	4.72	-	0.300	-	11.9	-	22.0	-	25.8	-	4.7	-	68	-
	1986	2.40	1.80	0.397	0.370	9.8	9.0	16.2	17.6	30.2	29.2	7.4	6.7	70	-
	1990	2.12	1.80	0.381	0.316	8.0	10.1	16.7	19.8	28.7	23.8	6.9	4.8	69	-
Uruguay	1994	1.84	1.58	0.392	0.349	8.2	9.3	16.7	18.6	31.9	29.3	7.7	6.1	71	-
	1997	1.97	-	0.425	-	7.0	-	14.7	-	32.8	-	8.9	-	72	-

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

<sup>a</sup> Corresponde al ingreso mensual per cápita promedio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza per cápita.

<sup>b</sup> Calculado a partir de la distribución por deciles del ingreso per cápita de los hogares.

<sup>c</sup> Porcentaje del ingreso total correspondiente al 25% de hogares de más bajos ingresos.

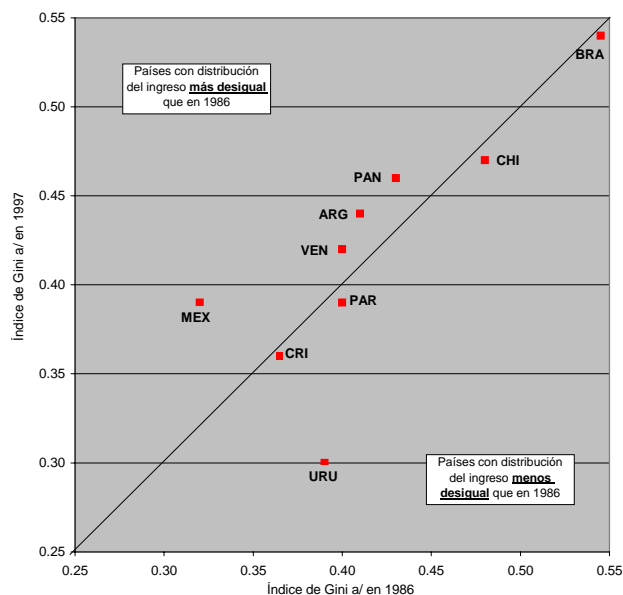
<sup>d</sup> Las encuestas de 1989 y de 1992 comprenden las ocho capitales departamentales y El Alto. La encuesta de 1989 incluye, además, ocho ciudades que representaban en conjunto 8.2% del total.

<sup>e</sup> Para 1986 la cobertura fue de ocho ciudades principales; en los restantes años corresponde al total urbano.

<sup>f</sup> Las cifras que figuran bajo la columna "urbano" corresponden al total nacional.



Gráfico I.8  
CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DEL  
INGRESO URBANO, 1986-1997



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

<sup>a</sup> Calculado a partir de la distribución de los hogares ordenados según el ingreso per cápita, por grupos decílicos.

Con respecto a los cambios distributivos en las áreas rurales entre 1990 y 1997, la información disponible sobre algunos países revela situaciones diversas y no siempre coincidentes con la evolución en las áreas urbanas. En Colombia se apreció una significativa desconcentración del ingreso rural, lo que difiere notoriamente de lo observado en los sectores urbanos. En Brasil, en tanto, se advirtió una cierta estabilidad, mientras que en Chile hubo un importante avance, luego del fuerte deterioro sufrido entre 1987 y 1990, lo que contrasta con la relativa constancia de la distribución del ingreso urbano en el curso de la década. En Costa Rica, en cambio, la distribución rural tuvo un ligero deterioro, mientras que en Honduras mejoró. Por último, en México se produjo un progreso, aunque no muy pronunciado, mientras que en Panamá la concentración del ingreso rural se acentuó levemente, y en Venezuela se observó un marcado empeoramiento, superior al registrado en las áreas urbanas entre 1990 y 1994.

Las tendencias distributivas registradas en los años noventa, al menos hasta antes de que se hicieran sentir los efectos de la crisis asiática, estuvieron marcadas por la capacidad que mostró el decil más rico para participar en los incrementos de ingreso. En 8 de 13 países aumentó la participación de ese grupo en el ingreso urbano, y en 3 disminuyó la participación del 40% más pobre (véase el cuadro I.16). En consecuencia, en los países que sufrieron un deterioro distributivo, las distancias entre los ingresos medios de los hogares de ambos grupos se acrecentaron, más como consecuencia del crecimiento del ingreso del decil superior que debido al deterioro relativo del estrato más bajo. Ello redundó en una pérdida de participación de los estratos medios, que lograron captar una parte mucho menor del incremento del ingreso nacional que los hogares del decil más alto. Lo anterior es consistente con la reducción de la pobreza absoluta registrada en algunos países durante la década, sin que mejorara la distribución del ingreso.

Los cambios en la distribución del ingreso en algunos países ilustran los aspectos destacados más arriba. En Chile, por ejemplo, el alto y sostenido crecimiento económico no fue acompañado de una mejora distributiva. La participación del 40% más pobre se mantuvo, mientras se elevaba la del decil superior. La experiencia chilena es de particular interés, por cuanto es la economía que más temprana y radicalmente realizó las reformas estructurales y también la que ha disfrutado del período de crecimiento rápido más prolongado. Al mismo tiempo, en los últimos años ha mantenido un nivel de gasto social relativamente elevado y creciente. Por ello, es interesante comprobar que luego de un leve incremento de la participación del 40% más pobre y del 25% de menores ingresos —hasta 1992—, disminuyó ligera pero persistentemente la fracción del ingreso captada por el decil más pobre, e incluso la del 25% más pobre, sin que el 10% más rico dejara de captar una elevada fracción del ingreso total, cercana al 40%<sup>19</sup> (véase el cuadro I.16). Eso explica que se haya mantenido el alto nivel de desigualdad que prevalecía a mediados de los años ochenta. Las tendencias más recientes explican también las dificultades existentes para mejorar con rapidez el ingreso de los hogares que configuran el llamado "núcleo duro" de la pobreza.

Uruguay continúa siendo una excepción notable en la región, tanto por su bajo nivel de desigualdad como por la tendencia desconcentradora que se mantiene desde la década pasada.<sup>20</sup> En efecto, la ya muy reducida desigualdad de la distribución del ingreso urbano que existía a mediados de los años ochenta siguió disminuyendo hasta 1997. Durante ese período, la participación de los cuatro deciles más pobres aumentó en casi 5 puntos porcentuales (de 17.3% a 22%), mientras que la del decil más rico se redujo en más de seis puntos (de 32.4% a 25.8%). La atenuación del crecimiento posterior a 1994 frenó la tendencia al mejoramiento de los primeros años de la década, pero no redundó en un deterioro de la equidad, ya que se mantuvo la participación de los distintos estratos en el ingreso. Uruguay es, por lo tanto, el único caso en el cual se logró disminuir significativamente la pobreza en los años noventa gracias a la combinación del efecto positivo del crecimiento con una distribución progresiva del ingreso, lo que determinó que los ingresos de los hogares de estratos bajos y medios mejoraran más rápidamente que los ingresos de los estratos más altos.

En Venezuela, por otra parte, se manifiesta con claridad la capacidad que ha mostrado el estrato superior para participar proporcionalmente más en el aumento del ingreso durante los períodos de crecimiento y evitar el deterioro en las fases recesivas. En efecto, en el trienio 1990-1992, cuando el crecimiento se acercaba a 8% anual, bajó levemente la participación del 40% más pobre, a la vez que aumentaba la del decil más alto. En cambio, durante los años posteriores en que la economía se contrajo, se redujo notablemente la participación del 40% más bajo y volvió a crecer la del 10% más rico, y en una cuantía mayor. Con ello, la concentración del ingreso nacional en 1997 se situó en un nivel más alto que el de 10 años antes.

Lo observado en América Latina en los años noventa confirma la aseveración de que la evolución del crecimiento económico no permite predecir lo que pueda suceder con la distribución del ingreso. Por ejemplo, el crecimiento económico negativo de Venezuela coincidió con una marcada regresividad en la distribución (el índice de concentración de Gini subió de 0.38 a 0.43 entre 1990 y 1997), a la vez que en México se logró una mejoría en la distribución (el coeficiente de Gini disminuyó de 0.42 en 1989 a 0.39 en 1996), pese a que en ese período el ingreso per cápita sólo aumentó en promedio un 0.3%, lo que revela que el costo social del escaso crecimiento económico se distribuyó de distinta manera en ambos países. Asimismo, en Chile y Argentina se

<sup>19</sup> Sólo en Brasil y Colombia se registra una participación del 10% de hogares más ricos tan elevada como la de Chile; en estos tres países, ese decil capta una fracción del ingreso urbano cercana a 40%, aunque en Chile la participación de los estratos bajos es algo mayor.

<sup>20</sup> El índice de concentración de Gini de la distribución del ingreso familiar per cápita de Uruguay, igual a 0.30 en las zonas urbanas, se asemeja más a los coeficientes de países industrializados, con grados intermedios de desigualdad, que a los predominantes en los países latinoamericanos.

produjo un crecimiento importante del ingreso per cápita entre los años 1990 y 1997, no obstante lo cual en el primero la distribución se mantuvo estable y en el segundo empeoró.

Cuadro I.17  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO URBANO <sup>a</sup>

Países	Años	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Argentina <sup>b</sup>	1990	14.9	23.6	26.7	34.8
	1994	13.9	23.4	28.6	34.1
	1997	14.9	22.2	27.1	35.8
Bolivia	1989	12.1	21.9	27.8	38.2
	1994	15.1	22.3	27.2	35.4
	1997	13.6	22.5	26.9	37.0
Brasil	1990	10.3	19.4	28.5	41.8
	1993	11.5	18.8	26.5	43.2
	1996	10.5	18.1	27.0	44.3
Chile	1990	13.4	21.2	26.2	39.2
	1994	13.3	20.5	25.9	40.3
	1996	13.4	20.9	26.4	39.4
	1998	13.3	20.9	26.7	39.1
Colombia	1991	16.0	24.6	27.6	31.9
	1994	11.6	20.4	26.1	41.9
	1997	12.9	21.4	26.1	39.5
Costa Rica	1990	17.8	28.7	28.9	24.6
	1994	17.4	26.8	28.3	27.5
	1997	17.3	27.6	28.4	26.8
Ecuador	1990	17.1	25.4	27.0	30.5
	1994	15.6	26.3	26.4	31.7
	1997	17.0	24.7	26.4	31.9
El Salvador	1995	17.3	25.1	25.8	31.7
	1997	17.2	24.8	26.9	31.1
Honduras	1990	12.2	20.8	28.1	38.9
	1994	13.3	23.0	26.5	37.2
	1997	14.3	22.8	26.1	36.8
México <sup>c</sup>	1989	16.2	22.0	24.8	36.9
	1994	16.8	22.8	26.1	34.3
	1996	17.6	23.2	25.5	33.7
	1997	14.4	23.0	27.1	35.4
Panamá	1991	13.3	24.3	28.2	34.2
	1994	13.8	23.3	25.5	37.4
	1997	13.3	22.4	27.0	37.3
Paraguay	1990 <sup>d</sup>	18.6	25.7	26.8	28.9
	1994	16.1	22.6	26.1	35.2
	1996	16.7	24.6	25.3	33.4
Rep. Dominicana	1997	14.8	23.8	25.8	35.5
Uruguay	1990	20.1	24.6	24.1	31.2
	1994	21.6	26.3	26.7	25.4
	1997	22.0	26.1	26.1	25.8
Venezuela <sup>e</sup>	1990	16.7	25.0	28.6	28.7
	1994	16.7	25.5	26.0	31.9
	1997	14.7	24.0	28.6	32.8

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), capítulo II, Santiago de Chile, p. 64, mayo de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

<sup>a</sup> Corresponden a la participación de los hogares urbanos en la distribución del ingreso total de los hogares, ordenados según su ingreso per cápita. <sup>b</sup> Gran Buenos Aires. <sup>c</sup> Tabulaciones especiales de las encuestas de ingresos y gastos. <sup>d</sup> Área metropolitana de Asunción. <sup>e</sup> Total nacional.

Los cambios descritos ponen de manifiesto una vez más el pobre desempeño en materia de distribución del ingreso en la región, situación preocupante, sobre todo si se considera la reactivación económica experimentada por la mayoría de los países durante la década de 1990. Ésta permitió que el ingreso nacional bruto real por habitante creciera en toda la región, excepto en dos países<sup>21</sup> y, por consiguiente, que también se redujeran los índices de pobreza e indigencia, pero no así que mejoraran los niveles de equidad en la distribución de los ingresos. Diversos factores pueden explicar tal resultado, entre los que cabe mencionar:

- i) la persistencia de las altas tasas de desempleo y la insuficiente generación de nuevos puestos de trabajo con niveles de productividad y remuneraciones por encima de los umbrales mínimos para superar la pobreza;
- ii) el rezago de los salarios con respecto al incremento de la productividad, cuyo efecto regresivo es mayor cuando se concentra en los sectores más dinámicos;
- iii) el aumento de las disparidades de ingresos entre los ocupados con distintos niveles de calificación, debido a la rápida expansión de la demanda y de las remuneraciones de los más calificados. Estos aspectos se analizan en los capítulos II y VIII.

---

<sup>21</sup> La excepción la constituyen Nicaragua y Venezuela, que tuvieron decrecimientos del ingreso per cápita a tasas de 0.2% y 0.1% promedio anual, respectivamente, entre 1991 y 1997.



## Capítulo II

# Generación de empleo productivo y remuneraciones

---

## 1. Crecimiento económico y generación de empleo en los años noventa

En *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*, y más recientemente en *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, la CEPAL señala que la creación de empleo productivo constituye en sí misma una meta y una condición necesaria para crecer con equidad. Esta propuesta reconoce que el empleo es el principal vínculo entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto la fuerza de trabajo es el factor de producción básico y su empleo, la principal fuente de ingreso de los individuos y, por tanto, de los hogares. Parte importante de la desigualdad social, que se plasma en la desigual distribución del ingreso, se transmite a través de la organización y funcionamiento del mercado de trabajo, que fija las remuneraciones e ingresos que perciben las personas, ya sean asalariadas o independientes (véase el capítulo IV).

En atención a lo anterior, la CEPAL postula un enfoque integrado que asigna al Estado un papel central en el ámbito del empleo, no meramente en la creación de empleos de emergencia en situaciones de crisis, sino mediante acciones en los ámbitos del ahorro, de la inversión en recursos humanos, del aprovechamiento de las inversiones en ese ámbito, de la utilización de la fuerza de trabajo, de la ampliación de los mercados y del desarrollo tecnológico, vale decir, a través de iniciativas que vinculen la política económica con la de empleo.

De este enfoque se desprende que las repercusiones en el mercado de trabajo y el empleo dependen de la interacción entre la macro, la meso y la microeconomía. En este contexto, un crecimiento económico elevado y estable es, por tanto, decisivo para aumentar el nivel y la calidad del empleo. Sin embargo, ello no resulta suficiente por cuanto se requiere prestar atención a los requerimientos de orden micro y mesoeconómico, con el propósito de generar procesos de inversión y de mejoramiento tecnológico, que permitan incorporar al empleo productivo a los segmentos rezagados, elevando la productividad y los ingresos de los grupos más pobres.

La CEPAL ha estimado que el logro de avances simultáneos y perdurables en empleo, incorporación tecnológica y equidad requiere tasas de crecimiento económico del orden de 6% anual, y que sean sostenidas, por cuanto la variabilidad excesiva en el nivel de actividad económica desalienta la inversión y el empleo, particularmente en contextos de creciente flexibilización.

El crecimiento promedio de los años noventa fue, por tanto, insuficiente para mejorar el empleo y los salarios, no obstante que en el período previo a la crisis asiática la tasa promedio de crecimiento para el conjunto de los países de la región fue más elevada que en la década de 1980. Sin embargo, su nivel (3.3%) fue muy inferior a la meta de 6% antes señalada (véase el cuadro II.1).

Más aún, la caída del ritmo de crecimiento en el bienio 1998-1999 (2.2%) significó que la década se cerrara con una tasa promedio para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe de 3.1%, sólo la mitad de la establecida por aquella meta cepalina.

A ello se agrega que la región registró años de crecimiento elevado en algunos países, seguidos por otros de menor dinamismo y con episodios de contracción económica, de modo que la década se caracterizó también por una alta inestabilidad del crecimiento, incluso en el período pre-crisis.<sup>22</sup>

La inestabilidad del crecimiento se unió a su bajo nivel y acentuó los efectos adversos sobre el empleo, ya que la generación de puestos de trabajo no necesariamente responde en forma lineal a los cambios en el ritmo de expansión de las economías. Las unidades productivas requieren ajustarse a las sucesivas fases de contracción de la actividad, que van acompañadas de cambios en la composición de la demanda agregada. Como consecuencia del ajuste que realizan las empresas, mediante cambios en sus precios relativos o en el nivel de actividad, se producen asimetrías en la velocidad de creación y destrucción de puestos de trabajo. Los sectores perjudicados reaccionan rápidamente a la caída en su demanda con disminuciones en la producción y en el empleo, mientras que las actividades favorecidas elevan la producción y el empleo con mayor lentitud y en respuesta a la maduración de sus inversiones.

En síntesis, no obstante que la región consiguió recuperar niveles moderados de crecimiento hasta mediados de 1998, la crisis asiática provocó una merma del empleo en numerosos países, por lo que la década se cerró con un desempeño laboral poco auspicioso. El desempleo abierto en las zonas urbanas no sólo no disminuyó hasta 1997, sino que continuó creciendo hasta finales de la década (de 8.2% en 1990 a 10.8% en 1999<sup>23</sup>). El empleo en los sectores de baja productividad se expandió más rápidamente que el generado en el sector formal, estimándose que 7 de cada 10 nuevos puestos de trabajo fueron informales. Asimismo, en la mayoría de los casos los salarios se expandieron más lentamente que el producto medio por ocupado, al tiempo que aumentaron las disparidades entre los ingresos de los ocupados en el sector formal e informal.

<sup>22</sup> En efecto, entre 1991 y 1997 el coeficiente de variación promedio de las tasas de crecimiento del PIB en la región fue superior a 1.0, y creció en cerca de 20% al considerar el conjunto de la década. Esto significa que, en promedio, las variaciones de las tasas de crecimiento fueron superiores al nivel alcanzado por éstas.

<sup>23</sup> Estas cifras se refieren al promedio simple de las tasas de desempleo de cada país. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el promedio ponderado por la población económicamente activa de cada uno de ellos indica que el desempleo aumentó de 5.7% en 1990 a 9.0% en 1999 (OIT, 1999).

Cuadro II.1  
**DINAMISMO ECONÓMICO EN LOS AÑOS NOVENTA**

Países <sup>b</sup>	Tasa media anual de variación del producto interno bruto a precios de mercado <sup>a</sup>			Variabilidad del crecimiento (Coeficientes de variación <sup>c</sup> )	
	1991-1997	1998-1999	1991-1999	1991-1997	1991-1999
<b>Igual o superior a 5% anual</b>					
Guyana	8.6	0.3	6.7	0.57	0.83
Chile	7.6	0.8	6.1	0.23	0.55
Argentina	6.1	0.3	4.8	0.87	0.97
Perú	5.8	1.5	4.8	0.79	0.92
Panamá	5.0	3.6	4.7	0.51	0.50
<b>Entre 4% y 5% anual</b>					
Saint Kitts y Nevis	4.7	1.7 <sup>d</sup>	4.3	0.35	0.42
República Dominicana	4.5	6.5	5.0	0.50	0.44
Bolivia	4.2	2.8	3.9	0.26	0.36
Guatemala	4.2	4.3	4.2	0.15	0.16
<b>Entre 3% y 4% anual</b>					
Colombia	3.9	-2.3	2.5	0.39	1.27
Uruguay	3.9	1.0	3.2	0.72	0.98
Belice	3.8	1.3 <sup>d</sup>	3.5	0.62	0.68
Honduras	3.7	1.0	3.1	0.72	0.95
Venezuela	3.6	-3.6	2.0	1.31	2.67
Costa Rica	3.5	6.5	4.2	0.67	0.59
Ecuador	3.4	-3.1	1.9	0.29	1.76
Brasil	3.2	0.2	2.5	0.64	0.87
<b>Entre 1% y 3% anual</b>					
Antigua y Barbuda <sup>e</sup>	3.0	...	...	1.21	...
San Vicente y las Granadinas	3.0	5.5 <sup>d</sup>	3.3	1.08	0.95
México	2.9	4.1	3.1	1.38	1.13
Paraguay	2.7	-0.3	2.1	0.41	0.78
Nicaragua	2.7	5.1	3.2	0.88	0.73
Granada	2.6	5.0 <sup>d</sup>	2.9	0.71	0.65
Dominica	2.5	3.5 <sup>d</sup>	2.6	0.12	0.16
Trinidad y Tabago	2.4	5.1	3.0	0.94	0.81
Suriname	1.8	...	...	4.85	...
Santa Lucía	1.7	2.9	2.0	1.60	1.27
<b>Inferior a 1% anual</b>					
Barbados	0.8	3.7	1.5	4.23	2.32
Jamaica	0.8	-0.9	0.4	1.83	3.47
Haití	-2.1	2.7	-1.1	2.90	5.53 <sup>f</sup>
Cuba	-3.4	3.7	-1.8	2.40	4.37 <sup>f</sup>
<b>Promedios simples (todos los países)</b>	3.3	2.2	3.1	1.08	1.25
<b>Promedios ponderados</b>	3.7	1.0	3.1		
<b>Promedios simples de 19 países<sup>g</sup></b>	<b>3.9</b>	<b>1.8</b>	<b>3.4</b>	<b>0.74</b>	<b>1.14</b>
<b>Promedios ponderados</b>	<b>3.8</b>	<b>1.0</b>	<b>3.2</b>		

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Corresponde al promedio simple de las tasas de variación anual. <sup>b</sup> Los países están ordenados según su tasa promedio de crecimiento en el período 1991-1997. <sup>c</sup> Corresponde al coeficiente de variación de las tasas anuales de crecimiento del PIB. <sup>d</sup> Corresponde a la variación 1997-1998. En la tercera columna, corresponde al promedio 1991-1998. <sup>e</sup> Basado en el PIB a costo de factores. <sup>f</sup> En Cuba y Haití el coeficiente de variación es negativo. <sup>g</sup> Excluye Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, y Trinidad y Tabago.

## 2. Tendencias del empleo no agropecuario

Las nuevas bases del crecimiento en América Latina y el Caribe han tenido un efecto limitado sobre la creación de empleo. Se ha experimentado una trayectoria de crecimiento moderado e inestable en la mayoría de los países, insuficiente para absorber a la población económicamente activa (PEA). Además, la reestructuración del sistema productivo ha privilegiado el uso más intensivo de mano de obra especializada y el aumento de la productividad laboral a nivel de empresa en los sectores más sujetos a la competencia internacional. Como un todo, ello se ha traducido en una tendencia a la reducción de la elasticidad del empleo respecto del producto en los sectores primario y secundario. Éstos han registrado una pérdida de participación en el empleo, al tiempo que la creación de nuevos puestos de trabajo ha tendido a concentrarse en actividades terciarias, que en promedio han mostrado un estancamiento o leve alza de la productividad laboral, aunque algunos subsectores han tenido un gran dinamismo: establecimientos financieros, seguros y servicios prestados a la empresa, entre otros.

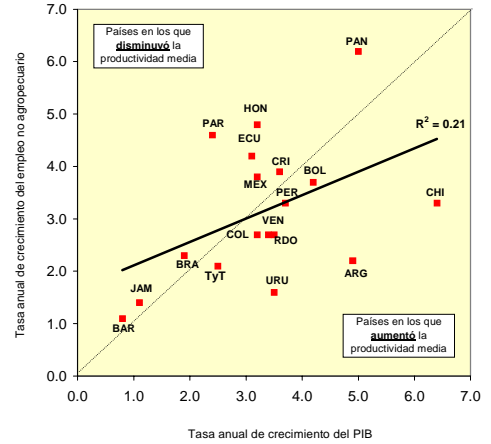
Como se aprecia en los gráficos II.1.a y II.1.b, el dinamismo del crecimiento estuvo correlacionado —aunque débilmente— tanto con el aumento del empleo total no agropecuario como con el del empleo asalariado. No obstante, en la mitad de los países el número de ocupados se expandió a un ritmo menor que el producto, como consecuencia de incrementos de la productividad. Destacan Argentina, Chile y Uruguay, en los que la productividad media de los ocupados en actividades no agrícolas subió a un ritmo muy superior al promedio latinoamericano de 0.3%; en estos países el producto por ocupado entre 1990 y 1998 creció a una tasa media anual de 2.7%, 3.1% y 1.9%, respectivamente. En cambio, en Honduras, Panamá y Paraguay la expansión del producto se produjo conjuntamente con reducciones importantes de la productividad tanto de los ocupados en las actividades no agrícolas como de los asalariados urbanos, lo que permitió aumentos del empleo superiores a lo esperado de acuerdo al ritmo de incremento del producto (véase el cuadro II.2).

Los antecedentes disponibles sobre el período 1990-1998 confirman que el dinamismo económico constituye una condición necesaria para lograr tasas de expansión del empleo relativamente altas. En efecto, en los países que durante la década crecieron a tasas inferiores a la mostrada por la región en su conjunto (3.3%) el empleo no agropecuario tuvo un crecimiento muy por debajo del promedio regional, que alcanzó a 3.1% (Barbados, Brasil, Jamaica, Trinidad y Tabago). Honduras y Paraguay constituyen dos excepciones notables, pues no obstante haber crecido a tasas similares o inferiores al promedio, lograron ritmos elevados de aumento de la ocupación en el período.



**Gráfico II.1a**  
**RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)**  
**NO AGROPECUARIO Y EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO NO AGROPECUARIO,**  
**1990-1998**

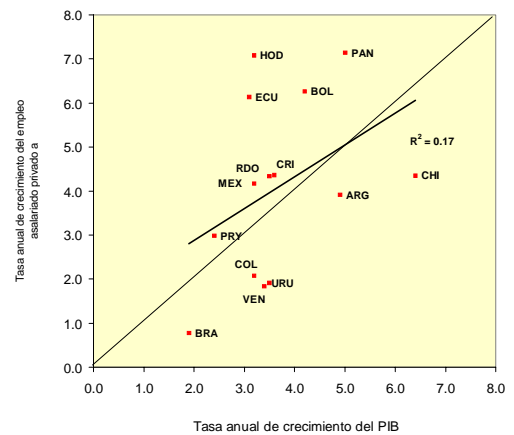
(Tasas de variación anual)



**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 1999, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1999.

**Gráfico II.1.b**  
**RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)**  
**NO AGROPECUARIO Y EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO ASALARIADO**  
**PRIVADO,<sup>a</sup> 1990-1998**

(Tasas de variación anual)



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

<sup>a</sup> Excluye empleo doméstico.

Cuadro II.2

**CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, EL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD EN  
ACTIVIDADES NO AGROPECUARIAS, 1990-1998**  
(Tasas de crecimiento anual)

País	Producto interno bruto	Población económicamente activa	Ocupados 1990-1998	Productividad 1990-1998
Argentina	4.9	3.0	2.2	2.7
Barbados	0.8	0.6	1.1	-0.3
Bolivia	4.2	3.2	3.7	0.5
Brasil	1.9	2.7	2.3	-0.4
Chile	6.4	3.2	3.3	3.1
Colombia	3.2	3.3	2.7	0.5
Costa Rica	3.6	3.9	3.9	-0.3
Ecuador	3.1	4.5	4.2	-1.1
Honduras	3.2	4.8	4.8	-1.6
Jamaica	1.1	1.5	1.4	-0.3
México	3.2	3.9	3.8	-0.6
Panamá	5.0	5.4	6.2	-1.2
Paraguay	2.4	5.6	4.6	-2.2
Perú	3.7	3.5	3.3	0.4
Rep. Dominicana	3.5	1.2	2.7	0.8
Trinidad y Tabago	2.5	1.2	2.1	0.4
Uruguay	3.5	1.9	1.6	1.9
Venezuela	3.4	3.1	2.7	0.7
<b>Promedio simple</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>	<b>3.1</b>	<b>0.2</b>
<b>Promedio ponderado</b>	<b>3.1</b>	<b>3.1</b>	<b>2.8</b>	<b>0.3</b>

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral '99*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1999.

El desempeño en materia de empleo durante la década estuvo fuertemente condicionado, sin embargo, por el ritmo relativamente elevado de expansión de la oferta de fuerza de trabajo en los países (3.0% anual), determinada por el aumento de la población en edad de trabajar (PET), que creció a un ritmo algo menor que en la década anterior (2.6% por año). También contribuyó al incremento de la oferta de fuerza de trabajo la evolución de las tasas globales de participación, que se elevaron como consecuencia de la creciente integración de las mujeres a la actividad laboral. Como promedio, ésta se elevó de 34.4% a 39.2% entre 1990 y 1999. Hay, sin embargo, variaciones significativas en el aumento de la oferta laboral de acuerdo a la etapa de la transición demográfica en que se encuentran los países.

Debido a ello, el desafío en materia de generación de empleo fue muy distinto. Al marcado ritmo de crecimiento de la PET (3.3%) en los países que se encuentran en la fase de **transición incipiente y moderada** (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay), se sumó un importante incremento de la tasa global de participación femenina en la actividad económica, sólo parcialmente contrarrestado por la disminución de la participación masculina. Ambos factores se tradujeron en un aumento de la PEA de 3.5% por año (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3

**EVOLUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN LA ETAPA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA DE LOS PAÍSES, 1990-1999**

Categoría de transición	Crecimiento de la población en edad de trabajar <sup>a</sup>	Variación de la tasa global de participación <sup>b</sup>			Crecimiento de la población económicamente activa <sup>a</sup>		
		Total	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres
<b>Transición incipiente y moderada <sup>c</sup></b>	<b>3.3</b>	<b>1.1</b>	<b>-2.7</b>	<b>4.6</b>	<b>3.5</b>	<b>2.9</b>	<b>4.9</b>
	<b>3.2</b>	<b>1.4</b>	<b>-2.3</b>	<b>4.9</b>	<b>3.5</b>	<b>2.9</b>	<b>5.0</b>
Bolivia	2.7	2.0	-1.2	4.8	3.0	2.6	4.0
El Salvador	3.4	0.2	-5.5	4.8	3.4	2.8	4.9
Guatemala	3.1	2.5	-0.8	6.0	3.6	2.9	5.9
Honduras	3.5	1.6	-3.7	6.7	3.8	3.1	6.2
Nicaragua	3.8	-0.8	-3.5	1.8	3.6	3.4	4.2
Paraguay	3.1	1.0	-1.4	3.3	3.3	2.9	4.3
<b>Plena transición <sup>c</sup></b>	<b>2.6</b>	<b>2.4</b>	<b>-0.3</b>	<b>5.2</b>	<b>3.0</b>	<b>2.5</b>	<b>4.3</b>
	<b>2.5</b>	<b>1.2</b>	<b>-1.8</b>	<b>4.2</b>	<b>2.8</b>	<b>2.3</b>	<b>3.8</b>
Brasil	2.4	-0.1	-3.1	3.1	2.3	1.9	3.2
Colombia	2.3	3.2	0.8	5.4	2.9	2.4	3.8
Costa Rica	2.8	5.3	3.6	7.1	3.8	3.3	5.4
Ecuador	3.0	2.5	-1.0	6.1	3.5	2.8	5.2
México	2.6	2.1	-1.3	5.5	3.0	2.4	4.5
Panamá	2.4	2.7	0.4	5.3	2.9	2.4	4.2
Perú	2.5	1.7	-0.3	4.0	2.8	2.4	3.7
Rep. Dominicana	2.4	1.9	-0.7	4.7	2.8	2.3	3.8
Venezuela	2.8	2.3	-0.9	5.5	3.3	2.7	4.6
<b>Transición avanzada <sup>c</sup></b>	<b>1.4</b>	<b>2.2</b>	<b>0.3</b>	<b>4.0</b>	<b>1.9</b>	<b>1.5</b>	<b>2.7</b>
	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>	<b>0.0</b>	<b>3.3</b>	<b>2.1</b>	<b>1.7</b>	<b>2.8</b>
Argentina	1.7	1.0	-0.3	2.2	1.9	1.7	2.3
Chile	1.7	3.5	0.7	6.1	2.5	1.9	3.9
Uruguay	0.8	2.2	0.4	3.8	1.2	0.9	1.8
<b>Promedio simple</b>	<b>2.6</b>	<b>1.9</b>	<b>-1.0</b>	<b>4.8</b>	<b>3.0</b>	<b>2.5</b>	<b>4.2</b>
<b>Promedio ponderado</b>	<b>2.5</b>	<b>1.3</b>	<b>-1.5</b>	<b>4.1</b>	<b>2.8</b>	<b>2.3</b>	<b>3.8</b>

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de proyecciones de población realizadas por la División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

<sup>a</sup> Tasa anual de variación.

<sup>b</sup> Diferencia en puntos porcentuales entre la tasa global de participación de 1990 y 1999.

<sup>c</sup> El promedio simple se presenta en sombreado. Las cifras siguientes corresponden a promedios ponderados.

En los países que se encuentran en **plena transición** y que reúnen más de dos tercios de la población regional (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela), la PEA creció a una tasa levemente inferior (3.0% por año). Aunque en ellos el incremento de la población en edad de trabajar ejerció una menor presión por parte de la

oferta laboral, el aumento de la tasa global de participación en la actividad fue mayor. Sólo Brasil registró un ascenso de la PEA claramente inferior a la de los demás países de este grupo: 2.3% por año.

Distinta es la situación que enfrentaron los países de **transición avanzada** (Argentina, Chile y Uruguay). No obstante que las mujeres siguieron incorporándose al mercado de trabajo a una tasa elevada, muy superior a la de los varones, la oferta de fuerza de trabajo creció a un ritmo anual relativamente bajo (1.9%) debido al menor aumento de la población en edad de trabajar.

En síntesis, el magro desempeño en materia de generación de empleo en la región durante la década resulta de la insuficiencia y volatilidad del crecimiento económico y de la rápida expansión de la fuerza de trabajo en los países que no han alcanzado la etapa avanzada de la transición demográfica. En estos últimos, sin embargo, la menor presión por parte de la oferta laboral fue acompañada de un ritmo también más lento de generación de empleo, debido al bajo coeficiente empleo-producto de las actividades no agropecuarias, que registraron un dinamismo mayor durante los años de crecimiento.

### 3. Desempleo abierto y segmentación del mercado de trabajo

Como se señalara anteriormente, un rasgo característico de la situación del empleo en la región durante la década de 1990 fue la elevada y persistente desocupación. Después de mostrar una tendencia levemente ascendente hasta 1997, el desempleo urbano creció en forma significativa a finales de la década como consecuencia de las repercusiones de la crisis asiática, duplicando en algunos países la tasa del período anterior. La alta inestabilidad del crecimiento económico se tradujo en una baja capacidad de absorción de mano de obra en los sectores más dinámicos de la economía. A ello se sumaron las presiones generadas por el aumento de la fuerza de trabajo en los países de transición demográfica menos avanzada, lo que contribuyó a la persistencia o incremento de la ya abultada desocupación, y a un crecimiento más rápido de los empleos informales (véase el cuadro II.6).

En la mayoría de los países donde subió el porcentaje de desocupados, el sector informal acrecentó también su gravitación en el empleo urbano (Argentina, Brasil, Colombia, México, Uruguay y Venezuela). Esta tendencia se registró incluso en algunos países donde el desempleo disminuyó o se mantuvo (Bolivia, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana). La capacidad de generar empleos formales a un ritmo mayor que la expansión de la fuerza de trabajo, conjuntamente con la disminución de la desocupación, fue una situación excepcional en la región (Chile y Panamá).

El sector informal fue el que ofreció más puestos de trabajo: en el ámbito urbano creció a una tasa promedio de 4.2% anual, cerca de tres puntos porcentuales sobre la tasa de crecimiento del empleo formal, con lo que el porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad se elevó en el conjunto de la región de 42.1% en 1990 a 46.7% en 1997<sup>24</sup> (véase el cuadro II.4.a).

La dinámica de generación de empleos en el sector formal se caracterizó por la expansión de los puestos profesionales y técnicos, y de los empleadores (alrededor de 2.5% anual). En cambio, disminuyó ligeramente la proporción de asalariados no calificados en las empresas pequeñas, medianas y grandes; sólo en Argentina, Chile, México y República Dominicana éstos aumentaron claramente su participación dentro del empleo urbano. Al mismo tiempo, continuó la tendencia a la disminución del empleo en el sector público: en el conjunto de la región su gravitación descendió en algo más de tres puntos porcentuales (de 15.9% a 13.7%).

---

<sup>24</sup> El promedio no ponderado para la región indica que el empleo en el sector informal creció de 45.4% a 47.3%.

**Cuadro II.4.a**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ZONAS URBANAS**  
**SEGÚN SEGMENTO DEL MERCADO DE TRABAJO, 1990-1997**  
*(Porcentajes sobre el total del empleo urbano)*

País	Año	Sector formal						Sector informal				
		Total sector formal	Sector público	Sector privado			Total sector informal	Empleo en la micro-empresa <sup>a</sup>	Empleo doméstico	Trabajadores por cuenta propia no calificados		
				Empleadores y profesionales y técnicos independientes	Asalariados					Total <sup>b</sup>	Industria y construcción	Comercio y servicios
					Total asalariados	Profesionales y técnicos						
Argentina <sup>c</sup>	1990	56.9	19.3	5.2	32.4	5.5	26.9	16.8	4.5	21.8	6.6	15.2
	1997	58.7	13.5	6.4	38.8	7.1	31.7	19.6	5.1	16.7	5.1	16.4
Bolivia	1989	37.6	17.9	3.3	16.4	2.0	14.4	14.9	5.8	41.8	9.9	30.6
	1997	34.6	10.5	3.9	20.2	5.8	14.4	17.0	3.6	44.9	11.9	27.7
Brasil	1990	59.7	14.8	3.2	41.7	5.4	36.3	12.6	6.2	21.4	3.5	15.8
	1996	53.3	13.7	3.8	35.8	5.2	30.6	12.5	8.4	25.7	5.0	15.9
Chile	1990	60.6	9.2	4.5	46.9	10.4	36.4	10.7	7.0	21.7	5.7	15.0
	1998	62.7	9.5	3.3	49.9	10.5	39.4	13.3	5.9	18.1	4.3	12.9
Colombia	1991	45.9	11.6	6.5	27.8	4.9	22.9	21.2	5.6	27.3	6.4	20.0
	1997	44.2	9.9	7.1	27.2	6.4	20.8	20.6	4.5	30.8	7.1	22.9
Costa Rica	1990	62.3	25.0	2.6	34.7	5.2	29.5	15.0	4.4	18.2	6.5	10.6
	1997	60.4	20.5	3.7	36.2	6.3	29.9	18.3	3.5	17.8	4.8	12.4
Ecuador	1990	45.5	17.5	3.0	25.0	3.9	21.1	15.5	4.5	34.5	7.8	24.4
	1997	46.0	13.8	3.8	28.4	5.4	23.0	17.9	5.0	31.0	6.4	22.8
Honduras	1990	46.8	14.4	1.9	30.5	4.2	26.3	14.9	6.7	31.6	8.8	18.7
	1997	48.1	10.1	4.4	33.6	5.9	27.7	14.6	5.1	32.3	7.6	20.4

Cuadro II.4.a (concl.)

País	Año	Sector formal						Sector informal				
		Total sector formal	Sector público	Sector privado			Empleo en la micro-empresa <sup>a</sup>	Empleo doméstico	Trabajadores por cuenta propia no calificados		Total <sup>b</sup>	
				Empleadores y técnicos independientes	Asalariados				Industria y construcción	Comercio y servicios		
					Total asalariados	Profesionales y técnicos						No profesionales ni técnicos
México	1989	60.5	18.1	4.4	37.9	7.3	30.6	17.7	2.7	19.2	3.0	12.8
	1996	56.4	15.1	2.3	39.0	5.9	33.1	19.6	3.6	20.4	3.8	15.7
Panamá	1991	62.2	26.6	1.8	33.8	3.8	30.0	8.3	7.0	22.5	4.3	11.2
	1997	66.6	24.5	2.4	39.7	10.5	29.2	8.6	6.5	18.5	4.6	12.8
Paraguay <sup>d</sup>	1990	42.4	12.9	3.6	25.9	4.8	21.1	23.3	11.4	22.9	5.6	16.7
	1996	42.8	11.3	4.4	27.1	4.2	22.9	19.3	9.3	28.5	6.4	19.9
Rep. Dominicana	1992	54.9	14.3	5.3	35.3	7.2	28.1	9.1	3.2	32.8	5.6	23.0
	1997	53.1	11.9	4.1	37.1	6.0	31.1	11.2	4.4	31.4	6.8	21.3
Uruguay	1990	60.5	21.8	3.8	34.9	3.4	31.5	13.3	6.9	19.3	5.7	12.2
	1997	57.6	17.7	4.3	35.6	5.3	30.3	14.4	7.1	21.0	6.9	12.8
Venezuela	1990	62.9	22.5	3.6	36.8	5.5	31.3	11.6	4.0	21.5	4.1	15.5
	1997	50.6	16.8	3.4	30.4	5.0	25.4	14.9	4.3	30.2	6.1	19.9
Promedio simple	1990	54.6	17.7	3.7	33.2	5.3	27.9	14.9	5.9	24.6	5.9	16.6
	1997	52.7	14.4	4.3	34.0	6.4	27.3	16.1	5.5	25.7	6.1	17.7
Promedio ponderado	1990	57.9	15.9	3.9	38.1	5.8	32.3	14.5	5.3	22.3	4.2	15.9
	1997	53.2	13.7	3.9	35.7	5.8	29.9	15.4	6.3	25.0	5.2	17.0

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

<sup>a</sup> Incluye empleadores y asalariados en empresas con cinco o menos ocupados. <sup>b</sup> Incluye trabajadores en agricultura, silvicultura, caza y pesca. <sup>c</sup> Gran Buenos Aires.

<sup>d</sup> Asunción y departamento central.

**Cuadro II.4.b**  
**CONTRIBUCIÓN DE CADA CATEGORÍA DE INSERCIÓN LABORAL A LA VARIACIÓN DEL EMPLEO EN ZONAS URBANAS, 1990-1997**  
*(En porcentajes y en miles de ocupados)*

País	Total sector formal	Sector público	Sector privado				Total sector informal	Empleo en la micro-empresa <sup>a</sup>	Empleo doméstico	Trabajadores por cuenta propia no calificados	
			Empleadores y profesionales y técnicos independientes	Asalariados		Total <sup>b</sup>				Industria y construcción	Comercio y servicios
				Total asalariados	Profesionales y técnicos						
Argentina <sup>c</sup> 1990-1997	75.5 319.0	- 42.8 - 180.8	17.9 75.8	100.3 423.9	22.9 96.9	77.4 327.1	46.5 196.5	10.9 45.9	- 32.8 - 138.7	- 9.5 - 40.0	27.8 117.6
Bolivia 1989-1997	26.4 75.7	- 9.6 - 27.4	5.5 15.8	30.5 87.3	16.1 46.1	14.4 41.2	22.7 65.0	- 2.4 - 6.8	53.3 152.6	17.3 49.6	19.8 56.8
Brasil 1990-1996	17.4 1 329.7	7.5 576.6	7.2 549.9	2.7 203.2	4.1 312.6	- 1.4 - 109.4	12.0 915.5	20.8 1 592.1	49.9 3 823.7	13.4 1 029.8	16.5 1 262.4
Chile 1990-1998	70.2 715.8	10.6 107.7	- 1.0 - 9.8	60.6 618.0	10.7 109.5	49.9 508.5	22.5 229.0	2.0 20.3	5.3 54.0	- 0.7 - 6.9	5.4 55.4
Colombia 1991-1997	33.1 430.7	- 0.7 - 9.6	10.8 140.1	23.1 300.2	15.7 203.8	7.4 96.4	16.9 219.6	- 2.4 - 30.8	52.3 680.2	11.4 148.2	40.8 529.8
Costa Rica 1990-1997	51.9 54.3	0.9 0.9	8.5 8.8	42.5 44.5	11.0 11.5	31.5 32.9	32.5 34.0	- 0.4 - 0.4	16.0 16.7	- 2.6 - 2.7	20.2 21.1
Ecuador 1990-1997	47.7 353.7	2.5 18.4	6.3 46.5	39.0 288.7	10.0 74.3	28.9 214.4	52.3 387.4	6.6 48.6	20.4 151.0	2.1 15.7	18.0 133.2
Honduras 1990-1997	50.5 165.5	1.8 6.0	9.2 30.1	39.4 129.3	9.1 30.0	30.3 99.4	49.5 162.5	2.0 6.6	33.5 110.0	5.3 17.3	23.6 77.4
México 1969-1996	41.0 1 771.3	3.6 157.0	- 5.7 - 245.2	43.1 1 859.6	0.6 25.2	42.5 1 834.3	59.0 2 547.3	7.0 303.3	25.0 1 078.6	6.8 295.5	26.7 1 154.5
Panamá 1991-1997	79.7 129.2	17.8 28.8	4.2 6.9	57.7 93.5	31.3 50.6	26.5 42.9	20.3 32.8	4.9 7.9	5.9 9.6	5.5 8.9	17.7 28.6
Paraguay <sup>d</sup> 1990-1996	44.5 68.9	5.3 8.2	7.5 11.5	31.8 49.2	1.9 3.0	29.8 46.2	55.5 85.9	1.4 2.2	49.8 77.2	9.5 14.6	32.1 49.7

Cuadro II.4.b (concl.)

País	Total sector formal	Sector público	Sector privado				Total sector informal	Empleo en la micro-empresa <sup>a</sup>	Empleo doméstico	Trabajadores por cuenta propia no calificados		
			Empleadores y técnicos independientes	Total asalariados	Asalariados					Total <sup>b</sup>	Industria y construcción	Comercio y servicios
					Profesionales y técnicos	No profesionales ni técnicos						
Rep. Dominicana 1992-997	39.6 71.9	- 5.6 - 10.1	- 4.6 - 8.4	49.8 90.4	- 2.7 - 5.0	52.6 95.3	26.3 47.7	13.1 23.7	21.0 38.1	15.4 28.0	8.8 16.0	
Uruguay 1990-1997	28.4 31.8	- 22.9 - 25.7	9.2 10.3	42.1 47.2	24.0 26.9	18.1 20.3	25.1 28.1	9.0 10.1	37.5 42.1	18.6 20.9	18.6 20.8	
Venezuela 1990-1997	- 7.1 - 80.8	- 9.9 - 113.3	2.5 28.1	0.4 4.4	2.7 30.3	- 2.3 - 25.9	30.4 346.7	5.7 65.1	71.0 810.4	15.5 176.7	40.5 462.7	
Prom. simple 1990-1997	42.8	- 3.0	5.5	40.2	11.2	29.0	22.5	5.6	29.2	7.7	22.6	
Prom. ponderado 1990-1997	30.2 5 364.8	3.1 546.9	3.8 668.8	23.4 4 149.1	5.8 1 020.8	17.6 3 128.3	19.5 3 455.3	11.6 2 064.0	38.7 6 867.3	9.7 1 727.6	22.4 3 970.0	

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

Nota: El renglón sombreado corresponde a la distribución porcentual.

<sup>a</sup> Incluye empleadores y asalariados en empresas con cinco o menos ocupados. <sup>b</sup> Incluye trabajadores en agricultura, silvicultura, caza y pesca.

<sup>c</sup> Asunción y departamento central. <sup>c</sup> Gran Buenos Aires.



Aunque con algunas diferencias entre países, el incremento del empleo informal provino tanto de la expansión del empleo en la microempresa como de la categoría de trabajadores por cuenta propia no calificados en el comercio y los servicios. Estos aumentos fueron acompañados por un leve crecimiento del empleo en el servicio doméstico, que a lo largo de la década siguió absorbiendo una fracción del rápido ascenso del empleo femenino. Importa destacar que los países que redujeron el sector informal, lo hicieron disminuyendo la categoría de trabajadores por cuenta propia no calificados, pero mantuvieron o aumentaron levemente el empleo en la microempresa, cuyas remuneraciones medias son inferiores a las del primer grupo. Ello contrarrestó el efecto del avance que experimentó en esos países el ingreso del conjunto de los ocupados del sector informal.

Una estimación para 14 países de la región indica que hubo un aumento de 17.8 millones de ocupados, de los cuales 12.4 millones fueron absorbidos por el sector informal. De ellos, 6.9 millones correspondieron a trabajadores por cuenta propia no calificados, que en su conjunto representaron casi un 39% del incremento total del empleo urbano. El sector público contribuyó marginalmente a ese incremento, por cuanto sólo ofreció poco más de 500 mil nuevos puestos de trabajo, en tanto que el sector privado formal ofreció casi 5 millones de empleos. Destaca además el hecho que la microempresa, no obstante su relativamente baja participación dentro del empleo informal, aportó 3.5 millones de nuevos empleos.

En síntesis, a nivel regional el desempeño del mercado de trabajo en los años noventa tuvo como características principales el repunte del desempleo urbano —que finalizó con una tendencia al alza—, acompañado en la mayoría de los países de una mayor gravitación del empleo en el sector informal. La contracción del sector formal se asoció a la disminución de los empleos públicos y a una lenta expansión de la demanda de mano de obra por parte de las empresas privadas, particularmente las medianas y grandes.

#### 4. Evolución de las remuneraciones y sus disparidades

La situación de los ingresos laborales se caracterizó por los bajos salarios y una creciente diferenciación de las remuneraciones. No obstante que en los primeros siete años de la década se lograron mejoras en los ingresos medios de los ocupados en las zonas urbanas, 9 de 11 países registraban en 1997 un rezago de las remuneraciones medias en relación con los niveles de 1980. En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Uruguay y Venezuela, el ingreso medio por ocupado en 1997 era entre 11% y 50% más bajo que a comienzos de la década de 1980.<sup>25</sup>

En la mayoría de los países, la recuperación del crecimiento económico se conjugó con una mejora del ingreso medio del conjunto de los ocupados urbanos, con aumentos entre 1.0% y 6.5% por año. Lo mismo ocurrió con los salarios, aunque estos últimos crecieron menos que los ingresos de los empleadores. Esta dispar evolución es uno de los factores que explica la mantención o incluso el aumento de la desigualdad distributiva de los ingresos primarios (véase el capítulo I). Entre 1990 y 1997, las remuneraciones medias de los asalariados urbanos en 10 países se elevaron a un ritmo anual de entre 0.9% y 5.4%. Entre los países sobre los que se dispone de información, sólo en Ecuador, Honduras, México y Venezuela se registró una merma del ingreso medio del conjunto de los asalariados urbanos en el período.

Las mejoras salariales estuvieron asociadas al ritmo de expansión del PIB de los países y, en muchos casos, provinieron de la recuperación del poder adquisitivo de los salarios como

<sup>25</sup> Las excepciones son Chile y Panamá. En el primer caso, el ingreso por ocupado urbano en 1997 superaba en más de 30% el nivel alcanzado en 1980. En el segundo, el ingreso medio de 1997 era similar al de 1980. Las estimaciones se refieren en todos los casos al ingreso por ocupado urbano expresado en múltiplos del valor de la línea de pobreza per cápita de cada país (CEPAL, 1999, Anexo estadístico, cuadro 6).

consecuencia de la reducción de la inflación. El comportamiento del mercado laboral y los mecanismos institucionales tuvieron una incidencia menor en esas mejoras. Esto explica que la recuperación salarial haya tendido a interrumpirse a partir de 1996, debido a que el control de la inflación redujo el efecto favorable de la desaceleración de los precios, en la medida en que con tasas más bajas de inflación tienden a alargarse los plazos de reajuste salarial. A ello se sumó la disminución del ritmo de crecimiento del producto o su caída en algunos países desde mediados de 1998.

La evolución de los índices de salario real en la industria confirma la apreciación anterior. Entre 1990 y 1998, el salario medio en la industria se elevó en cerca de 25% (OIT, cuadro 8-A). Como promedio en la región y, por regla general, los aumentos reales fueron más acentuados en los países que alcanzaron tasas más altas de crecimiento del producto y lograron controlar procesos hiperinflacionarios o reducir la inflación a niveles bajos en un plazo breve.

También el salario mínimo real creció en numerosos países gracias al efecto favorable del control de precios y como resultado de los reajustes del salario mínimo nominal otorgados por los gobiernos, en un contexto de mayor holgura financiera para las empresas como consecuencia de la reactivación o del crecimiento económico. Entre 1990 y 1998, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú las remuneraciones mínimas registraron incrementos muy significativos: entre 40% y 133% en el período. En Costa Rica, Panamá y República Dominicana los aumentos reales fueron menores y variaron entre 10% y 20%.<sup>26</sup>

Con todo, las mejoras anotadas, y particularmente la del salario mínimo, no fueron suficientes para recuperar los niveles reales alcanzados con anterioridad a la crisis de inicios de los años ochenta, y sólo en Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Paraguay el salario mínimo de 1998 era superior al de ese año. En 1998, el nivel del salario mínimo (para el promedio regional) se encontraba por debajo del nivel de 1980 en un 28%.

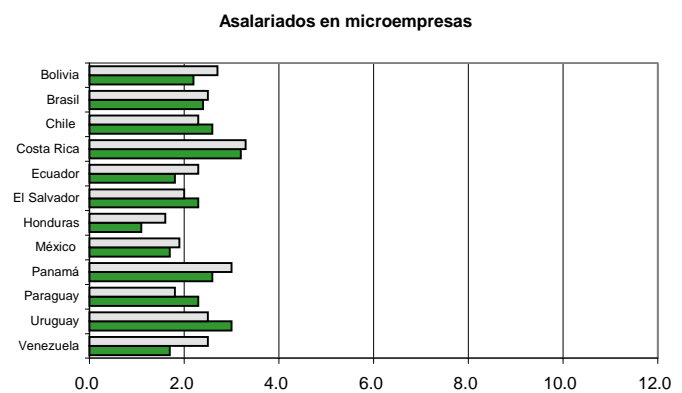
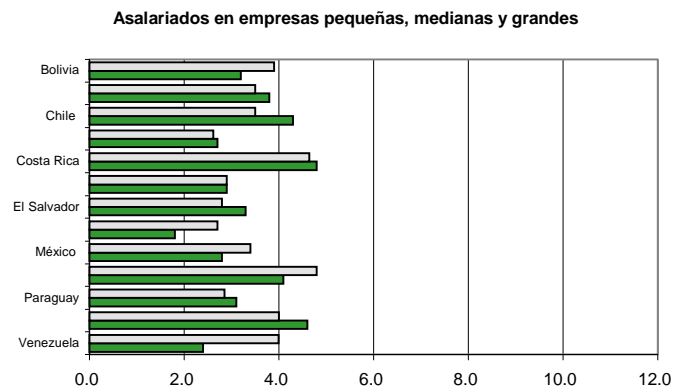
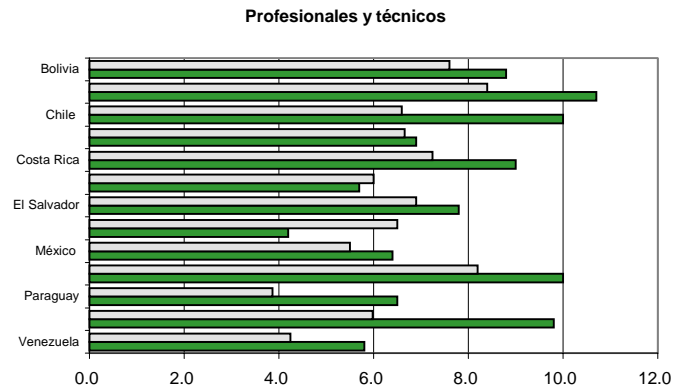
En síntesis, el panorama predominante en la región en materia de ingresos laborales se caracterizó por mejoras lentas e inferiores al ritmo de crecimiento del producto por habitante y, en la mayoría de los países, en magnitudes insuficientes para recuperar los niveles previos a la crisis de los años ochenta. Además, los aumentos registrados se produjeron casi sin excepción por medio de una combinación de elevadas tasas de incremento de las remuneraciones de los ocupados en las actividades más dinámicas del sector moderno, junto a un menor crecimiento o incluso contracción para el resto de los ocupados urbanos. Como se destaca más adelante, en varios países ello se tradujo en una ampliación de las brechas de ingreso entre el sector formal y el informal y en una disparidad de ingresos creciente entre los ocupados de mayor y menor calificación, lo que contribuyó a mantener o empeorar la distribución del ingreso durante la década.

Otro argumento que destaca la centralidad del crecimiento económico es que la demanda de empleo durante la década se mostró más sensible a las variaciones de los niveles de actividad que a las de los costos laborales totales (salarios más cargas laborales). Las estimaciones para el período 1990-1995 indican que los salarios tienen un efecto débil sobre la capacidad de generación de empleo: aumentos de 10% en los salarios nominales implicarían en promedio una disminución de sólo 0.4% en el empleo industrial, de modo que los datos no avalan que los “menores salarios” sean sinónimo de “más empleo”.

---

<sup>26</sup> No se dispone de antecedentes sobre la proporción del total de asalariados que obtienen remuneraciones cercanas al salario mínimo en los países, ni sobre el efecto que tuvo su incremento en el empleo de fuerza de trabajo de baja calificación, así como en las remuneraciones algo superiores al salario mínimo. Esto impide evaluar con mayor precisión el efecto distributivo de dichas mejoras.

**Gráfico II.2**  
**REMUNERACIONES MEDIAS<sup>a</sup> DE OCUPADOS**  
**EN ZONAS URBANAS, 1990-1997**



Ingreso medio en 1990  
 Ingreso medio en 1997

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

<sup>a</sup> Expresadas en múltiplos de las respectivas líneas de pobreza urbana per cápita.

## 5. Desempeño del mercado de trabajo en los años noventa: balance general

Un balance general de la calidad del comportamiento del mercado laboral durante los años noventa, revela situaciones disímiles, tanto entre países como en relación con las distintas dimensiones que es posible evaluar (véase el cuadro II.5). La persistencia del desempleo y la gravitación del empleo informal ponen de relieve la insuficiencia de las economías de la región para absorber a los entrantes al mercado de trabajo y generar suficientes empleos en estratos de productividad e ingresos más altos. En efecto, en lo que se refiere al desempleo abierto en las zonas urbanas, éste se elevó en 8 de 16 países. Cabe destacar que el crecimiento económico fue determinante en su reducción: en 6 de los 8 países donde el desempleo se redujo o se mantuvo en niveles bajos a lo largo de la década (Chile, Perú, Panamá, El Salvador, República Dominicana y Bolivia), el crecimiento económico fue claramente superior al promedio regional. En los primeros cuatro países mencionados, el PIB creció a una tasa de 5% o más por año. En Honduras y Venezuela, donde el desempleo fue relativamente bajo durante la década, el crecimiento económico también superó el promedio.

Cuadro II.5

**COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL DURANTE LOS AÑOS NOVENTA**

País	Desempleo abierto urbano	Sector informal urbano	Ingreso medio del sector formal	Ingreso medio del sector informal	Salario mínimo	Cobertura seguridad social
	1990-1998	1990-1997	1990-1997	1990-1997	1990-1998	1990-1998
Argentina	++	+	+	+	++	-
Bolivia	-	+	+	--	++	...
Brasil	+	++	+	+	+	-
Chile	-	-	++	++	+	-
Colombia	++	+	+	-- <sup>a</sup>	-	+
Costa Rica	=	+	+	+	+	-
Ecuador	++	=	-	++	+	-
El Salvador	-	+	++	++	-	...
Honduras	-	=	--	-	-	...
México	+	+	+	--	--	-
Panamá	--	--	+	++	+	...
Paraguay	+	=	++	--	--	...
Perú	=	=	...	...	+	-
República Dominicana	--	+	...	...	+	...
Uruguay	+	+	+	+	--	-
Venezuela	+	++	--	--	--	-

**Fuente:** Desempleo abierto urbano: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1998-1999 (LC/G.2056), Santiago de Chile, septiembre de 1999. Publicación de las Naciones Unidas: N° de venta: S.99.II.G.2.

Sector informal urbano: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999*, Santiago de Chile, en preparación; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 1999*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1999.

Ingresos medios: CEPAL, *Panorama social de América Latina*, edición 1999, Santiago de Chile, en preparación.

Salario mínimo urbano y cobertura de seguridad social: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 1999*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1999.

**Nota:** ++: fuerte aumento; +: aumento; =: mantención; -: disminución; --: fuerte disminución.

<sup>a</sup> Se basó en la evolución del ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia sin calificación profesional o técnica y empleados domésticos.

En cuanto a la absorción de empleo en el sector informal urbano, 10 de los 16 países anotaron un deterioro. En 4 de los 6 países restantes (Ecuador, Honduras, Paraguay y Perú) el sector informal prácticamente mantuvo su peso dentro del empleo urbano, y sólo en Chile y Panamá se redujo su participación. Sin duda, las presiones por parte de la oferta de fuerza de trabajo impidieron una mayor absorción de empleo en el sector formal, aun en contextos de crecimiento relativamente elevado. En efecto, en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Perú y República Dominicana el sector informal urbano siguió incorporando una proporción elevada del crecimiento de la PEA durante la década, al tiempo que se reducía el desempleo.

En cuanto a las remuneraciones medias, el balance es menos negativo. Quienes se incorporaron a empleos formales lograron en general un mejoramiento de sus remuneraciones reales, y sólo en 3 de 14 países esos ingresos disminuyeron. Tales mejoras estuvieron asociadas al dinamismo del crecimiento, y en la mayoría de los casos respondieron a un incremento mucho más rápido de los ingresos de los ocupados de mayor calificación.<sup>27</sup> Como se aprecia en el gráfico II.3, las pronunciadas brechas salariales entre los profesionales y técnicos y los asalariados de menor calificación tendieron a ampliarse, lo que queda de manifiesto al comparar la evolución de los ingresos medios del sector formal e informal. En la mayoría de los países, el ingreso medio de los ocupados en este último sector creció más lentamente que en el primero, y en cuatro países (Bolivia, Colombia, México y Paraguay) los ingresos reales en el sector informal disminuyeron.

Respecto del salario mínimo, en 7 de 16 países se produjo un deterioro, y en 4 de ellos (México, Paraguay, Uruguay y Venezuela) la pérdida de su poder adquisitivo fue significativa: más de 20%. Con todo, cabe destacar que hubo una tendencia a la recuperación del salario mínimo, y sus mejoras fueron, por regla general, mayores que las de los ingresos medios, tanto en el sector formal como en el informal.

El balance respecto de la cobertura de seguridad social entre los ocupados resulta francamente negativo. En 9 de los 10 países sobre los que se dispone de información, aumentó el porcentaje de trabajadores desprotegidos (asalariados que no cuentan con ningún sistema de seguridad social). La única excepción es Colombia, donde la mejora respondería al aumento de la tasa de cobertura de los afiliados a la salud en el régimen subsidiado, a partir de la reforma de 1993. Por otra parte, las cifras indican que en todos los países se habrían mantenido las fuertes diferencias en la cobertura de los asalariados del sector formal e informal: en 1998, sólo un cuarto de los asalariados informales tenían acceso a algún tipo de seguridad social, en tanto que alrededor del 75% de los ocupados formales cotizaban en ésta. Durante la década, el porcentaje de asalariados desprotegidos aumentó en alrededor de tres puntos porcentuales en ambos segmentos del mercado de trabajo (OIT, 1999, cuadro 7-A).

El aumento de la desprotección ha sido un rasgo distintivo de la flexibilización del empleo, que en muchos casos ha acompañado a las reformas laborales. Ésta comprende diversos aspectos: ampliación de la gama de contratos disponibles, que incorporan aquellos de duración fija; extensión del período de prueba y facilidades para la subcontratación; ampliación de las causales de despido y abaratamiento del mismo y, en algunos casos, introducción de sistemas de protección frente al desempleo a través de cuentas individuales (Weller, 1998). Estos componentes aumentan las tendencias a la informalización y precarización del empleo, porque incentivan el uso de contratos temporales, la mayoría de las veces desprovistos de sistemas de protección y con bajos niveles de ingreso.

---

<sup>27</sup> Paraguay constituye una excepción, ya que a pesar de haber registrado una tasa moderada de crecimiento durante el período, muestra un significativo crecimiento del ingreso medio del sector formal. Éste se explicaría por el notable aumento de las remuneraciones reales en el sector público.

## 6. El mercado de trabajo y su repercusión en la equidad

### a) Efectos regresivos del aumento del desempleo

En el marco de la tendencia general al deterioro del desempeño del mercado de trabajo en la región, el desempleo destaca como uno de los principales factores que ha impedido lograr avances en la distribución del ingreso. El desempleo abierto urbano aumentó en la mayoría de los países, y sigue afectando desproporcionadamente a los estratos de menores ingresos. Como promedio en la región, en 1997 la tasa de desempleo en el 25% de hogares de menores ingresos duplicaba con creces la tasa global. Por ello, la desocupación sigue fuertemente asociada a los problemas de pobreza y de desigualdad. No obstante, en los países donde se elevó el desempleo durante la década, éste comprometió crecientemente a sectores medios, hecho que concuerda con la tendencia a un incremento de la dificultad de los jóvenes con niveles medios de educación para encontrar trabajo.

El insuficiente dinamismo económico en numerosos países, y la escasez relativa de ocupaciones de buena calidad, dificultaron una adecuada inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, no obstante contar con un número cada vez mayor de años de estudio. Lo anterior se vio agravado por la precaria situación de los hogares de bajos ingresos, que los indujo a su incorporación temprana al trabajo remunerado, que tiende a consolidar e incluso a empeorar la desigual distribución del capital educacional entre quienes provienen de hogares de distinto nivel socioeconómico (véase el capítulo IV).

Esta situación se manifiesta en una alta tasa de desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad, quienes representan entre la quinta y la cuarta parte de la fuerza laboral de América Latina. Hacia 1997, la desocupación en este grupo duplicaba la tasa promedio (véase el cuadro II.6). Ello ha respondido en parte al hecho de que su participación en la actividad económica ha sido creciente y especialmente acelerada en el último trienio (CEPAL, 1999a, capítulo III). El examen de la tasas de participación de los jóvenes según el nivel de ingreso del hogar al que pertenecen revela, además, que en los países donde ésta creció, el aumento fue, por regla general, más acentuado en el cuartil más pobre. Este fenómeno se vincula a la escasa capacidad de retención de jóvenes de hogares pobres en el sistema educativo, lo que tiende a reproducir las condiciones de pobreza e inequidad. De este modo, se ha consolidado un “núcleo duro” de desempleo urbano, constituido principalmente por jóvenes y adultos de baja calificación pertenecientes a los hogares de más bajos ingresos.

Por otra parte, si bien las mujeres se han incorporado más rápidamente que los hombres al mercado de trabajo, y lo han hecho con niveles de educación cada vez más elevados, han enfrentado mayores dificultades para lograr empleos acordes con su calificación. Salvo excepciones (El Salvador, Honduras y México), la tasa de desempleo entre las mujeres supera la de los hombres, lo que ha frenado la tendencia al mejoramiento de los ingresos de estratos bajos y medios que surge de la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Cuadro II.6

**NIVEL Y ESTRUCTURA DEL DESEMPLEO ABIERTO EN ZONAS URBANAS**  
**1990-1997**

Países	Tasa de desempleo total		Tasa de desempleo en jóvenes entre 15 y 24 años	Cuociente entre la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo total	Tasa de desempleo en el 25% de hogares de menores ingresos	Cuociente entre la tasa de desempleo en el 25% de hogares de menores ingresos y la tasa de desempleo total	Cuociente entre la tasa de desempleo femenino y la tasa de desempleo masculino
	(porcentajes)		(porcentajes)		(porcentajes)		
	1990	1998	1997	1997	1997	1997	1997
Argentina	7.4	12.9	24.2	1.69	28.8	2.01	1.39
Bolivia	7.3	4.4	6.4	1.73	8.6	2.33	1.00
Brasil	4.3	7.6	15.1	1.89	14.4	1.79	1.49
Chile	7.8	6.4	13.2	2.20	15.4	2.56	1.43
Colombia	10.5	15.3	24.3	2.06	30.5	2.58	1.52
Costa Rica	5.4	5.4	13.0	2.24	13.6	2.35	1.26
Ecuador	6.1	11.5	18.9	2.05	21.5	2.34	1.83
El Salvador	10.0	7.9	14.6	2.00	...	...	0.63
Guatemala	6.0	5.9	...	...	...	...	...
Honduras	7.8	5.2	8.9	1.71	12.4	2.39	0.73
México	2.7	3.2	12.5	2.45	5.5	1.08	0.67
Nicaragua	7.6	12.2	20.9	1.60	...	...	0.93
Panamá	20.0	15.0	31.5	2.05	27.5	1.79	1.37
Paraguay	6.6	7.2	17.8	2.12	...	...	1.06
Perú	8.3	8.4	...	...	...	...	...
Rep. Dominicana	20.3	14.3	27.8	1.64	...	...	2.39
Uruguay	8.5	10.1	26.3	2.31	17.6	1.55	1.65
Venezuela	10.4	11.2	19.8	1.87	22.8	2.15	1.51
<b>América Latina<sup>a</sup></b>	8.7	9.1	18.5	1.97	18.2	2.08	1.30

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

<sup>a</sup> Promedio simple de los países.

## b) Aumento de las disparidades de ingreso en el mercado de trabajo

La mantención o incremento de la dispersión de los ingresos laborales es un factor importante en la explicación de la rigidez de la distribución del ingreso que ha acompañado al crecimiento económico de varios países en los últimos años. La amplia brecha entre los ingresos de los ocupados de alta y baja calificación y su aumento en los países que registraron crecimiento continuó siendo un factor determinante de la desigualdad distributiva en América Latina.

La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de asalariados de empresas del sector formal creció en la mayoría de los países, y como promedio en la región lo hizo en 24% entre 1990 y 1997 (véase el cuadro II.7). Ello debido al más rápido ascenso de los ingresos laborales de la mano de obra calificada y al menor incremento de las retribuciones de los asalariados privados en empresas pequeñas, medianas y grandes. Del mismo modo, tendió a ampliarse la brecha de ingresos entre los ocupados más calificados y los asalariados de la microempresa; en promedio ésta aumentó en un 28% entre 1990 y 1997.

Cuadro II.7

DISPARIDADES<sup>a</sup> DE INGRESO EN ZONAS URBANAS, 1990-1997

Países	Año	Disparidad salarial entre profesionales y técnicos y asalariados privados del sector formal	Disparidad salarial entre profesionales y técnicos y asalariados privados del sector informal <sup>b</sup>	Disparidad salarial entre asalariados privados del sector formal e informal <sup>b</sup>	Disparidad de remuneración media entre sector formal e informal	Disparidad salarial entre hombres y mujeres	Disparidad salarial entre hombres y mujeres con más de 12 años de educación
Argentina	1990	...	...	...	129	132	161
	1997	...	...	...	124	127	156
Bolivia	1989	195	281	144	151	167	204
	1997	275	400	145	273	145	167
Brasil	1990	240	336	140	229	154	192
	1996	282	446	158	219	147	179
Chile	1990	189	287	152	142	152	182
	1996	233	385	165	161	137	167
Colombia	1990	255	...	...	...	125	154
	1997	256	...	...	187	130	149
Costa Rica	1990	156	220	141	221	135	152
	1997	188	281	150	230	115	130
Ecuador	1990	207	261	126	212	149	179
	1997	197	317	161	209	120	139
El Salvador	1995	246	345	140	...	...	...
	1997	236	339	143	253	114	141
Honduras	1990	241	406	169	283	128	159
	1997	233	382	164	256	130	169
México	1989	162	289	179	164	137	159
	1996	229	376	165	282	137	159
Nicaragua	1997	...	...	...	270	152	169
Panamá	1991	171	273	160	295	125	132
	1997	244	385	158	246	132	159
Paraguay	1990	136	215	159	182	159	172
	1996	210	283	135	229	132	143
Rep. Dominicana	1997	...	...	...	148	111	133
Uruguay	1990	150	239	160	190	156	175
	1997	213	327	153	199	149	175
Venezuela	1990	106	170	160	139	127	141
	1997	242	341	141	125	120	143
América Latina <sup>c</sup>	1990	189	277	152	195	141	164
	1997	233	355	153	213	130	153

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

<sup>a</sup> Las disparidades son cocientes entre el ingreso promedio de la categoría de mayor ingreso respecto de la de menor ingreso multiplicado por 100.

<sup>b</sup> Excluye empleo doméstico.

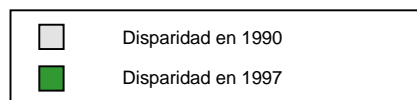
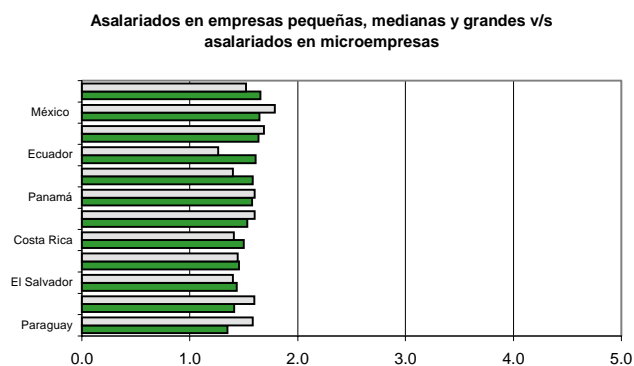
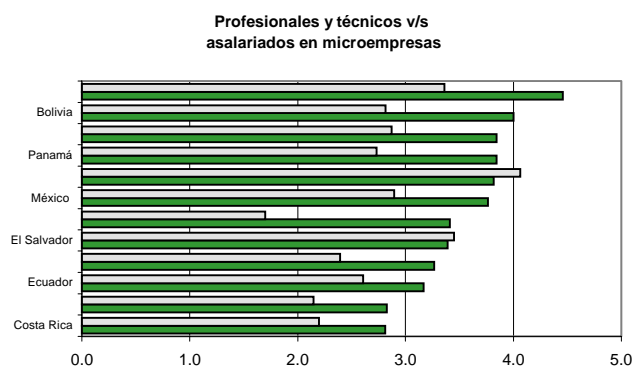
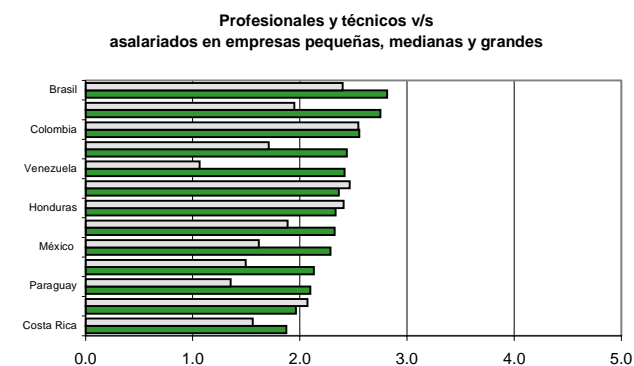
<sup>c</sup> Promedio simple de los países.

Como se puede apreciar en el gráfico II.3, en todos los países —con excepción de El Salvador y Honduras— se amplió la brecha de remuneraciones entre los ocupados que se sitúan en las posiciones extremas del abanico salarial: los profesionales y técnicos frente a los asalariados en las microempresas. En el mismo gráfico se puede constatar, además, la notable correspondencia existente entre la magnitud de esas disparidades y el grado de concentración de la distribución del ingreso en los países. Bolivia, Brasil y Chile, con elevadas disparidades salariales, forman parte del grupo de países de más alta concentración, mientras que Costa Rica, Ecuador y Uruguay, con disparidades más bajas, integran el grupo de países de menor desigualdad a escala regional. En



efecto, mientras que en Bolivia, Brasil y Chile los índices de concentración de Gini de la distribución del ingreso urbano eran en 1997: 0.455, 0.538 y 0.473, respectivamente, en Costa Rica, Ecuador y Uruguay esos índices eran 0.357, 0.388 y 0.300).

**Gráfico II.3**  
**DISPARIDADES DE REMUNERACIONES<sup>a</sup> DE OCUPADOS**  
**EN ZONAS URBANAS, 1990-1997**



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

<sup>a</sup> Cuociente entre el ingreso medio más alto y el ingreso medio más bajo.

La comparación de los ingresos del sector formal e informal a lo largo de la década indica que las disparidades entre ambos tendieron a aumentar en los países que mostraron tasas más altas de crecimiento, mientras que la brecha se redujo en aquellos en que el ingreso promedio del conjunto de los ocupados urbanos disminuyó, como consecuencia de una caída más rápida del ingreso de los asalariados formales. En los países en que el crecimiento fue bajo, la mantención o empeoramiento de la desigualdad en la distribución del ingreso no provino tanto del distanciamiento entre los ingresos de los ocupados formales e informales, como del aumento del desempleo, de la disminución de los salarios y de la capacidad que mostraron los sectores de más altos ingresos, en su mayor parte empleadores, para mantener su participación en el ingreso total.

Finalmente, durante la década se registró una tendencia a la disminución de las disparidades salariales entre hombres y mujeres. Si bien las mujeres siguieron recibiendo ingresos que en promedio eran 30% menores que los de los hombres, la brecha tendió a reducirse. En efecto, en 9 de 13 países se acortó la distancia entre el ingreso medio de ambos sexos. Sin embargo, esta tendencia no necesariamente tuvo un efecto desconcentrador, por cuanto hay indicios de un mejoramiento importante de las retribuciones percibidas por las mujeres de mayor calificación, lo que en parte contribuyó al aumento de la disparidad entre los profesionales y técnicos y el resto de los asalariados.



## Capítulo III

# Integración social

---

En una sociedad moderna y democrática la integración social se define, en primer lugar, sobre la base de la adhesión de grupos e individuos a normas de comportamiento e instituciones que garantizan la solución pautada de conflictos; en segundo lugar, de acuerdo a la difusión equitativa de capacidades y de un acceso similar a oportunidades de bienestar; y, finalmente, por la coexistencia de diversos grupos sociales y culturales que pueden expresar su autonomía e identidad de manera armónica en el ejercicio ciudadano, la negociación política, el acceso a activos sociales y la participación en la economía.

La idea de forjar una sola identidad nacional por la vía de la asimilación en el Estado-Nación tiende a caducar. La diversidad que caracteriza a la mayoría de las sociedades de la región conduce a respetar las diferencias de sistemas de valores, visiones del mundo, idioma y formas de organización comunitaria. El desafío consiste en conjugar tales especificidades evitando la fragmentación y la discriminación, por una parte, y los intentos de homogeneización, por la otra.

En la práctica, sin embargo, subsisten importantes asimetrías asociadas a factores adscriptivos como son los de etnia, género y generación, y a diferencias en la localización espacial, los ingresos familiares y el entorno educativo. Existen, en fin, una variedad de barreras y filtros socioculturales que reproducen intergeneracionalmente la exclusión social.

## 1. Brecha de expectativas e integración social

El discurso del desarrollo y la modernización postulaba, hasta la década de 1970, un proceso virtuoso mediante el cual diferentes grupos sociales iban accediendo progresivamente a los beneficios del progreso, a través de su participación en empleos modernos más productivos y con mejores salarios, al mismo tiempo que recibían mayor educación y aumentaban así sus posibilidades de movilidad socioocupacional y de acceso al consumo de bienes y servicios sociales crecientemente diversificados. El mismo fenómeno los incentivaría también a la participación política. En definitiva, la sociedad moderna de masas implicaba la sincronía entre la ampliación del consumo material y la integración simbólica.

Recientemente, se han incorporado nuevos aspectos al concepto de integración, como la afirmación cultural de las minorías étnicas, la variable de género, los problemas de las nuevas generaciones, y el fortalecimiento del capital social.

Hoy ya no parece probable que la informalidad vaya a desaparecer gracias a la generación de empleos en el sector moderno. Incluso dada la impresión de que está sucediendo lo contrario.

Los medios de comunicación se encuentran en permanente expansión, lo que hace que la gran mayoría de la población esté mejor informada, a la vez que se incrementa la informalidad laboral. Asimismo, se premia la educación alta, mientras quienes ingresan al mercado de trabajo con poca educación y baja capacitación quedan desempleados o sólo acceden a ocupaciones de baja calidad. Esa dicotomía aumenta las brechas de ingreso. Además, el sector rural tradicional se va tornando cada vez más marginal. Se produce, en fin, un nuevo proceso de fragmentación social.

Algunos postulan buscar la integración por medio de la movilización del capital social de actores que poseen tradiciones comunitarias, incrementando tanto la cohesión interna de los grupos como su acceso a bienes y servicios;<sup>28</sup> o a través del fomento de la integración simbólica mediante la mayor horizontalidad e intensidad de las prácticas comunicativas entre distintos grupos por la vía de nuevas tecnologías informativas; y del acceso de grupos marginados al diálogo público y a la visibilidad de sus demandas en los medios de comunicación de masas, lo que fomentaría su integración política. Pero también se produce una nueva segmentación en el campo comunicativo, dado que el acceso a la televisión internacional por cable y especialmente a internet, está creando una nueva brecha de información que se agrega a las existentes en educación, empleo productivo e ingresos.

Esta brecha entre consumo simbólico y consumo material afecta la integración social. En la medida en que la segmentación social coexiste con la apertura comunicacional se alteran las expectativas y los patrones de comportamiento. Un sector importante de la población incorpora, como parte de su escenario cotidiano, la disociación entre las mayores opciones de consumo simbólico y el acceso más restringido al progreso material. En este sentido, resulta difícil reconciliar la integración material vía redistribución de los beneficios del crecimiento con la integración simbólica, mediante la educación y los medios de comunicación de masas.

De acuerdo con la CEPAL, entre 1980 y 1990 el consumo privado por habitante en América Latina bajó en 1.7%. En el mismo lapso, según la UNESCO, el número de televisores por cada 1 000 habitantes en la región de América Latina y el Caribe aumentó de 98 a 162. Además, en ese período hubo un ascenso sustancial del nivel educativo medio de la población joven. Ello condujo a

---

<sup>28</sup> En otro capítulo del presente documento, se ha definido el capital social como un conjunto de recursos sociales y culturales que posee un grupo humano, el cual produce beneficios para ese grupo que no se darían sin ello. Este capital se nutre de valores culturales de reciprocidad y respeto por normas, así como de relaciones sociales de parentesco, y se plasma en instituciones sociales de cooperación y de gestión de recursos comunes.

que, mientras el acceso a conocimientos, imágenes y símbolos aumentó fuertemente, el consumo de bienes "reales" se redujo. Países con un alto nivel de criminalidad en sus grandes ciudades, tuvieron durante ese período un avance muy pronunciado en su industria mediática y en cobertura y logros escolares, pero no pudieron reducir la pobreza urbana o mejorar la calidad de vida en las metrópolis. Sintomáticamente, la década de 1980 y los comienzos de los años noventa muestran un salto significativo en los niveles de violencia y un incremento en la percepción de inseguridad ciudadana, que pueden considerarse como síntomas de desintegración social.

Si se considera el período 1970-1997, se observa que el número de televisores por cada 1 000 habitantes se cuadruplicó, las horas de programación televisiva aumentaron geométricamente de lustro en lustro, al igual que el promedio de horas de consumo televisivo per cápita, la población joven aumentó su nivel educativo formal al menos en cuatro años, pero el índice de pobreza se mantuvo al mismo nivel que a comienzos de los años ochenta, y los ingresos reales de la población urbana crecieron modestamente en algunos países y disminuyeron en otros. Así, el acceso al conocimiento, la información y la publicidad, tuvo un ritmo totalmente asimétrico en relación con el acceso a mejores ingresos, más bienestar y mayor consumo. Es posible por lo mismo, aunque no de manera concluyente, suponer una ampliación de la brecha entre consumo simbólico y consumo material y un incremento en los niveles de violencia urbana.

La brecha entre integración simbólica y material permite afirmar que el mayor consumo simbólico genera también crecientes expectativas de consumo material, pero la limitación de esas posibilidades va debilitando las normas consagradas y origina comportamientos diversos.

La percepción ciudadana es crítica con respecto a las oportunidades de alcanzar metas socialmente aceptadas. Un indicador de tal actitud es la forma en que se percibe la distribución de los frutos del crecimiento. Según una encuesta reciente, "quienes opinan que la riqueza está (bastante o muy) injustamente distribuida" representan dos tercios y más de la mitad de los encuestados, según los países (Huneus, 1997, p. 28).

La frustración de expectativas puede ser grande, en especial entre los jóvenes con mayor acceso a información y estímulos que se constituyen en símbolos de movilidad social y que están fuera de su alcance. También los adultos intermedios se enfrentan a cambios productivos que limitan sus oportunidades y los confinan a trabajos poco valorados y sin opciones de movilidad.

## **2. Otras situaciones que atentan contra la integración social**

Existen en la región situaciones críticas, cuya persistencia afecta la integración social en sus distintas formas. Estas situaciones se resumen a continuación.

### **a) La "pobreza dura"**

Así se denomina al grupo de quienes carecen de las destrezas necesarias para acceder al trabajo productivo y participar activamente en el intercambio general de la sociedad, y no disponen de redes de apoyo y recursos culturales para remontar tal situación. No están en condiciones, en fin, de aprovechar la estructura de oportunidades existente, lo que suele conducirlos a internalizar sentimientos de desesperanza y baja autoestima, con escasas expectativas de mejorar su nivel de bienestar.

La pobreza dura comprende tanto a "disruptores" como a "abatidos", las dos caras anímicas de la desintegración. Entre los primeros están aquellos jóvenes urbanos con educación discontinua y socialización precaria en núcleos familiares mal constituidos, que viven la marginalidad territorial y la falta de inserción laboral. Es un colectivo proclive a comportamientos que el resto de la sociedad desapruueba y sanciona, sobre todo la forma violenta de resolución de conflictos. Los

abatidos incluyen a los ancianos en mala situación económica y sin apoyo; a las mujeres jefas de hogar con trabajos mal remunerados; a los campesinos privados de acceso a crédito, capacitación, tecnología y mercados; y a las minorías étnicas desarraigadas de su tradición y no insertas en la vida moderna. Esta distinción debe tomarse a modo ilustrativo, pues también existen jóvenes abatidos, así como minorías étnicas "disruptoras".

## b) La discriminación étnica

Cuando se niega el valor de la identidad a cualquier grupo étnico o cultural, se dificulta su constitución como actor social. Por lo general, tal discriminación implica también la creación de barreras al acceso a recursos materiales, información y conocimientos útiles para alcanzar niveles mínimos de bienestar material.

En el pasado, las políticas de integración de pueblos indígenas eran guiadas por la idea de la asimilación y la homogeneización cultural. Hoy, en cambio, se busca respetar las diferencias culturales existentes y alcanzar la **integración en la diversidad**, mediante el reconocimiento y respeto a los derechos específicos, como los señalados en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se persigue así la convivencia, respeto y conocimiento mutuo de poblaciones de diferentes culturas.

La inequidad étnica y racial está asociada, en general, a pobreza; a malos indicadores de salud y educación; a empleos de baja calidad y a bajos ingresos; a zonas afectadas por el deterioro de recursos naturales y productivos propios; a la emigración forzosa; y al desconocimiento de los derechos específicos de tales grupos.

Existe relativa coincidencia en que la población indígena alcanzaría en la actualidad a aproximadamente un 8% de la población regional, lo que equivale a entre 33 y 35 millones de personas (Deruyttere, 1997; Peyser y Chackiel, 1999), que utilizan unos 400 grupos lingüísticos diferentes distribuidos en casi todas las áreas geográficas, inclusive en grandes ciudades como Ciudad de Guatemala, La Paz, Lima, y Quito. La población negra y mestiza afrolatina, en tanto, se estima en unos 150 millones de personas, esto es, el 30% de la población total de la región.<sup>29</sup>

La educación formal es un factor central de los problemas que afectan a los pueblos indígenas, no sólo debido a dificultades de acceso, sino básicamente a la calidad y pertinencia del curriculum educativo que se les imparte, que en la mayoría de los casos busca la asimilación y homogeneización cultural. Países como Bolivia y Guatemala han iniciado importantes programas de educación intercultural, con el propósito de superar las barreras históricas entre la escuela y el mundo indígena.<sup>30</sup>

En cuanto a las condiciones de salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la OIT han señalado que "las minorías étnicas muestran un deterioro en sus condiciones de salud superior a la media de la población general" (OIT/OPS, 1999). Según este informe, ellas están excluidas en diferentes grados y formas de la protección social en salud en casi todos los países de la región.

En lo referente a la población afrolatina, en muchos países existirían importantes diferencias en cuanto a las remuneraciones percibidas por concepto de salario entre hombres negros y mulatos respecto de los blancos. En orden a las diferencias educacionales, cuando van asociadas al origen

<sup>29</sup> Las cifras y porcentajes de población negra y mestiza fueron extraídas de: Oficina del Censo de los Estados Unidos. Data base [www.census.gov], excepto Brasil [www.ibge.gov], Colombia, Haití [www.odci.gov], República Dominicana y Venezuela (Larousse Moderno, 1991); para la población: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 1999b).

<sup>30</sup> Sobre el tema ver: Revista Iberoamericana de Educación N° 13 (Educación Bilingüe Intercultural) [http://www.oei.es/rie13.htm] para el caso de Guatemala y otros países, y el sitio del Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos, con sede en Cochabamba y cuya dirección es [http://www.proiebandes.org].

raciales muestran que el promedio de ingresos de los hombres negros y mulatos corresponde al 74% y 79% de los ingresos de los blancos. En el caso de las mujeres los porcentajes son, respectivamente, de 86% y 82% (PNUD/IPEA, 1996).

### **c) La familia**

Otra situación crítica se relaciona con la familia, unidad básica de socialización y de reproducción de comportamientos individuales. Aquellas cuyo jefe cuenta con escaso nivel de educación formal, tienden a reproducir esta situación en los hijos, perpetuando el círculo vicioso de la pobreza.

Los padres son modelos forjadores de normas, agentes de creación de hábitos y nexos entre los hijos y el mundo del trabajo y la cultura. Constituyen, pues, un factor decisivo para facilitar la integración social. Por ello, cuando los jefes de hogar han internalizado patrones de comportamiento violento o irresponsable, los hijos encuentran mayores dificultades para obtener logros educativos y adoptar conductas responsables en el futuro. En América Latina y el Caribe, las estadísticas sobre violencia intrafamiliar e irresponsabilidad paterna son elevadas, tanto por la alta incidencia de tales conductas como porque tienden a reproducirse, lo que exige que la sociedad provea de opciones y salidas.

Finalmente, la vulnerabilidad de las familias con jefatura de hogar femenina, tanto en términos de seguridad y protección como de ingresos, también origina o reproduce exclusión y desigualdades. La discriminación de género en las familias y en la vida cotidiana conduce a las mujeres a exponerse al maltrato y a la sobrecarga de trabajo.

### **d) El trabajo: segmentación laboral y exclusión social**

El trabajo constituye un eje de la integración social. Más allá de ser el principal medio de subsistencia, es una actividad que proporciona identidad psicosocial.

Esta centralidad se torna conflictiva ante la llamada "crisis del trabajo", que se suma al tradicional problema estructural latinoamericano caracterizado por la baja capacidad de su economía de generar puestos de trabajo modernos. En este sentido, más que desempleo tecnológico "a la europea", en la región hay problemas de subempleo tecnológico y malas condiciones laborales y bajas remuneraciones.

La persistente brecha entre empleo con incorporación de progreso técnico, por una parte, y trabajo de baja productividad, por otra, puede ensancharse con la revolución de la información y el conocimiento, agravando la división entre integrados y excluidos.

### **e) Trabas a la participación democrática**

La consolidación de la democracia otorga especial importancia a la concertación política para impulsar proyectos de desarrollo sostenible. Esto pone en primer plano los derechos que habilitan para participar en decisiones políticas. Hay sectores sociales con baja capacidad para "agregar" sus demandas y que parecen poco hábiles para operar con las lógicas de la política y la administración pública y que, por tanto, tienen una baja presencia pública. Los sectores marginados del desarrollo productivo y que se ubican en posiciones periféricas en la red territorial no acceden, comúnmente, al diálogo público ni a instancias deliberativas. Su ausencia de la vida política proviene sobre todo de sus dificultades para constituirse como actores sociales organizados, lo que exige potenciar su ciudadanía.

Por otra parte, en muchos países de la región siguen presentes el "clientelismo", el "prebendalismo" y la corrupción en las prácticas políticas, lo que obstaculiza la representación y merma la confianza en el sistema político.

La falta de ejercicio ciudadano debiera revertirse para mejorar la integración social. Actualmente el diálogo público y la participación democrática constituyen formas de integración cada vez más valoradas. Precisamente los espacios de deliberación constituyen hoy opciones no sólo para concertar políticamente, sino también para aprender las reglas básicas del intercambio democrático. Por lo mismo, cuanto más se expande la ciudadanía activa más se incorpora a los sectores excluidos en un sistema institucionalizado de negociación y arbitraje de conflictos.

### **f) El territorio: la fragmentación urbana y rural**

La segregación residencial de los asentamientos precarios, en los que se concentra una gran proporción de los niños y adolescentes, contribuye a reproducir sentimientos de no pertenencia a la sociedad, y subculturas con normas propias, que agravan la marginalidad social y laboral. Sus habitantes se ven privados de acceso a vías legítimas para alcanzar las metas que la sociedad propone, lo que puede inducir a conductas anómalas.

Las dificultades para proveerse de los satisfactores mínimos y la falta de acceso a los canales regulares para obtener justicia y protección ciudadana conducen, en muchos casos, a la adopción de estrategias de supervivencia asociadas al delito, como la afiliación al crimen organizado o al narcotráfico, y la utilización de la violencia intrabarrrial como forma de ajuste de cuentas o de adquisición de poder y beneficios.

A ello se agrega que la población aludida —a diferencia de lo que sucede con los habitantes de zonas rurales— ha asimilado en mayor grado los símbolos de prestigio característicos de la sociedad moderna: ocupación de categoría, poder de consumo, distinción simbólica, etc.

## **3. Violencia e inseguridad ciudadana**

### **a) La violencia en la región**

Existe una estrecha relación entre menor integración social y mayor inseguridad. En la medida en que grupos sociales internalizan comportamientos que no se ajustan a las normas de convivencia, justicia y respeto a los demás, la sociedad está más expuesta a un incremento de la utilización de formas violentas para la resolución de conflictos y la obtención de recursos. Las dificultades institucionales para garantizar la protección a las personas y aplicar la justicia incrementan la percepción de inseguridad.

En muchos países de la región crece la violencia urbana, generando un clima de inseguridad pública. Comparaciones internacionales —realizadas a inicios de los años noventa— ubican a América Latina y el Caribe como una de las regiones más violentas del mundo, con tasas promedio cercanas a 20 homicidios por 100 mil habitantes (Guerrero, 1998). Más recientemente, en 1995, un estudio sobre seis países de la región (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela) calcula una tasa de 30 por 100 mil habitantes (Londoño, 1998).

Las tasas de homicidios en el período 1984-1994 han aumentado (véase el cuadro III.1), aunque existe una gran heterogeneidad entre subregiones, países y ciudades del mismo país. Las tasas más bajas se encuentran en el Cono Sur y en el Caribe inglés. Además, se mantiene la tendencia a mayores tasas de homicidios entre los hombres.



Cuadro III.1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1984-1994: TASAS DE HOMICIDIO  
POR CADA 100 MIL HABITANTES**

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Central y Caribe latino <sup>a</sup>	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Área Andina <sup>b</sup>	25.2	46.6	4.0	51.9	96.6	7.7
Caribe inglés <sup>c</sup>	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Cono Sur <sup>d</sup>	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasil	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
México	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

**Fuente:** Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones de salud en las Américas*, vols. I y II, Washington, D.C., 1998.

<sup>a</sup> América Central y Caribe latino: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

<sup>b</sup> Área Andina: Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>c</sup> Caribe inglés: Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

<sup>d</sup> Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

## b) Condiciones sociales y factores de riesgo

La inseguridad ciudadana no afecta a todos por igual. Hay factores de riesgo que la agudizan, los que se pueden clasificar en tres grandes conjuntos: a) los relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas; b) los factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y c) los contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, entre otros.

La ausencia de controles institucionales efectivos propicia los hechos violentos. La inoperancia de los sistemas judiciales acrecienta la falta de credibilidad de la población en la institucionalidad vigente, incluyendo también a la policía. Información sobre Chile —que cuenta con este tipo de datos y que, seguramente, no es un caso extremo en la región— indica que en 1996 hubo sobreseimiento temporal en 84.9% de los casos de robo con fuerza, en 76.1% de los de robo con violencia y en 81.5% de los de hurtos. Ello explicaría, junto con lo engorroso del trámite, que en 1997 sólo se haya realizado un 40% de denuncias sobre el total de robos y hurtos cometidos (Fundación Paz Ciudadana, 1998). La impunidad de los crímenes contribuye a la implantación de la justicia por la propia mano y al aumento de la desconfianza en las instituciones.

También la falta o dificultad de acceso a la justicia provoca la pérdida de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad. La existencia de condiciones inadecuadas y de inseguridad en las prisiones, así como la falta de acceso a defensa legal para las personas de bajos ingresos y, en muchos casos, la prolongación del arresto por demora de los procesos, unidos a la impunidad de algunos sectores que no contribuyen a la integración social, alienta conductas anómalas, socava el sistema de valores y repercute, por consiguiente, en la convivencia. Para crear y profundizar esa confianza se requiere de un aparato judicial transparente, justo, eficaz y sin barreras de entrada para los pobres; un sistema de seguridad que garantice la protección y el respeto a la integridad física de las personas; y una estructura penal que prevenga tanto la impunidad como la degradación moral de los individuos.

La existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad contribuye a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este "capital social" (Putnam, 1992) puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y otra de similares características pero con altos índices. Sin embargo, se ha destacado también la existencia de un capital social "perverso", en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales (Rubio, 1998a y 1998b).

Una revisión de algunos datos sociodemográficos y económicos (CEPAL, 1999b), permite afirmar que:

- No existe correlación necesaria entre porcentaje de población urbana sobre población total y violencia. A modo de ejemplo: Argentina y Chile tienen mayor población urbana que Colombia y Brasil, pero sus tasas de homicidio son muy inferiores. Pero por otra parte, el aumento de los homicidios en las ciudades refleja los problemas de desintegración social, pues la ciudad latinoamericana "enfrenta mutaciones constantes en la cultura, el sistema político administrativo y la organización socioterritorial", lo que conduce a que sean "altamente fragmentadas por los abismos económicos, distancias culturales y desigualdades sociales" (Carrión, 1995). Actualmente, tres de cada cuatro habitantes viven en zonas urbanas y, para el 2000, se estima que la proporción de población urbana de la región será la mayor en el mundo. Paralelamente, la violencia urbana crece a ritmos sin precedentes.
- Tampoco hay correlación necesaria entre el aumento en porcentaje de la población urbana y el aumento de la criminalidad. En Bolivia y Paraguay se incrementó considerablemente la población urbana, pero la violencia permaneció relativamente estable; mientras que en Colombia y Venezuela la violencia ha crecido sostenidamente durante ese lapso y la población urbana no se expandió en niveles similares. Puede haber relación entre el alto ritmo de concentración metropolitana con un porcentaje muy alto de población joven, y el recrudecimiento de la violencia urbana.
- No se detecta correlación entre pobreza y violencia. Un estudio en Perú comprobó que los departamentos más pobres no son los que presentan mayores índices de inseguridad (Reyna y Toche, 1999). En Colombia, diversos estudios no han logrado verificar una relación entre pobreza y violencia: las regiones más pobres no son las más violentas, ni hay una correlación entre pobreza y homicidios (FEDESARROLLO, 1996).
- Pueden existir correlaciones entre aumento de la violencia y desempleo. Por otra parte, y esto es quizás más importante, cuando el desempleo se eleva sostenidamente y luego desciende, no va acompañado de una baja en la violencia urbana.
- Es probable, pero no inexorable, que exista relación entre el deterioro distributivo y el aumento de la violencia.
- El porcentaje de hogares pobres y su evolución no se relaciona con el grado de violencia, pero puede influir en el aumento de éste a lo largo del tiempo.

### **c) El síndrome de la inseguridad ciudadana**

Los fenómenos recién consignados han dado origen a un "síndrome de inseguridad ciudadana", esto es, a un sentimiento generalizado de inseguridad proveniente tanto de la percepción del aumento de las conductas antisociales como de la desconfianza respecto de las instituciones que deben controlar tales conductas (poder judicial y policía).

Este síndrome se ve alimentado por el complejo narcotráfico-corrupción-violencia, que ha mostrado gran capacidad para producir descomposición social. Si bien no se trata de fenómenos

homologables, forman un conjunto que contribuye a la pérdida de las normas básicas de convivencia y a la erosión de la gobernabilidad. Además, ellos originan un sentimiento generalizado de inseguridad como consecuencia tanto de la percepción del aumento de las conductas antisociales como de la desconfianza respecto de las instituciones que deben controlar esas conductas.

La intensificación de la violencia y la sensación de inseguridad no necesariamente guardan igual proporción. En efecto, las encuestas sobre seguridad ciudadana por lo general muestran que la percepción de inseguridad se incrementa en mayor grado que la violencia o las conductas delictivas. En esta asimetría concurren el carácter intimidante de la violencia, su difusión y cobertura dramática en los medios de comunicación de masas, y la impunidad de que gozan, a los ojos de la opinión pública, muchos de los responsables de actos delictivos que logran evadir las sanciones correspondientes. El tratamiento sensacionalista de hechos de este tipo puede crear un clima de temor y una fuerte sensación de vulnerabilidad en la población, que no siempre corresponde al nivel observado de violencia.<sup>31</sup>

Esas percepciones condicionan los estilos de vida. Así, las personas tienden a restringir su circulación en espacios públicos, evitan salir de noche o visitar ciertos barrios, se recluyen puertas adentro y buscan el esparcimiento en lugares privados. Se reduce así la interacción con personas de diferente origen social y se desalienta la sociabilidad espontánea. Los ciudadanos se aíslan con sus propios pares y se generaliza un sentimiento de sospecha hacia los demás, o hacia los "diferentes". Cambia el diseño urbano, al proliferar los enrejados y los condominios y al optar muchos por vivir en departamentos y no en casas. Aumenta el gasto en seguros contra robos, pago a agencias de vigilancia o adquisición de artículos de protección física. Las actividades comerciales tienden a concentrarse en grandes centros (*malls*), por que allí, aparentemente, están a resguardo de asaltos y accidentes.

En general, el conjunto de estas situaciones, muchas de ellas estrechamente vinculadas entre sí, debilitan o anulan los lazos de una pertenencia compartida, la aceptación de patrones de comportamiento común y el ejercicio de una ciudadanía efectiva; por otra parte, refuerzan los particularismos excluyentes y la desconfianza hacia el ordenamiento público. Si se quiere alcanzar niveles superiores de integración, se hace necesaria la recomposición de canales de movilidad social adecuados a las transformaciones en curso, y al fortalecimiento del capital social y del tejido asociativo, sobre todo entre los sectores excluidos. Se requiere un enfoque del desarrollo que, combinando crecimiento con equidad, origine mayor igualdad de oportunidades de inserción; valore la diversidad y aliente el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, promoviendo un sistema político donde se representen y se negocien las demandas e intereses de todos los actores.

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, un sondeo de 12 medios de prensa guatemaltecos llevado a cabo durante 8 semanas (del 10 de octubre al 5 de diciembre 1997) mostró que el 66.3% de los temas tratados se refería a la violencia (PNUD, 1998b).

**VISIÓN GENERAL DEL DESARROLLO SOCIAL EN EL CARIBE  
DESPUÉS DE LA CUMBRE DE COPENHAGUE**

Una mirada al desarrollo social en el Caribe al finalizar la década de 1990 permite extraer las siguientes conclusiones:

- A pesar de que en Copenhague se hizo un llamamiento universal a lograr una mayor coherencia entre las políticas de desarrollo social y de desarrollo económico, en el Caribe no se ha estrechado la vinculación entre ellas.
- Si bien algunos países han exhibido tasas de crecimiento económico significativas, persiste un alto nivel de pobreza que se refleja, entre otros aspectos, en altas tasas de mortalidad infantil, especialmente en Haití, y también, aunque algo menores, en Guyana, Grenada, Saint Kitts y Nevis, Islas Vírgenes Británicas, Santa Lucía y Suriname.
- Una creciente brecha entre niveles de bienestar económico y social, y la exclusión de una significativa proporción de la población de los beneficios del crecimiento económico, se han traducido en un deterioro del tejido social en la subregión.
- Entre los principales temas de preocupación desde la Cumbre de Copenhague figuran el crimen, la violencia, las drogas y el Sida. Respecto de los primeros, el promedio de edad de los infractores disminuye cada vez más y lo mismo ocurre en el caso de los traficantes de drogas. Por su parte, el Sida representa un problema tanto social como económico: la mayor mortalidad por esta causa se da entre los hombres de 25 a 35 años, lo que redundará en una pérdida importante de fuerza laboral.
- El problema de la exclusión social se ha visto agravado por la situación de los niños que trabajan en empleos domésticos en Haití, así como la de los jóvenes que no logran los estándares mínimos de conocimiento (*Common Entrance*) y abandonan el sistema educativo tempranamente; el incremento cada vez mayor del número de pacientes con Sida; el empobrecimiento de los pequeños productores de banano y sus familias; el aumento de la población emigrada que retorna a sus países de origen, y las crecientes corrientes migratorias desde los países más pobres hacia aquellos con los mayores niveles de ingreso por habitante.

Entre los esfuerzos realizados para superar algunos de estos problemas se destacan los siguientes:

- La reforma institucional sectorial iniciada en algunos países de la subregión, particularmente en las áreas de la salud y la educación. La reforma económica, en el caso de República Dominicana, ha permitido a este país lograr una de las más altas tasas de crecimiento económico en el hemisferio, particularmente en los últimos años de la década pasada.
- Los programas especiales para aliviar la pobreza o para fortalecer las redes de seguridad social existentes. Cabe notar que en la mayoría de los países la evaluación de sus resultados está todavía por hacerse.
- El mejoramiento de los programas de análisis y planeamiento de cuestiones de género. A ello se agrega la apertura a la participación política de la mujer.
- La atención prestada al mejoramiento de los datos, estadísticas e indicadores sociales.

**Fuente:** CEPAL, "Overview of Social Development in the Caribbean Post Copenhagen", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, septiembre de 1999

## **Segunda parte**

### **Determinantes de las oportunidades de bienestar**

---





## Capítulo IV

# Transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar

---

En numerosos documentos, la CEPAL ha destacado la pronunciada y persistente desigualdad en el bienestar de la población latinoamericana y caribeña, particularmente en lo que se refiere a la alta concentración en la distribución del ingreso, y ha planteado que la falta de equidad es una limitante para el crecimiento económico. En consonancia con ello, ha desarrollado una propuesta que señala el condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad, en la que plantea la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea antes que secuencial. Esta propuesta afirma que el contenido distributivo del desarrollo depende críticamente de la adopción de políticas que promuevan una mayor difusión social de los beneficios del crecimiento económico (CEPAL, 1992a).

Como se señaló en el capítulo I, las tendencias de los años noventa indican que se mantuvo o se acentuó la alta desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la región. Este rasgo coexiste con una marcada concentración del capital educativo y del patrimonio físico y financiero, a lo que se suman otros factores de carácter demográfico y socioeconómico que determinan diferencias muy acusadas entre los niveles de bienestar de hogares de bajos ingresos, de gran tamaño y baja proporción de personas ocupadas, y de hogares de altos ingresos, con un menor número de miembros y una alta proporción de ocupados (CEPAL, 1998a).

El propósito de este capítulo es destacar la importancia de los factores educacionales, patrimoniales y demográficos en la configuración de la distribución del ingreso y del bienestar, y poner en evidencia una característica común de todos ellos: su alta transmisibilidad intergeneracional. Ésta constituye, a su vez, uno de los nodos centrales de la elevada y persistente desigualdad socioeconómica, que se aprecia tanto en la distribución del ingreso como en otros aspectos de las oportunidades de bienestar material y no material de las personas.

El papel decisivo de la transmisión intergeneracional de la desigualdad proviene de su carácter endógeno en la reproducción de la cadena de oportunidades de bienestar de las personas, es decir, del hecho que los principales factores que determinan esas oportunidades en la generación actual condicionan en gran medida las oportunidades de bienestar en la generación siguiente. Esto explica la persistencia de las desigualdades en el tiempo, no obstante la acción redistributiva del Estado, excepto tal vez la orientada a reducir las desigualdades en la distribución del capital humano y físico.

En atención a lo anterior, resulta de particular relevancia señalar los principales mecanismos y factores involucrados en la transmisión intergeneracional de oportunidades, a fin de identificar las políticas públicas que permiten desactivar o atenuar esos mecanismos de transmisión de las desigualdades socioeconómicas.

Se destaca la centralidad de la educación, tanto por su fuerte incidencia en las oportunidades ocupacionales y de ingresos, como por su significativa influencia en otros ámbitos de las oportunidades de las personas: el demográfico y el socioeconómico.

Se analiza el carácter hereditario de los factores que explican los distintos componentes del ingreso de los hogares y sus vínculos directos e indirectos con el capital educacional. Además, se cuantifica el efecto relativo de los principales componentes del ingreso en los distintos estratos de la distribución, así como otras dimensiones que determinan el ingreso per cápita de los hogares, principal aproximación a su nivel de bienestar material.

## **1. Carácter transmisible de las principales fuentes de ingreso familiar**

El examen del perfil de los hogares de los deciles superiores e inferiores de la pirámide de ingresos muestra que los factores educacionales, patrimoniales, ocupacionales y demográficos se refuerzan tanto para mantener a los hijos de los hogares de bajos ingresos en una situación desmedrada cuando llegan a la edad adulta, como para dar a los provenientes de hogares que tienen un ingreso superior una alta probabilidad de mantener su ubicación en la distribución. De esta manera, estos factores imprimen un carácter hereditario a la ubicación relativa de las personas en la distribución futura del ingreso.

La interrelación entre los factores antes mencionados y la forma en que se combinan en los hogares de los distintos estratos socioeconómicos queda en evidencia al examinar los componentes del ingreso familiar y las características de los hogares de los distintos deciles de la distribución. Un promedio simple de estas características entre los hogares<sup>32</sup> de los países de la región muestra que los ingresos del trabajo (sueldos, salarios, ganancias de empleadores y cuenta propia)

---

<sup>32</sup> Este promedio no sólo se justifica por razones de facilidad de exposición, sino porque representa adecuadamente las características examinadas en cada uno de los países, sobre todo porque éstas muestran entre ellos una alta homogeneidad para cada decil de la distribución del ingreso.



representan alrededor del 80% del ingreso total de los hogares<sup>33</sup> (véanse los cuadros IV.1 y IV.2). De esto se concluye que una gran parte de los ingresos familiares depende de los ingresos generados en el mercado de trabajo y, por tanto, de los factores que los determinan: principalmente el capital educacional y la cantidad de miembros ocupados en cada hogar.

Como se desprende del cuadro IV.2, los ingresos del trabajo guardan estrecha correlación con el promedio de años de estudio de los ocupados: el ingreso por ocupado de los hogares del decil más bajo alcanza a 1.5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita, con un promedio de alrededor de 6 años de estudio para sus ocupados; en cambio, en los hogares del decil más alto el ingreso promedio asciende a 16 veces el valor de la línea de pobreza y el nivel educacional, a 13.5 años de estudio. Estos niveles de ingreso se alcanzan en los hogares del decil más pobre con un promedio de casi 6 personas por hogar (5.7) y sólo 1.4 personas empleadas, lo que se traduce en una relación de ocupados a miembros del hogar (densidad ocupacional) de 0.24. Estas mismas características en los hogares del decil más alto alcanzan, en promedio, a 3 personas por hogar y 1.8 ocupados, con una mucho mayor densidad ocupacional (0.56). Como se destacó, estas diferencias en los componentes del ingreso entre los distintos estratos dependen del capital educativo.

**Cuadro IV.1**  
**COMPONENTES DEL INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR**  
**AMÉRICA LATINA<sup>a</sup>**  
(Zonas urbanas)

Deciles <sup>b</sup>	Estructura del ingreso per cápita del hogar en múltiplos de líneas de pobreza				Composición porcentual del ingreso per cápita del hogar			
	Ingreso per cápita del hogar	Ingresos del trabajo per cápita	Ingresos del capital per cápita	Ingresos de transferencias per cápita	Total	Ingresos del trabajo per cápita	Ingresos del capital per cápita	Ingresos de transferencias per cápita
Decil 1	0.43	0.35	0.02	0.05	100.0	81.6	5.8	12.6
Decil 2	0.79	0.65	0.05	0.09	100.0	82.4	5.9	11.6
Decil 3	1.05	0.87	0.06	0.12	100.0	82.8	5.8	11.4
Decil 4	1.34	1.11	0.08	0.14	100.0	83.4	6.0	10.6
Decil 5	1.66	1.39	0.10	0.18	100.0	83.4	5.9	10.7
Decil 6	2.06	1.71	0.13	0.22	100.0	82.9	6.2	10.8
Decil 7	2.57	2.12	0.17	0.28	100.0	82.6	6.5	11.0
Decil 8	3.40	2.80	0.23	0.37	100.0	82.3	6.9	10.8
Decil 9	4.80	3.91	0.38	0.52	100.0	81.3	7.9	10.8
Decil 10	11.76	9.16	1.54	1.06	100.0	77.9	13.1	9.0
Total	2.55	2.06	0.22	0.26	100.0	80.8	8.8	10.3

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

<sup>a</sup> Promedio simple de 12 países alrededor de 1997: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

<sup>b</sup> Deciles de la distribución del ingreso per cápita de los hogares.

<sup>33</sup> El análisis de los componentes del ingreso per cápita del hogar se realizó sobre la base de la siguiente expresión:

$$\frac{YTH}{N} = \frac{YTRAB}{OCUP} * \frac{OCUP}{N} + \frac{YK}{N} + \frac{YTRANF}{N}$$

En esta expresión, YTH corresponde al ingreso total del hogar; N es el número de miembros del hogar; YTRAB son los ingresos por trabajo (sueldos, salarios y ganancias del trabajo independiente); OCUP es el total de ocupados en el hogar; YK son los ingresos del capital del hogar (rentas, intereses, dividendos y alquiler imputado); YTRANF son los ingresos por transferencias del hogar (incluye pensiones, jubilaciones, montepíos y subsidios monetarios en general).

Cuadro IV.2  
**CARACTERÍSTICAS RELEVANTES EN LA GENERACIÓN DEL INGRESO DEL HOGAR  
 AMÉRICA LATINA<sup>a</sup>**  
*(Zonas urbanas)*

Deciles <sup>b</sup>	Promedio de años de estudio de los ocupados	Ingresos del trabajo promedio por ocupado (en múltiplos de líneas de pobreza)	Promedio de ocupados en el hogar	Promedio de personas en el hogar	Relación entre el número de ocupados y los miembros del hogar
Decil 1	6.1	1.5	1.4	5.7	0.24
Decil 2	7.0	2.2	1.5	5.2	0.29
Decil 3	7.6	2.6	1.6	4.8	0.33
Decil 4	8.0	3.0	1.7	4.7	0.37
Decil 5	8.5	3.4	1.8	4.4	0.41
Decil 6	9.2	3.8	1.9	4.2	0.45
Decil 7	9.6	4.5	1.9	4.0	0.47
Decil 8	10.6	5.6	1.9	3.7	0.50
Decil 9	11.7	7.5	1.8	3.5	0.52
Decil 10	13.5	16.3	1.8	3.1	0.56
Total	9.3	5.1	1.7	4.3	0.41

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

<sup>a</sup> Promedio simple de 12 países alrededor de 1997: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

<sup>b</sup> Deciles de la distribución del ingreso per cápita de los hogares.

Por su parte, los ingresos por transferencias, que se componen predominantemente de jubilaciones y pensiones, se diferencian tanto entre países como entre los estratos de un mismo país, alcanzando en algunos casos al 5% y en otros hasta el 20%.<sup>34</sup> Sin embargo, importa destacar que las desigualdades de ingreso que prevalecieron antes del retiro de la persona tienden a prolongarse a la etapa de inactividad, debido a que las posibilidades de obtener esas pasividades, así como el monto que alcanzan, dependen en gran medida del tipo de ocupación que tuvo el beneficiado durante su vida activa y, por ende, de su nivel de educación.

Por último, en relación con los ingresos del patrimonio que reciben los hogares por concepto de dividendos, utilidades repartidas, intereses y alquileres asociados a la propiedad de activos físicos y financieros, éstos son significativamente mayores en la cúspide de la pirámide distributiva, y algunas de esas partidas prácticamente se concentran casi totalmente en el noveno y décimo decil.<sup>35</sup> Sin embargo, cabe recordar que una parte apreciable del ahorro de las empresas, que mayoritariamente pertenecen a miembros de los hogares de los deciles más altos, no llega a formar parte del ingreso corriente de esos mismos hogares, aunque una fracción de los ingresos del trabajo de los empleadores y directivos, y de los profesionales y técnicos independientes, tiene relación directa con su situación patrimonial.

Si bien los ingresos del patrimonio no resultan tan significativos en comparación con los del trabajo, sí lo son con respecto a su participación en los mecanismos de transmisión intergeneracional de desigualdades, por la heredabilidad misma del patrimonio. La situación patrimonial refuerza las posibilidades de una buena inserción ocupacional de los de mayor y mejor educación, creándose una fuerza con alta inercia que garantiza a los hijos de los hogares de más altos ingresos una posición similar a la de sus padres en la pirámide distributiva.

<sup>34</sup> Las transferencias representan en promedio aproximadamente un 13% del ingreso total en el decil más bajo, descendiendo a 9% en el más alto, aunque en términos per cápita el monto en este último decil es 20 veces el del primero.

<sup>35</sup> Considerando el promedio regional de los flujos efectivamente captados, sin duda subestimados de acuerdo a lo arriba señalado, ya de por sí registran una significativa distancia entre deciles extremos que se ubican aproximadamente en una relación de 60 a 1.

## 2. Factores intervinientes en las oportunidades de bienestar

El capital educacional de las personas, entendido como la cantidad de años de estudio cursados y la calidad y pertinencia de la educación recibida, es el principal factor que incide en sus oportunidades de bienestar, tanto materiales como no materiales, a través de una diversidad de mecanismos directos e indirectos que se relacionan entre sí, y que determinan el abanico de oportunidades presentes y futuras.

Respecto de las oportunidades de bienestar material, el capital educacional tiene una decisiva influencia en la capacidad de generar ingresos y, por lo tanto, en la posición relativa que le corresponderá a cada persona y a su familia en la distribución del ingreso. En primer lugar, lo hace a través de la estrecha relación entre la educación alcanzada y las posibilidades de acceder a distintas ocupaciones y los ingresos derivados de ellas. En segundo lugar, en lo que se refiere al bienestar no material, cabe destacar que una mayor educación permite mayores grados de libertad y capacidad de decisión respecto del tamaño de familia deseado y facilita la compatibilización del papel reproductivo de las mujeres con su participación en la actividad productiva. Su consecuencia es que eleva el ingreso del hogar, tanto porque se reduce el número de personas dependientes, como porque se brindan mayores oportunidades a la mujer de participar en el mercado laboral y hacerlo por más tiempo a lo largo de su vida.

Del mismo modo, el capital educacional amplía la capacidad de autogeneración y de gestión de proyectos comunitarios y, en general, favorece la participación, con la consecuente expansión de la ciudadanía social y política.

### a) Educación, ocupación, ingresos y estrato social de origen

El perfil de inserciones ocupacionales al que más frecuentemente acceden los jóvenes con diferente capital educacional, refleja hasta qué grado sus posibilidades de bienestar están predeterminadas en función de la situación educacional y socioeconómica del hogar de origen. Aquellos que provienen de hogares con bajos ingresos y de padres con bajo nivel educacional, suelen alcanzar no más de 8 años de estudio, frente a los 12 o más que logran los jóvenes provenientes de hogares con más recursos. Esto condiciona sus posibilidades ocupacionales, por cuanto quienes no completan más de 8 años de educación se desempeñan en su mayor parte (entre 80% y 90%) como operarios, obreros, vigilantes, mozos, empleados domésticos o trabajadores agrícolas, con un ingreso promedio mensual insuficiente para garantizar el bienestar de un nuevo grupo familiar (sus ingresos no superan el valor de 2.5 veces la línea de pobreza per cápita).

En cambio, los jóvenes que logran 12 o más años de estudio se ocupan predominantemente como profesionales, técnicos y ocupados en cargos directivos (entre el 50% y el 55% de ellos) y obtienen ingresos medios mensuales que fluctúan entre 6 y 8 líneas de pobreza (véanse los cuadros IV.3 y IV.4).

Cabe destacar, sin embargo, que a través de la educación se transmiten también desigualdades en la calidad de la misma, lo que influye en la posición jerárquica de las personas dentro de una misma ocupación. Esto se debe a que el estrato social determina también los contactos familiares y la red social a la cual se tiene acceso. Ello se refleja en las diferencias de ingreso que obtienen los jóvenes de distinto origen social dentro de un mismo grupo ocupacional lo que, a su vez, acrecienta las diferencias en las posibilidades de acceder al bienestar (CEPAL, 1998a).

Cuadro IV.3

**INSERCIÓN OCUPACIONAL DE LOS JÓVENES<sup>a</sup> SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL,  
AMÉRICA LATINA**

	Número de años de estudio cursados	Total	Inserción ocupacional		
			Profesionales, técnicos y directivos	Empleados administrativos, vendedores y dependientes	Operarios, obreros, mozos, vigilantes, empleados domésticos y trabajadores agrícolas
<b>Áreas urbanas</b>					
	Total	100.0	15.4	32.1	52.4
	0 - 8	100.0	2.0	15.6	82.4
	9 - 11	100.0	11.5	44.7	43.9
	12 y más	100.0	48.8	40.9	10.3
<b>Áreas rurales</b>					
	Total	100.0	7.1	9.8	83.1
	0 - 8	100.0	1.8	4.9	93.2
	9 - 11	100.0	15.8	24.5	59.7
	12 y más	100.0	53.6	28.9	17.5

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de los cuadros IV.3.1 y IV.3.2 del *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), capítulo IV, Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.

<sup>a</sup> Incluye a los jóvenes de 20 a 29 años de edad que trabajan 20 o más horas semanales.

Cuadro IV.4

**INGRESOS MEDIOS<sup>a</sup> DE LOS JÓVENES<sup>b</sup> SEGÚN INSERCIÓN OCUPACIONAL  
Y NIVEL EDUCACIONAL, AMÉRICA LATINA**

	Número de años de estudio cursados	Total	INSERCIÓN OCUPACIONAL		
			Profesionales, técnicos y directivos	Empleados administrativos, vendedores y dependientes	Operarios, obreros, mozos, vigilantes, empleados domésticos y trabajadores agrícolas
<b>Áreas urbanas</b>					
	Total	3.4	5.6	3.3	2.6
	0 - 8	2.5	...	2.6	2.4
	9 - 11	3.4	...	3.2	2.9
	12 y más	5.2	6.4	4.3	...
<b>Áreas rurales</b>					
	Total	3.2	6.2	3.6	2.7
	0 - 8	2.8	...	3.1	2.6
	9 - 11	3.9	...	4.9	3.6
	12 y más	7.5	8.2	7.5	...

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de los cuadros IV.3.3 y IV.3.4 del *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), capítulo IV, Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.

<sup>a</sup> Expresados en múltiplos de la línea de pobreza per cápita. Cabe recordar que las líneas de pobreza rurales representan alrededor de 67% de las correspondientes urbanas de cada país.

<sup>b</sup> Incluye a los jóvenes de 20 a 29 años de edad que trabajan 20 o más horas semanales.

## b) Fenómenos limitantes de la acumulación de capital educativo

El vínculo entre capital educacional acumulado, ocupación e ingresos no es la única vía a través de la cual se transmiten de una generación a otra distintas oportunidades y posiciones relativas en la distribución del ingreso. La insuficiencia de capital educativo y de recursos económicos de los hogares activa otros fenómenos que debilitan o reducen las posibilidades educacionales de los jóvenes y las oportunidades conexas. La escasez de recursos del hogar de origen y el bajo clima educacional alientan el trabajo infantil e incrementan la maternidad en la adolescencia. Ambos fenómenos reducen en al menos dos años los estudios que alcanzan los jóvenes, tal como se desprende de la comparación entre el promedio de años de educación de aquellos que salen tempranamente a trabajar con el de quienes no lo hacen, y entre el logro educativo de las jóvenes que tuvieron al menos un hijo antes de los 20 años frente a las que no lo tuvieron (CEPAL, 1995 y 1998a). Ambos fenómenos tienden a detener la acumulación de capital educacional, lo que se traduce luego en inserciones ocupacionales de menores ingresos y, consecuentemente, en posiciones desmedradas en la pirámide distributiva.

Por otra parte, como ya se mencionara, la educación incide de variadas formas en el comportamiento de las personas, en sus oportunidades de bienestar y en la transmisión intergeneracional de éstas. En efecto, el nivel educacional de las mujeres tiene gran influencia en la salud y supervivencia de los niños: cuando la madre carece de instrucción, la tasa de mortalidad infantil se ubica en promedio en 70 por cada 1 000 niños nacidos vivos, descendiendo a cerca de 50 si la madre tiene alguna instrucción primaria, y por debajo de 30 por 1 000 si ella alcanza algún grado de educación secundaria (CEPAL, 1998b).

La educación también repercute decisivamente en el comportamiento reproductivo: mientras las mujeres sin instrucción presentan una tasa global de fecundidad de alrededor de 6 hijos, la misma desciende a 4.5 entre las mujeres con educación primaria y se ubica en alrededor de 2.5 entre las que alcanzaron alguna educación secundaria. Ello se traduce en fuertes diferencias del bienestar material presente del hogar, debido a que el mayor número de hijos reduce el ingreso per cápita del hogar, y disminuye las posibilidades de que la madre participe económicamente y contribuya al ingreso familiar. Además, el ingreso que aportan las mujeres depende también de su nivel educacional.<sup>36</sup>

## 3. Evidencias de la transmisión intergeneracional de la educación

### a) Heredabilidad del capital educativo

La heredabilidad del capital educacional es la condición sobre la cual descansa la transmisión de las oportunidades de bienestar en sociedades en las que el acervo educacional es, además del patrimonio —que se concentra en los estratos de altos ingresos—, el principal activo de la población. Ella se expresa en que la cantidad y calidad de la educación que logran acumular los jóvenes depende en medida importante de factores que no pueden modificar: el capital educacional de los padres y los recursos económicos del hogar de origen. En lo que sigue, se proporcionan antecedentes acerca de la transmisión de la educación entre generaciones.

Pese a la expansión de la educación registrada en la región, en las últimas décadas se han mantenido las desigualdades educacionales entre los jóvenes de diferentes estratos sociales.

<sup>36</sup> En la región la tasa promedio de participación económica de las mujeres se acerca al 50%; pero bordea el 34% cuando tienen menos de 4 años de estudio; supera levemente el 40% cuando logran entre 4 y 9 años de estudio; y asciende al 70% cuando superan los 12 años de educación (CEPAL, 1999a).

Actualmente, sólo alrededor del 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar el ciclo secundario; en cambio, ese porcentaje supera el 60% entre los hijos de padres con al menos 10 años de estudio. A comienzos de los años ochenta, esas proporciones, aunque menores, presentaban diferencias similares (véase el cuadro IV.5 y el gráfico IV.1).

Cuadro IV.5

**PORCENTAJE DE HIJOS DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD QUE LOGRAN AL MENOS  
9 Ó 12 AÑOS DE ESTUDIO, SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL DE SUS PADRES,  
AMÉRICA LATINA**

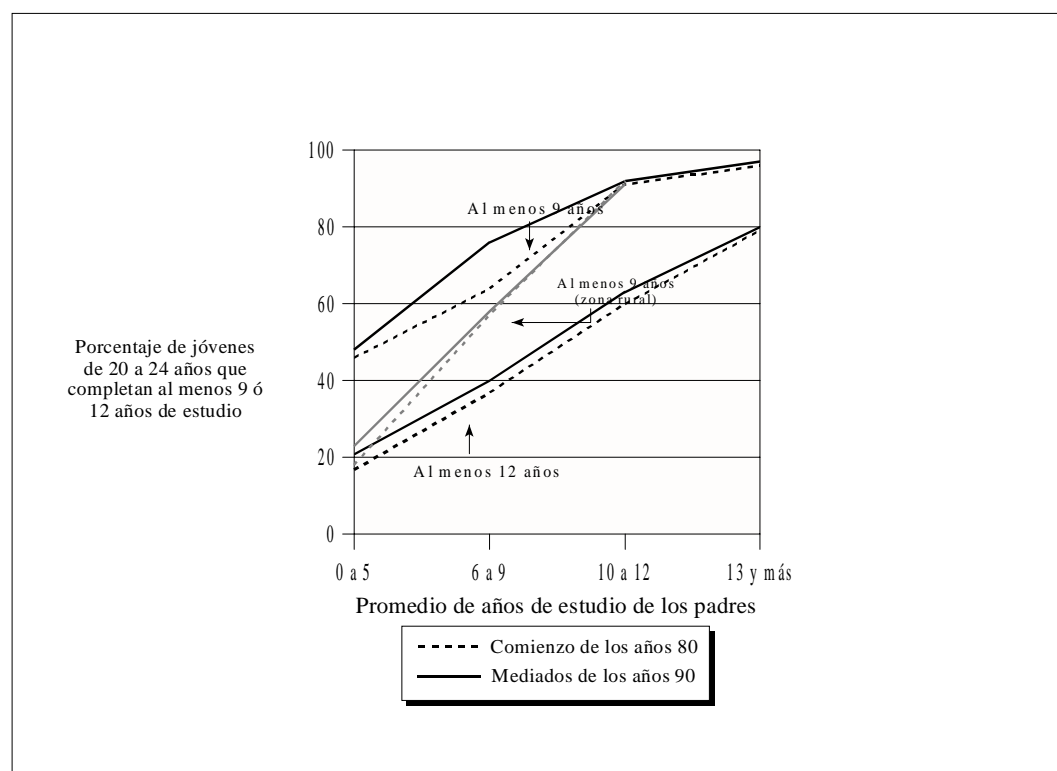
Años de estudio de los hijos	Período	Total	Nivel educacional de los padres <sup>a</sup>			
			0-5	6-9	10-12	13 y más
Áreas urbanas						
<b>Al menos 9 años</b>	A comienzos de los años ochenta	62	46	64	91	96
	A mediados de los años noventa	67	48	76	92	97
<b>Al menos 12 años</b>	A comienzos de los años ochenta	34	17	37	60	79
Áreas rurales						
<b>Al menos 9 años</b>	A comienzos de los años ochenta	22	18	57	92	
	A mediados de los años noventa	30	23	58	91	

**Fuente:** CEPAL, sobre la base del cuadro IV.2.1 del *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), capítulo IV, Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.

<sup>a</sup> Promedio de años de estudio del jefe de hogar y su cónyuge.

Lo anterior significa que el capital educacional sigue dependiendo de factores adscriptivos: la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación está fuertemente condicionada por la educación de los padres y la capacidad económica del hogar, que a su vez depende de la primera. Por ello las oportunidades de bienestar de los jóvenes de la generación actual dependen en gran medida de las desigualdades en la distribución de la educación que prevalecía en la generación anterior. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, por cuanto el escaso nivel educacional alcanzado por muchos bloquea su principal, y la mayoría de las veces único, canal de movilidad.

Gráfico IV.1  
**JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD QUE COMPLETARON AL MENOS 9 Y 12 AÑOS DE ESTUDIO, SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL DE SUS PADRES, AMÉRICA LATINA, ZONAS URBANAS, 1980-1995**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base del cuadro IV.2.1 del *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), capítulo IV, Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.

La transmisión de las desigualdades educacionales de padres a hijos cobra especial relevancia cuando se centra en las posibilidades de terminar el ciclo secundario. Éste constituye el capital educacional que otorga una alta probabilidad de situarse fuera de la pobreza.<sup>37</sup> En todos los países de la región siguen existiendo diferencias muy acusadas en la proporción de jóvenes urbanos que cursan al menos 12 años de estudio, de acuerdo con el nivel de educación de sus padres. En las zonas rurales también se registra una elevada desigualdad de capital educativo asociada al clima educacional del hogar de origen (promedio de años de estudio de los padres): sólo un 23% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria completan un mínimo de 9 años de estudio; ese porcentaje se eleva al 90% entre los hijos de padres que completaron al menos 10 años de educación. Al igual que en las zonas urbanas, en las rurales se mantuvo la distancia en el porcentaje de jóvenes que logran completar nueve años de estudio. Estas cifras corresponden a un

<sup>37</sup> El análisis del ingreso laboral de quienes se incorporan al mercado de trabajo indica que actualmente completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años de estudios es elemental para tener acceso al bienestar. Alcanzar ese umbral educativo se traduce en la posibilidad de obtener ingresos que permiten situarse fuera de la condición de pobreza durante la vida activa con una probabilidad superior al 80%. La relación entre educación e ingresos laborales muestra que los años adicionales de estudios no tienen el mismo rendimiento en términos de ingresos cuando se sitúan por debajo o por encima de dicho umbral. Uno, dos o tres años más de estudios, cuando se ingresa al mercado de trabajo sin haber completado el ciclo secundario, no influyen en gran medida en la remuneración obtenida y, en la mayoría de los casos, se traducen en un ingreso muy bajo y escasas posibilidades de situarse fuera de la pobreza. En cambio, el ingreso aumenta aceleradamente cuando los años adicionales de estudio cursados se suman a dicho umbral (CEPAL, 1994a).

promedio de 11 países cuya población representa alrededor del 80% de la población total de América Latina (CEPAL, 1998a).

Tres aspectos merecen destacarse por sus implicaciones para las políticas educacionales. En primer lugar, el clima educacional del hogar es aún más determinante del nivel de educación de los hijos que el ingreso familiar,<sup>38</sup> lo que no deja lugar a dudas sobre cómo se reproducen las oportunidades y desventajas entre generaciones.

En segundo lugar, la desigualdad de oportunidades educacionales se manifiesta mucho antes de que los jóvenes hayan podido cursar el número de años de estudio que hoy se requiere para incorporarse adecuadamente al mercado laboral. En efecto, también persisten diferencias importantes, aunque no tan acusadas, en cuanto al porcentaje de jóvenes que sólo alcanzan a completar el ciclo primario de acuerdo a la educación de los padres. A mediados de los años noventa, dos de cada tres jóvenes habían cursado menos de nueve años de estudio y la mayor parte de ellos provenían de hogares en que los padres tampoco habían superado ese nivel educacional. La mayoría de los jóvenes que sólo consiguen ese nivel educacional obtendrán bajos ingresos y, en muchos casos, reproducirán la condición de pobreza del hogar paterno.

En tercer lugar, las diferencias en el número de años de estudio no son la única fuente de desigualdad. La calidad de la educación que reciben los jóvenes de distintos estratos sociales es cada vez más determinante de la desigualdad de oportunidades. Al respecto, las mediciones de nivel de aprendizaje revelan importantes diferencias entre las escuelas públicas y las privadas. Así, por ejemplo, mientras que el promedio de los estudiantes apenas alcanza el 50% de lo esperado en el currículum oficial, los matriculados en escuelas privadas logran cerca del 100%.<sup>39</sup> A ello se agrega que existe una estrecha correlación entre ambas dimensiones del capital educacional (cantidad y calidad): quienes reciben una educación de mejor calidad cursan normalmente más años de estudio, lo que refuerza las desigualdades que derivan del carácter hereditario del acervo educacional.

## **b) Devaluación de la educación**

La persistencia de una alta concentración del capital educacional no sólo responde al carácter hereditario del mismo, sino también a la alta proporción de jóvenes que, en la generación actual, no logran simultáneamente superar el nivel de educación de sus padres, considerando la devaluación de la misma, ni alcanzar el nivel educacional mínimo para obtener un ingreso laboral suficiente. Con ello se tiende a reproducir la distribución desigual de la educación y de las oportunidades en la siguiente generación.

Conjuntamente con el aumento de la cobertura y del nivel educacional promedio en la sociedad, se produce una devaluación de la educación por cuanto se necesitan más años de estudio para lograr una misma inserción ocupacional y un ingreso equivalente. Por ello, existe superación educativa intergeneracional si la educación alcanzada por los jóvenes en la generación presente es mayor que la de sus padres, descontada dicha devaluación. Pero cuanto menor es la educación de los padres, mayor es el número de años adicionales de educación que requieren los hijos para lograr ingresos más elevados que sus progenitores. En otras palabras, la devaluación es mayor para

---

<sup>38</sup> Estos son los factores más determinantes, pero no los únicos. Hay evidencia empírica acerca de la influencia que también ejercen otros factores, como la infraestructura física de las viviendas y la organización familiar, en las posibilidades de acumulación de capital educacional y que se manifiestan en tasas de deserción y de rezago escolar más elevadas en los hogares con mayores carencias (CEPAL, 1994a).

<sup>39</sup> El análisis de las respuestas en lectoescritura revela que dos de cada cinco alumnos de cuarto o quinto grados no entienden lo que leen y que ellos son los que pertenecen a las familias de niveles socioeconómicos bajos, lo que indica que hay serios problemas de equidad en la calidad de la educación en la región (UNESCO, 1996).



quienes parten de una situación de desventaja, lo que constituye un escollo adicional para la movilidad entre generaciones.<sup>40</sup>

Los condicionantes intergeneracionales que configuran este cuadro de limitaciones al bienestar, quedan de manifiesto cuando se comprueba que, junto a la notable ampliación de la cobertura de la educación, persiste una escasa proporción de jóvenes que superan el nivel educacional de sus padres, considerada la devaluación. Esta última se ha visto acrecentada precisamente por el aumento del nivel medio de educación en los países. En efecto, actualmente los jóvenes tienen en promedio tres años más de estudio que sus padres, cifra que se elevó de 6.5 a 10 años en las áreas urbanas y de 3 a 6.5 en las rurales entre comienzos de los años ochenta y mediados de los noventa. Sin embargo, considerada la devaluación, sólo el 47% de los jóvenes urbanos y el 28% de los rurales lograron superar la educación de sus padres. Además, no todos consiguieron el capital educativo básico de 12 y 9 años de educación en las zonas urbanas y rurales respectivamente, y sólo lo lograron un 30% y un 12% del total de jóvenes de 20 a 24 años de edad (véase el cuadro IV.6).

#### 4. Perspectivas de la desigualdad

Las conclusiones del análisis de la relación entre el nivel educacional de la población, su inserción ocupacional y los ingresos del trabajo, permiten prever que, aun en condiciones de crecimiento económico sostenido, en la próxima década resultará difícil observar mejoras importantes en la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la región. Esto se debe a que el ingreso laboral, principal componente de la distribución, depende de un perfil ocupacional que, al menos en un 80%, se encuentra ya configurado.

En efecto, el examen de la relación entre la distribución del ingreso de los hogares y la estructura agregada de las ocupaciones de acuerdo a sus retribuciones, indica que cuatro de cada cinco de los ocupados pertenecientes al 40% de hogares de menores ingresos se desempeñan en ocupaciones de bienestar insuficiente (operarios, obreros, vigilantes, mozos, empleados domésticos o trabajadores agrícolas). En cambio, en el 10% de hogares de más altos ingresos alrededor de dos de cada tres ocupados se desempeñan en ocupaciones de bienestar suficiente (profesionales y técnicos) o también ocupan cargos de dirección.

El fuerte vínculo educación-ocupación-ingreso, que conforma el núcleo de la marcada desigualdad y rigidez de la distribución del ingreso, queda de manifiesto al verificar que entre los ocupados urbanos, los que se desempeñan en ocupaciones asociadas a bienestar insuficiente y pertenecen a hogares del 40% de menores ingresos, representan alrededor del 25% del empleo total urbano y captan sólo cerca del 10% del total del ingreso. En cambio, los ocupados en inserciones asociadas a bienestar suficiente y pertenecientes a hogares del 10% con mayores ingresos, representan alrededor del 7% del empleo urbano y acumulan en promedio un 25% del ingreso (CEPAL, 1998a).

---

<sup>40</sup> De acuerdo a lo anterior, se considera que existe superación educacional en la generación actual respecto de la anterior en el caso en que los jóvenes de 20 a 24 años de edad superan la educación promedio de sus padres en siete o más años cuando los padres tienen menos de tres años de estudio, en seis o más cuando los padres tienen entre tres y cinco años de estudio, y así sucesivamente hasta el caso en que se consideran uno o más años adicionales de educación cuando los padres alcanzan 13 o más años de estudio (CEPAL, 1998a).

Cuadro IV.6

**MOVILIDAD EDUCACIONAL INTERGENERACIONAL DE LOS JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD,  
SEGÚN SEXO Y ÁREA GEOGRÁFICA, AMÉRICA LATINA**

Sexo	Total	Movilidad educacional intergeneracional			
		Jóvenes que superan la educación de sus padres <sup>a</sup>		Jóvenes que no superan la educación de sus padres <sup>a</sup>	
		y logran un capital educativo básico <sup>b</sup>	y no logran un capital educativo básico <sup>b</sup>	y logran un capital educativo básico <sup>b</sup>	y no logran un capital educativo básico <sup>b</sup>
<b>Áreas urbanas</b>			Porcentajes		
Ambos sexos	100	30	17	7	46
Hombres	100	26	15	7	52
Mujeres	100	35	19	7	39
<b>Áreas rurales</b>					
Ambos sexos	100	12	16	1	71
Hombres	100	10	13	1	76
Mujeres	100	16	20	1	63

**Fuente:** CEPAL, sobre la base del cuadro IV.1.1 del *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), capítulo IV, Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.

<sup>a</sup> Esta superación considera la devaluación del capital educativo entre generaciones.

<sup>b</sup> Capital educativo básico se refiere a 12 o más años de estudio.

El perfil ocupacional que condicionará la estructura de remuneraciones y la distribución del ingreso en la próxima década, se encuentra en gran medida configurado. En los próximos 10 años, cerca del 80% de la población actualmente ocupada estará constituida por las mismas personas, debido a que la incorporación de nuevos integrantes a la población activa y la salida de personas de este contingente, modifican su composición a un ritmo que no supera el 3% por año. A su vez, el capital educativo y las oportunidades laborales de esas personas son predecibles y, en buena medida, responden a mecanismos de transmisión intergeneracional, tal como se señaló en los puntos anteriores de este capítulo.

## 5. Algunas implicaciones para la agenda actual de políticas públicas

A continuación se examinan algunas tendencias socioeconómicas y aspectos de las reformas en marcha en la región, que resultan claves por su impacto en la reproducción de las desigualdades de bienestar y su mantención en el tiempo. La pregunta es si estas tendencias, y las reformas, refuerzan los mecanismos reproductores de desigualdad o si, por el contrario, contribuyen a atenuarlos. En otras palabras, se trata de reflexionar acerca de la repercusión de las políticas públicas en la equidad y la igualdad de oportunidades de las personas, con independencia de su origen socioeconómico.

Las políticas dirigidas a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso deben incorporar como uno de sus objetivos inhibir la transmisión de bajo capital educacional entre generaciones. Ello supone efectuar intervenciones que potencien su acumulación y eviten o desactiven los procesos que la interrumpen. En este sentido, el efecto atenuador de las políticas públicas en la desigualdad distributiva del ingreso será mayor en la medida en que las intervenciones a través de los programas sociales acrecienten la cantidad y mejoren la calidad y la pertinencia de la educación a la que tienen acceso los estratos de menores ingresos, que participan menos en la distribución de capital educacional en la sociedad.

Para avanzar en la desactivación de los mecanismos regresivos de transmisión intergeneracional de las desigualdades hay dos ámbitos decisivos de acción: la educación y el empleo. Por ello, las reformas educacionales y laborales constituyen ejes centrales para una acción pública integrada en pos de grados crecientes de equidad social. Esto no debe conducir a ignorar la incidencia que también tienen las políticas de salud, vivienda, acceso a servicios básicos y otras, ni el papel que juegan los distintos tipos de transferencias a los hogares, pues éstas influyen en los mecanismos de transmisión intergeneracional de oportunidades, en combinación con o a través de la educación y el empleo.

En contraposición, las políticas redistributivas tienden primordialmente a reducir la desigualdad en cada momento del tiempo y su contribución a la desactivación de la reproducción de la desigualdad entre generaciones no es tan significativa, salvo en el caso de aquellas orientadas a reducir las desigualdades en la distribución del capital humano y físico. Por lo tanto, la búsqueda de una menor desigualdad sostenible en el largo plazo requiere poner énfasis en los mecanismos distributivos.

Los cambios educacionales de más largo plazo, que pueden resumirse en la tendencia a la universalización del acceso, pero no a su finalización, acompañados de elevados niveles de repetición y de deserción antes de completar el umbral básico de 12 años de estudio, junto a las acusadas diferencias en la calidad, tienden a mantener los mecanismos de transmisión de desigualdad ya aludidos.

Las reformas educativas en marcha, que buscan precisamente elevar la calidad y la equidad de los sistemas educativos, no pueden limitarse a modificar los factores intraescuela (curriculares, administrativos y financieros). Aunque fuesen exitosas, resultarán insuficientes para potenciar la acumulación de capital educacional y evitar al mismo tiempo que la desigualdad de su distribución se transmita de padres a hijos. Para potenciar su efecto, las reformas deben integrarse en un espacio más amplio de políticas sociales que permita contrarrestar el efecto negativo de las condiciones del hogar. Ello incluye abordar el tema del costo de oportunidad que representa para los hogares de bajos ingresos mantener a los niños y jóvenes en la escuela y fuera del mercado de trabajo, hacerse cargo de las consecuencias de un ambiente familiar inadecuado y de las insuficiencias en materia de vivienda y acceso a servicios básicos.

Las mejoras en el acceso a una educación de similar calidad tendrán escasos resultados si no se conjugan con políticas que prolonguen la permanencia en el sistema escolar de los jóvenes de los estratos medios y bajos. De allí que las iniciativas que buscan incrementar el ingreso de los hogares pobres vía transferencias monetarias focalizadas, o a través de arreglos institucionales que faciliten la incorporación al mercado de trabajo de los adultos inactivos del hogar, particularmente de las mujeres (acceso a guarderías infantiles, por ejemplo), tienen una repercusión directa en la equidad, al elevar los ingresos de los hogares más pobres, y también un efecto de más largo plazo, pues permiten que se prolongue la permanencia de los niños y adolescentes en la escuela.

En lo que se refiere a las tendencias en el empleo, sus características más destacadas son: la alta incidencia de las ocupaciones de baja productividad y bajo ingreso en el total del empleo generado; el elevado nivel de desempleo abierto, la flexibilización laboral y el aumento de las disparidades entre las retribuciones de los ocupados con mayor y menor calificación (véase el capítulo II). Todas ellas, sobre todo las dos primeras, adquieren especial relevancia en esta perspectiva de análisis porque, por una parte, limitan los procesos de acumulación de capital educativo y, por otra, muchas veces interrumpen esa acumulación al desencadenar estrategias familiares de supervivencia que estimulan la incorporación temprana de niños y adolescentes al mercado de trabajo: tres de cada cuatro de ellos, al hacerlo, dejan de estudiar.



## Capítulo V

# Algunos fenómenos que limitan tempranamente las oportunidades de bienestar

---

La niñez y la adolescencia son etapas del ciclo de vida en las que se define buena parte de las oportunidades de participación en la sociedad. Durante ellas se adquieren no sólo las habilidades básicas que permiten integrarse en la esfera productiva y generar los ingresos necesarios para acceder al bienestar, sino también aquellas requeridas para participar en los demás ámbitos de la sociedad, la cultura y la política. Es por eso que la inversión en la infancia y adolescencia debe considerarse como un medio para crear capital tanto humano como social y cultural, indispensable para una adecuada inserción en el mundo laboral, la formación de valores y el ejercicio de la ciudadanía.

Las posibilidades de bienestar de la población dependen decisivamente del desarrollo de niños y niñas, a su vez condicionado por aspectos tales como su situación nutricional y su salud en general, las condiciones sanitarias básicas de las viviendas en que residen, la capacidad económica del hogar, el ambiente educativo y el tipo de familia en la que crecen y, especialmente, las posibilidades de acceso a la educación y sus logros en ese ámbito (Labarca, 1996).

En este capítulo se examinan algunos fenómenos que afectan tempranamente las oportunidades de vida y bienestar de los niños y de los adolescentes. En particular, los que se refieren a insuficiencias

en cuanto al acceso y los logros de los menores en el ámbito de la educación primaria, el trabajo infantil y juvenil, la definición de roles laborales y la maternidad en la adolescencia. Todos ellos son fenómenos que aumentan significativamente su vulnerabilidad en esta etapa y comprometen seriamente sus oportunidades de bienestar futuro. Constituyen por ello los primeros eslabones de la cadena de reproducción intergeneracional de la desigualdad.

En concordancia con lo señalado en el capítulo anterior respecto del carácter central de la educación en la transmisión de las desigualdades de padres a hijos, en éste se pone énfasis en las deficiencias referidas a los logros educacionales en el ciclo primario. En relación con cada uno de los fenómenos mencionados se destacan las diferencias entre las condiciones que enfrentan los menores residentes en hogares de distintos estratos socioeconómicos y las disparidades entre zonas urbanas y rurales.

Recuadro V.1

#### CUANTO MÁS TEMPRANO SE APRENDE, MEJOR

Los niños que asistieron a establecimientos preescolares antes de los 4 años de edad, que viven con sus padres biológicos y cuyas madres completaron más de nueve años de educación formal, tienen mayores posibilidades de ser promovidos de grado y de obtener mejores notas que el resto de los niños de su generación. Esta es la principal conclusión del estudio *"Incidencia de la educación inicial, de las características del hogar y de la escuela en los resultados de los alumnos de primer año de escuelas públicas de Montevideo"*, elaborado por Ruben Tansini, del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

En este trabajo se investigaron los efectos de distintos factores en el rendimiento de los niños en el primer año del ciclo básico mediante un modelo probabilístico que incluye, entre otras variables, la edad en que el menor inició sus estudios, la composición de la familia, la existencia de libros en el hogar, la educación de la madre, el nivel de inasistencia y el haber contado con maestros suplentes o titulares. Una de las conclusiones principales es que *los niños que se inician tempranamente en la escuela, en particular los que combinaron educación preescolar pública y privada, tienen mayor probabilidad de obtener la promoción que los que no lo hicieron*. Más aún, los niños que iniciaron su educación a edad temprana obtuvieron mejores notas y registraron menores tasas de repetición que los que lo hicieron en forma tardía o no recibieron educación preescolar.

Entre los alumnos que comenzaron el ciclo preescolar antes de los tres años de edad, el porcentaje de promovidos al segundo año del ciclo primario con una calificación más alta MB (Muy Bueno) fluctúa entre 42% y 36%, mientras que entre aquellos que lo hicieron a los cinco años alcanza a 14%. Ese mismo porcentaje es de sólo 3% entre los niños que no concurrieron a establecimientos preescolares. Por ello, uno de los objetivos más relevantes de la reforma de la enseñanza iniciada en 1995 en Uruguay es, según este estudio, lograr la universalización de la educación inicial para los niños de 4 y 5 años de edad.

Los resultados que obtienen los niños están influenciados también por factores socioeconómicos correspondientes al hogar, a la escuela y al contexto en que se desarrollan. Tanto las condiciones socioeconómicas de la escuela como el "capital cultural del hogar" ejercen una influencia muy importante en el rendimiento de los alumnos. En efecto, se constató que la tasa de repetición decrece a medida que aumenta el número de libros en el hogar y, a la vez, se incrementa la proporción de niños promovidos con notas más altas. Los resultados indicaron, además, que los niños que viven con sus padres biológicos tienen mayores probabilidades de resultar promovidos, y aún más si la madre ha completado la educación primaria.

## 1. Insuficiencias y desigualdades en la adquisición de capital educativo

El examen de los avances logrados en los años noventa en los países latinoamericanos en cuanto a acceso y finalización de la educación primaria revela que no obstante las elevadas tasas globales de matrícula en ese ciclo, persisten importantes rezagos en la región, particularmente en las zonas rurales. En efecto, en la mayoría de los países entre 5% y 10% de los menores en dichas zonas acceden tardíamente a la educación primaria o quedan excluidos de ella. En las zonas urbanas, en cambio, el acceso ya es prácticamente universal y se ha logrado que más de 80% de las niñas y niños completen el cuarto grado y que más de 70% termine el ciclo primario<sup>41</sup> (véase el cuadro V.1).

Persisten, sin embargo, importantes insuficiencias en cuanto al logro de capital educativo a edades tempranas, que son crecientes a medida que se avanza en el ciclo básico; se manifiestan en un elevado porcentaje de repetición en los dos primeros grados de la educación primaria, en una alta proporción de niños que no termina los primeros cuatro grados o lo hace con rezago, y en la aún mayor proporción de niños que no completa la primaria, ciclo cuyo término constituye un logro necesario, pero insuficiente en relación con los requerimientos para incorporarse adecuadamente al mercado de trabajo. Ello queda claramente de manifiesto en las cifras del cuadro V.1: como promedio, en las zonas rurales dos de cada cinco niños no logran completar el ciclo primario, en tanto que en las urbanas, uno de cada seis menores interrumpe sus estudios antes de terminar la primaria o la completa con al menos dos años de rezago, lo que se traduce la mayoría de las veces en el abandono de la educación antes de cumplir 12 años de estudio. Este es actualmente el capital educacional mínimo para contar con altas posibilidades de ubicarse fuera de la pobreza durante la vida activa (CEPAL, 1994a).

Si bien durante los años noventa se registraron avances importantes a este respecto, las disparidades urbano-rurales en cuanto a acceso a la educación primaria se redujeron significativamente sólo en 4 de los 12 países para los que se dispone de antecedentes (Brasil, Honduras y Venezuela). También en Panamá la mejora del acceso a la primaria fue mayor en las zonas rurales que en las urbanas, de modo que hacia 1997 había disminuido significativamente la brecha urbano-rural existente en 1990.

---

<sup>41</sup> Aunque en algunos países el ciclo primario comprende siete, ocho y hasta nueve años de escolaridad (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela), su duración en la mayoría de los casos es de seis años. Por ello se estimó que para efectuar las comparaciones entre países resultaba más apropiado utilizar este número de años. Debido a que hay una tendencia a completar el número de años que comprende cada ciclo, una fracción del alumnado abandona la escuela, por lo que un ciclo primario gratuito y obligatorio de más de seis años tiende a traducirse en una mayor proporción de niños con más años de estudio.

Cuadro V.1  
**INSUFICIENCIAS DE LOS LOGROS EDUCATIVOS EN EL CICLO BÁSICO,<sup>a</sup>**  
**ZONAS URBANAS Y RURALES**  
*(Alrededor de 1997)*

País	Área geográfica	Rezago en la incorporación a la educación básica	Repetición en los dos primeros grados de la educación primaria	Interrupción o rezago en	
				el término de los primeros cuatro grados	el término de la educación primaria
(Porcentajes)					
Argentina	Urbano	1	...	...	8
	Rural	...	...	...	...
Brasil	Urbano	5	26	29	44
	Rural	12	53	63	76
Chile	Urbano	1	10	5	8
	Rural	1	20	13	21
Colombia	Urbano	5	14	14	24
	Rural	9	41	46	59
Costa Rica	Urbano	2	20	14	14
	Rural	3	21	23	29
El Salvador	Urbano	5	14	15	18
	Rural	14	41	43	59
Honduras	Urbano	6	11	14	23
	Rural	10	25	31	45
México	Urbano	2	...	...	10
	Rural	3	...	...	33
Nicaragua	Urbano	6	17	19	28
	Rural	...	...	...	...
Panamá	Urbano	1	7	6	8
	Rural	1	18	16	17
Paraguay	Urbano	2	10	11	18
	Rural	7	17	...	...
Uruguay	Urbano	1	8	6	8
	Rural	...	...	...	...
Venezuela	Urbano	3	11	10	15
	Rural	4	21	29	42
Promedio si	Urbano	3	13	12	17
	Rural	6	28	33	42

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

<sup>a</sup> Para la definición de los indicadores, véase el recuadro V.2.



**Recuadro V.2**

**INDICADORES UTILIZADOS PARA ANALIZAR LAS DEFICIENCIAS Y  
DESIGUALDADES EN CUANTO A LOGROS EDUCATIVOS EN EL CICLO BÁSICO**

A continuación se describen los cuatro indicadores utilizados para analizar el nivel de rezago al inicio del ciclo escolar, la repetición en los dos primeros grados de la educación primaria y el rezago o interrupción en el término de los primeros cuatro grados y del ciclo básico de educación, sobre la base de información recopilada en las encuestas de hogares que periódicamente llevan a cabo los países de la región.

**Indicador de rezago al inicio del ciclo escolar:** Porcentaje de niños y niñas de ocho o nueve años de edad que no asisten a la escuela dos años después de la edad oficial de ingreso a la educación primaria (según sea ésta a los seis o a los siete años en el país).

**Indicador de repetición en los dos primeros grados:** Porcentaje de niños y niñas de 9 o 10 años de edad (según sea la edad oficial de ingreso a la educación primaria en el país) que asisten a la escuela y que a dicha edad no han completado al menos dos años de estudio.

**Indicador de rezago o interrupción en el término de los primeros cuatro grados:** Porcentaje de niños y niñas de 12 o 13 años de edad (según sea la edad oficial de ingreso a la educación primaria en el país) que no han completado al menos cuatro años de estudio, estén asistiendo a la escuela o no.

**Indicador de rezago o interrupción en el término del ciclo básico de educación:** Porcentaje de niños y niñas de 14 o 15 años de edad (según sea la edad oficial de ingreso a la educación primaria en el país) que no han completado al menos seis años de estudio, estén asistiendo a la escuela o no.

El examen de las desigualdades en materia de logros educativos se realizó mediante la comparación de estos indicadores entre los niños pertenecientes a los dos cuartiles extremos de la distribución del ingreso de los hogares: el cuartil 1 corresponde al 25% de hogares de más bajos ingresos y el cuartil 4 al 25% de hogares más ricos.

Por otra parte, sólo en tres países disminuyeron apreciablemente las disparidades urbano-rurales en cuanto al porcentaje de niños que completan seis años de educación (Panamá, Honduras y Venezuela), de modo que persisten las desigualdades derivadas del rezago educacional en las áreas rurales. Entre los países examinados, Brasil y Honduras y, en menor medida, Venezuela, son los que presentan las mayores disparidades al respecto.

Las deficiencias en el ciclo básico se manifiestan también en elevadas tasas de repetición en los dos primeros grados. Los altos costos privados y sociales que entraña la repetición escolar,<sup>42</sup> así como su impacto negativo en las tasas de deserción, tornan preocupante el hecho de que en América Latina la eficiencia interna de la educación primaria siga siendo baja y que en la mayoría de los países persistan disparidades muy pronunciadas entre zonas urbanas y rurales y entre estratos socioeconómicos. En promedio, 13% de los niños de zonas urbanas y 33% de los residentes en zonas rurales presentan al menos dos años de rezago al término del segundo grado de la primaria, como consecuencia de los elevados niveles de repetición y del ingreso tardío al ciclo. Las desigualdades son todavía mayores entre estratos: en el 25% de hogares más pobres la tasa de repetición (20%) sextuplica con creces la que se registra entre los menores pertenecientes al 25% de hogares de ingresos más altos (véase el cuadro V.2).

<sup>42</sup> La repetición también aumenta los costos totales, dado que dificulta el cumplimiento de los objetivos de programas sociales, como los de alimentación complementaria en la escuela, que tienen un alto costo por alumno.

**Cuadro V.2**  
**DESIGUALDADES DE LOS LOGROS EDUCATIVOS EN EL CICLO**  
**BÁSICO <sup>a</sup> SEGÚN NIVELES DE INGRESO, ZONAS URBANAS**

(Alrededor de 1997)

País	Cuartil de ingresos del hogar	Rezago en la incorporación a la educación básica	Repetición en los dos primeros grados de la educación primaria	Interrupción o rezago en	
				el término de los primeros cuatro grados	el término de la educación primaria
(Porcentajes)					
Argentina	Cuartil 1	2	...	...	18
	Cuartil 4	0	...	...	0
Brasil	Cuartil 1	8	44	48	67
	Cuartil 4	1	5	5	13
Chile	Cuartil 1	2	14	8	14
	Cuartil 4	0	4	2	2
Colombia	Cuartil 1	8	21	23	35
	Cuartil 4	2	7	4	12
Costa Rica	Cuartil 1	3	30	17	23
	Cuartil 4	0	3	3	4
El Salvador	Cuartil 1	9	19	25	29
	Cuartil 4	1	5	2	3
Honduras	Cuartil 1	10	19	18	33
	Cuartil 4	4	3	10	9
México	Cuartil 1	4	...	...	16
	Cuartil 4	0	...	...	0
Nicaragua	Cuartil 1	9	22	24	35
	Cuartil 4	0	6	12	18
Panamá	Cuartil 1	1	12	8	12
	Cuartil 4	0	1	2	2
Paraguay	Cuartil 1	7	17	19	23
	Cuartil 4	0	3	4	10
Uruguay	Cuartil 1	2	15	8	13
	Cuartil 4	0	0	5	0
Venezuela	Cuartil 1	5	16	15	25
	Cuartil 4	1	2	2	8
Promedio simple	Cuartil 1	5	20	19	26

Fuente: CEPAL, *Política social de América Latina, 1993* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, mayo de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

<sup>a</sup> Para la definición de los indicadores, véase el recuadro V.2.

Estos promedios encubren situaciones muy disímiles entre países, lo que obliga a interpretar las cifras con cautela. En efecto, la repetición en los dos primeros grados está determinada, entre otros factores, por el régimen y las prácticas de promoción y reprobación vigentes, que varían mucho de un país a otro. Así, una disminución del rezago escolar puede no deberse a un aumento de la eficiencia educacional, sino a la introducción de un sistema de promoción automática o a una evaluación menos estricta del rendimiento escolar.<sup>43</sup>

Por su parte, las desigualdades de origen socioeconómico entre logros educativos al término del ciclo primario son también más pronunciadas que las disparidades por ubicación geográfica y, al igual que éstas, se registran tanto en los países que presentan tasas relativamente bajas de cobertura de la matrícula en ese nivel, como en aquellos en que ésta es más amplia (véase el gráfico V.1). Así, en las zonas urbanas, sólo 6% de los menores que residen en el 25% de hogares de más altos ingresos abandonan la escuela o se encuentran rezagados al término de la primaria; en el 25% de hogares más pobres ese porcentaje se eleva a 26%. Estas diferencias se ahondan a lo largo del ciclo básico, pues ya son evidentes al término del cuarto grado (4% y 19% entre los niños de uno y otro estrato), y derivan, en parte, de las diferencias entre las tasas de rezago escolar en los dos primeros grados: 3% y 20%, respectivamente (véase el cuadro V.2).

Dos aspectos merecen destacarse. En primer lugar, durante los años noventa en algunos países se registraron avances hacia una menor desigualdad de logros educativos entre los niños de hogares de distintos estratos socioeconómicos, aunque las diferencias siguen siendo considerables. Los progresos en materia de cobertura del sistema escolar y disminución de la deserción han beneficiado proporcionalmente más a los niños de los estratos medios y bajos. Esto se ilustra en el recuadro V.3, donde se muestra que tanto los indicadores de repetición en los dos primeros grados, como los de término de los cuatro primeros años del ciclo básico y del ciclo completo, registraron mejorías mayores entre los niños del cuartil más pobre o de los dos cuartiles más bajos de la distribución del ingreso, que se tradujeron en un acortamiento de las distancias respecto de los niños del estrato superior.

En segundo lugar, durante los años noventa se acentuaron las diferencias en favor de las niñas en materia de logros educacionales durante la primaria que existían a fines de la década de 1980. En los años noventa, el rezago escolar disminuyó relativamente más entre ellas que entre los niños en 7 de 9 países, y en 9 de 10 se mantuvo o se amplió en favor de las niñas la proporción que termina el cuarto grado de la educación básica. Lo mismo aconteció en 8 de 12 países con respecto al porcentaje de los que cumplen un mínimo de seis años de educación primaria.

---

<sup>43</sup> Además, cabe recordar que la repetición se estimó de manera indirecta, a partir del rezago escolar. Este indicador depende principalmente de la repetición, pero también, aunque en menor medida, de la edad de ingreso al primer grado. Un aumento del porcentaje de niños y niñas que se incorpora al ciclo primario a la edad oficialmente estipulada se traduce en una disminución de las tasas de rezago dos años después.

Recuadro V.3

**EVOLUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES ENTRE LOGROS EDUCATIVOS EN EL CICLO BÁSICO DURANTE LOS AÑOS NOVENTA**

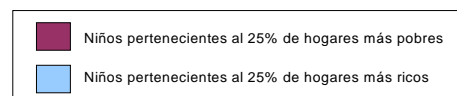
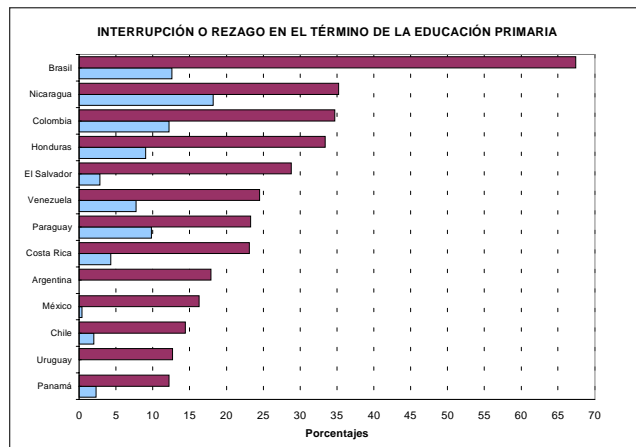
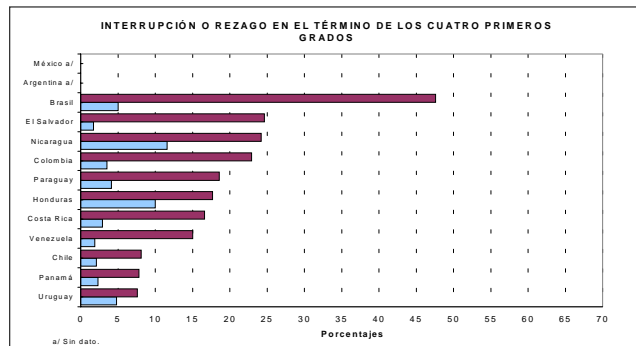
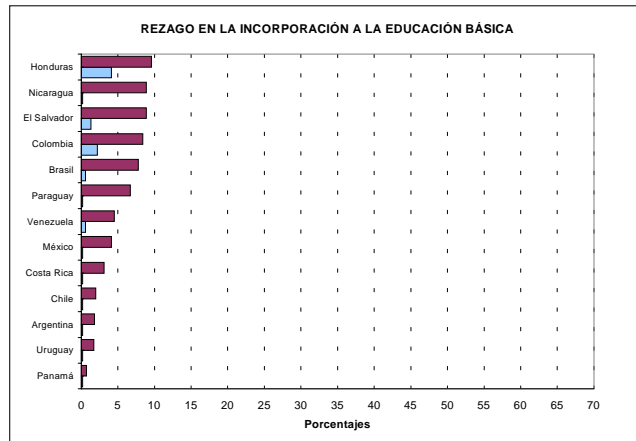
*(Zonas urbanas)*

<b>Años noventa</b>	<b>Tasa de repetición en los dos primeros grados</b>	<b>Porcentaje de niños y niñas que terminan el 4º grado</b>	<b>Porcentaje de niños y niñas que terminan la primaria</b>
1. Los cuartiles 1 y 2 mejoraron más o desmejoraron menos que el total <sup>a</sup>	Brasil Costa Rica Honduras	Brasil Chile Venezuela	Panamá
2. El cuartil 1 mejoró más o desmejoró menos que el total	Chile Colombia Panamá	Costa Rica Panamá Uruguay	Colombia Costa Rica Uruguay
3. El cuartil 2 mejoró más o desmejoró menos que el total	Ecuador	Colombia Ecuador Honduras	Chile Ecuador Honduras México Venezuela
4. El cuartil 1, el 2, o ambos mejoraron menos o desmejoraron más que el total	Uruguay Venezuela	Paraguay	Argentina Brasil Paraguay

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

<sup>a</sup> Las mejoras fueron proporcionalmente mayores que entre la población en su conjunto, o bien los deterioros fueron menores, lo que en ambos casos denota una reducción de la desigualdad entre estratos socioeconómicos.

**Gráfico V.1**  
**DESIGUALDADES ENTRE LOGROS EDUCATIVOS EN EL CICLO BÁSICO**  
**SEGÚN NIVELES DE INGRESO, ZONAS URBANAS**  
 (Alrededor de 1997)



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

La acentuación de estas diferencias entre ambos sexos se ha traducido en una permanencia más prolongada de las mujeres en el sistema escolar y, por ende, en una elevación de sus niveles educacionales, lo que ha facilitado su creciente incorporación al mercado de trabajo (véase el recuadro V.4). En este caso, la ampliación de las diferencias según género con respecto a los logros educacionales ha sido un factor atenuador de las desigualdades de ingreso al facilitar la participación laboral de las mujeres de los hogares más pobres y acrecentar su aporte al ingreso familiar.

El mayor rezago en el logro de capital educacional a edades tempranas en las zonas rurales plantea un reto importante a las políticas pertinentes: a las dificultades de los niños que habitan en zonas apartadas para acceder a la escuela se agregan, en muchos casos, los problemas vinculados a la pertenencia a minorías étnicas. Estas circunstancias obstaculizan la universalización por la falta de escuelas en general y, más específicamente, de escuelas que respondan a las particularidades culturales de los estudiantes.

El desafío en las zonas urbanas consiste en incorporar y retener en la escuela a los niños y niñas de los estratos pobres, para los cuales la desestructuración familiar, la menor valoración otorgada a la educación y otras condiciones adversas en el hogar de origen, tornan difícil y costoso elevar los niveles de acceso ya alcanzados.

El objetivo de universalizar el término de la educación básica podría parecer poco exigente si se consideran las elevadas tasas de matrícula primaria que muestran los registros administrativos, especialmente a la luz de las exigencias actuales en materia de capital educacional. Sin embargo, debe interpretarse desde una perspectiva nacional, como un objetivo que es necesario cumplir tanto en zonas urbanas como rurales y en **todos los estratos socioeconómicos**. Naturalmente, el rezago de las zonas rurales y de los grupos de menores ingresos vuelve más ambicioso este propósito en los países donde estas desigualdades son mayores.

En lo que respecta a esta meta, el desafío para las políticas educacionales es doble. Por una parte, dado que las desigualdades se manifiestan claramente a la edad en que deberían completarse los primeros cuatro grados, habría que orientar los esfuerzos no sólo a aumentar la proporción de niños y niñas que termina ese primer ciclo, mediante la mejoría de la calidad de la educación y la extensión de su acceso a los estudiantes de todos los estratos. A medida que se elevan las tasas de cobertura de primaria, cobra mayor importancia la adecuación de los contenidos impartidos, el mejoramiento tanto de los sistemas de medición como de la calidad de la educación y los esfuerzos dirigidos a reducir la deserción escolar.

Por otra parte, allí donde persistan rezagos en cuanto a la cobertura de la educación básica en las zonas rurales y los estratos de menores ingresos, debería buscarse tanto una mayor equidad en el acceso como una mejoría de la calidad de la educación. Con respecto al primero de estos objetivos, el establecimiento de programas sociales de complementación alimentaria y de salud y, si éstos ya existieran, su evaluación y seguimiento, deben ser componentes importantes de las políticas de igualación de oportunidades por su positivo efecto sobre el aprendizaje, en la medida en que permiten contrarrestar las carencias del hogar y mejorar los índices de retención escolar.

**Recuadro V.4**

**EVOLUCIÓN DE LAS DIFERENCIAS VINCULADAS AL GÉNERO ENTRE LOS LOGROS EDUCACIONALES DURANTE LOS AÑOS NOVENTA**

*(Zonas urbanas y rurales)*

Evolución de las diferencias entre hombres y mujeres durante los años noventa	Tasa de repetición en los dos primeros grados	Porcentaje de niños y niñas que terminan el 4º grado	Porcentaje de niños y niñas que terminan la primaria
1. Disminuyeron las diferencias en favor de las mujeres	Costa Rica	Venezuela	Colombia a/ Ecuador a/ Honduras Uruguay a
2. Se mantuvieron las diferencias en favor de las mujeres	Chile	Chile Ecuador a Honduras Panamá Paraguay a Uruguay a	Chile Costa Rica Panamá
3. Aumentaron las diferencias en favor de las mujeres	Brasil Colombia a Ecuador a Honduras Panamá Uruguay a Venezuela	Brasil Colombia a Costa Rica	Argentina a Brasil México Paraguay a Venezuela

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

<sup>a</sup> Sólo zonas urbanas.

## 2. Trabajo infantil y definición temprana de roles

### a) Consideraciones generales

La percepción del trabajo infantil como un problema social, contrario al desarrollo físico y psíquico adecuado de los menores, se ha generalizado progresivamente. Sin embargo, en todas las sociedades los niños han participado y siguen participando, en mayor o menor grado, en los procesos de producción, intercambio y prestación de servicios necesarios para el desenvolvimiento del grupo familiar. La consideración más abiertamente negativa de este fenómeno tiene sus raíces en la aparición del trabajo infantil asalariado, es decir, en su utilización por personas ajenas a la familia.

En la mayoría de los casos, el trabajo infantil tiene su origen en las situaciones de pobreza vividas por segmentos importantes de la población. Entre sus causas fundamentales destacan el desempleo y el subempleo, los ingresos precarios y, en general, la desigual distribución de bienes y beneficios sociales que erosiona la calidad de vida de las familias.

En sus orígenes, el trabajo infantil estuvo asociado a las economías agrícolas de subsistencia, en las que representaba una contribución complementaria al ingreso familiar mediante el desempeño de tareas necesarias para la sobrevivencia de núcleos familiares que funcionaban como unidades de producción. Con el avance de los procesos de urbanización y modernización, esta modalidad de trabajo familiar ha ido dando paso a otras, más ligadas a las oportunidades de empleo fuera del hogar, permanentes o esporádicas. La modalidad más negativa de trabajo infantil es precisamente el trabajo asalariado, pues se utiliza al niño como mano de obra barata, en sustitución de los adultos, lo que perjudica, entre otros, los procesos de escolarización y la educación en general. Se ha comprobado que los niños que trabajan, principalmente los asalariados, tienden a repetir con mayor frecuencia y entre ellos se registran las más altas tasas de atraso pedagógico y deserción escolar (OIT, 1983).

A medida que se ha ido tomando conciencia de lo nocivo del trabajo infantil y de la necesidad de instaurar la escolaridad obligatoria, se han adoptado gradualmente medidas legislativas y de orden práctico, que no sólo buscan brindar bienestar al niño, sino también proteger el empleo y los ingresos de los adultos. En efecto, es sabido que los niños que ingresan a la fuerza de trabajo normalmente privan a un adulto de un empleo determinado, a la vez que lo desempeñan por una remuneración mucho menor. El trabajo infantil se presenta así como un fenómeno negativo no sólo para el desarrollo de los menores, sino también para la sociedad en general, ya que tiende a aumentar el desempleo y a comprimir los ingresos de los adultos, situación que refuerza la presión para una definición temprana de roles laborales.

A continuación se examinan las tendencias del trabajo infantil y adolescente en países de América Latina durante la década de 1990, su impacto en la economía de los hogares y sus negativos efectos en la escolarización de quienes lo desempeñan.

## **b) Magnitud del trabajo infantil y adolescente y su evolución en los años noventa**

A pesar de que el trabajo infantil y adolescente tiende a ocultarse —por motivos legales, culturales y debido a las propias deficiencias de información—, los antecedentes disponibles acerca de su magnitud indican que afecta a una elevada proporción de estos grupos de edad en la región. Hacia 1997, 22% de los niños y adolescentes entre 13 y 17 años desempeñaban labores remuneradas, la gran mayoría de los cuales, por ese motivo, había abandonado sus estudios. Debido a que la gravitación de este fenómeno aumenta con la edad, dicho porcentaje se elevaba a 27%, como promedio en la región, entre los adolescentes de 15 a 17 años de edad. Asimismo, sigue siendo más frecuente entre los menores de zonas rurales que entre los que residen en zonas urbanas: 33% y 15%, respectivamente (véase el cuadro V.3).



**Cuadro V.3**  
**NIÑOS Y ADOLESCENTES DE 13 A 17 Y DE 15 A 17 AÑOS DE EDAD**  
**QUE TRABAJAN**  
*(Alrededor de 1997)*

País		Total		Urbano			
		13 a 17 años	15 a 17 años	13 a 17 años	15 a 17 años	13 a 17 años	15 a 17 años
<i>(En porcentajes)<sup>a</sup></i>							
Argentina	1990	...	...	13	19	...	...
	1997	...	...	7	9	...	...
Bolivia	1990	...	...	17	21	...	...
	1997	39	44	17	22	68	76
Brasil	1990	39	48	32	42	56	63
	1996	36	44	29	38	61	67
Chile	1990	7	10	5	7	17	24
	1996	6	8	5	7	11	16
Colombia	1990	28	33	17	21	41	47
	1997	18	23	11	15	27	34
Costa Rica	1990	25	32	15	21	32	40
	1997	22	28	12	17	28	36
Ecuador	1990	...	...	18	23	...	...
	1997	...	...	16	20	...	...
El Salvador	1995	25	30	17	22	33	39
	1997	20	24	12	16	28	33
Honduras	1990	31	40	22	29	37	47
	1997	35	44	26	34	42	51
México	1990	21	28	16	22	29	37
	1996	23	30	16	22	33	41
Nicaragua	1997	...	...	16	19	...	...
Panamá	1991	17	17	13	13	28	28
	1997	11	15	5	7	19	26
Paraguay <sup>b</sup>	1990	...	...	24	32	...	...
	1996	...	...	29	34	...	...
Rep. Dominicana	1992	20	27	19	25	21	30
	1997	15	19	15	19	15	19
Uruguay <sup>c</sup>	1990	...	...	16	20	...	...
	1997	...	...	15	17	...	...
Venezuela	1990	13	17	...	...	...	...
	1997	14	19	...	...	...	...
Promedio simple	1990	23	28	17	23	33	39
	1997	22	27	15	20	33	40

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

<sup>a</sup> Porcentaje en relación con el total de niños y adolescentes del grupo etario.

<sup>b</sup> Corresponde a Asunción y áreas urbanas del Departamento Central.

<sup>c</sup> Debido al diseño de la encuesta se consideró a los adolescentes de 14 a 17 años.

Existen, sin embargo, notables diferencias en cuanto a la magnitud del trabajo infantil entre los países de la región, en gran medida asociadas a los niveles de ingreso, de pobreza, de cobertura educacional y de retención de la población infantil y adolescente en la escuela. En atención a ello, pueden distinguirse tres grupos de países:

- Argentina, Panamá y Chile son los que muestran proporciones más bajas de trabajo infantil y adolescente, inferiores a 7%.

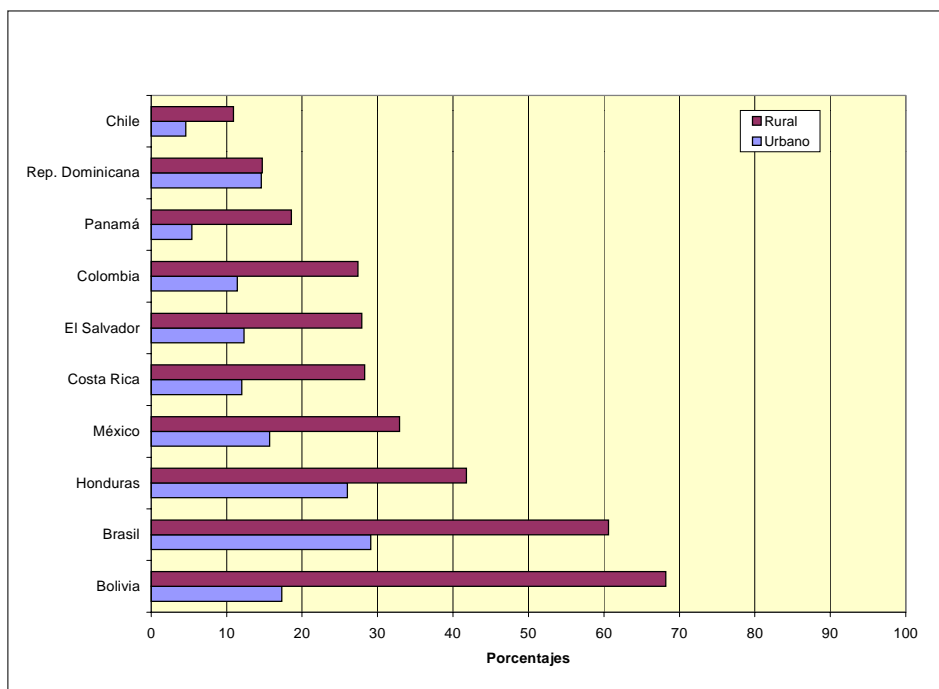
- Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela presentan niveles intermedios, que fluctúan entre 7% y 15%.

- Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México y Paraguay, en cambio, registran los niveles más altos, ya que allí trabaja más de un 15% de los niños y adolescentes entre 13 y 17 años de edad.

Cabe desatacar que los países con niveles más bajos de trabajo infantil y adolescente son también los que mostraron el mejor desempeño durante la década de 1990. En dos de ellos (Argentina y Panamá) disminuyó la proporción de menores ocupados, mientras que en Chile se mantuvo.

La evolución más negativa se observó, en cambio, en los países que a comienzos de los años noventa exhibían las tasas más altas de trabajo infantil, ya que sólo en Ecuador se ha logrado disminuirlas.

**Gráfico V.2**  
**NIÑOS Y ADOLESCENTES ENTRE 13 Y 17 AÑOS DE EDAD QUE TRABAJAN,**  
**ZONAS URBANAS Y RURALES, 1997**



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

Durante la década de 1990, la proporción de adolescentes que trabajan disminuyó en algo más de la mitad de los países, mientras que en un tercio de ellos se registró un aumento. Este fenómeno, que limita fuertemente el capital humano y las oportunidades de bienestar futuro de los jóvenes, tuvo una evolución aun menos favorable en el caso de los menores de 15 años, grupo respecto del cual se han establecido claras normas que prohíben su contratación.

### c) Contribución del trabajo de los menores al ingreso familiar y su impacto en la pobreza

Si bien el trabajo remunerado que realizan los niños y adolescentes reduce en forma apreciable el nivel de educación que logran alcanzar, los recursos que generan incrementan, en ocasiones sustancialmente, el ingreso de sus hogares.

En las áreas urbanas, estos recursos representan entre la cuarta y la sexta parte del total de los ingresos familiares. Igual cosa ocurre en las zonas rurales. Como cabía esperar, en ambas zonas los ingresos derivados del trabajo infantil constituyen una fracción más elevada del total de los recursos en el caso de los estratos de menores ingresos. En el 25% de hogares más pobres, llegan a representar, en promedio, cerca de 30% del ingreso familiar, proporción que se reduce a alrededor de 10% en el 25% de hogares de más altos ingresos.

Cuadro V.4

**IMPACTO EN LA POBREZA DE LOS INGRESOS DERIVADOS DEL TRABAJO  
INFANTIL Y ADOLESCENTE, ZONAS URBANAS, 1992**  
(En porcentajes)

País	Hogares con menores que trabajan			Total de hogares	
	Porcentaje del total de hogares	Incidencia de pobreza considerado el ingreso que aportan los niños	Incidencia de pobreza excluido el ingreso que aportan los niños	Incidencia de pobreza considerado el ingreso que aportan los niños	Incidencia de pobreza excluido el ingreso que aportan los niños
Argentina	4	9	18	10	10
Bolivia	8	35	45	46	46
Brasil	14	54	64	43	44
Chile	3	35	55	28	28
Colombia	5	43	54	38	39
Costa Rica	8	23	42	25	27
Honduras	17	81	86	73	74
México	10	51	60	36	37
Uruguay	4	18	29	8	8
Venezuela	7	32.5	50	33.1	34.4

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

Una forma de aquilatar su efecto en el bienestar de los hogares es a través de su impacto en los niveles de pobreza. Un examen en 10 países de la región indica que el trabajo de niños y adolescentes en zonas urbanas reduce fuertemente la incidencia de la pobreza en sus hogares: entre 5 y 20 puntos porcentuales. Sin embargo, debido a que los que cuentan con miembros de 13 a 17 años de edad que trabajan remuneradamente representan una fracción relativamente baja del total —entre 4% y 17% en los países examinados—, la disminución global de la incidencia de la pobreza atribuible a este factor fluctúa sólo entre 0.5 y 1.5 puntos porcentuales (véase el cuadro V.4).

Esta baja incidencia del trabajo infantil y adolescente en los niveles globales de pobreza y su elevado impacto en los hogares donde éste se concentra,<sup>44</sup> subrayan el imperativo de impulsar políticas que alivien las necesidades **presentes** de estos hogares, a fin de postergar la incorporación de los jóvenes al mundo laboral y permitir que acumulen el capital educacional necesario para su bienestar **futuro**.

#### **d) Costos de oportunidad del trabajo infantil en términos educacionales y su valoración económica**

Por regla general, el ingreso temprano al mercado de trabajo va precedido del abandono del sistema educacional, y los ingresos generados por los niños y adolescentes tienen un alto costo de oportunidad en términos de educación. En efecto, los varones entre 13 y 17 años de edad que trabajan logran, en promedio, dos años menos de educación que los que no lo hacen, cifra que es sólo levemente inferior entre las mujeres. Esta pérdida representa entre 10% y 25% del total de años de estudio que alcanzan típicamente los jóvenes a esas edades. Además, quienes sufren esa merma terminan acumulando un déficit educacional superior a dos años de estudio con respecto a los que se incorporan al mundo laboral entre los 18 y 24 años de edad.

Esta pérdida de dos años de educación, en promedio, se traduce en una merma de ingresos de alrededor de 20% durante la vida activa (CEPAL, 1995). Puede estimarse que dicha merma para quienes se incorporan al trabajo en la adolescencia equivale a entre cuatro y seis veces los ingresos que dejarían de percibir si permanecieran en el sistema educacional en vez de trabajar.

Las consecuencias adversas de esta reducción del capital educacional no sólo se traducen en menores ingresos durante la vida activa. Los nuevos hogares que formen esos jóvenes se caracterizarán por un clima educacional deficiente, familias más numerosas e ingresos laborales escasos, por lo que los logros educacionales de los hijos serán menores. De este modo, los costos económicos que entraña el trabajo de niños y adolescentes pasa a constituir un eslabón más en la cadena de transmisión de las desigualdades de padres a hijos. Estas consecuencias fundamentan los argumentos en favor del diseño de programas focalizados en los sectores con mayores carencias, donde es más habitual la definición temprana de roles laborales, en el caso de los varones con mayor frecuencia remunerados y fuera del hogar, y en tareas del hogar y sin remuneración en el de las mujeres. Estos programas debieran orientarse a complementar los ingresos de los hogares, al menos en los montos que aportarían los menores, a fin de retenerlos en el sistema educacional. Tales programas tendrían que ser objeto de un riguroso seguimiento que estimule la inversión en ellos y dé cuenta de los logros que se alcancen.

<sup>44</sup> Si los hogares urbanos con niños y adolescentes que trabajan no contaran con esos ingresos, la incidencia de la pobreza se elevaría entre 10% y 20%, lo que significa que ésta aumentaría entre 25% y 100% en el subconjunto de hogares que tienen niños y adolescentes que trabajan.

### 3. Maternidad en la adolescencia

Uno de los fenómenos abiertamente reconocidos como factor de reproducción de la pobreza, de deterioro de las condiciones de vida y de limitación de las oportunidades de bienestar futuro es la maternidad en la adolescencia. Si bien forma parte del patrón cultural de algunas regiones y grupos sociales, ha sido definido creciente y generalizadamente como un factor de riesgo biológico, económico y social.

La ocurrencia del embarazo adolescente, que se origina en comportamientos sexuales ligados a déficit económicos, sociales, educacionales y psicológicos, conduce habitualmente a cuatro situaciones, cada una con sus propias consecuencias: el aborto, la condición de madre soltera, el matrimonio forzado (que típicamente culmina en el desmembramiento familiar) y el abandono (sea como adopción o cargo del hijo a otros familiares). Tras cualquiera de estas situaciones subyacen los riesgos biológicos conexos: las adolescentes tienden a ser más propensas a las complicaciones del embarazo, al parto prematuro, a tener hijos con bajo peso al nacer y a una mayor morbilidad y mortalidad materna<sup>45</sup> y feto-neonatal; el niño tiene mayores posibilidades de nacer con desnutrición y potenciarla en el período posnatal. Estos riesgos biológicos determinan que el embarazo adolescente deba considerarse como de alto riesgo.

Desde el punto de vista social, tanto sus causas como sus consecuencias tienen los mismos denominadores: la situación socioeconómica y los patrones culturales asociados a ésta. Existe consenso en el sentido de que el origen del embarazo y la maternidad adolescente está estrechamente relacionado con la situación económica y social en que viven las familias de las adolescentes y que propicia conductas sexuales de riesgo: pobreza, baja educación formal, nula o escasa educación sexual, patrones familiares disfuncionales y otros.

Por otra parte, del embarazo y la maternidad adolescentes se reconocen consecuencias como el aborto y el abandono infantil, el escaso acceso a control prenatal, el acortamiento del intervalo intergenésico, y otros factores limitantes para el bienestar futuro de la madre y su hijo: abandono de los estudios, incorporación temprana al mercado de trabajo, arreglos familiares inestables e inadecuados y déficit en el proceso de socialización del niño.

A continuación se analiza el hecho de que la maternidad adolescente<sup>46</sup> es expresión y, a la vez, mecanismo clave para la transmisión intergeneracional de la falta de oportunidades para alcanzar un adecuado bienestar.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, la toxemia y las complicaciones de parto derivadas de la desproporción feto-pelvis.

<sup>46</sup> Para una definición del indicador utilizado, véase el recuadro V.5.

### MATERNIDAD ADOLESCENTE: UN MÉTODO PARA EL EXAMEN DE SUS CARACTERÍSTICAS E IMPLICACIONES SOCIOECONÓMICAS

En el análisis del comportamiento reproductivo de la población es interesante examinar lo que sucede en la adolescencia por sus implicaciones sociales y económicas. Los indicadores más utilizados para ello son la tasa de fecundidad entre los 15 y 19 años de edad y la proporción de mujeres que tuvieron su primer hijo antes de los 20 años, ambos fuertemente correlacionados por ser mediciones de un mismo fenómeno: la maternidad adolescente.

El cálculo de estos indicadores se realiza habitualmente a partir de registros administrativo-estadísticos o de datos de encuestas demográficas y de salud, que tienen adecuada representatividad, pero muy escaso potencial para relacionar el fenómeno con las características y las repercusiones socioeconómicas que ese hecho genera para la adolescente, el niño y su familia.

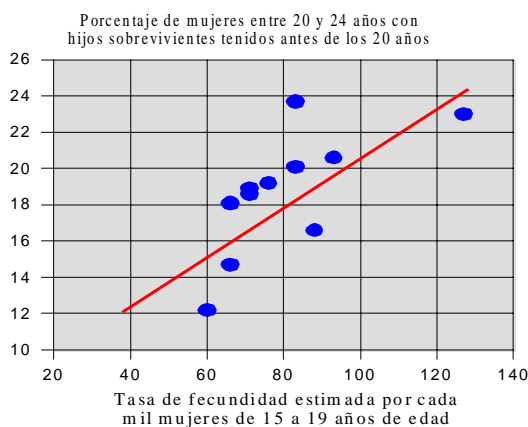
Por su parte, el indicador presentado y utilizado en este capítulo es una aproximación a la proporción de mujeres que tuvieron su primer hijo antes de los 20 años: mide, entre las mujeres de 20 a 24 años de edad, la proporción de ellas con hijos sobrevivientes tenidos antes de los 20 años de edad (véase el gráfico). Este enfoque presenta un sesgo que subestima la proporción de mujeres que tuvieron su primer hijo antes de los 20 años, debido a la mortalidad infantil, que difiere según estratos socioeconómicos. Sin embargo, el indicador tiene múltiples ventajas para el análisis demo-socio-económico, lo que justifica su uso considerando además que en lugar de exagerar el fenómeno arroja una estimación por debajo de su nivel real. El numerador de la proporción corresponde a las mujeres de 20 a 24 años edad, menos la de su hijo mayor, da un valor inferior a 20; en el denominador se suman todas las mujeres de 20 a 24 años de edad.

Sus ventajas pueden sintetizarse así:

- su cálculo, a partir de los datos de encuestas permanentes de hogares de propósitos múltiples, permite una gama de análisis socioeconómicos vinculados a la magnitud y evolución de la maternidad adolescente, desde el examen de su nivel para diferentes estratos hasta el estudio del costo de oportunidad educacional para la madre adolescente y de la situación social y familiar de los hijos de madres adolescentes;

- la mayor calidad y amplitud de los datos que estas encuestas de hogares recogen sobre situación laboral, ingresos, educación, acceso a servicios básicos y otros aspectos en relación con las madres, los niños y sus hogares, así como la frecuencia anual de su realización en los países de América Latina y el Caribe, confieren a este indicador importantes ventajas para el análisis y seguimiento periódico del fenómeno;

- como el indicador se calcula a partir de datos de una encuesta no específicamente orientada al tema reproductivo, mejora significativamente la visibilidad estadística de la maternidad adolescente, debido a que las edades de la madre y del hijo son declaradas en un marco amplio de datos socioeconómicos, lo que prácticamente elimina la posibilidad de que el entrevistado oculte la situación a causa de la estigmatización social.



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; y CELADE, Boletín demográfico, año 26, N° 52 (LC/DEM/G.135), Santiago de Chile, julio de 1993.

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.

### **a) Maternidad adolescente: patrones geográficos y económicos**

Como ya se mencionara, existen diversos patrones culturales orientadores del comportamiento reproductivo en la edad adolescente, estrechamente ligados a las condiciones socio-ambientales en que viven los diversos grupos sociales. Así, los patrones culturales son expresión tanto de las necesidades sociales como de las precariedades del entorno. En el cuadro V.5 se muestra la incidencia de la maternidad adolescente en zonas urbanas y rurales y, dentro de las primeras, las diferencias entre el 25% de hogares más pobres y el 25% de hogares más ricos; también se agrupa los países según la etapa de la transición demográfica en que se encuentran.

Los cambios en la incidencia del embarazo en la adolescencia son rasgos característicos de las etapas iniciales e intermedias del proceso de transición demográfica: la disminución del embarazo adolescente incide en la fecundidad de la población, tanto por la vía del desplazamiento de la edad en que se tiene el primer hijo como por el alargamiento del intervalo intergenésico; además, permite disminuir la mortalidad materna y, principalmente, la neonatal. Con algunas excepciones,, aquellos países que están en etapas más tempranas de la transición demográfica exhiben los más altos niveles de maternidad adolescente (Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Es notable que las principales diferencias entre los grupos de países se den precisamente en la incidencia de este fenómeno en las zonas rurales —siempre más alta que en las urbanas. Su alta frecuencia en zonas rurales, así como su marcado cambio entre las etapas incipiente y moderada y la plena transición, se explica en parte por la decreciente gravitación del empleo agropecuario en dichas zonas, y la correlativa reducción de la demanda de mano de obra familiar como estrategia de producción en los minifundios (véanse los capítulos I y II).

Por otra parte, en todos los países examinados se observa existe una clara tendencia a que el fenómeno de la maternidad adolescente se dé en proporción mucho mayor en los estratos de menores ingresos. Naturalmente, no son sólo los menores ingresos los que explican esta más alta incidencia, sino el clima educacional del hogar y el nivel de educación formal y sexual que tiene el adolescente.<sup>47</sup> De esta manera, se asienta un mecanismo clave de la reproducción intergeneracional de las desigualdades: la reducida educación de los padres incide fuertemente en los ingresos que obtienen; la escasez de ingresos limita las oportunidades educacionales de sus hijos y aumenta la probabilidad del embarazo adolescente. A su vez, la maternidad adolescente trunca el proceso de adquisición de capital educativo de la madre, que luego formará un hogar biparental o monoparental con bajo nivel educacional y los consiguientes bajos ingresos. Estos factores limitarán aún más el proceso de adquisición de capital educativo del hijo de la madre adolescente.

---

<sup>47</sup> No obstante lo anterior, la mayor capacidad de las familias de más altos ingresos para pagar abortos en adecuadas condiciones sanitarias, hace más probable la disminución de la maternidad adolescente en esos estratos por la vía de la interrupción del embarazo.

Cuadro V.5

**MUJERES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD QUE TUVIERON HIJOS, ACTUALMENTE VIVOS,  
ENTRE LOS 15 Y 19 AÑOS, 1990-1997**  
(En porcentajes)

Países	Total nacional	Total urbano	Cuartiles de ingreso:		Total rural
			1	4	
<b>Transición incipiente y moderada</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>11</b>	<b>38</b>
Bolivia 1989	...	23	30	16	...
1997	25	18	27	11	40
El Salvador 1995	31	26	44	14	38
1997	31	27	39	12	39
Honduras 1990	33	25	34	16	41
1997	27	21	34	10	35
Nicaragua 1997	...	25	32	17	...
Paraguay <sup>a</sup> 1994	...	23	40	4	...
1996	...	23	45	5	...
<b>Plena transición</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>29</b>
Brasil 1993	22	20	33	7	30
1996	21	20	33	7	28
Colombia <sup>b</sup> 1990	...	14	26	6	...
1994	18	17	25	9	21
1997	23	20	32	8	30
Costa Rica 1990	26	20	36	11	30
1997	28	23	37	11	32
Ecuador 1990	...	20	29	8	...
1997	...	20	31	11	...
México 1989	24	19	23	12	32
1994	19	17	27	7	24
Panamá 1991	21	18	33	6	29
1997	22	16	28	4	32
Venezuela 1994	27	27	41	12	...
1997	26	26	40	11	...
<b>Transición avanzada</b>	<b>...</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>...</b>
Argentina 1990	...	18	39	1	...
1997	...	16	30	2	...
Chile 1990	22	21	37	7	29
1996	22	20	33	9	31
Uruguay 1990	...	12	28	1	...
1997	...	13	27	2	...

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

<sup>a</sup> Corresponde a Asunción y áreas urbanas del Departamento Central.

<sup>b</sup> A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente a la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubría a alrededor de la mitad de la población urbana.



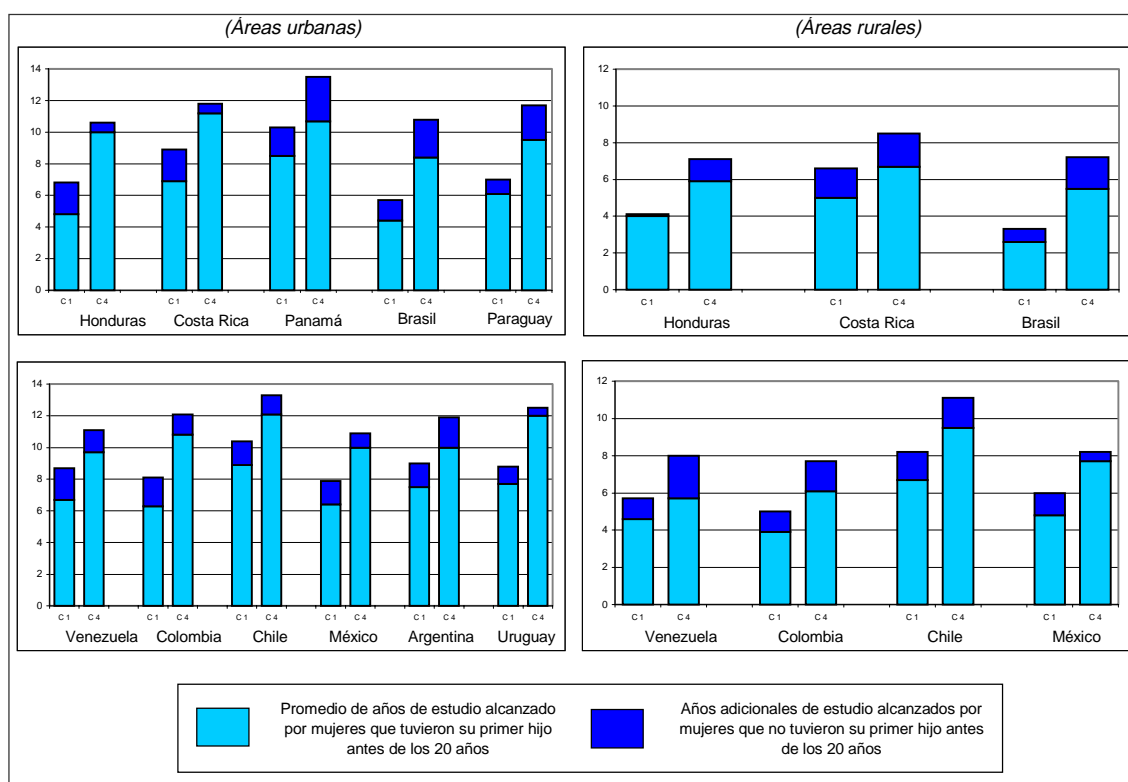
## b) Maternidad adolescente: la adquisición de capital educativo

En diversos estudios se señala que una de las consecuencias típicas de la maternidad adolescente es la pérdida de la oportunidad de seguir adquiriendo capital educativo. Habitualmente, las adolescentes deben abandonar precozmente su rol de estudiantes y las relaciones sociales ligadas a éste, para dar paso a su nuevo rol materno. La deserción escolar las deja en una situación desventajosa para insertarse en el mercado de trabajo, y generalmente origina un aislamiento social que las excluye de las actividades normales en relación con sus pares.

El gráfico V.3 muestra el nivel de educación promedio alcanzado por mujeres entre 20 y 24 años de edad, distinguiendo entre las que fueron madres en la adolescencia y las que no lo fueron, así como el diferencial educativo entre cada grupo.

Gráfico V.3

**PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LAS MUJERES ENTRE 20 Y 24 AÑOS DE EDAD SEGÚN SI HAN TENIDO O NO SU PRIMER HIJO ANTES DE LOS 20 AÑOS, EN CUARTILES DE INGRESO SELECCIONADOS,<sup>a</sup> MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA**



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

<sup>a</sup> Se refiere al 25% de hogares con menores ingresos per cápita (cuartil 1) y al 25% de hogares con mayores ingresos per cápita (cuartil 4).

Como se desprende del gráfico V.3, las mujeres que fueron madres adolescentes tienen, en promedio, dos años de estudio menos que las que no lo fueron, tanto en zonas urbanas como rurales. Sin embargo, en la mayoría de los países el diferencial educativo entre las mujeres que pertenecen al 25% de hogares de mayores ingresos es menor que entre los grupos más pobres (cuartil 1), lo que indica su mayor capacidad para poner en práctica estrategias que permitan que las madres adolescentes permanezcan en el sistema de educación formal.

Esa capacidad diferenciada para mantenerse en el sistema educativo a pesar del embarazo es uno de los factores que reproducen las desigualdades. Las adolescentes que intentan retomar su ciclo de estudios después del nacimiento de su hijo enfrentan diversos obstáculos, ligados normalmente a la escasez de recursos: carencia de facilidades para el cuidado diario de los hijos (sean salas-cuna, guarderías o algún familiar que pueda hacerse cargo responsablemente del cuidado del hijo); necesidad de incorporarse rápidamente al mercado de trabajo para obtener algún ingreso; e imposibilidad de acceder a remuneraciones adecuadas debido a su menor nivel educacional.

De esta manera, en las zonas urbanas la proporción de mujeres que logran cumplir 13 o más años de estudio (nivel de educación con que se puede contar al final de la adolescencia) es mucho menor entre las que fueron madres adolescentes, 5% en promedio comparado con 26% entre las que no lo fueron (véase el cuadro V.6). No obstante la clara limitación que impone la maternidad adolescente a la continuación de los estudios, es necesario tener en cuenta que también el bajo nivel de educación es un factor que incide en su frecuencia, pues mientras sólo 9% de las mujeres que no fueron madres adolescentes cumplieron entre 0 y 5 años de estudio, esta proporción es mucho mayor, 22%, entre las que sí lo fueron. Este nivel de educación se alcanza habitualmente antes de llegar a la adolescencia, lo que indica que en este caso la maternidad temprana es más bien una consecuencia de las limitadas oportunidades educativas que una causa de ellas. En las zonas rurales, si bien los niveles educacionales son más bajos y el abandono escolar más habitual, también se aprecian diferencias al respecto (45% comparado con 31% entre las que no fueron madres adolescentes).

En síntesis, la maternidad adolescente es tanto una manifestación de las desigualdades socioeconómicas como un mecanismo reproductor de éstas. Más allá del alto riesgo biológico que supone el período de embarazo en estas condiciones, se transforma en un mecanismo de reproducción **intergeneracional** de las desigualdades, no sólo porque afecta a la adolescente, sino principalmente porque define las condiciones de desarrollo futuro de su hijo. Si bien existen diversas estrategias para sobrellevar una maternidad adolescente y evitar el abandono escolar, su aprovechamiento está directamente relacionado con la capacidad de los hogares y de las mismas adolescentes para destinarles recursos tanto económicos como sociales.

Cuadro V.6

**DISTRIBUCIÓN POR NIVEL EDUCACIONAL DE MUJERES ENTRE 20 Y 24 AÑOS DE EDAD  
SEGÚN TENGAN O NO HIJOS SOBREVIVIENTES NACIDOS ANTES DE LOS 20 AÑOS,  
A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990**

(En porcentajes)

Países	Situación de la mujer	Área geográfica									
		Área urbana					Área rural				
		Total	Nivel educacional de la mujer				Total	Nivel educacional de la mujer			
			0 a 5 años	6 a 9 años	10 a 12 años	13 y más		0 a 5 años	6 a 9 años	10 a 12 años	13 y más
Argentina	Emb. adol.	100	11	74	10	6	..	..	..	..	..
	No emb. adol.	100	2	34	21	43	..	..	..	..	..
Bolivia	Emb. adol.	100	31	26	32	11	..	..	..	..	..
	No emb. adol.	100	9	15	35	40	..	..	..	..	..
Brasil	Emb. adol.	100	55	33	10	1	100	85	12	3	0
	No emb. adol.	100	28	33	31	8	100	68	20	11	1
Chile	Emb. adol.	100	7	33	47	12	100	20	58	20	2
	No emb. adol.	100	3	12	48	38	100	11	41	37	12
Colombia	Emb. adol.	100	31	39	25	5	100	61	24	15	1
	No emb. adol.	100	12	21	47	20	100	53	20	25	2
Costa Rica	Emb. adol.	100	9	66	19	5	100	30	65	5	1
	No emb. adol.	100	5	35	32	28	100	13	58	22	6
Honduras	Emb. adol.	100	33	49	14	4	100	54	43	3	1
	No emb. adol.	100	16	45	27	11	100	40	48	11	1
México	Emb. adol.	100	23	62	12	3	100	48	50	2	0
	No emb. adol.	100	7	56	18	19	100	23	68	7	2
Panamá	Emb. adol.	100	7	52	34	7	100	24	59	15	1
	No emb. adol.	100	4	22	40	34	100	13	39	32	16
Paraguay	Emb. adol.	100	27	49	23	0	100	42	52	5	1
	No emb. adol.	100	12	32	35	21	100	37	53	7	4
Uruguay	Emb. adol.	100	9	55	32	3	..	..	..	..	..
	No emb. adol.	100	2	35	42	22	..	..	..	..	..
Venezuela	Emb. adol.	100	14	58	22	6	100	42	51	6	1
	No emb. adol.	100	6	35	32	27	100	23	53	18	6
<b>Promedio simple</b>	<b>Emb. adol.</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>50</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>8</b>	<b>1</b>
	<b>No emb. adol.</b>	<b>100</b>	<b>9</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>44</b>	<b>19</b>	<b>6</b>

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

### UNOPEC: UN SISTEMA EDUCACIONAL ALTERNATIVO PARA EMBARAZADAS Y MADRES ADOLESCENTES

UNOPEC (Unidad Operativa de Educación y Capacitación) es una iniciativa piloto desarrollada en Chile cuyo objetivo es contribuir a la solución de uno de los principales problemas derivados del embarazo adolescente: el abandono escolar. Se trata de un modelo educacional alternativo que funciona en un liceo que cuenta con sala cuna y jardín infantil y con profesores capacitados en educación sexual.

Antecedentes aportados por el Ministerio de Educación Pública y por el Centro de Medicina Reproductiva y Desarrollo Integral del Adolescente (CEMERA), de la Universidad de Chile, señalan que de las 13 500 escolares que se embarazan cada año en el país, sólo un 15% continúa estudiando después del parto y una fracción aún más baja (7%) sigue haciéndolo pasados tres años, lo que reduce enormemente las posibilidades de bienestar futuro de ellas y de sus hijos.

Asimismo, los estudios revelan que las adolescentes que abandonan la escuela tienen mayor tendencia a repetir los embarazos y mayores tasas de aborto voluntario que aquellas que continúan en el sistema escolar. A ello se agregan los factores de riesgo que afectan a los hijos de madres adolescentes con baja instrucción: sus indicadores de crecimiento y desarrollo son más bajos, están sometidos con mayor frecuencia a enfermedades que necesitan hospitalización y a accidentes caseros.

Considerando las causas culturales, biológicas y las propias del sistema escolar que llevan a las adolescentes embarazadas a abandonar sus estudios, el CEMERA se propuso desarrollar un sistema alternativo de educación y capacitación diurna que permitiese continuar sus estudios a las adolescentes tanto embarazadas como ya madres. Los objetivos específicos que el liceo UNOPEC trata de lograr son los siguientes:

- i) retener en el sistema escolar a esas adolescentes en un establecimiento que cuenta con programas aprobados por el Ministerio de Educación, que incluye estudios regulares de enseñanza media y de capacitación;
- ii) mantener el nexo entre madre escolar e hijo mediante la instalación en el establecimiento educacional de una sala cuna y un jardín infantil, que permita compatibilizar las actividades docentes y las propias de la maternidad;
- iii) promover programas de estudio de currículo funcional que consideren la problemática del adolescente, a través de sistemas participativos de educación, con inclusión de la familia;
- iv) brindar atención integrada de educación y de salud a las escolares adolescentes;
- v) contribuir indirectamente a la prevención del aborto clandestino, del abandono y del maltrato infantil; y
- vi) evaluar la factibilidad económica del modelo propuesto y las posibilidades de ponerlo en práctica a escala nacional.

La evaluación global de la experiencia del liceo UNOPEC mostró que el promedio de asistencia anual de las matriculadas fue de 65% durante 1995 y que 72% de ellas terminaron con éxito sus estudios. El total de inscritas fue de 185, estimándose en 250 el número de alumnas necesario para autofinanciar la experiencia. La evaluación mostró, entre otras, las siguientes ventajas de este modelo alternativo de educación: i) es flexible (ofrece alternativas de capacitación laboral junto con recuperación de enseñanza básica y media); ii) es equitativo (acoge principalmente a adolescentes de estratos medios y bajos, en los que es más frecuente el embarazo precoz, y se financia parcialmente con recursos del Estado a través de sus mecanismos regulares y con aportes de las matriculadas de acuerdo con su capacidad económica); es integral (enseña con docentes preparados en educación sexual y presta asistencia de salud a madres e hijos); es no discriminatorio (atiende a madres adolescentes, y a embarazadas y no embarazadas adolescentes y adultas, y ofrece alternativas de educación a los adolescentes varones que son padres precoces).

Se estima que este modelo abre alternativas positivas ante un problema imposible de resolver en el corto plazo, como es el embarazo de adolescentes escolares, que abandonan sus estudios no sólo debido al rechazo proveniente del sistema educacional regular, sino como consecuencia de hechos biológicos propios del embarazo, la maternidad y el desarrollo del lactante y las repercusiones del impacto psicológico, familiar y social de un embarazo no esperado a edades precoces.

**Fuente:** Ramiro Molina y otros, "Liceo Unidad Operativa de Educación y Capacitación (UNOPEC): Una experiencia innovadora en educación", *Revista de la Sociedad Chilena de Obstetricia y Ginecología Infantil y de la Adolescencia*, vol.3, N° 3, 1996.

## **Tercera Parte**

### **Políticas públicas y equidad**

---





## Capítulo VI

# Una visión de conjunto

---

### 1. Desempeño macroeconómico, inserción externa y transformación productiva en los años noventa

El proceso de reformas estructurales orientado a abrir las economías a la competencia externa y dar mayor participación en el desarrollo al sector privado, se inició en unos pocos países de América Latina en los años setenta, pero se desaceleró en el primer lustro de la década siguiente. Posteriormente, a partir de mediados de los años ochenta, tomó nuevo impulso y se extendió a toda la región, consolidándose en la década de 1990, aunque avanzando a ritmo desigual en los distintos países en las áreas comercial, financiera, laboral, de la seguridad social, y de la reforma del Estado. Desde mediados de la década de 1980, estuvo acompañado de esfuerzos tendientes a restablecer los equilibrios macroeconómicos internos.

No obstante lo anterior, las reformas estructurales y los procesos de estabilización macroeconómica no suprimen el legado que recibe la región a comienzos del siglo XXI. Éste incluye también factores estructurales profundamente enraizados en la historia misma, además de efectos de la crisis de la deuda no plenamente superados, y otros procesos sociales y políticos. Todos ellos están presentes en una región que de por sí es heterogénea en tamaños, estructuras y grados de desarrollo, así como en el nivel de fragilidad de sus instituciones económicas, políticas y sociales. En lo que sigue, se hace una breve recapitulación del legado de los años noventa en relación con el

comportamiento macroeconómico, la inserción externa y la transformación productiva en América Latina y el Caribe.

### a) Comportamiento macroeconómico

Sin duda, el hecho económico más destacado de los años noventa fue la renovación del crecimiento, en un contexto de mayor preocupación por los equilibrios macroeconómicos internos. Lo primero ha sido mucho más evidente en América Latina, donde el ritmo promedio de expansión del producto interno bruto (PIB) superó el de la década pasada: 3.3% anual entre 1990 y 2000 frente a 1.0% en la década de 1980; ó 1.4% frente a -0.9% en términos de crecimiento del PIB per cápita. En el Caribe se registró un aumento similar, pero el ritmo promedio de crecimiento siguió siendo bajo: 2.0% durante la presente década frente a 0.1% durante la pasada.

Por otra parte, la creciente preocupación por los desequilibrios macroeconómicos internos se refleja en la persistente disminución del déficit fiscal a un rango promedio entre 1% y 2% del PIB —con algunas excepciones y un aumento durante la crisis reciente— y en la estabilización de la inflación de América Latina en los niveles más bajos en medio siglo, que alcanzaron a 10% anual en 1997 y cifras de un dígito a partir de entonces en la mayoría de los países. A la luz de los grandes desequilibrios fiscales que caracterizaron a la economía latinoamericana desde fines de los años setenta y de la larga historia inflacionaria de varios países, sobre todo los sudamericanos, estos logros son decididamente sobresalientes y se han traducido en una mayor confianza en las autoridades macroeconómicas, aunque no han significado una estabilidad de las corrientes de capitales.

Sin embargo, el crecimiento promedio de la región sigue siendo inferior no sólo a lo que hace falta para cerrar la brecha que la separa de los países más desarrollados, sino también a lo que la CEPAL ha considerado deseable y necesario para superar los graves problemas de pobreza que aquejan a la región (6% a 7% anual). Asimismo, ha sido ostensiblemente inferior a los ritmos que experimentó América Latina entre 1945 y 1980: 5.5% por año; esto es cierto aun si la comparación se hace con promedios simples (4.9% y 2.1%, respectivamente), para aislar el efecto de los dos países más grandes de la región, Brasil y México, cuyo crecimiento económico en los años noventa fue inferior a su patrón histórico. El patrón de menor crecimiento —con relación a las tres décadas y media anteriores a la crisis de la deuda— ha caracterizado, además, a la mayoría de los países latinoamericanos y las únicas excepciones coinciden con aquellos cuyo desempeño fue relativamente magro durante esa época.

La menor expansión respecto de los patrones anteriores a la crisis de la deuda pone en tela de juicio los acentuados efectos positivos<sup>48</sup> que, de acuerdo con algunos analistas, han tenido las reformas sobre el crecimiento económico. La heterogeneidad de las experiencias —en términos de intensidad de las reformas— de las distintas políticas macroeconómicas que las acompañaron y de sus resultados indica, sin embargo, que no es fácil hacer inferencias simples sobre esos efectos.

La evolución de la tasa de inversión corrobora lo dicho. Aunque ésta ha tendido a recuperarse, sólo en 1997 y 1998 su promedio simple alcanzó registros similares a los de la década de 1970, en tanto que su promedio ponderado mostró registros inferiores a los de la década de 1970. Más aún, la relación incremental capital-producto ha sido muy superior en los años noventa que en los años setenta (6.6 comparada con 4.8), lo que demuestra que los ritmos de inversión han sido menos eficaces en términos de jalonar el crecimiento económico.

<sup>48</sup> Un estudio reciente de la CEPAL señala que esos efectos fueron positivos, pero leves (Stallings y Peres, 2000). De acuerdo con este estudio, es imposible diferenciar la repercusión de las reformas de aquélla de los procesos de estabilización macroeconómica y de los cambios en el contexto externo.



El comportamiento de la actividad económica refleja, además, un patrón de dependencia acentuada frente a los altibajos del financiamiento externo. Ello se manifiesta en la notoria sensibilidad del balance comercial ante el nivel de actividad económica y en la tendencia a sustituir ahorro interno por ahorro externo, que caracteriza a las fases de reactivación del crecimiento asociadas al ingreso de capitales. Una manifestación interna importante ha sido la frecuencia de las crisis financieras nacionales en la década de 1990, como parte de un patrón por lo demás universal. Éstas han absorbido considerables recursos fiscales y cuasifiscales en muchos países, afectando el funcionamiento mismo de los sistemas financieros por períodos ocasionalmente largos.

A lo anterior cabe agregar que el rápido crecimiento registrado en algunos países en los primeros años de la década pasada se ha ido erosionando. Es el caso de Argentina, Chile, El Salvador, Panamá y Perú, los cinco países que anotaron crecimientos superiores al 5% anual entre 1990 y 1994; de ellos, sólo en Chile, donde en los años noventa se lograron tasas notablemente altas de formación de capital, se mantuvo un ritmo cercano a ese registro hasta la crisis originada en algunos países asiáticos. Sólo en República Dominicana se ha acelerado establemente el ritmo de crecimiento desde mediados de los años noventa, por sobre el 5% anual.

El tipo de manejo macroeconómico no ha sido ajeno a la sensibilidad del crecimiento económico frente a los flujos de capital, la propensión a las crisis financieras nacionales y los problemas de reestructuración de los sectores productivos. Ello revela la existencia de contradicciones entre los distintos objetivos e instrumentos de la política económica. En particular, el fuerte sesgo en favor de la revaluación cambiaria que ha caracterizado a los períodos de auge durante los años noventa ha sido responsable de los serios problemas de ajuste enfrentados por los sectores productores de bienes y servicios comercializables en varios países, así como de eventuales ataques especulativos que han acentuado la inestabilidad y los riesgos de crisis financieras. Asimismo, la tendencia a adoptar políticas monetarias y crediticias procíclicas, que permiten auges crediticios y fuertes disminuciones de las tasas de interés durante los períodos de expansión, seguidas de contracciones monetarias y altas tasas de interés durante las crisis, ha sido en muchos países la causa básica de las crisis financieras nacionales y de la inestabilidad del crecimiento económico.

## **b) Inserción externa**

Durante la década de 1990 se registraron avances importantes en la incorporación de las economías latinoamericanas y caribeñas a la economía mundial. Esa década culminó con el crecimiento más rápido del volumen de las exportaciones reales de la historia regional (8.9% anual entre 1990 y 1999), superior incluso al que alcanzó el comercio mundial. La notable expansión de las exportaciones mexicanas (13.7% anual) explica gran parte de este dinamismo. En cambio, Brasil se destaca por el crecimiento relativamente lento de sus exportaciones (3.2% anual), inferior no sólo en relación con el promedio regional de la década, sino con su propia historia desde los años sesenta. El resto de los países mostró un crecimiento dinámico, cercano al 8% por año. Aun así, la participación de América Latina y el Caribe en el total de exportaciones mundiales sigue siendo muy baja, sólo ligeramente superior al 5%.

La diversificación de las exportaciones ha avanzado a ritmos muy diferentes en los distintos países y subregiones. El elemento más destacado es, nuevamente, el rápido cambio de la composición de las exportaciones mexicanas, aunque también la importante diversificación de las de Centroamérica y República Dominicana. En los países más pequeños, esa diversificación se vincula más estrechamente al desarrollo de una industria ensambladora orientada hacia el mercado de los Estados Unidos. Por este motivo, en términos del valor agregado de las exportaciones, tanto el ritmo de crecimiento como su diversificación han sido menos intensos.

El cambio en la composición de las exportaciones ha sido mucho más lento en Brasil — que igualmente mantiene una estructura exportadora muy diversificada— y, sobre todo, en el resto de Sudamérica, donde se sigue observando una alta participación de las exportaciones de bienes primarios, así como de las manufacturas de uso intensivo de recursos naturales o tradicionales. El Caribe de habla inglesa tampoco experimentó un cambio importante en la composición de las exportaciones durante la década. Así, en la mayoría de los países, el crecimiento exportador ha ido acompañado de una diversificación todavía inadecuada de la base exportadora, tanto en términos de productos como de mercados de destino (CEPAL, 1998).

Un elemento importante de la expansión y diversificación de las exportaciones ha sido el avance significativo del comercio intrarregional, asociado al fortalecimiento de antiguos acuerdos de integración económica y libre comercio o a la formación de nuevos convenios. El crecimiento del intercambio comercial fue particularmente dinámico al interior de los dos principales acuerdos subregionales, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina, entre 1990 y 1998 (22% y 19% anual, respectivamente). En lo referente al Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), el crecimiento ha sido mucho menos dinámico y, en el primer caso, se concentró en la primera parte de la década de 1990.

En términos de la reestructuración productiva en función de los mercados internacionales, la región ha venido generando dos patrones básicos de especialización. El primero se distingue por el dinamismo de las exportaciones manufactureras con altos componentes de insumos importados, orientadas primordialmente hacia los Estados Unidos. Este patrón predomina en México, Centroamérica y algunos países del Caribe, y se combina con mayores encadenamientos nacionales en el caso de las ramas no maquiladoras de México, con exportaciones agrícolas tradicionales o en proceso de diversificación en Centroamérica y con sectores de exportación de servicios (muy especialmente turismo) en el Caribe. El segundo conjuga el predominio de exportaciones primarias o industriales de uso intensivo de recursos naturales hacia fuera de la región, con un comercio intrarregional mucho más diversificado. Éste es el modelo imperante en los países sudamericanos y se combina, en el caso de Brasil, con algunas exportaciones de uso intensivo de tecnología, y, además, en éste y varios otros países, con exportaciones manufactureras de uso intensivo de mano de obra y con una importante producción industrial destinada a los mercados internos. Existe también, un tercer patrón de especialización, que se encuentra sobre todo en Panamá y en algunas economías pequeñas de la Cuenca del Caribe, caracterizado por el predominio de la exportación de servicios (financieros, turísticos y de transporte).

La apertura y el acceso renovado al financiamiento externo han redundado en un crecimiento aún más rápido de las importaciones. Por este motivo, el déficit comercial ha tendido a ampliarse, alcanzando niveles similares a los de la década de 1970 (superiores, si se estiman como promedios simples). Este hecho es motivo de especial preocupación, dado que tales déficit coinciden con ritmos de crecimiento económico dos o más puntos porcentuales inferiores a los que se registraban en los años setenta. Se refleja así un deterioro de la relación entre el crecimiento económico y las cuentas externas, que obedece tanto a los cambios estructurales producidos por la apertura económica como a la tendencia a la revaluación real característica de la década de 1990.

Una segunda manifestación del avance experimentado por la región al integrarse a la economía mundial es el auge de la inversión extranjera directa, que responde a diferentes fuerzas: la desregulación de sectores de uso intensivo de recursos naturales, la privatización de sectores tradicionalmente reservados al Estado, el aprovechamiento de acuerdos de libre comercio o de preferencias comerciales otorgadas por países o regiones más industrializadas (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, en particular), y la reestructuración de los sectores productivos en el marco del proceso de integración regional. Dada la

inestabilidad que han acusado los flujos financieros hacia la región, la inversión extranjera directa se ha constituido, además, en la fuente fundamental del retorno a una situación de transferencias netas de recursos positivas desde el exterior, revirtiendo de esta manera las transferencias negativas propias de los años ochenta (CEPAL, 1998).

Este aumento de la inversión extranjera directa no se ha traducido totalmente en la ampliación de la capacidad productiva, ya que su componente más dinámico han sido las fusiones y adquisiciones de activos existentes, primero públicos (privatizaciones) y más recientemente privados. En los últimos años (1997-1999), en particular, los flujos asociados a las fusiones y adquisiciones han representado alrededor del 40% de la inversión extranjera directa. Su rápido crecimiento se ha traducido en un aumento acelerado de la participación de las empresas extranjeras en la producción y las ventas, especialmente desde mediados de la década. Un fenómeno novedoso, aunque de menor cuantía, ha sido la aparición de activas inversiones directas intrarregionales, acompañadas de fusiones y adquisiciones y de una oleada de alianzas estratégicas entre las grandes empresas nacionales, quizás en transición hacia empresas multinacionales de carácter subregional o regional.

### **c) Transformación productiva**

La debilidad del crecimiento promedio de la región revela problemas tanto macroeconómicos como sectoriales y microeconómicos. A nivel agregado, refleja el deterioro de la relación entre el crecimiento y las cuentas externas, la insuficiente recuperación de las tasas de inversión y desfavorables relaciones marginales capital-producto. A nivel sectorial, refleja la incapacidad de los distintos sectores de enfrentar la competencia externa y la ruptura de cadenas productivas, especialmente en el sector manufacturero. En el plano microeconómico, refleja el predominio de estrategias “defensivas” de adaptación de las empresas al nuevo contexto (reestructuraciones organizativas, productivas y de estrategia de comercialización con baja inversión), en vez de estrategias “ofensivas”, en que se combinan las reestructuraciones anteriores con aumentos importantes de la inversión en nuevos equipos y tecnologías y alianzas estratégicas de todo tipo.

Una de las grandes paradojas del proceso de apertura externa es que los sectores más dinámicos han sido los productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, en tanto que los productores de bienes transables han perdido participación dentro de la actividad económica global. En términos relativos, los sectores del transporte, las comunicaciones, la energía y los servicios financieros han sido dinámicos, al igual que la construcción, durante los períodos de auge. Entre los sectores de bienes transables, la industria manufacturera ha sido, en general, la más afectada en relación con su propia historia, especialmente las industrias más tradicionales de uso intensivo de mano de obra (confecciones, calzado y manufacturas de cuero, muebles, y otros), con excepción en este último caso de aquellas asociadas a la maquila. Entre los sectores industriales que han tenido un buen desempeño se destacan precisamente la maquila, la industria automotriz, favorecida en México por el acceso al mercado de los Estados Unidos y en Sudamérica por mecanismos especiales de protección en el marco de los procesos de integración, algunas industrias procesadoras de recursos naturales y ramas orientadas al mercado interno durante los períodos de auge de la demanda (materiales de construcción, bebidas, algunos alimentos, y otros).

La agricultura también ha crecido por debajo de su ritmo anterior a la crisis de la deuda, aunque en este caso las experiencias regionales son muy heterogéneas. La minería ha tendido a crecer a ritmos rápidos, especialmente la extracción de minerales más que las actividades de mayor valor agregado (refinación). Este sector, al igual que el de las comunicaciones y, en menor medida, el energético, ha sido favorecido por los cambios institucionales orientados a abrir mayores espacios a la participación privada y a la inversión extranjera, que incluyen, en el caso de la minería y de la inversión foránea, una mayor protección de los derechos de propiedad.

El ambiente más competitivo y la ampliación de los espacios para la actividad privada han originado, además, progresos en términos de eficiencia y exposición a la libre competencia (*contestability*) de los mercados, para beneficio de los usuarios y de la asignación de recursos. No obstante, la creciente concentración económica ha provocado presiones en el sentido contrario, aun en sectores productores de bienes comercializables internacionalmente. El problema es aún más complejo en los sectores de servicios de infraestructura, sobre todo en los casos en que la política de apertura a la inversión privada no se ha orientado explícitamente a aumentar la competencia, e incluso ha sustituido monopolios públicos por monopolios privados, al menos temporales, y, más en general, cuando la formulación de los marcos regulatorios ha tendido a rezagarse —un patrón que ha sido bastante difundido. Más aún, si los procesos de privatización han sido mal diseñados y no ha existido un proceso regulatorio previo, las privatizaciones han suscitado transferencias de riqueza. Estos resultados reflejan, por lo tanto, los problemas originados en el rezago que ha venido experimentando la región en términos de normas de competencia y de la formulación de esquemas regulatorios apropiados.

Una de las manifestaciones más importantes de un dinamismo relativamente lento es el insuficiente desempeño de las economías latinoamericanas y caribeñas en cuanto al crecimiento de la productividad. Aun en sectores donde ésta ha aumentado, en relación con las economías industrializadas —los Estados Unidos, especialmente— en la mayoría de los países la brecha ha tendido a ensancharse en la década de 1990. Éste es, sobre todo, el caso de la industria manufacturera. De hecho, en un gran número de países y subsectores manufactureros, el cierre de la brecha de la productividad con respecto a la economía norteamericana fue más rápido en los años setenta y ochenta que en los años noventa, e incluso tendió a ampliarse en esta última década, como reflejo del cambio técnico acelerado que se produjo en los Estados Unidos.

Las tendencias de la productividad reflejan la enorme asimetría entre una evolución positiva de esta variable en un grupo de empresas y sectores exitosos y su pobre desempeño a nivel agregado. Este contraste demuestra que la mano de obra, el capital, las capacidades tecnológicas y, a veces, la tierra, desplazados de los sectores y empresas afectados por los procesos de reestructuración productiva, no se han reasignado adecuadamente hacia los sectores en expansión. En efecto, el incremento de la productividad laboral media en la década de 1990 ha sido inferior al que experimentaron las economías de la región entre 1950 y 1980, con excepción de tres países del Cono Sur —Argentina, Chile y Uruguay. El aumento de la productividad total de los factores durante la década actual ha sido de 1.3% anual, cifra que se compara desfavorablemente con el 2.1% alcanzado en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda (Hoffman, 1999).

Este patrón heterogéneo de crecimiento de la productividad revela una de las características más destacadas de los procesos de reestructuración productiva desarrollados en la región: el aumento de la heterogeneidad interna de los sectores productivos, de la “heterogeneidad estructural”, como la ha denominado la CEPAL. Esto indica que las reestructuraciones no han sido neutrales en términos de sus efectos en los distintos agentes económicos. Las principales ganadoras han sido las empresas multinacionales y algunas grandes empresas nacionales, dando lugar a un proceso de concentración económica que, acorde con el patrón internacional, es evidente en casi todos los países, en tanto que la historia de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, es mucho más diversa y se ha caracterizado en varios países por altas tasas de mortalidad (CEPAL, 2000).

## 2. Características tradicionales de las políticas sociales

Las políticas sociales, por sí solas, no bastan para lograr la equidad y superar la pobreza. El desarrollo social **no puede ser responsabilidad exclusiva de las políticas sociales**, porque es una

tarea que está más allá de sus posibilidades. Si hay crecimiento, se crearán puestos de trabajo que permitirán que las personas satisfagan con autonomía sus necesidades. Asimismo, el Estado dispondrá de mayores recursos, obtenidos fundamentalmente por la vía impositiva, para implementar programas de naturaleza social.

Lo anterior no debe ocultar el papel decisivo de las políticas sociales en la disminución de la pobreza y en la mejora de las condiciones de vida de la población, tanto directa como indirectamente, a través de su influencia sobre el crecimiento económico. Ellas cumplen funciones de **inversión en capital humano**, al dotar a la población de las capacidades necesarias que les permiten una mejor inserción en el mercado laboral. En tal sentido, las políticas sociales constituyen un prerrequisito del crecimiento económico, especialmente en la actualidad, en que el principal factor productivo ha pasado a ser el conocimiento. También son responsabilidad de las políticas sociales las funciones de **compensación social**, con las que contribuyen a mantener condiciones mínimas de vida de los afectados por crisis de cualquier tipo, asegurando el mantenimiento del capital humano de la sociedad. Finalmente, les cabe responsabilidad en la **integración social**, cuando se orientan a superar la exclusión de la población rural y de quienes son afectados por discriminaciones de diverso tipo (etnia, género, generación, ubicación geográfica, y otros).

Cuando se analiza la evolución de los países latinoamericanos y del Caribe en los últimos 50 años, se advierten progresos importantes en las condiciones de vida de la población, ejemplificados en la reducción de la tasa de mortalidad infantil, la prolongación de la esperanza de vida al nacer, la extensión de la duración de la educación formal y la reducción del analfabetismo, así como en la ampliación de la cobertura de saneamiento básico y agua potable. Junto con esos progresos, se constatan problemas serios de equidad: existe una pobreza estructural; la mayoría de los trabajadores se ocupan en el sector informal y perviven mecanismos de exclusión social.

Las políticas sociales, que deben contribuir —como se vio— tanto al crecimiento económico como al logro de la equidad, se han caracterizado, empero, por: el acceso segmentado; un supuesto universalismo que no se concreta en la práctica; la prestación de servicios sociales a través de una red fragmentada, donde es común la duplicación de funciones y servicios, lo que conduce al desperdicio de recursos y provoca competencia interinstitucional; la inercia burocrática, que deriva en la continuidad de programas ineficaces; o, alternativamente, la discontinuidad de programas, cuya maduración no puede alcanzarse en un corto plazo. Asimismo, son permeadas por un componente corporativista que explica la concentración de los beneficios en ciertos grupos

Muchos programas sociales no llegan a los más necesitados, debido a barreras culturales, al analfabetismo, a la falta de información sobre su disponibilidad, a que los destinatarios viven en lugares apartados, o porque los servicios están concebidos para responder a las necesidades de otros grupos sociales, entre otros obstáculos. Igualmente, si bien los servicios pueden ser gratuitos, hay costos de transacción (transporte, tiempo y otros) que en general no se consideran en el momento de la formulación, y que no pueden ser sufragados por quienes tienen menos recursos.

Ante esta situación, y ya desde la década de los años setenta, han surgido propuestas alternativas de diseño y puesta en práctica de políticas sociales.

A grandes rasgos, las maneras de plantearse el diseño y aplicación de los programas sociales se relacionan con algunas dimensiones básicas: la institucionalidad, la opción público-privada, las fuentes de financiamiento y la asignación de recursos, y la identificación de los beneficiarios y de los medios o resultados perseguidos.

En materia de **institucionalidad**, la política social tradicional entregaba todas las funciones (financiación, diseño, aplicación, supervisión) al Estado, mientras que hoy es común que se tenga en cuenta la presencia de otros actores sociales, como los gobiernos locales, las instituciones

filantrópicas o voluntarias, el subsector comercial, y las familias y comunidades, que se supone pueden cumplir mejor algunas funciones o actividades, las que pueden separarse y no necesariamente ser realizadas en su totalidad por el Estado.

También se produjo un cambio desde la concepción centralista del Estado, que caracterizó históricamente a la región, abriendo paso a la descentralización de responsabilidades y recursos. En algún momento este proceso se vio como una panacea, mientras que en la actualidad han surgido posiciones que ven sus dificultades, o que llaman la atención con respecto al modo, forma y tiempo de llevar a cabo esa descentralización.

En el modelo tradicional, el sector público decide qué problemas enfrentar y cómo atacarlos. Los usuarios quedan con pocas opciones; sólo pueden aceptar o no la prestación. La alternativa, muy fortalecida por la experiencia de los fondos de inversión social, postula en cambio la conveniencia de aplicar la lógica de proyectos, como una manera de aprovechar la capacidad de innovación diseminada en la sociedad.

Respecto de las **fuentes de financiamiento** de la política social, éstas han sido las arcas fiscales. Hoy se busca la **cofinanciación**, no sólo para recuperar costos, sino también para animar el compromiso de la comunidad con el programa, enfrentando el hecho de que tal cofinanciación obligatoria puede entrañar, como demuestra la experiencia, el riesgo de excluir a los más pobres.

En cuanto a la **asignación de recursos**, se discute si ellos deben financiar la oferta provista por el Estado o, si por el contrario, corresponde el subsidio a la demanda. En este último caso, el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones o "*vouchers*") al beneficiario para que "compre" el bien que estime adecuado en el (cuasi)mercado, lo que plantea como requisito fundamental el que exista más de un oferente.

El principio de equidad aconseja tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias previamente existentes. Corresponde proponer alternativas distintas, ajustadas a las necesidades de grupos diversos.

En la mayoría de los casos, el sistema de protección social se amplía progresivamente, incorporando a sectores postergados a medida que se dispone de mayores recursos. Por ello la cobertura suele atender primero a los menos necesitados, pero que tienen mayor capacidad de defensa de sus intereses. Cuando —como sucede con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social— se prioriza la superación de la pobreza, se requieren otros criterios. De ese modo, se pone énfasis en la **focalización**, que consiste en identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un alto efecto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios. La idea es que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Asimismo, aumentará la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y será mayor la repercusión producida por el programa, al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

Siempre se destaca la necesidad de ampliar la cobertura, lo que sin duda es muy importante. Puede, sin embargo, conducir a distorsiones, por cuanto es más fácil ampliarla en poblaciones urbanas concentradas que en áreas rurales dispersas, aun cuando en estas últimas existan mayores niveles de necesidad. Igualmente, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que, pretendiendo atender a más personas, reducen (por debajo de las normas mínimas) la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También puede ampliarse la cobertura sin producir efectos, como acaece cuando se aplica el programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas. También suele acentuarse la necesidad de la inversión en infraestructura

social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales) y, en otras ocasiones, de elevar los sueldos del personal, independientemente de si quienes los perciben realizan adecuadamente su trabajo, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

Más que centrarse en los medios, cabe preocuparse por el impacto, entendido como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de acuerdo a los objetivos buscados por el programa. Esto exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al que se pretende llegar (focalización) y, también, calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada.

En el capítulo siguiente se hace un análisis de algunos sectores clave de las políticas sociales (empleo, educación, salud, pensiones, vivienda), con el objeto de mostrar las reformas introducidas en estos ámbitos en los últimos años.







## Capítulo VII

# Una revisión de las reformas

---

## 1. Empleo y reformas laborales

### a) El ámbito de las reformas

Entre 1990 y 1998, varios países latinoamericanos han reformado sus legislaciones laborales, en especial los artículos relativos a contratos de trabajo, despidos y negociación colectiva (véase el cuadro VII.1).

Las tendencias observadas son de diverso signo y no permiten deducir una tendencia única, si bien la flexibilización de los contratos y despidos está presente en la mayor parte de las modificaciones recientes. Los objetivos buscados con ellas son estimular la contratación mediante el establecimiento de regulaciones que faciliten el despido, el contrato temporal, la subcontratación y normen la negociación colectiva. En algunos países, se ha intentado disminuir los costos laborales y flexibilizar los fondos de desempleo (por ejemplo, la eliminación de la "doble retroactividad" en Colombia); también, en casos de despido sin causa justificada, se han reducido los montos de la indemnización por antigüedad o se han ampliado las causales de despido justificado. También se han desarrollado modalidades de banco de horas para la compensación de horas extras y horas no trabajadas sujetas a negociación colectiva. En esta línea se inscriben algunas reformas realizadas en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Perú. En algunos países, la existencia de una organización sindical fuerte ha puesto límites a las reformas orientadas a impulsar la flexibilización laboral.

Por otra parte, también se ha legislado para mejorar las condiciones laborales del conjunto de los trabajadores, y proteger a determinados sectores laborales, regulando la contratación de los trabajadores temporales, de los asalariados de la pequeña y mediana empresa y de los trabajadores a domicilio; también se han dictado normas para defender el fuero sindical, para proteger a las mujeres de la aplicación de prácticas discriminatorias y para erradicar el trabajo infantil, al mismo tiempo que se regula el juvenil (Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Venezuela).

Hay consenso en que el proceso de flexibilización laboral realizado en la mayoría de los países de América Latina ha obedecido a situaciones **de facto** más que a un conjunto de regulaciones explícitas, y que los cambios ocurridos en el mercado de trabajo están desfasados en relación con la normativa laboral. En ese sentido se han introducido reglas que modifican determinados aspectos de las relaciones laborales, pero —salvo excepciones— no se ha efectuado un cambio legislativo que abarque de manera conjunta y sistemática los diferentes aspectos de dichas relaciones. Así, en la región existen situaciones muy disímiles entre segmentos minoritarios de trabajadores ampliamente protegidos y amplios sectores no cubiertos por la legislación laboral, como es el caso de los empleados en pequeñas y microempresas, los trabajadores independientes, los subcontratados y los estacionales.

Además, persiste como problema generalizado el incumplimiento de la normativa laboral vigente por parte de muchos empleadores, así como las dificultades de los trabajadores para obtener mejores condiciones laborales. Durante la primera mitad de los años noventa los cambios legales estimularon el reforzamiento sindical en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, mientras que lo debilitaron en Argentina y Perú. Hacia el 2000, la tendencia —heterogénea según los países— se orienta a una modernización y un fortalecimiento sindical asentado en los procesos de creciente democratización de los países.

Se debate sobre los posibles efectos de los procesos de flexibilización de los mercados de trabajo y sus consecuencias sobre la generación de empleo, los costos laborales y las condiciones de trabajo. Estos temas constituyen la agenda de las reformas laborales que se discuten en los parlamentos o en negociaciones tripartitas, conjuntamente con temas relativos a la erradicación del trabajo infantil, la definición de salarios mínimos y, en especial, los seguros de desempleo (véase el recuadro VII.1). Los temas más polémicos se centran en el establecimiento de límites y puntos de equilibrio que den flexibilidad a la empresa para enfrentar las nuevas situaciones de integración y competencia internacional y de otra parte, proporcionen estabilidad laboral a los trabajadores, o un resguardo para las situaciones de creciente desempleo.

En definitiva, resulta fundamental modernizar las relaciones entre el empresariado y los asalariados, pues en la medida en que sea cada vez más importante conseguir la adhesión del trabajador, habrá que considerarlo más bien como un socio colaborador que como un adversario o un simple factor de producción. La modernización de las relaciones laborales dentro de la empresa y el paso de la confrontación a la colaboración abarcan muchos elementos, entre los cuales resalta el reconocimiento de la necesidad de la participación para lograr niveles ascendentes de productividad y, con ello, mejores remuneraciones.

## **b) Los programas de empleo**

A partir de comienzos de los años noventa, la mayoría de los países de la región pusieron en práctica diversas reformas y programas tendientes a generar empleo, aumentar la eficiencia institucional, incrementar la productividad y facilitar los procesos de modernización e incorporación de avances tecnológicos. También se introdujeron cambios en la legislación laboral, se crearon nuevos modelos de capacitación, y se modificó la gestión del trabajo mediante nuevos incentivos salariales.

Los programas de generación de empleo pueden agruparse analíticamente en cinco tipos: de creación de empleos transitorios; de incentivo a la empresa privada; de capacitación y práctica en el empleo; de calificación y reubicación de trabajadores de sectores declinantes, y de capacitación y crédito a pequeños y microempresarios.

Programas de estos tipos, en sus diversas combinaciones, se han aplicado en la mayoría de los países de la región. En la generalidad de los casos, sus objetivos son capacitar a jóvenes desempleados (como sucede en Chile, Argentina, Perú y Venezuela); crear puestos de trabajo independientes, mejorando las capacidades empresariales y prestando apoyo crediticio a los empresarios pequeños y microempresarios (programas tipo Fondos rotatorios, Brasil proempleo) y estimular la contratación y capacitación por la empresa privada mediante incentivos tributarios. Se dirigen a determinados grupos como los microempresarios, las mujeres jefas de hogar, los desempleados y los jóvenes. Algunos de estos programas son financiados por fondos de inversión social, especialmente creados para esos fines; en otros el financiamiento se realiza por la vía del presupuesto nacional, con aportes de préstamos reembolsables y de impuestos. La coordinación institucional está a cargo de diversos ministerios, como el de trabajo, agricultura o educación, según el carácter del programa, o de los servicios nacionales de empleo (véase el cuadro VII.2).

La tendencia actual se orienta sobre todo a ampliar los programas de empleo que capaciten mediante mecanismos de adaptación a los trabajadores frente a los fuertes cambios en el escenario laboral, como asimismo los programas dirigidos especialmente a mejorar el financiamiento y capacitación de los pequeños y microempresarios.

Los programas de empleo ponen de relieve el mejor conocimiento de la relación entre oferta de mano de obra y necesidades del mercado de trabajo, la capacitación de los grupos destinatarios y la generación de empleos para la población más vulnerable, la participación de organizaciones no gubernamentales, la formación de capacitadores, la consideración de la dimensión de género en la capacitación, el refuerzo de la autoestima de los capacitados y el diseño de programas flexibles y adaptables a las distintas realidades sociolaborales. Con todo, los factores de éxito de un programa en determinado país no son necesariamente trasladables a otros.

Entre las áreas pendientes se destaca la carencia de información prospectiva sobre el mercado de trabajo, incluida la formación de personal con calificaciones más acordes con las necesidades de las empresas. Asimismo, deberían mejorarse los procesos de selección de los beneficiarios y la articulación intersectorial, para evitar la dispersión de los recursos, y favorecer las prácticas más sistemáticas de seguimiento y supervisión de los programas. Finalmente, otro desafío importante lo plantean los procesos de integración regional en marcha, que demandan el cumplimiento de determinadas normas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) o manifiestan la relevancia de su homogeneización, como es el caso del Mercosur.

### **c) Seguro de desempleo**

Al asegurar al trabajador despedido un ingreso que le permita financiar las necesidades básicas por un tiempo razonable, no sólo se mejora su nivel de vida y el de su familia, sino también su posibilidad de buscar un nuevo empleo, lo que redundaría en mejor asignación de recursos y mayor productividad. Ésta es la lógica tras las políticas de seguros de desempleo, las que en América Latina son prácticamente inexistentes, y cubren a pocos trabajadores o pagan subsidios irrisoriamente bajos.

Cuadro VII.1

## TEMAS CONSIDERADOS EN LAS REFORMAS LABORALES POR PAÍS, 1990-1995

TEMAS	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Contratos	X	X	X	X	X			X		
Despidos	X			X	X	X	X	X		
Negociación colectiva	X		X	X				X		X
Salarios mínimo			X							X
Monto de pensiones				X	X					
Vacaciones							X	X		
Licencia por maternidad						X				X
Derechos mujeres en lactancia						X	X			
Prácticas discriminatorias en función del sexo	X		X							
Hostigamiento sexual						X	X			
Trabajo de jóvenes						X		X		
Sindicatos				X				X		
Fuero sindical			X	X		X	X			
Huelgas				X				X		
Seguridad social				X	X	X			X	X
Seguro de accidentes	X			X						
Seguro de desempleo					X					
Seguridad en el trabajo				X					X	
Trabajo forzado			X							
Consumo de tabaco en el trabajo						X				
Regímenes especiales									X	X
Asociación de empleados públicos				X						X

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina* 1996 (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4 y Jurgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en preparación.

Cuadro VII.2  
AMÉRICA LATINA: MODELOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO APLICADOS

Países	Tipo	Objetivos	Población destinataria	Institución	Logros	Dificultades	Financiamiento
Argentina Bolivia Brasil Costa Rica <sup>a</sup> México Nicaragua Venezuela	I. Transitorios de emergencia	Generar empleo transitorio en obras de infraestructura y servicios a la comunidad	Población desempleada extremadamente pobre	Fondos de emergencia/ Inversión social	Generar empleo para desocupados más pobres	Transitoriedad del empleo, que no es de calidad	Financiamiento externo y préstamos no reembolsables
Argentina Brasil Uruguay	II. Incentivos a la empresa privada	Incentivar la contratación y calificación de trabajadores por el sector privado	Población joven y en edades centrales, susceptible de ser capacitada	Ministerio del Trabajo	Incorporar a la empresa privada	Magnitud del empleo generado	Presupuesto Bancos Fomento Desarrollo
Argentina Chile Colombia México Perú Uruguay Venezuela	III. Capacitación y práctica en el empleo	Capacitar y fomentar el empleo mediante contratos de aprendizaje	Población joven que no estudia ni trabaja	Ministerios del Trabajo y de Planificación, Servicios de empleo, Institutos para la juventud	Capacitación que desarrolla el potencial de los jóvenes	Calificación no pertinente a necesidades del mercado	Presupuesto y préstamos reembolsables
Argentina Bolivia Costa Rica Chile Perú Uruguay Venezuela	IV. Recalificación de trabajadores de sectores declinantes	Aumentar la probabilidad de conseguir empleo productivo	Población desplazada por reconversión industrial o disminución del empleo público	Ministerios del Trabajo, Servicios de empleo	Capacitación y reconversión de trabajadores	Calificación no pertinente al mercado Costo alto	Presupuesto y préstamos reembolsables y no reembolsables
Brasil Colombia México Uruguay	V. Capacitación y crédito pequeños y micro-empresarios	Mejorar las capacidades de crédito, empresariales y de gestión	Pequeños/as y micro-empresarios/as	Ministerios del Trabajo, Servicios nacionales de empleo	Potenciar capacidades empresariales	Dificultades de sustentación sin apoyos crediticios	Préstamos reembolsables banca nacional e internacional

**Fuente:** Respuesta de los países a la encuesta sobre programas de empleo.

<sup>a</sup> Costa Rica financia el programa por medio de un impuesto sobre la plantilla de cada empresa y un porcentaje del impuesto sobre las ventas.

Sólo siete países latinoamericanos tienen seguro de desempleo: dos de ellos en realidad otorgan una pensión por despido a edad avanzada (Ecuador y México); Brasil tiene un programa de asistencia al desempleo, no de seguro social; en definitiva, entonces, sólo cuatro (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela) tienen programas convencionales de seguro social de desempleo. Más aún, desde que Venezuela implantó su seguro de desempleo en 1989, no se ha creado ningún otro en la región. La explicación está en que el seguro de desempleo busca paliar el desempleo cíclico en economías de mercado desarrolladas, mientras que en América Latina el desempleo suele ser estacional y crónico o estructural, e incluso tiene mayor importancia el subempleo y la informalidad laboral. A largo plazo, la única solución es la creación de empleo productivo; a corto y mediano plazo, se pueden utilizar programas de asistencia social de bajo costo (Mesa-Lago, 2000).

El cuadro VII.3 resume las características del seguro de desempleo en Argentina, Chile, México y Uruguay. En el caso de México, el programa es en verdad una pensión por cesantía para empleados afiliados al seguro social que tienen de 60 a 65 años y que, al llegar a la edad de retiro, pueden acogerse a la pensión por vejez. En los tres países restantes, el seguro excluye a una parte de la fuerza laboral: empleados públicos en Argentina, y agricultura, servicio doméstico y banca en Uruguay. Sólo en Argentina se financia el seguro con cotizaciones de empleadores y asegurados (2.5%); en Chile y Uruguay lo financia el Estado, por lo que constituye más un mecanismo de asistencia que de seguro. En Argentina y Chile se requiere un año de cotizaciones para ganar el derecho y sólo 6 meses en Uruguay, lo que es muy poco si se compara con los países industrializados. El porcentaje que se paga sobre el salario es de 50% a 60% en Argentina y Uruguay (similar al de los países industrializados) y el período máximo de pago llega a 26 semanas en Uruguay —igual que en los Estados Unidos y el Reino Unido— y a 52 semanas en Argentina y Chile.

Cuadro VII.3

**CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE SEGURO SOCIAL DE DESEMPLEO  
EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1997**

Países	Cobertura empleados asalariados			Cotizaciones (porcentaje del salario)			Prestaciones		
	Primera ley y ley vigente	Totalidad	Parte	Asegurado	Empleador	Estado	Condiciones (meses de seguro o cotizaciones)	Porcentaje de ingresos	Período de pago (semanas)
Argentina	1967, 1991	X <sup>a</sup>		1	1.5	0	12	60	17-52
Chile	1937, 1981	X		0	0	b	12	ce	26-52
México	1943		x <sup>d</sup>	0	0	b	-	95	12-30
Uruguay	1944, 1981		x <sup>e</sup>	0	0	b	6	50-60	26

**Fuente:** Mesa-Lago y Bertranou 1998, puesto al día con US-SSA 1997.

<sup>a</sup> Excluye empleados públicos.

<sup>b</sup> Costo completo; en Uruguay esto se financia teóricamente con cotizaciones generales, de hecho con transferencias estatales o impuestos.

<sup>c</sup> Suma mensual fija que disminuye de acuerdo al tiempo de desempleo.

<sup>d</sup> Pensión por cesantía para empleados entre 60 y 65 años de edad.

<sup>e</sup> Empleo privado asalariado; excluye el sector bancario, la agricultura y a empleados domésticos.

En la práctica, la única protección real que tiene el trabajador latinoamericano ante la cesantía es la indemnización en caso de despido, que suele ser de un mes por año de servicio en la empresa. No obstante, éste es un seguro de desempleo imperfecto, pues, si bien cubre la contingencia de cesantía, la cobertura resulta adecuada sólo después de contar con un número significativo de años de trabajo en la empresa. En cambio, como el 40% de los cesantes suelen tener menos de 2 años de antigüedad, la indemnización por despido protege muy inadecuadamente a un contingente importante de la fuerza de trabajo.

Más aún, la indemnización por despido tiene tres costos:

- i) frena el traslado voluntario del trabajador a otra empresa, pues en caso de irse voluntariamente no recibe la indemnización, mientras que en la nueva empresa, si bien gana más, está expuesto a no recibir indemnización o a que su monto sea reducido en caso de crisis y despido;
- ii) en caso de una crisis económica que exija despidos masivos, la empresa debe hacer frente al pago de las indemnizaciones justo cuando está en peor situación; y
- iii) establece incentivos perversos, al inducir a algunos trabajadores antiguos a hacerse despedir para cobrar la indemnización, y a las empresas a amenazar con despido por otra causal para negociar una indemnización menor.

En vista de la necesidad de proteger el ingreso del trabajador en caso de despido y de facilitarle una mejor búsqueda de trabajo, muchos proponen establecer un auténtico seguro de cesantía, al estilo del existente en los países desarrollados. La objeción a esta propuesta es más bien práctica que teórica. En efecto, se teme que sea excesivamente costoso, al no poder abordar adecuadamente los problemas de "riesgo moral", es decir, distinguir entre cesantes efectivos y cesantes simulados que buscan aprovechar el seguro de cesantía. Por ejemplo, los que se han retirado voluntariamente de la empresa —por ejemplo, para buscar un mejor trabajo— se declararán despedidos (en colusión con su empleador, pues así el subsidio no es pagado por éste sino por el "fondo"). Asimismo, muchos trabajadores voluntariamente empleados por temporada pueden declarar que buscan trabajo y así cobrar el subsidio de cesantía. Y muchos cuya cesantía real podría terminar en poco tiempo (la mayoría encuentra trabajo dentro de tres meses) pueden extender la duración del subsidio (trabajando en el sector informal mientras lo cobran). Tales "filtraciones" pueden significar que el costo real del subsidio de cesantía requiera recursos varias veces superiores a los necesarios para cubrir a los verdaderos cesantes que la ley quiere apoyar.

De ahí que hayan surgido propuestas alternativas: i) ofrecer a todo cesante un crédito equivalente a una parte (50% a 70%) de su salario normal durante algunos meses, con el compromiso de reembolsarlo cuando consiga empleo, mediante un procedimiento de descuento automático del salario; y ii) crear un fondo individual, financiado por trabajadores y empleadores, al cual pueda recurrir el trabajador en caso de cesantía, retiro voluntario, jubilación o muerte.

En ambas alternativas hay un elemento de autocontrol. Se reduce el período durante el cual se percibe la indemnización por despido para disminuir los costos indirectos del empleo y eliminar la mayor parte de los incentivos perversos asociados a la indemnización indefinida por despido.

La gran ventaja de la primera alternativa es que cubre adecuadamente las necesidades del cesante real, independientemente del período de cotización. La ventaja de la segunda es la simplicidad de su administración, si bien cubre inadecuadamente a los cesantes con menos de dos años de antigüedad en una empresa.

**AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS DE SEGURO DE DESEMPLEO**

En todo el mundo se discuten experiencias, alternativas y propuestas sobre seguros de desempleo. También en América Latina, la inestabilidad en el empleo y la magnitud del desempleo han llevado a discutir las diversas modalidades de estos seguros.

**Modalidad de seguro y modalidad de ahorro.** En un sistema de seguro, el riesgo de estar desempleado se reparte entre todos los trabajadores que aportan al sistema. Los beneficios recibidos por los desempleados son cubiertos por los aportes de los trabajadores empleados, sin que se requiera la acumulación previa de fondos. La principal desventaja de esta modalidad es que reduce tanto los incentivos para evitar un despido como el interés por encontrar un nuevo empleo, en la medida que los beneficios del seguro dependen de la duración del desempleo. La comparación internacional confirma que sus efectos son un incremento del desempleo en el conjunto de la economía, una mayor duración del desempleo y un abuso del sistema que hace peligrar su funcionamiento. Una corrección sería acercar este sistema a uno de ahorro, de modo que la duración de los beneficios dependiera del número de cotizaciones previas, pero esto tiene el inconveniente de requerir una acumulación previa de recursos para acceder al beneficio.

**Modalidad de indemnizaciones por despido.** Las indemnizaciones que se pagan por años de servicio y en caso de desempleo por causas no atribuibles al trabajador también cumplen una función de cobertura para el desempleo. Tienen la ventaja de reducir dos fuentes de abuso del sistema de seguro. Primero, dado que impone un costo al empleador en el momento del despido, evita que trabajadores y empleadores acuerden despidos temporales o hagan aparecer las renuncias como despidos, para obtener los beneficios del seguro. En segundo lugar, debido a que toda la indemnización es recibida por el trabajador despedido, independientemente del período de desempleo, no reduce los incentivos para buscar un nuevo empleo. Las principales desventajas tienen relación con el tiempo de permanencia del trabajador en la empresa; si es poco, no obtiene los suficientes recursos para enfrentar el período de desempleo y, si lleva mucho tiempo en el trabajo, tiene alicientes para hacerse despedir y obtener una indemnización atractiva. Del mismo modo, el empleador puede provocar una renuncia para no pagar la indemnización. Por último, a nivel de la empresa, los despidos masivos agudizan sus problemas durante un ciclo recesivo, haciendo peligrar su supervivencia, y en última instancia, incluso el pago de las indemnizaciones. El que la indemnización sea una traba para el despido es una ventaja para el trabajador que está en la empresa, porque reduce la probabilidad de despido, pero constituye una desventaja desde la perspectiva del empleador, quien al contratar un nuevo trabajador toma en cuenta estos costos y reduce la remuneración líquida.

**Modalidad de prestaciones asistenciales.** Cuando los sistemas de cobertura del desempleo son insuficientes para proveer al desempleado los medios de subsistencia, el Estado puede otorgarle un subsidio. Este subsidio se enmarca en la lógica de las políticas sociales destinadas a satisfacer necesidades básicas; sus magnitudes son muy reducidas y corresponden a una fracción del salario mínimo.

**Fuente:** Programa de Postgrado de Economía ILADES/Georgetown University, *Trabajo de Asesoría Económica al Congreso Nacional* (TASC), N° 73, Santiago de Chile, octubre de 1996.



## 2. Educación

### a) La inflexión en el sistema educativo

El crecimiento con equidad sólo es posible si se logra una competitividad basada en recursos humanos más capacitados, y con potencial para agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a la base de recursos naturales. Sin inversión en educación, la economía sólo dispondrá de trabajadores en condiciones de pobreza y con escasa formación y no podrá, por lo tanto, incorporar progreso técnico.

La educación constituye, pues, un área privilegiada para compatibilizar equidad, competitividad y participación ciudadana. Una educación pertinente a los requerimientos productivos y sociales, de calidad adecuada y que sea cursada oportunamente es fundamental para elevar la productividad y la eficiencia social, y ampliar las oportunidades de acceso al bienestar y a la participación cultural y política.

Lo anterior apunta a la necesidad de un gran salto. La población debe aprender más y aprender distinto. Debe adquirir las destrezas requeridas para incorporarse creativamente a las nuevas formas de producción y participar de manera constructiva en diversos espacios públicos. De este modo, la educación puede generar la sinergia necesaria entre dinamismo productivo, bienestar social e institucionalidad democrática.

### b) La situación regional

La región muestra deficiencias en cuanto a la calidad, eficacia y utilización de los recursos en el sistema educativo, lo que se traduce en escasa equidad.

- i) **Calidad.** Aunque hay importantes diferencias entre un país y otro, en el nivel regional sólo la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación primaria terminan ese ciclo. Los alumnos tienen un rendimiento muy inferior al de sus pares de los países industrializados o al nivel considerado estándar en las pruebas en lectura, matemáticas y ciencias. Muchos niños no adquieren un dominio básico del idioma materno y de matemáticas, y la educación secundaria en general no capacita a los estudiantes para incorporarse efectivamente al sector moderno de la economía. Además, cerca del 50% de los alumnos incorporados a los distintos sistemas escolares no alcanzan los objetivos mínimos dispuestos por los currículos nacionales.
- ii) **Cobertura y repitencia.** Durante la última década América Latina ha alcanzado altos niveles en la matrícula escolar, llegando a considerarse un problema resuelto casi en su totalidad en el nivel primario. En este nivel se ha logrado alcanzar un 96.3% en la tasa neta de escolarización para la población de 8 años. Por otra parte, la tasa de escolarización regional en educación preescolar alcanza al 23% (OEA, 1998). En la educación media las tasas de escolaridad son muy variables por países, desde el 75% en Cuba hasta el 22% en Haití, según datos de la UNESCO para los años 1991-1994.

Si bien la cobertura del sistema educativo es elevada en relación con el nivel de desarrollo, se observa una alta tasa de repitencia. De los 9 millones de niños que ingresan anualmente a primer grado (90% o 95% de la cohorte), alrededor de 4 millones fracasan en el primer año. Cerca de un tercio de los alumnos **repiten** cada año —ya en la matrícula del primer año de primaria la repitencia alcanza al 40%— y se calcula que el costo adicional de enseñar a los repitentes llega a 4 200 millones de dólares anuales (Puryear y Brunner, 1994; Rivero, 1995).

- iii) **Equidad.** Los sistemas de medición de calidad que han comenzado a aplicarse en los últimos años muestran una clara segmentación del rendimiento escolar, que coloca en desventaja a los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos (véanse los cuadros VII.4 y VII.5). La inequidad también se expresa en la distribución del gasto en educación, pues a fines de la década pasada se destinaba más del 25% a la educación superior, y en la actualidad el quintil socioeconómico más alto recibe un 50% de este subsidio, en tanto el quintil de ingresos más bajo sólo se beneficia con 5%.<sup>49</sup> Se observa una desigual extensión horaria entre las escuelas públicas y las privadas, donde las jornadas escolares de las primeras alcanzan a sólo entre 3 y 4 horas diarias, mientras las de las segundas se extienden a 5 y 6 horas diarias. Finalmente, la falta de pertinencia de los currículos en relación al contexto sociocultural de los estudiantes afecta negativamente a los alumnos de grupos indígenas, cuya lengua materna no es el español y que en su mayoría viven en condiciones de pobreza.

**Cuadro VII.4**  
**PROMEDIOS DE RENDIMIENTO SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO (4º BÁSICO)<sup>a</sup>**  
*(Porcentajes)*

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

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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

**Cuadro VII.5**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ALUMNOS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO Y CUARTIL DE RENDIMIENTO TOTAL<sup>a</sup>**

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

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

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.

<sup>49</sup> Actualmente, países como Bolivia y Venezuela se enfrentan a intensos conflictos políticos porque incluyen, en la agenda de sus reformas, una redistribución del gasto social desde el nivel terciario al primario, con objeto de imprimir un sesgo socialmente más equitativo al gasto público destinado a educación.

Al examinar el número promedio de años de estudio tanto de los jefes como del conjunto de los miembros del hogar ocupados, se advierte un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación. Es decir, a mayor nivel de educación, mayor nivel de ingresos percibidos. Lamentablemente “el 80 % de los jóvenes urbanos proviene de hogares en que los padres presentan un capital educativo insuficiente (menos de 10 años de estudio) y de un 60% a un 80% de ellos no alcanza el umbral educativo básico para acceder al bienestar que actualmente exige, dependiendo de los países, alrededor de 12 años de estudio.” (CEPAL, 1998a, p. 59).

Esto implica que una elevada proporción de jóvenes latinoamericanos hereden una educación insuficiente, que se traducirá en empleos mal remunerados, prefigurando limitaciones a sus oportunidades de bienestar y a la de sus futuros hogares.

En este sentido, puede distinguirse la **equidad presistema**, la **equidad intrasistema** y la **equidad postsistema**.

La **equidad presistema** se refiere a las grandes diferencias de rendimiento entre los estudiantes según el medio sociocultural del que proceden y, en especial, según el clima educacional de los hogares, marcado de manera decisiva por el nivel educativo de los padres.

La **equidad intrasistema** tiene que ver con el grado de homogeneidad de la calidad de la oferta educativa de establecimientos que atienden a distintos estratos socioeconómicos y que funcionan en diferentes entornos geográficos. La evaluación de la calidad de la educación ha mostrado la segmentación existente y el rendimiento diferencial entre establecimientos, según el nivel socioeconómico de sus alumnos y de la zona geográfica en que se ubican.

Finalmente, la **equidad postsistema** alude a la capacidad de inserción productiva, movilidad social y desarrollo de potencialidades al egresar del sistema educativo. Cuanto mayor sea el número de años de educación formal de los alumnos, mayores probabilidades tendrán, cuando egresen, de salir de la pobreza o de no caer en ella (véase el cuadro VII.6).

Las reformas educativas en curso apuntan básicamente a mejorar la equidad intrasistema, que es más susceptible de ser abordada por las políticas educacionales, aunque debe reconocerse que también se han logrado avances en la equidad presistema, fundamentalmente a través de los programas de educación bilingüe, de extensión de cobertura preescolar para la estimulación temprana, de ampliación del acceso al sistema de la población asentada en zonas rurales y de participación de la comunidad. En cuanto a la equidad postsistema, cabe destacar los esfuerzos que se realizan en algunos programas en curso para ofrecer alternativas de salida no terminal y de continuación de los estudios en variantes de educación técnica.

Cuadro VII.6

**TRAMOS EDUCACIONALES IMPORTANTES PARA CONTAR CON BUENAS  
PROBABILIDADES DE NO CAER EN LA POBREZA**  
(América Latina, áreas urbanas de algunos países)

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

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

### c) La reforma educativa

Las reformas educacionales impulsadas en la región durante la década pasada avanzaron en introducir cambios en el financiamiento, la gestión y la administración del sistema educacional. Sin embargo, tanto la calidad como la equidad en la oferta de educación dentro del sistema formal presentan todavía graves deficiencias.

- i) **El desafío de la equidad en las reformas educativas.** El gran desafío pendiente en la oferta educativa está en el rendimiento escolar y en las posibilidades de inserción productiva a futuro. El mejoramiento de la equidad requiere un mayor efecto sobre los logros educativos en los sectores pobres, lo que implica trabajar sobre las condiciones de la oferta y de la demanda educativa.

Esto parece requerir un conjunto diversificado de políticas orientadas a favorecer a los grupos más vulnerables: extender medidas compensatorias hacia zonas de menor rendimiento escolar; generar programas intersectoriales y comunitarios que tengan un efecto más sistémico sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal; reforzar e incrementar los programas focalizados, cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre resultados sostenidos en el tiempo; adaptar el currículo de los ciclos prebásico y básico a las condiciones socioculturales de los educandos; y manejar adecuadamente el instrumento del subsidio para mejorar la oferta de la educación pública y el acceso por parte de las familias de bajos ingresos.

Los logros educacionales en los sectores pobres se miden sobre todo en términos de **continuidad educativa**, que se expresa en tres aspectos: asistencia efectiva a clases, progresión efectiva a lo largo del proceso (minimización de la repitencia), y permanencia en el sistema (minimización de la deserción).

Muchos países muestran un contraste entre altas tasas de ingreso al sistema y baja continuidad en él hasta el final de la enseñanza secundaria, con altos grados de repitencia,

deserción e inasistencia escolar concentrados en las zonas más deprimidas o dispersas, y en las familias con menores ingresos. Esto resulta tanto más problemático si se considera, tal como se observa en el cuadro VII.6, que actualmente se requiere como promedio para la región de al menos 10 a 11 años de educación formal para contar con 90% o más de probabilidad de no caer (o no seguir) en la pobreza. Asimismo, sólo dos años menos de estudio implican alrededor de un 20% menos de ingresos durante toda la vida activa.

Los esfuerzos e inversiones destinados a incrementar la continuidad educativa son eficientes y eficaces en más de un sentido.

Primero, porque optimizan el uso del gasto de inversión en cobertura educativa aumentando el logro promedio, el uso real de la oferta escolar a lo largo del año, y la inversión anual en educación, lo que imprime mayor eficiencia al conjunto del sistema educativo.

Segundo, porque dado que la discontinuidad educativa más aguda se presenta en los grupos más vulnerables (pobres y, sobre todo, pobres rurales), el apoyo a la continuidad beneficia a estos grupos y tiene, por ende, un sesgo redistributivo progresivo.

Tercero, porque existen significativos retornos intergeneracionales de la mayor continuidad educativa, dada la alta incidencia del nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los grados de deserción y repetición y aumenta la cantidad y oportunidad de los años de estudio cursados.

Cuarto, porque existe correlación evidente entre mayor educación de las mujeres pobres y mejores condiciones de salud de sus familias a futuro, pues la escolaridad de las mujeres es determinante en reducir la mortalidad y morbilidad infantiles, mejorar la salud y nutrición familiares, y disminuir las tasas de fecundidad.

- ii) **Agenda de las reformas.** Los gobiernos de la región han realizado, durante los años noventa, reformas educativas que han planteado la necesidad de un reordenamiento institucional y administrativo. Estas reformas se proponen producir transformaciones en: los contenidos y procesos de enseñanza, el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos; el papel reservado al Estado y al mercado; la recapitación de los docentes; la modernización y descentralización de la gestión educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta; y el acercamiento de la oferta educativa a las condiciones socioculturales de los beneficiarios y a la demanda posterior de capacidades en el mundo del trabajo. Todos estos componentes de las reformas educativas en curso han apuntado a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje en el sistema de educación básica y, en menor medida, en la educación media; mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos para la educación; y, por distintas vías, hacer más equitativo el acceso a una educación de calidad y a mayores logros educativos.

La reforma educativa es vista como positiva y necesaria por las autoridades, los técnicos y la opinión pública. Por ello, es la más generalizada, suele contar con recursos públicos adicionales y préstamos internacionales, e interesa a la ciudadanía, la que está dispuesta a participar en sus programas, e incluso a invertir parte de sus ingresos con tal objeto.

Pese a ello, no está exenta de conflictos: las pugnas entre el gobierno y el magisterio limitan el posible éxito, al igual que los avances polémicos en la descentralización administrativa y financiera y la resistencia de los intereses de la educación superior a una redistribución de los

recursos fiscales en favor de los otros niveles. La persistencia de dificultades en estos ámbitos ha conducido a prestar atención a la viabilidad de las reformas.

**iii) Los procesos de reforma educativa en distintos países y aspectos.** Si bien la reforma educacional es un tema central en las agendas de gobierno de todos los países de la región, los componentes que se han privilegiado varían de un país a otro (véase el cuadro VII.7). Interesa considerar algunos avances recientes en los aspectos de la reforma que pueden tener mayor repercusión en la equidad y en las buenas prácticas en política educacional. Para ello hemos seleccionado las siguientes áreas de consideración: evaluación educativa, descentralización de la gestión educacional, subsidios a la demanda, programas multiculturales para grupos étnicos, programas para el apoyo y fortalecimiento de la capacidad docente.

#### - **Evaluación educativa**

Para formular medidas de reforma que ejerzan una influencia positiva en la calidad y equidad de la educación es fundamental contar con buenas herramientas de diagnóstico. Un elemento de la reforma que ha sido considerado prioritario por algunos gobiernos y sobre todo por las agencias internacionales es la **evaluación educativa**, vale decir, la aplicación sostenida de sistemas de medición de calidad y logros educacionales. En la medida en que se instituyan sistemas confiables de medición, se podrá optimizar el uso de recursos para apoyar a las escuelas más necesitadas (como ya ocurre en algunos países); compatibilizar las reformas proyectadas con la situación existente (en materia curricular, de textos, de cambios en sistemas pedagógicos); y recompensar las mejoras en logros de las escuelas.

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

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

Un estudio reciente publicado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), que considera los avances en evaluaciones educacionales en seis países de la región, destaca los casos de Chile, Argentina y México como aquellos de mayores avances y consolidación en evaluaciones educativas, y donde más se han aprovechado las evaluaciones para el posterior diseño de políticas, la reforma curricular y el mejoramiento de las escuelas (Wolff, 1998). Los sistemas que cuentan con mayor consolidación en el tiempo son los de Chile y de países del Caribe de habla inglesa.

**Cuadro VII.7**  
**ÉNFASIS DE LA REFORMA EDUCACIONAL EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN, 1996**

Racionalidad y énfasis de las medidas		Argen- tina	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay
Estructura sectorial	Incremento cobertura de educación a) preescolar; b) primaria; c) secundaria	X	X	X	X		X	X	X
	Reestructuración niveles educativos	X					X		
	Establecimiento de vínculos con educación técnica				X		X		
	Ampliación de la jornada escolar			X	X	X			X
	Reducción de tasas de deserción y repitencia	X		X	X		X		
Contenido de la educación	Reformas del currículo de la educación primaria y secundaria	X			X	X		X	X
	Educación bilingüe (combinación con lenguas indígenas)		X				X		
	Refuerzo aprendizaje de un segundo idioma (inglés)	X			X				X
	Uso de informática con fines educativos en primaria y secundaria	X			X	X			X
Evaluación	Mejora de materiales de apoyo (libros y otros) y de la infraestructura	X		X	X	X	X	X	X
	Uso de sistemas de medición de calidad de la educación	X	X		X	X	X	X	X
	Evaluación periódica de docentes		X						
Docentes	Incremento de docentes graduados y nivel de preparación					X			X
	Participación de docentes en la reforma						X		
	Elevación de remuneraciones			X		X	X		
Selección de beneficiarios	Programas de capacitación	X	X		X			X	X
	Acciones de fomento de la equidad, en cuanto a acceso y a calidad	X			X	X		X	X
	Programas focalizados complementarios	X			X	X		X	X
	Mecanismos de subsidio a la demanda, o a la oferta con criterios de demanda			X		X			
Descentrali- zación	Incremento de competencias de las unidades educativas	X	X			X	X	X	
	Delegación de la administración a entidades subnacionales			X		X	X		
	Descentralización en ámbito pedagógico					X		X	
	Promoción de participación comunitaria en la reforma		X	X			X		

**Fuente:** Elaborado sobre la base de CEPAL, *La brecha de la equidad* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1997, p. 118. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.

El estudio señala como novedosos el intento de Brasil de evaluar instituciones de educación superior; las evaluaciones hechas en Costa Rica de la capacidad de aprendizaje entre niños que ingresan a la educación primaria, y los exámenes para los alumnos que terminan la educación secundaria; las evaluaciones aplicadas en México para medir conocimientos y habilidades de los profesores; el uso que se hace en Chile de evaluaciones para orientar asignación de recursos, sobre todo para focalizar fondos en escuelas de bajos rendimientos; y los esfuerzos de Argentina por utilizar las evaluaciones como insumo de la reforma curricular. En Perú, el Ministerio ha puesto en marcha un sistema nacional de medición de la calidad que incluye tanto pruebas de rendimiento

escolar como la participación de la comunidad educativa, lo que incluye encuestas a directores, profesores y padres de familia. En Uruguay se ha implantado un sistema regular de evaluación del aprendizaje en dos niveles: conocimientos efectivamente adquiridos por los estudiantes, y contexto institucional y sociocultural en el que tienen lugar la enseñanza y el aprendizaje.

#### - **Descentralización de la gestión y administración del sistema**

Otro punto central en las agendas de reforma educativa es la **descentralización de la gestión y administración del sistema**. Se argumenta, en el marco del nuevo paradigma, que los gobiernos deben dejar de controlar directamente el manejo de las escuelas, concentrándose en generar fondos, establecer estándares, promover equidad, monitorear progresos y evaluar resultados. Deben permitir, al mismo tiempo, que las escuelas vayan logrando un creciente control sobre sus propias actividades, que las comunidades participen con mayor incidencia en la administración de las escuelas, y que las autoridades departamentales o municipales puedan ir manejando aspectos de financiamiento que tradicionalmente han recaído en el nivel central.

Chile inició su proceso de descentralización a comienzos de la década de 1980, combinando la descentralización hacia los municipios con el subsidio orientado a la demanda. Desde la segunda mitad de los años noventa profundiza la descentralización, extendiéndola al ámbito pedagógico y otorgando mayor autonomía a las escuelas para elaborar sus proyectos curriculares. Se asignan recursos mediante concursos de proyectos y se otorga mayor libertad a las escuelas para elaborar sus propios planes educativos en el marco fijado por los objetivos municipales y el contenido mínimo obligatorio.

En Bolivia, si bien no se consideró descentralizar la educación, sí se contempló trasladar decisiones a la comunidad a través del Consejo Nacional de Educación, de carácter consultivo, en que están representados todos los sectores de la sociedad. En Perú, la delegación de funciones no consiste en una descentralización hacia los municipios, sino en la dotación de mayor autonomía a las escuelas, que exige capacitar en gestión de servicios educacionales a los directores de establecimientos. La dirección centralizada de la educación pública se combina con la mayor autonomía de las escuelas para la elaboración del currículo, y la capacitación de profesores y directores en administración y gestión.

En Colombia, la reforma impulsada en 1994 descentralizó el sistema educativo, acompañando la descentralización administrativa en unidades subnacionales. El Ministerio de Educación Nacional de Colombia promueve y orienta, pero no ejecuta, dejando esta tarea a los departamentos que planifican, administran y coordinan el servicio educativo; y a los municipios que administran los planteles. Esto se complementa con mecanismos orientados a facilitar la participación de la comunidad, mientras el gobierno otorga pautas a los establecimientos escolares para que organicen y asignen recursos financieros a sus mejoramientos de calidad (propios, y provenientes de matrículas, subsidios, créditos, contratos con el Estado y donaciones del sector privado), para la construcción de instalaciones y la compra de textos y materiales; asimismo, abre líneas de crédito al sector privado para el financiamiento de bibliotecas, campos recreativos y mejoramiento técnico. La ley reconoce la responsabilidad compartida de la familia, la sociedad y el Estado en el manejo de la educación; y la Constitución dispone que la comunidad educacional participe en la dirección y administración de los establecimientos, y en el diseño, la ejecución y la evaluación del proyecto institucional sobre educación.

En Centroamérica, la descentralización educativa se ha dado bajo diferentes ámbitos de acción territorial (regional, departamental, municipal y local), con expresiones más completas como la autonomía escolar y los consejos directivos del Centro Educativo de Nicaragua, y las Juntas Educativas Escolares de Panamá. En Brasil, algunas de las actuales reformas se orientan,



según el Ministerio de Educación y Deportes, a la descentralización y autonomía de las escuelas, de las universidades y de los sistemas educacionales.

- **Subvención a la demanda y subvención a la oferta con criterio de demanda**

Especial peso y contenido polémico ha tenido en las reformas educativas el tema de **la subvención a la demanda y la subvención a la oferta con criterio de demanda**. La idea es que “los fondos sigan al niño”. Para ello, los gobiernos subsidian a las “escuelas de elección” en proporción al número de alumnos matriculados, mediante un sistema de “vouchers”. Ha funcionado así en Chile, Colombia, Guatemala, Puerto Rico, y en países industrializados como los Estados Unidos, Polonia, el Reino Unido y Suecia.

El propósito de todos los planes de vouchers es proporcionar a las familias el máximo grado de elección en un sistema escolar descentralizado y competitivo, y abarcan al menos cinco principios u objetivos:

- El derecho a elección del consumidor (derecho a elección de los padres respecto de la educación de sus hijos).
- El desarrollo personal (las personas desean construir sus propios destinos: esta opción despierta interés, participación, entusiasmo y dedicación).
- El fomento de la competencia, diversificación y calidad de la oferta (los vouchers desafían a las escuelas a competir por reducir costos, aumentar calidad e introducir innovaciones).
- La igualdad de oportunidades (consecuencia de los tres anteriores, se expresa en el objetivo de aumentar el acceso a las escuelas privadas, particularmente en esquemas de vouchers selectivos u orientados a un segmento específico, que ofrecen a las familias de bajos ingresos un mayor acceso a las escuelas privadas).
- Superar el carácter monopólico y burocrático del sistema centralizado de educación.

Existen, claro está, variantes nacionales: vouchers selectivos según los ingresos familiares o vouchers universales; cheques que reciben los padres para cancelar los colegios que eligen, o subvención directa a los colegios según matrículas vigentes (en ambos casos los fondos siguen al niño); vouchers sólo para acceder a escuelas privadas, o también a escuelas públicas, o a una instancia intermedia (como es el caso de las escuelas subvencionadas en Chile).

Los resultados son todavía objeto de discusión. En Chile, por ejemplo, luego de introducir la educación particular subvencionada a través de vouchers en 1980, el número de alumnos que asistían a escuelas privadas aumentó considerablemente. Además, las pruebas de medición de la calidad de la educación muestran que ésta es, en la mayoría de los casos, significativamente más alta en las escuelas subvencionadas que en las municipales. Desde 1993, las escuelas subvencionadas han sido autorizadas para cobrar matrícula por sus servicios, lo que permite a los padres pagar en forma voluntaria sumas adicionales a su escuela para mantener o aumentar la calidad educacional. Pero por otra parte, la fuerte brecha entre la educación privada y la subvencionada se mantiene en términos de calidad y rendimiento educativo, reproduciendo la inequidad social en oportunidades a futuro. La información con que compiten las escuelas por captar a los alumnos no es idónea y por tanto origina una falla en el mecanismo de mercado. Hay irregularidades en la evaluación de calidad y logros que no son fáciles de corregir; y hay discriminación de alumnos en el ingreso, excluyendo a los de bajo puntaje en el examen de ingreso para mantener un promedio de rendimiento alto en el conjunto de la escuela.

En Colombia se introdujo en 1992 un sistema de vouchers para alumnos que ingresaban a sexto grado. En 1994, éste estaba aplicándose en 216 municipalidades, atendiendo a 90 807 alumnos de bajos ingresos en 1 789 escuelas. El sistema se introdujo principalmente para enfrentar la escasez de vacantes en las escuelas secundarias públicas de Colombia. Los vouchers ayudan a los alumnos pobres a obtener acceso a las escuelas privadas, a la vez que benefician a las escuelas públicas secundarias porque reducen la sobrepoblación de alumnos.

En Puerto Rico se aprobó a fines de 1993 un plan de vouchers para familias de bajos ingresos, utilizables para transferir alumnos entre la educación pública y la privada. Contrariamente a lo que se temía, no hubo una migración masiva de la primera a la segunda. De los 1 809 vouchers otorgados en el otoño de 1993, 1 181 fueron utilizados por los alumnos para transferirse desde una escuela pública a otra, 317 para pasar de una privada a una pública, y 311 en sentido inverso.

La experiencia sugiere hasta la fecha que es importante tomar en consideración los riesgos y beneficios de la subvención a la demanda, y de la subvención a la oferta con criterio de demanda. El mecanismo del subsidio no siempre produce los resultados previstos por los partidarios de las políticas y puede generar ciertos efectos a los que la teoría económica resta importancia o pasa por alto. Un ejemplo es el ya citado para el caso chileno, a saber, el problema de discriminación en ingreso de alumnos por parte de escuelas que compiten por mantener altos logros como parte de su "capital" (Medlin, 1997). ¿Qué pasa con los derechos de los estudiantes más lentos y con los grandes objetivos societales de la educación?

Otro elemento que se debe tener presente es que la analogía del mercado, traída a colación para referirse a los subsidios educacionales, tiene sus limitaciones. Primero, porque las escuelas no se comportan necesariamente como empresas privadas. Segundo, porque no todos los padres se comportan como consumidores "racionales". Tercero, porque se trata de un mercado donde la información y la transparencia en la oferta son inciertas. Finalmente, porque la educación no se restringe a un artículo de consumo.

Se presume que el expediente de la subvención, principal instrumento de **Estado + mercado** en el sistema educativo, es la clave para elevar la calidad. Pero para que la combinación público-privado optimice el funcionamiento del sistema es indispensable que el Estado asuma funciones reguladoras claras, a fin de asegurar: mayor transparencia en la información sobre oferta educacional a los usuarios y sus familias; sanciones claras a establecimientos que, debido al régimen competitivo del mercado, discriminen alumnos de bajo rendimiento; un control público de la pertinencia curricular y la calidad de la enseñanza; y el apoyo focalizado a escuelas de bajos rendimientos y que concentran alumnos de bajos recursos.

#### - **Política educacional y multiculturalismo**

Un tema de la reforma, que no tiene la misma importancia en todos los países de la región, es **la adaptación del sistema a las especificidades culturales de grupos étnicos**, sean éstos minoritarios o mayoritarios. Esta adaptación tiene en su centro el tema del **bilingüismo**, sobre todo en aquellos países donde un porcentaje importante de la población estudiantil no tiene el español como lengua materna. El bilingüismo es importante para los logros de lectoescritura y comprensión en países con alto índice de multiculturalidad étnica, por cuanto el aprendizaje de la lengua materna en el nivel primario conduce a un mejor aprendizaje de un segundo idioma, en este caso el castellano.

En esta materia ha habido notorios avances. Se han instituido sistemas de educación bilingüe en Paraguay (para la población cuya lengua materna es el *guaraní*) y en Bolivia (para la población

que habla el *quechua* y el *aymara*).<sup>50</sup> En 1994, se promulgó en Bolivia la ley marco de reforma del sistema educativo que otorga prioridad a la multiculturalidad y a la educación bilingüe.

En Centroamérica, los programas de educación bilingüe e intercultural adquieren una connotación muy rica en Guatemala, en el marco de los acuerdos de paz. En Honduras y Nicaragua — en relación a sus poblaciones *miskitas* y *sumos*— y en Panamá —en relación a las comunidades *emberá*, *wounaan*, *kuna-yala* y *ngobé-buglé*— se observan innovaciones educativas y pedagógicas importantes, pero aún incipientes.

En México, el Programa de Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI), desarrollado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), tiene por objeto la construcción gradual de un modelo de educación inicial y básica intercultural y bilingüe para alumnos indígenas. Se propone atender adecuadamente a las casi 8 500 escuelas primarias indígenas del país y a un número semejante de establecimientos preescolares, adecuando el currículo nacional de la enseñanza inicial y básica, sus características académicas y operativas particulares (PREAL, 1999a). Iniciado durante 1994 en 14 Estados, se imparte tanto en español como en 52 lenguas y variantes dialectales, buscando consolidar el manejo bilingüe. En el período 1997-1998 se adecuaron textos para primero y segundo grados de primaria, beneficiando a más de 740 mil niños. Y se adecuaron 18 títulos para tercero y cuarto, habiéndose distribuido más de un millón de textos de estudio gratuitos en 52 dialectos de 33 lenguas indígenas para alumnos de 1° a 4° grados.

#### - Apoyo al mejoramiento de la docencia

Los distintos países de la región reconocen la necesidad de dotar a los profesionales docentes de condiciones adecuadas para que puedan aplicar los cambios requeridos por las distintas reformas educativas. En pos de este fortalecimiento se han elaborado proyectos que apuntan tanto a mejorar la formación inicial como la capacitación permanente del cuerpo docente.<sup>51</sup>

En Argentina, el proyecto “Red federal de formación docente continua”, desarrollado por el Ministerio de Cultura y Educación, persigue brindar formación docente continua acorde con las políticas nacionales diseñadas por el Consejo Federal de Cultura y Educación. Este proyecto benefició durante 1994 a cerca de 49 mil docentes en modalidad presencial y a más de 286 mil por multiplicación en cada jurisdicción, distribuyéndose más de 8 millones de fascículos en 47 mil escuelas de todo el país.

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

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional ha impulsado desde la década de 1980 el proyecto “Microcentros: estrategia nacional de formación de profesores”. En ese marco se han experimentado estrategias alternativas de formación docente orientadas a prevenir el fracaso escolar y a reforzar la actividad docente del profesor. Esto se lleva a cabo mediante la creación de grupos de trabajo docente distribuidos en todo el país, quienes identifican necesidades locales y buscan soluciones para resolver el problema dentro de la sala de clases, la institución educacional y la comunidad.

<sup>50</sup> En Bolivia, el censo de 1992 reveló que el 70% de la población tiene una lengua materna diferente al castellano, por lo que la reforma otorgó gran centralidad a la interculturalidad y a la educación bilingüe. En Paraguay, la reforma ha concertado una política de educación bilingüe, fortaleciendo un programa nacional de enseñanza en lengua materna, que es el guaraní en la mayor parte del mundo rural.

<sup>51</sup> Para este punto nos hemos basado en: “Mejores prácticas de política educacional y reforma educativa” [<http://www.preal.cl/>].

En México, el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), desarrollado en 1995 por la Subsecretaría de Educación Básica Normal y entidades educativas estatales de apoyo, tiene por objeto poner a disposición de los docentes oportunidades flexibles de actualización y mejoramiento profesional permanente, a través de la creación de centros de maestros, cursos nacionales de actualización y talleres generales de actualización. Se han establecido ya más de 320 centros en 32 entidades federativas, de los cuales hay 275 en operación, beneficiándose durante 1998 cerca de 312 mil docentes (38% del magisterio mexicano).

En Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública ha impulsado recientemente el proyecto "Centros regionales de formación de profesores", a través de su Secretaría de Capacitación Docente. Este proyecto apunta a superar la escasez de un cuerpo docente debidamente calificado a nivel de la enseñanza media, que afecta especialmente a las zonas del interior. El programa aspira a mejorar la formación curricular de los docentes, creando para ello tres centros de formación hasta finales de 1998, y aplicando diversos beneficios económicos y laborales para los egresados. En lugar de premiar económicamente a los docentes según su rendimiento (siempre difícil de evaluar), se les asigna un pago adicional por capacitación.

En Chile, el Ministerio de Educación ha impulsado diversos programas de capacitación docente. El proyecto "Perfeccionamiento fundamental de docentes en servicio: los grupos profesionales de trabajo" (GPT), busca fomentar el trabajo docente en equipo, el aumento en conocimientos y el incremento del gusto por hacer clases, dando cuenta en 1997 de un total de 3 500 GPT formados, de los cuales funcionaban efectivamente un 84%. Por su parte, el proyecto de "Perfeccionamiento fundamental de docentes en servicio: los microcentros rurales", fomenta la misma estrategia de trabajo, pero orientada a comunidades rurales. Iniciado en 1992 con 104 centros, a finales de 1998 había incrementado su funcionamiento a cerca de 500, los cuales han contribuido en casi un 40% al logro de mejores resultados de aprendizaje de los alumnos.

En Bolivia, la ley marco de reforma del sistema educativo de 1994 creó un sistema de capacitación permanente de los docentes, condicionando sus ascensos a los resultados de evaluaciones periódicas.

En Perú se ha procurado perfeccionar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje mediante un programa de capacitación que asciende a casi 20 mil docentes primarios.

#### **- Apoyo al aprendizaje**

El apoyo al aprendizaje de los alumnos incluye, entre otros componentes, las reformas en los estilos de enseñanza, la provisión de infraestructura complementaria, la extensión de la jornada escolar y el refuerzo a los alumnos y escuelas de bajo rendimiento. En algunos países también se han comenzado a impulsar programas de creación de infraestructura y enseñanza en informática.

En Colombia, el "salto educativo" promovido por el Estado contempla mejorar la calidad de la educación básica mediante la ampliación de la jornada real escolar de 3.5 a 6 horas diarias, la provisión de textos a estudiantes de establecimientos públicos, y la creación de 2 100 bibliotecas y centros de material didáctico.

En Chile existe desde comienzos de los años noventa el PME, programa de mejoramiento de las escuelas básicas de sectores pobres, en el que se focalizan recursos en las 900 escuelas de menor rendimiento del país según el puntaje obtenido en la prueba del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE) (que luego se extendió a cerca de 1 200). También se ha comenzado a hacer uso de la informática con fines educativos en las escuelas, y se está alcanzando la cobertura de la totalidad de los liceos (educación secundaria) y de al menos la mitad de las escuelas (educación básica). También se han introducido masivamente metodologías de aprendizaje

más activas y participativas. Por último, se ha iniciado una extensión progresiva de la jornada escolar, de 900 a 1 200 horas anuales.

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

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

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

#### Recuadro VII.2

#### ROBIN HOOD AL REVÉS: LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN BRASIL

Sumados los gastos de los tres niveles de gobierno —federal, estadual y municipal— Brasil destina hoy a educación cerca del 6% del PIB. No es poco. Sólo el presupuesto del Ministerio de Educación y Deportes corresponde al 1% del PIB. De ellos, el 60% de los recursos va a financiar las universidades públicas gratuitas. Como los pobres prácticamente no llegan a tales universidades, 90% del gasto público es captado por el 40% más rico; el 40% más pobre recibe un irrisorio 2.4% de los recursos. O sea, 0.7% del PIB del país se transfiere, todos los años, a los no pobres. Lo mismo ocurre con el programa de becas de estudio que financia el gobierno. El 20% más pobre se queda apenas con 0.3% de esos recursos, mientras que el 20% más rico se apropia de 33.8%.

Éste es el problema histórico del gasto social en Brasil, que ha perpetuado la pobreza: una parte sustancial de los recursos se destina a los no pobres. Como los pobres pagan impuestos, tanto como los no pobres, eso significa sacar de los que tienen menos para transferir a los que tienen más.

**Fuente:** Vilmar Faria y Eduardo Graeff, "Preparando O Brasil para o Século XXI. Uma experiencia de governo para a mudança", Brasilia, Presidencia de la República, Asesoría Especial, noviembre de 1999, p. 25.

En Brasil, la implementación de programas regionales de apoyo pedagógico ha tenido resultados positivos para reducir la repitencia.<sup>52</sup> Entre las iniciativas en curso, cabe destacar el proyecto "Reorganización de la trayectoria escolar. Clases de aceleración", desarrollado por la Secretaría de Estado de Educación y Deportes (SEED) de São Paulo, destinado a estudiantes que presenten dos o más años de desfase entre la edad y el grado que cursan, y que en 1998 constituían el 65% de los alumnos de enseñanza básica del país. Aplicado en municipios y escuelas a partir de 1995, ha beneficiado hasta hoy a 200 mil estudiantes en 8 mil cursos, y a más de 8 mil profesores. Por otra parte, la SEED del Estado de Minas Gerais ha impulsado desde 1995 el "Proyecto de mejoría de la calidad de la educación fundamental en Minas Gerais" (PROQUALIDADE), que se propone aumentar los niveles de aprendizaje de los alumnos del ciclo básico promoviendo una mayor autonomía en la comunidad escolar, la descentralización en la adquisición de bienes y servicios educativos, la capacitación continua de profesores y programas de aceleración de los

<sup>52</sup> Sobre la base de [<http://www.preal.cl/>].

flujos de aprendizaje. De acuerdo a los informes elaborados por el Banco Mundial, se destaca la reducción de la repitencia de un 32% de alumnos que llegaban a 5° año básico.

### **3. Salud**

#### **a) La situación de la salud**

Las limitaciones de la cobertura siguen siendo cruciales en la atención de salud. Un estudio reciente (Fundación ISALUD, 1999) muestra que 217.8 millones de personas están fuera de la seguridad social, por lo cual sus necesidades de atención médica dependen, en la mayoría de los casos, exclusivamente del sector público. A partir de ciertos indicadores relacionados con estructuras y procesos de los sistemas de salud, puede calcularse de manera aproximada la realidad de la exclusión. Hay un 17% de los partos que no han tenido asistencia de personal capacitado, lo que permite estimar que 83.6 millones de personas estarían excluidas del acceso a salud. Asimismo, según la tasa de vacunación de niños menores de un año puede estimarse una cifra similar: 82 millones de personas estarían excluidas.

Se observan cambios en la distribución de la demanda de atención médica entre los subsistemas público y privado, tanto en lo que respecta a las prestaciones como al financiamiento de los servicios. En este último ámbito cabe destacar: i) el crecimiento del gasto en salud de los hogares; ii) el incremento de la importancia relativa del gasto del sector empresarial, y iii) el aumento del financiamiento de las organizaciones no gubernamentales para actividades de salud, particularmente en el caso de los países más pobres de la región.

El gasto de los hogares en salud es la fuente más importante de financiamiento de este sector en América Latina (CLAISS, 1999). Los gobiernos de la región tienen el propósito de garantizar el acceso universal, pero está lejos que ello suceda. Las tasas de incremento del gasto de los hogares tienden a ser más altas entre la población del primer y del último quintil. En este último, la mayor parte del gasto se destina a la compra de medicamentos, cuyos precios parecen haber registrado un rápido ascenso relativo. Por el contrario, en el grupo superior el incremento del gasto se ha concentrado en el pago de servicios hospitalarios y de atención médica, probablemente debido al alza de las tarifas del sector privado en la última década.

La contribución de las empresas a la atención de la salud puede adoptar diversas formas, que abarcan tanto programas propios de cobertura de las personas como de su afiliación a un programa de prepago del sector privado, o la cobertura social provista por el sindicato, o la participación en un sistema de seguridad social de carácter nacional. En muchos casos hay doble afiliación, a la seguridad social y a un programa de medicina privada.

#### **b) Los sistemas de servicios de salud**

Los sistemas de salud varían según sean las fuentes de financiamiento, la forma de la gestión y la prestación de los servicios. El financiamiento proviene de impuestos generales y de contribuciones obligatorias o voluntarias; la gestión puede llevarse a cabo por el sistema estatal, por entidades paraestatales, como las de seguridad social, o por instituciones privadas; la provisión de los servicios también puede estar a cargo de entidades públicas o privadas, estas últimas con y sin fines de lucro. A partir de esas variables se puede establecer un *continuum*, en un extremo del cual se encuentra el modelo organizacional/estatista mientras que en el otro estaría uno estrictamente privado. En la región los sistemas realmente existentes en general se ubican en posiciones intermedias y son de carácter mixto (CEPAL, 1997a).

**Cuadro VII.8**  
**EXCLUSIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD**

Indicadores	Año de referencia	Estimación población excluida según el indicador considerado	
		En porcentajes	En miles
<b>Cobertura</b>			
Población sin cobertura de seguridad social en salud	1995	46.0	217 779
<b>Accesibilidad</b>			
Inaccesibilidad financiera	1989-1994	27.0	121 245
Inaccesibilidad geográfica	1995	22.2	107 013
<b>Estructura</b>			
Déficit oferta servicios médicos totales	1997	4.8	23 643
Déficit servicios médicos ajustados	1997	3.2	15 661
Déficit oferta de camas	1996	55.3	267 537
<b>Procesos</b>			
Partos no atendidos por personal capacitado	1996	17.0	83 558
Porcentaje de deserción entre la vacuna BCG y la vacuna con menor porcentaje de cobertura	1998	16.5	82 023
Población sin acceso a servicios de agua potable y/o alcantarillado	1995	32.1	152 675

**Fuente:** Fundación ISALUD, "Elementos para el análisis comparado de la extensión de la cobertura social en salud en América Latina y el Caribe", documento presentado en la Reunión Regional Tripartita de la OIT, con la colaboración de la OPS, "Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos de América Latina y el Caribe", México, D.F., noviembre de 1999.

En el modelo netamente estatal, el financiamiento proviene del presupuesto público y la gestión también es pública, aunque puede presentar diversos grados de descentralización. El médico es un funcionario público asalariado. La cobertura se supone universal y el acceso, teóricamente equitativo. Tradicionalmente, el hospital cuenta con un presupuesto global y el sistema de precios sólo influye marginalmente en la fijación de las tarifas. Esto conduce a que los incentivos para la reducción de costos sean escasos. Cuando se producen restricciones presupuestarias, la calidad de los servicios se convierte en la principal variable de ajuste. La libertad de opción de los consumidores es muy escasa y el cambio tecnológico está sujeto a la disponibilidad global de recursos del sector público. Se aproximan a este esquema los sistemas de salud de Cuba y los países de habla inglesa del Caribe.

En los modelos mixtos coexisten agentes públicos y privados. Los recursos provienen del presupuesto ordinario, de contribuciones obligatorias para salud y de aportes voluntarios destinados a ampliar las prestaciones. No existe un patrón definido que rija la transferencia de recursos financieros, aunque suele basarse en los presupuestos anteriores; el pago a los proveedores se realiza sobre la base de los servicios efectivamente prestados (*fee-for-service*). En el ámbito administrativo predominan las instituciones de seguridad social, pero también existen entidades privadas y la competencia entre ellas no está plenamente regulada. La provisión de servicios puede ser pública o privada, aunque la participación de los prestadores particulares será mayor cuanto más diversificado sea el modelo y más importantes resulten las entidades no estatales.

En las reformas recientes cabe identificar dos tendencias. Por una parte, destaca el creciente protagonismo que ha cobrado el sector privado en muchos países de la región, respecto de oferta global de servicios.<sup>53</sup> Por otra, se ha intentado, mediante los cuasicontratos y los compromisos de

<sup>53</sup> La expansión del sector privado responde a programas en los que las primas cobradas se calculan en función del riesgo actuarial, y tienden a variar de acuerdo con la edad y la condición biomédica de los usuarios.

gestión, introducir competencia en el funcionamiento de los sistemas públicos, con el objeto de promover eficiencia económica e incentivar el control de costos.

### **i) Cambios en la combinación público-privada**

Como puede apreciarse en el cuadro VII.9, hay países que si bien han introducido modificaciones en su estructura de servicios de salud, continúan caracterizándose por el *cuasimonopolio o predominio del sector público*. En **Costa Rica**, desde los años setenta se inició un proceso de integración del sistema de salud, con el traspaso de todos los hospitales públicos a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), que se hizo responsable de la atención curativa de virtualmente toda la población. Los asegurados y los casos de asistencia social son atendidos en las instalaciones del seguro social; el Ministerio de Salud conservó unidades de primer nivel en las zonas rural y urbano-marginal, así como mantuvo su responsabilidad en la prevención sanitaria y respecto de la política general de salud. Durante los años ochenta, el seguro social desarrolló varios programas con el sector privado, pero la administración y financiamiento sigue estando a cargo del seguro social. En el decenio de 1990, se completó la integración del sector salud, unificando los servicios de primer nivel bajo la responsabilidad del seguro social —que también reúne las funciones de prevención, recuperación y rehabilitación—, y descentralizando la administración. El ministerio sólo conserva el diseño de la política de salud y la supervisión del sistema y la promoción de la salud (CEPAL, 1997a y Mesa-Lago, 2000).

Sin embargo, como ya se mencionó, el proceso de reformas en la salud llevado a cabo en la región se caracteriza por promover la *libertad de elección* y la *participación del sector privado*, tanto en el manejo de recursos como en la prestación de los servicios.

Hay países que han reconocido a los asegurados la libertad de elección entre el sistema público y planes de prepago, total o principalmente privados. Otros, en cambio, permiten mayores opciones de elección, autorizando el desdoblamiento entre administradoras de fondos de previsión en salud y empresas proveedoras de servicios.

En **Chile** se implantó la reforma en 1980, cuando se creó un sistema de prepago privado, administrado por instituciones de salud previsional (ISAPRE). El sistema público quedó conformado por un Fondo Nacional de Salud (FONASA), y por el Sistema Nacional de Servicios de Atención de Salud (SNSAS), cuyas 26 áreas de Servicios de Atención de Salud (ASAS) son unidades regionales autónomas, con personería legal y propiedad de activos; administran los hospitales públicos que se encuentran en su territorio, controlan sus propios sistemas de atención primaria y proveen atención preventiva, curativa y promocional. El FONASA maneja dos modalidades de atención, la institucional y la de libre elección. Para acceder a la primera, los usuarios recurren gratuitamente a los centros de atención primaria, que derivan a los pacientes, en caso necesario, a los hospitales, donde se exige un copago que depende del tipo de servicio y de los ingresos de las personas. La modalidad de libre elección —que no está abierta a los indigentes— se basa en un sistema preferencial de prestadores (médicos), que ofrecen sus servicios al precio establecido por FONASA. Ésta reembolsa parcialmente el costo de los servicios, y el remanente lo paga el paciente.



Cuadro VII.9  
REFORMA DEL SECTOR SALUD EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1997

	Arg	Bol	Bra	Col	CR	Ch	Ec	Sal	Gua	Hon	Mex	Nic	Pan	Par	Per	RD	Ven
<b>Racionalidad y énfasis de las medidas</b>																	
Articulación sistema nacional de salud	X	Y	E	X	E	X	Y	Y	Y	Y	Y	X	Y	X	X		Y
Fortalecimiento rectoría de Ministerio	X		X	X	X	E	X	Y	Y	Y		X	X	Y	Y	Y	Y
Impulso de sistemas locales de salud		E			E		Y	Y	X	X		E	Y	Y	E		
Fortalecimiento entidades subnacionales y descentralizadas	E	E	X	E		E	Y	Y	Y	Y	Y	X	Y	X	E		Y
Cambios de la combinación público-privada	E		Y	E	E	E	Y	Y	Y		Y	E		Y	Y	Y	
Regulación mercados privados de salud; regulación de la seguridad social	E		Y	E	E	E								Y	Y	Y	Y
Reestructuración gestión hospitalaria	E		E	X	E	E	Y	Y				Y	Y		Y		Y
Separación y especialización de funciones financiera, aseguradora, reguladora, evaluadora, y prestadora de servicios. Promoción de cuasimercados	E		X	E	E	E	Y	Y			Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Contratos de desempeño con prestadores públicos de servicios de salud			E		E	E	Y	Y				Y			Y	Y	
Incentivos y sanciones al desempeño individual e institucional	X		E		E	E	Y	Y				Y	Y		Y	Y	Y
Mejoramiento gestión recursos humanos	E			X	E	E			X	Y		Y			Y	Y	
Uso de pagos por "capitación"	E			E	E	E									Y	Y	
Uso de pagos prospectivos por grupos de diagnóstico o de tratamiento	E		E	E	E	E					Y				Y	Y	
Incremento solidaridad y equidad del financiamiento	E	Y	E	E	E	E	Y			Y	X		Y	Y	Y	Y	Y
Prestaciones básicas universales; unificación de prestaciones	X		Y	E	E	Y	Y	Y	X	Y	X	E	Y	Y	Y	Y	Y
Ampliación de cobertura mediante programas universales y focalizados	X	E	E	E	E	E	E	X	X	X	E	E	Y	X	E	Y	Y

**Fuente:** CEPAL, a partir de informes oficiales y de consultores

E= medida en ejecución; X=medida en fase inicial de ejecución; Y= medida enunciada, aún no ejecutada.

En el sistema privado, hay Isapres *abiertas*, que funcionan como empresas privadas e independientes (18), aunque algunas ya se han fusionado; y *cerradas* (11), surgidas de empresas que ya contaban con convenios de atención de salud al momento de promulgarse la ley de Isapres. En 1997, el 27% de la población estaba cubierta por las Isapres, 64% por el sistema público, 4% por el sistema de las fuerzas armadas y 5% con sus propios recursos o mediante seguros comerciales o mutuales.

Los asalariados tienen obligación de destinar un 7% de su salario a su previsión en salud, pudiendo elegir entre FONASA y alguna Isapres, las que ofrecen más de 8 000 planes, todos con distintas estructuras de beneficios y de pago, lo que dificulta la elección entre ellos por el cotizante, que tiene información incompleta. El 80.5% de los ingresos de las Isapres proviene de ese aporte obligatorio; 15.3% de aportes adicionales voluntarios; 2.3% de subsidios a empleados de bajos ingresos y 2.3% de otros ingresos. A su vez, FONASA recibe una contribución relativamente equivalente, proveniente del gobierno central y de los empleados (40% del total, respectivamente; la venta de órdenes de atención a los afiliados pertenecientes al programa de libre elección representa un 7%; la venta de servicios en dependencias públicas, el 13% (Pessis, 2000).

Entre los problemas que registra este sistema está el de la selección de riesgos por el asegurador, que asume aquellos que tienen menor probabilidad de ocurrir o que, si acaecen, provocan un menor costo. Los planes de seguros tienden a ser de corto plazo (normalmente sobre base anual), lo que permite a las aseguradoras ajustarlos de acuerdo con los riesgos a medida que el afiliado envejece y se reducen los grados de protección efectiva a lo largo de la vida de las personas (CEPAL, 2000b; Titelman, 1999). Algunos informes indican que aproximadamente 24% de los afiliados a las Isapres recurre a hospitales y clínicas del sistema público, cuando no pueden solventar los copagos —que pueden ser bastante altos—, asociados a sus planes de previsión (Pessis, 2000).

En **Perú** se han promulgado tres reformas legales de la salud en 1991, 1995 y 1996, respectivamente, con las siguientes características:

- i) el seguro social continúa con sus asegurados, pero sus prestaciones básicas pueden complementarse con otras superiores ofrecidas por Entidades Prestadoras de Salud (EPS);
- ii) el Ministerio de Salud continúa, al menos legalmente, cubriendo a los no asegurados de bajo ingreso y a los pobres;
- iii) las EPS pueden ser privadas, públicas o mixtas y los empleadores pueden ofrecer planes de salud a sus trabajadores;
- iv) existe una Superintendencia de EPS, financiada por ellas mismas, que las supervisa;
- v) el empleador cotiza 9% al seguro social y el asegurado, nada, compensando así la eliminación de la cotización de aquél en pensiones; y
- vi) si el asegurado se afilia a una EPS debe hacer copagos de 2% por atención ambulatoria y 10% por atención hospitalaria. Las diferencias con el sistema chileno son que el empleador paga toda la cotización al seguro social; la Superintendencia es financiada por la propias EPS, lo que puede crear conflictos de interés; y las EPS pueden ser públicas o mixtas y proveen servicios complementarios a los ofrecidos por el seguro social. En 1999, el seguro social quedó sólo a cargo del programa de salud (ESSALUD), al eliminarse todos sus programas de prestaciones económicas y las transferencias al Estado (Mesa-Lago, 2000).

En **Colombia**, la ley de reforma de la salud, promulgada en 1993 conjuntamente con la de pensiones, expandió la libertad de elección de los modelos ya mencionados, ampliando el número y naturaleza de las administradoras y proveedoras de servicios de salud. Existen dos sistemas generales: contributivo (seguro social) y subsidiado (resto de la población no asegurada, incluyendo los pobres). Los participantes en ambos sistemas pueden escoger libremente entre las entidades administradoras y las prestadoras de servicios. Éstas pueden ser públicas, privadas, o del seguro social, mientras que las administradoras también pueden ser organizadas por las cajas de subsidios familiares. Las entidades prestadoras de servicios garantizan un plan básico de salud que cubre al afiliado y su familia (prevención, promoción de salud, atención de primer nivel y riesgos catastróficos); mediante un pago extra pueden obtenerse paquetes con prestaciones adicionales y de mejor calidad. En el sistema contributivo, el empleador cotiza 8%, y el asegurado, 4% más 1% que va al régimen subsidiado. Se creó un Fondo de Solidaridad y Garantía que debe extender la cobertura del sector subsidiado, el que se financia con la referida cotización del 1%, más el excedente de las cotizaciones pagadas por los asegurados de alto ingreso (después de deducir el costo del plan básico). Cualquier déficit es cubierto por el Estado. Los pobres están exentos de todo pago. Durante el período de transición, los afiliados al sistema subsidiado sólo reciben atención preventiva y de primer nivel. La meta inicial era que en 2000 toda la población estuviese cubierta por el plan básico uniforme. Pero la reforma es muy compleja y su implantación total se ha demorado (Mesa-Lago, 2000).

En **Argentina**, los seguros sociales de salud han sido tradicionalmente administrados por entidades prestadoras —llamadas “obras sociales”— vinculadas a los sindicatos (eran instituciones “cerradas”), que prestaban a los sindicalizados gran diversidad de servicios que variaban según el poder económico de cada organización gremial. Una ley de 1993 “abrió” las obras sociales y concedió a los trabajadores la libertad de elegir entre ellas. En 1995 se estableció:

- i) la eliminación de la doble cobertura, obligando a que cada familia opte por una sola obra social;
- ii) se otorgó la libertad de elección a los jubilados y pensionados entre el programa médico de la institución que los cubría exclusivamente (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), con 4 millones de afiliados) y las obras sociales; y
- iii) se estableció un paquete mínimo obligatorio de prestaciones de salud para todas las obras sociales.

Los asegurados cotizan 3% y los empleadores 5% (más 2% y 3% respectivamente para el programa del INSSJP); las obras sociales reciben la cotización combinada de sus afiliados (menos una parte que va a un fondo de redistribución); si desean prestaciones adicionales al paquete mínimo deben pagar primas suplementarias. Un jubilado o pensionado que se traslada del INSSJP a una obra social traspassa su cotización combinada. El Fondo de Redistribución se financia con un porcentaje de la cotización combinada del 8% y compensa a las obras sociales cuyos afiliados tienen altos riesgos de enfermedad y bajos ingresos. El sector privado de entidades prepagadas ha sido regulado y se espera que compita con las obras sociales. Todo el sistema es supervisado por una nueva Superintendencia de Servicios de Salud (Mesa-Lago, 2000).

## ii) **Compromisos de gestión**

En paralelo a los cambios mencionados, diversos países han buscado combinar financiamiento público de la salud con formas de competencia. En definitiva, se trata de abandonar el monopolio estatal centralizado de todas las funciones relacionadas con la salud, para lo cual se las separa y se las atribuye a diferentes actores, públicos o privados, creando además mecanismos que en ciertos casos semejen formas de competencia entre proveedores (cuasimercados). A través

de compromisos de gestión, acordados por el ente público financiador con cada prestador de servicios, se especifican metas y objetivos de salud, conjuntamente con acuerdos de producción y el establecimiento de indicadores de desempeño (Sojo, 1999).

En Argentina, se impulsa la autogestión hospitalaria otorgándoles autonomía en el manejo de sus actividades al mismo tiempo que se persigue disminuir el ausentismo laboral e impulsar la capacitación. Mediante contratos de gestión se fijan metas, relativas a producción (promedio de días de internación, número de egresos, cantidad de cirugías), calidad-días de internamiento prequirúrgico, tiempo de espera, y otras.

En Chile, desde 1995 se introdujeron los compromisos de gestión, que definen y especifican metas a los prestadores.

En Colombia, el gerente y la Junta Directiva de las Empresas Sociales del Estado (ESE) pueden contratar personal no permanente, comprar insumos e invertir en equipamiento y decidir sobre el uso de excedentes operacionales para nuevos desarrollos institucionales o bonificaciones al personal. Si bien todavía dependen de sus presupuestos históricos, agregan a ellos los recursos que generen por la venta de servicios.

En Costa Rica, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), desde 1997 ha separado internamente sus funciones financiera, compradora y prestadora, implantando compromisos de gestión con hospitales y clínicas, que tendrán “el manejo presupuestario, la contratación administrativa, la conducción y la organización de los recursos humanos dentro de las disposiciones legales aplicables, los límites fijados por la Caja y el compromiso de gestión”.

En Trinidad y Tabago se han separado las funciones del sistema, y se establecen acuerdos anuales de servicios que consideran volumen, calidad y pertinencia de las prestaciones entre las autoridades regionales de salud, autorizadas a contratar servicios de proveedores públicos y privados y el Ministerio de Salud, que actúa como ente comprador.

En Uruguay, hay experiencias piloto con hospitales del interior del país, a los que se les ha dotado de mayor autonomía en el marco de compromisos de gestión. Asimismo, en Perú y Guatemala se ha iniciado la utilización de compromisos de gestión, sobre todo en la atención primaria.

### **c) Provisión de bienes y servicios de salud**

La provisión de servicios de salud supone diversas combinaciones de recursos humanos (médicos y otros profesionales de la salud), equipos, establecimientos hospitalarios, insumos de salud y fármacos. El precio de estos recursos se determina en distintos mercados, pero son las prácticas médicas las que determinan la proporción en que se combinan estos factores productivos:

#### **i) El mercado de servicios médicos**

La oferta de servicios varía notablemente en la región, tanto de un país a otro como en cada uno de ellos, tal como muestran los índices de profesionales de la salud por número de habitantes, que en algunos casos es similar a la europea y, en otros, se aleja notablemente de ella.

Una de las peculiaridades del mercado de servicios de salud es el desplazamiento de los médicos generales por los especialistas, y la reducción relativa de los ingresos de los médicos jóvenes, de las mujeres —que constituyen una proporción creciente de los nuevos graduados—, de los profesionales que ejercen en el medio rural y otros. Esta tendencia general se ve exacerbada cuando la oferta de servicios médicos es abundante. La competencia médica se basa fundamentalmente en la diferenciación de los servicios sobre la base de la introducción de una

creciente complejidad tecnológica, lo que lleva a incrementar las exigencias del sistema de formación médica, y a imponer barreras a la incorporación al mercado de servicios especializados.

## **ii) El mercado de servicios hospitalarios**

El mercado de servicios hospitalarios —que también muestra enormes disparidades— se caracteriza por una organización y un comportamiento complejos. En algunos países (Argentina, Barbados, Cuba o Uruguay) el número de camas por habitante es superior a la media de los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Asimismo, cambia la relación entre los sectores, debido al rápido crecimiento de la infraestructura privada que ha crecido a una tasa de 4.5% acumulado por año, en tanto que las camas de los servicios públicos disminuyeron. Esta redistribución de la infraestructura proviene, en muchos casos, de la demanda de servicios que las entidades de la seguridad social han ido encauzando gradualmente a prestadores privados.

Algo similar a lo sucedido en el mercado de servicios médicos ocurre actualmente en los servicios hospitalarios, donde muchos profesionales conciertan acuerdos comerciales que les permiten participar en los ingresos provenientes de la internación de sus pacientes. Una tendencia semejante se observa en el caso de los centros médicos y centros de diagnóstico, que además establecen vínculos favorables con los proveedores de los insumos empleados en las actividades terapéuticas y de diagnóstico.

## **iii) El mercado de medicamentos y materias primas farmacéuticas**

Los fármacos son elementos importantes en el proceso de prestación de servicios de salud, e incluso pueden llegar a sustituirlos en algunos casos. El escenario regional muestra marcadas disparidades, tanto en la oferta (producción más importación) como en la demanda de medicamentos. En un extremo está Argentina, cuyo consumo asciende aproximadamente a 80 dólares per cápita anuales a precios minoristas, monto similar al registrado en España y Portugal. Esto contrasta con la situación existente en países cuyo gasto per cápita asciende apenas a 7 dólares anuales por habitante. En estas notables diferencias inciden el precio promedio de los fármacos, los hábitos de la comunidad médica, la actitud de la población con respecto a los medicamentos, los sistemas de financiamiento, las facilidades de acceso, la conducta de la industria productora de medicamentos y el nivel de desarrollo de la sociedad.

La industria farmacéutica es dinámica con respecto a las innovaciones y la elaboración de nuevos productos y, además, emplea a una variada gama de profesionales. Por lo tanto, ha contribuido significativamente al perfeccionamiento de las tecnologías de diagnóstico y terapéuticas empleadas, pero las áreas de mayor rentabilidad son las de la recuperación de la salud, lo que responde a la tendencia predominante en la evolución de la medicina.

Hasta no hace mucho, los precios de los fármacos estaban sujetos a control en gran parte de la región. La desregulación de la economía ha provocado un aumento de los precios absolutos y relativos de los medicamentos, incrementando su proporción en el gasto de los hogares y de la comunidad. Las instituciones de seguridad social médica han reaccionado, reduciendo la cobertura que otorgan en este rubro o estableciendo mecanismos de recuperación de costos.

El origen de los fármacos que se consumen en la región permite identificar al menos tres situaciones, que corresponden a distintas etapas de desarrollo de la industria químico-farmacéutica. En algunos países se fabrican prácticamente todos los fármacos que se consumen y una cierta fracción —entre 10% y 30%, aproximadamente— de los principios activos y materias primas farmacéuticas. En otros, se fabrica una proporción importante de los medicamentos, pero prácticamente no ha comenzado a desarrollarse una industria local capaz de elaborar principios

activos de uso farmacéutico. Finalmente, en los países más pequeños o de menor desarrollo relativo, una alta proporción o la totalidad de los fármacos son importados.

Cada caso plantea problemas muy diferentes, tanto desde el punto de vista del funcionamiento del mercado de fármacos como desde la perspectiva de la política pública. Con la reducción de los aranceles de importación, la admisión de la emisión de patentes para los productos farmacéuticos y biotecnológicos y la libertad de acceso a los certificados de autorización del lanzamiento de nuevos productos al mercado, la industria de capital nacional productora de materias primas farmacéuticas está desapareciendo y siendo sustituida por grandes empresas transnacionales, incluso en algunas de las economías más grandes de la región.

Hay factores que dificultan el desarrollo de la industria farmoquímica local, como el alto costo y la larga duración de los programas de investigación y desarrollo de nuevos principios activos. Estos factores dificultan el acceso de los productores latinoamericanos a la innovación farmoquímica. Además, debido a la posibilidad de patentar los productos, la reducción de las barreras arancelarias y la supresión de las preferencias otorgadas a fabricantes nacionales por las autoridades sanitarias del respectivo país, es muy difícil que pueda existir una industria nacional en este sector.

### Recuadro VII.3

#### EL PROBLEMA DE LAS LICENCIAS MÉDICAS EN CHILE

Chile es el país que otorga mayores garantías a los trabajadores en materia de licencias médicas. Destina a este rubro cerca del 20% de la cotización para salud. Las Isapre han efectuado un esfuerzo por controlar este gasto, pero ello contribuye a las críticas al sistema, lo que exige buscar elementos que generen desincentivos. En 1998, los gastos por cotizante derivados de este rubro se incrementaron en 36%. Uno de cada 35 cotizantes presenta una licencia médica única o continuada por otra, con un mismo diagnóstico. En general se trata de patologías cuyo diagnóstico es de difícil control para el ente pagador.

Agravan el mal uso de las licencias médicas, diversos factores: a) la demora en la tramitación de la pensión de invalidez, por lo que algunos pacientes son mantenidos con licencia médica por largos periodos, que se alargan si la solicitud de pensión es rechazada en la primera ocasión; b) la demora, en el sector estatal, por la tramitación de interconsultas de especialidad a hospitales base desde instituciones periféricas, o la espera de camas para tratamientos especiales o intervenciones quirúrgicas; c) los accidentes de trabajo que no se denuncian como tales, sino como enfermedad común (que da lugar a licencia médica), lo que conviene a la víctima y a la mutual en la que está asegurado

¿Qué puede hacerse? Puede sostenerse que el subsidio por inseguridad laboral es más un derecho de seguridad social que de salud propiamente tal, por lo que el ingreso durante ese período debería provenir de un financiamiento diferente al de las prestaciones de salud. Una alternativa sería el establecimiento de un tercer ente independiente, que administrara una parte de la cotización de salud con la finalidad de financiar y controlar el subsidio por incapacidad laboral. Algunos sostienen al respecto que la Isapre debe limitarse a pagar el subsidio, sin derecho a controlar la decisión del médico tratante. Sólo sería económica y técnicamente viable si las instituciones destinaran sólo un porcentaje de las cotizaciones a tal subsidio, recayendo sobre un fondo creado para este efecto lo que superara ese límite

## 4. Pensiones<sup>54</sup>

Los sistemas de seguridad social se proponen contribuir al bienestar de la población, mediante la protección frente a la pérdida de ingresos —permitiendo afrontar los gastos vinculados a las contingencias de enfermedad-maternidad, vejez, invalidez y sobrevivencia o viudez—, y ante los riesgos laborales y el desempleo.

### a) La situación latinoamericana

En América Latina, la seguridad social se ha caracterizado, comúnmente, por la falta de equidad expresada en el denominado "acceso segmentado" (Mesa-Lago, 1985), que destaca que diferentes grupos sociales han obtenido la protección del sistema en diferentes momentos y condiciones. En general, están incorporados a estos sistemas los sectores medios urbanos empleados en el sector formal y, con muy pocas excepciones, no se protege a los pobres (véase el cuadro VII.10), que tampoco son atendidos de manera adecuada por la asistencia social, dotada usualmente de escasos recursos.

Los sistemas de seguridad social de la región devinieron, en la práctica, en sistemas de reparto, debido a que sus reservas técnicas disminuyeron notablemente o desaparecieron. Por ello, se debió recurrir al ingreso corriente por cotizaciones efectuadas por los trabajadores activos para pagar a los jubilados e, incluso, a recursos gubernamentales no previsionales. Existía el compromiso implícito del Estado de que los contribuyentes, una vez llegados a la edad de retiro, se beneficiarían de las cotizaciones de las nuevas generaciones. Como el régimen financiero nunca fue de capitalización plena, los riesgos siempre recaían en los futuros trabajadores cotizantes, o sobre los contribuyentes.

Además, en muchos casos el costo de los sistemas resulta excesivo, debido a elevados gastos administrativos, déficit crecientes, alta evasión y mora, así como a la deuda que el Estado suele mantener con el sistema y al bajo rendimiento real de la inversión, entre otros factores.

Los sistemas latinoamericanos de seguridad social pueden clasificarse en tres grupos: pioneros, intermedios y tardíos (Mesa-Lago, 1977 y 2000), tomando en consideración la antigüedad de sus programas, la cobertura alcanzada, la carga salarial y económica, el equilibrio financiero y las características demográficas de las sociedades en que funcionan.

Los *pioneros* introdujeron antes sus sistemas de pensiones, que son los más desarrollados, ya que tienen todos los seguros sociales (pensiones, enfermedad-maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo), así como asignaciones familiares y asistencia social; cubren a la mayoría de la población; sus cotizaciones sobre el salario son las más elevadas; el grueso del gasto se dedica a las pensiones, debido a la antigüedad de los programas y a la elevada esperanza de vida existente en los países respectivos; la razón entre asegurados activos por pensionado es la más baja, y los costos administrativos son también los más bajos; el gasto en seguridad social como porcentaje del PIB es el mayor; y enfrentan déficit financieros considerables.

---

<sup>54</sup> Este texto se basa en Mesa-Lago, 2000; CEPAL, 1997a y 2000b.

Cuadro VII.10  
COMPARACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NUEVE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: 1989-1998

Países	Año de creación del 1 <sup>er</sup> programa	Otros riesgos cubiertos			Cobertura poblacional (porcentajes)		Cotización sobre el salario <sup>a</sup> (porcentajes)	Esperanza de vida al nacer (en años)	Porcentaje de las pensiones en gasto total de beneficios	Razón activo/pasivo (pensiones)	Costo administrativo como porcentajes del gasto total	Gasto total como porcentajes del PIB	Balance del sistema (porcentajes del PIB)	Edades de retiro (mujeres/hombres)			
		EM	RO	D	AF	TOTAL								PEA	1989-1998	1998	Nuevo sistema <sup>b</sup>
		1997			1989-1998									1997	1989-1995	1989-1993	1989-1995
Argentina	1930s	x	x	x	x	80	82	47	72	80	1.5	5	16	-1	55/60	60/65	
Bolivia	1956	x	x	x	x	21	13	23	60	53	3.5	14	2	0	50/55	65	
Colombia	1945	x	x	x	x	16	35	31	69	43	9.5	11	2	0	57/62 <sup>c</sup>		
Costa Rica	1943	x	x	x	x	86	60 <sup>d</sup>	29	76	27	10.7	4	10	2	55/57	60/62	
Chile	1924	x	x	x	x	93	80 <sup>d</sup>	21-29	74	70	2.6	15	12	-5	e	60/65	
El Salvador <sup>d</sup>	1953	x	x	x	x	16	26	14-21	67	32	7.4	16	2	0	55/60	55/60	
México	1941	x	x	x	x	58	44	26	71	26	7.3	14	3	0	65	65	
Perú	1936	x	x	x	x	24	32	23	66	25	...	22	2	0	55/60	65	
Uruguay	1919	x	x	x	x	88	80	41-42	73	82	1.9	5	15	-5	55/60	60	

**Fuente:** Carmelo Mesa-Lago, "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", serie Políticas sociales, N° 36, (LC/G.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero de 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.

Código: IVS = Invalidez, vejez y sobrevivientes; EM = Enfermedad-maternidad; RO = Riesgos ocupacionales; D = Desempleo; AF = Asignaciones familiares.

a Todos los programas y todas las cotizaciones porcentuales sobre el salario (asegurados, empleadores, y Estado); excluye otros subsidios estatales; 1% promedio estimado para RO, excepto cuando se especifica.

b En algunos países estas edades se están aumentando gradualmente (Colombia).

c Nuevas edades en sistema público; en el "capitalización" (CPI) no se requiere edad sino un monto mínimo en la cuenta individual.

d La cobertura aumenta mucho si se añaden las pensiones asistenciales.

e Las edades variaban mucho entre los múltiples programas existentes en 1979.

... No hay información.



Los *tardíos*, en el otro extremo, fueron los últimos en crearse, sólo tienen tres tipos de seguros sociales (carecen de desempleo, asignaciones familiares y asistencia social); cubren a una minoría; las cotizaciones salariales son las más bajas (porque el costo del sistema es menor), la esperanza de vida es inferior y el porcentaje del gasto que va a pensiones es más pequeño, dado que los programas son recientes y la población es muy joven, por ello el grueso del gasto se destina a salud; la razón activos/pasivo y la proporción del costo administrativo son más elevadas; y el porcentaje del gasto de la seguridad social sobre el PIB es el más bajo.

Los *intermedios*, por su parte, combinan características de los tipos extremos.

Argentina, Chile y Uruguay tienen todas las características del grupo pionero. Cuba también posee la mayoría de ellas (en antigüedad de su programa de pensiones, cobertura poblacional, gasto que va a pensiones, esperanza de vida, gasto total y déficit), aunque en la década de los años sesenta introdujo modificaciones que lo diferencian de los otros países, sobre todo porque los trabajadores no contribuyen y el Estado asume el costo total. Costa Rica estableció su sistema a principios del decenio de 1940 y su población es muy joven, de ahí que destine a pensiones un porcentaje bajo, y la razón activos/pasivo sea muy alta (características del grupo intermedio). Este país dio un impulso enorme a la seguridad social en los años sesenta y setenta, por lo que ingresó al grupo pionero debido a la cobertura poblacional alcanzada, el monto de la cotización salarial, la esperanza de vida y el gasto sobre el PIB muy altos, y a un costo administrativo muy bajo. Colombia y México muestran en general las características propias del grupo intermedio, mientras que Bolivia, El Salvador y Perú pertenecen al grupo tardío.

Los sistemas pioneros fueron afectados por déficit actuariales y financieros ya en los años sesenta y setenta, que fueron cubiertos por transferencias fiscales crecientes. Se dio entonces un proceso de unificación de los múltiples fondos o "cajas" existentes, lo que no bastó para resolver los problemas. Posteriormente, también algunos países del grupo intermedio comenzaron a sufrir problemas financieros.

La crisis de la década de 1980 agravó el déficit en estos casos e hizo aflorar la crisis que estaba latente en otros. El aumento del desempleo y la expansión del trabajo informal (no cubiertos por la seguridad social) redujeron la cobertura y los ingresos del sistema. Donde la seguridad social incluía seguro de desempleo, los desocupados comenzaron a percibir subsidios. Al mismo tiempo, decayó la recaudación por cotizaciones mientras se incrementaban los gastos (ajuste de pensiones, incremento en costos sanitarios); además, se crearon incentivos para la evasión y la mora, lo que provocó rendimientos negativos de la inversión, pues el capital y los intereses no estaban indexados. El gobierno no efectuó o demoró sus contribuciones como empleador y tercera parte financiadora, y cuando negoció el pago de la deuda lo hizo con una moneda devaluada o bonos de escaso rendimiento. A fines del decenio de 1980, los déficit del sistema de seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay fluctuaban entre 5% y 17% del PIB y los subsidios fiscales como porcentaje del total de gastos del sistema se situaban entre 35% y 63% (Mesa-Lago, 2000). Intentando restaurar el equilibrio o reducir el déficit, muchos países permitieron una erosión del valor real de las pensiones y paralizaron la inversión en infraestructura y equipo sanitario. El ajuste estructural contribuyó, en muchos casos, a agravar la crisis de la seguridad social.

En ese período se tendió también a identificar a la seguridad social, por una parte, como factor causante del déficit fiscal, pero, por otra, como potencial fuente de financiamiento y desarrollo del mercado de capitales, lo que impulsaría los procesos de reforma en varios países.

**Recuadro VII.4**  
**LA PREVISIÓN SOCIAL EN BRASIL**

La previsión social, además de ser el principal factor de desequilibrio fiscal del Estado brasileño, funciona como un poderoso mecanismo de distribución regresiva del ingreso. Está compuesta por dos sistemas distintos: el que protege a los funcionarios públicos y el de los trabajadores de la iniciativa privada.

Mientras 19 millones de jubilados y pensionados del sector privado recibieron, en 1999, beneficios por un valor equivalente a 5.8% del PIB, los 2.6 millones de servidores públicos inactivos y sus pensionistas recibieron el equivalente a 4.3% del PIB.

El valor medio de las jubilaciones del sector privado es de 1.8 salario mínimo, y 12 millones de jubilados reciben apenas un salario mínimo. En cambio, el valor medio de las jubilaciones de los servidores del poder ejecutivo es de 14 salarios mínimos, llegando a 19 salarios mínimos para los militares. En el poder judicial, la jubilación media es de 44 salarios mínimos y, para los empleados del poder legislativo, de 58 salarios mínimos. Apenas un 7% del total que se gasta en jubilaciones y pensiones va al 20% más pobre. Más de 30% queda en poder del 20% más rico.

**Fuente:** Vilmar Faría y Eduardo Graeff, "Preparando O Brasil para o Século XXI. Uma experiencia de governo para a mudança". Brasília, Presidencia de la República. Asesoría Especial, noviembre de 1999.

## **b) Las reformas de los sistemas de pensiones**

En los últimos años se han introducido reformas en varios de los sistemas de seguridad social de la región. Ellas se orientan a: i) diferenciar los riesgos, de modo que la administración financiera se adecúe a la probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos; ii) mantener los equilibrios macroeconómicos básicos (tanto de las finanzas públicas, como del sistema de pensiones); iii) desplazar los riesgos desde el sector público hacia los asegurados y, parcialmente, hacia las empresas administradoras; y iv) permitir la libertad de elegir de los cotizantes entre diversas instituciones, incluso privadas, tanto en la administración de los recursos como en la prestación de los servicios.

El elemento novedoso de las reformas estructurales fue la incorporación, con diferente intensidad, de "sistemas de capitalización individual", basados en el financiamiento de los beneficios con fondos acumulados mediante la capitalización de las cotizaciones previsionales para la vejez —que constituyen una fracción del salario— de cada afiliado, que se acumulan en un fondo de ahorros individuales.

Este nuevo criterio de financiamiento tiene implicaciones para la equidad: i) requiere asegurar una pensión mínima a quienes no están en condiciones de cotizar; ii) no hay redistribución entre cotizantes, dado que el vínculo entre cotizaciones y prestaciones se establece a nivel individual.

## **c) Tipología de las reformas a los sistemas de pensiones**

En términos generales, las reformas pueden ser clasificadas en estructurales y no estructurales.

### **- Reformas no estructurales**

Intentan perfeccionar el sistema público, introduciéndole ajustes para alcanzar uno o más de estos objetivos: extender la cobertura, normalizar las condiciones de adquisición de derechos (usualmente haciéndolas más estrictas) entre diversos grupos cubiertos, eliminar o reducir el déficit

y hacerlo más viable financieramente dentro de cierto período, mejorar la eficiencia del sistema (incluyendo la unificación de entidades gestoras), y proveer pensiones más adecuadas.

Así ha sucedido en Costa Rica, entre fines de los años ochenta y la primera mitad de la década de 1990, cuando se elevaron las edades de retiro, se estableció el "cierre" de los programas de pensiones independientes para funcionarios públicos (con la excepción del poder judicial), se incorporó gradualmente a estos grupos al sistema general con homologación de sus condiciones de adquisición, y se introdujo una pensión complementaria de carácter voluntario con régimen de capitalización plena e individual. En 1995, el sistema en Costa Rica tenía un superávit sustancial, mientras que los de otros países sufrían déficit de hasta un 10% del PIB. A fines de 1998 se llevó a cabo un proceso nacional de concertación que acordó extender la cobertura del seguro y la asistencia a toda la fuerza laboral, hacer más estricta la fórmula de cálculo de las pensiones, y convertir en obligatorio el programa de pensiones complementarias.

#### - Reformas estructurales

Los países que han reformado o están en proceso de incorporar un componente de capitalización a sus sistemas de pensiones, se proponen: i) explicitar la deuda del Estado con los contribuyentes en el sistema anterior, ii) fortalecer los vínculos entre las contribuciones de cada trabajador, su administración financiera y los beneficios que recibe con su capitalización. En algunos de los sistemas reformados, desaparece la función redistributiva del sistema de pensiones, que pasa a ser desempeñada por el presupuesto fiscal.

Sin embargo, las reformas difieren entre sí y pueden generar sistemas sustitutivos, mixtos o competitivos:

- i) Los sistemas *sustitutivos* "cierran" el sistema público anterior (vale decir, impiden nuevas afiliaciones) y lo reemplazan por uno nuevo de capitalización plena e individual (CPI). Chile ha sido el pionero, y su sistema comenzó a operar en mayo de 1981. Lo siguieron Bolivia (mayo de 1987), México (septiembre de 1997) y El Salvador (mayo de 1998);
- ii) Los sistemas *mixtos* sólo reforman el sistema anterior y lo integran como componente básico-solidario, junto a otro pilar de capitalización (CPI). Al momento de su retiro, los asegurados reciben dos pensiones, una básica y otra complementaria. Se aplica en Argentina (desde julio de 1994) y en Uruguay (desde abril de 1996); y
- iii) Los sistemas *paralelos* tampoco cierran el sistema anterior, pero lo reforman parcial o totalmente y acaban con su monopolio, creando un nuevo sistema de capitalización (CPI), que compite con el público. Así sucede en Perú (desde junio de 1993) y en Colombia (a partir de enero de 1994).

**UNIVERSALIZACIÓN DE LA PREVISIÓN RURAL EN BRASIL**

Desde los años sesenta se ha intentado otorgar asistencia previsional al trabajador rural. La Constitución de 1988 universalizó ese derecho, sin discriminar por sexo o tipo de actividad. Igualó además el valor de la pensión rural con la de los trabajadores urbanos, en el equivalente a un salario mínimo. La aplicación del programa, no obstante, sólo se efectuó en 1991, y sobrepasa los 6 millones de beneficiarios. Entre 1992 y 1997, esto tuvo gran repercusión sobre la incidencia de la pobreza, contribuyendo a reducirla —junto con los cambios macroeconómicos que entonces tuvieron lugar— en cerca de 10%, en especial en el nordeste y el sudeste.

Ese aumento del ingreso de origen previsional no provocó cambios tan significativos en la asistencia escolar, lo que muestra que siguen siendo necesarias las políticas específicas, que afecten a las causas estructurales de la pobreza.

También hay heterogeneidad de los resultados en diferentes áreas geográficas, como muestra el cuadro siguiente, que compara los costos del Programa de Reforma Agraria y de Previsión Rural, según clasificación geográfica, para 1997.

**BRASIL: COSTO DE LA ASIGNACIÓN DE TIERRAS Y DEL BENEFICIO PREVISIONARIO RURAL**

*(Valores en reales de septiembre de 1997)*

Regiones	Costo total de asignación de tierras por familia	Costo total del beneficio previsional rural
Región norte	9 069.32	26 674.97
Región nordeste	14 751.70	25 346.40
Región sudeste	63 186.95	27 073.80
Región sur	31 971.23	27 590.40
Región centro-oeste	28 516.22	27 230.40
Brasil	15 561.96	26 431.20

**Fuente:** M. Dias David, en colaboración con A.C. de A. David, M. dos Santos Rodríguez, P. de Andrade Rollo. Se utilizaron el Banco de Datos Síntesis, del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS), la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) para los años 1992 a 1997, y el Censo Agropecuario de 1995/1996, ambos elaborados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). A partir de dichas fuentes se construyeron indicadores referentes al rendimiento, porcentaje de personas consideradas pobres, frecuencia escolar, condición de los domicilios, acceso a bienes de consumo e inversión productiva.

**Cuadro VII.11**  
**COMPARACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS LEGALES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: 1998**

Países <sup>a</sup>	Fecha de implantación de la reforma	Tipo de reforma	Cotización salarial		Cubre el déficit del programa público	Aporte financiero del Estado <sup>b</sup>			Tipo de administradoras	Cambios de administradora autorizados por año
			Asegurado	Empleador		Bono de reconocimiento	Pensión mínima			
Bolivia	Mayo 1997	Sustitutivo	Se aumentó <sup>c</sup>	Se eliminó <sup>c</sup>	Sí	Tiene techo, se ajusta, no claro si interés real, requiere un mes de cotización previa	No	AFP privada	No hasta el año 2001; luego uno por año	
Chile	Mayo 1981	Sustitutivo	Se redujo	Se eliminó	Sí	No tiene techo, se ajusta, interés real de 4% anual, requiere 3 años de cotización previas	Sí	AFP privada	No hay límite (proyecto de ley considera uno por año)	
El Salvador	Mayo 1998	Sustitutivo	Se aumentó	No cambió	Sí	No tiene techo, no se ajusta, interés real igual a la inflación, requiere cotización previa	Sí	AFP privada	Dos	
México	Septiembre 1997	Sustitutivo	No cambió	No cambió	Sí	No	Sí	AFORE múltiple	Uno	
Argentina	Julio 1994	Mixto	No cambió	No cambió	Sí	No tiene techo, se ajusta, no paga interés, requiere 35 años de cotización previas (pagado por el seguro social)	Sí (pagada por el seguro social)	AFJP múltiple	Dos	
Uruguay	Abril 1996	Mixto	Se aumentó	Se redujo	Sí	No	Sí (pagada por el seguro social)	AFAP múltiple	Dos	
Colombia	Abril 1994	Paralelo	Se aumentó	Se aumentó	Sí	Tiene techo, se ajusta, tasa de interés de 3-4%, requiere 3 años de cotización previas	Sí (con limitaciones)	SAFP múltiple	Dos	
Perú	Junio 1993	Paralelo	Se aumentó <sup>d</sup>	Se eliminó <sup>d</sup>	Sí	Tiene techo, se ajusta, no paga interés, requiere 4 años de cotización previas (pocos lo han recibido)	No inicial-mente (luego reconocida por ley pero no aplicada)	AFP privada	No hay límite (uno en la práctica)	

**Fuente:** Carmelo Mesa-Lago, "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", serie Políticas sociales, N° 36 (LC/G.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero de 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.

<sup>a</sup> Costa Rica y Cuba han efectuado reformas no estructurales de pensiones (sin componente "privado").

<sup>b</sup> Cuando no está especificado, el Estado es directamente responsable por el costo.

<sup>c</sup> Los salarios se incrementan por única vez (al inicio del sistema) para compensar el incremento de las cotizaciones.

<sup>d</sup> En el sistema privado: las cotizaciones en el sistema público no fueron modificadas hasta Julio de 1995 cuando fueron uniformadas con las del programa privado.

**Nota:** AFP = Administradoras de fondos de pensiones; AFORES = Administradoras de Fondos para el Retiro; AFJP = Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones; AFAP = Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional; SAFF = Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las condiciones básicas que permiten diferenciar los sistemas reformados (véase el cuadro VII.9) son la amplitud de la libertad de elección, tanto para escoger entre el sistema antiguo y el nuevo como para cambiarse entre empresas administradoras en el sector de capitalización de este último; la forma jurídica que puede adoptar la empresa administradora de los fondos; y las cotizaciones del asegurado y el empleador. Algunos de estos elementos se traducen en que haya solidaridad al interior del sistema entre los aportantes.

- a) La **libertad de elección entre sistemas** es: i) de un nivel máximo en Argentina y Colombia, donde tanto quienes estaban asegurados al producirse la reforma como los que entran al mercado laboral pueden seleccionar el sistema que deseen y cambiarse entre ellos. Perú concedió esta libertad por un tiempo, pero ahora prohíbe pasarse del nuevo al antiguo; ii) es intermedia en Chile, donde quienes se incorporan al mercado laboral deben afiliarse al sistema nuevo, pero quienes ya estaban asegurados al momento de la reforma tuvieron un plazo para optar entre permanecer en el antiguo sistema o incorporarse al nuevo. En El Salvador y Uruguay, quienes ingresan al mercado laboral deben afiliarse al sistema nuevo, mientras que los ya asegurados son divididos según su edad y sólo parte de ellos puede optar; iii) es nula en Bolivia y México, donde todos los asegurados que estén trabajando al momento de la reforma o ingresen posteriormente al mercado laboral, deben incorporarse al sistema nuevo.
- b) La **libertad de escoger la empresa administradora de los fondos** en el nuevo sistema (CPI) muestra las siguientes variaciones: i) no existen restricciones para cambiar de administradoras en Chile y Perú, pero en ambos se requiere de un año, que es lo que el trámite toma en la práctica; ii) se permite un cambio anual (México); iii) se permiten dos cambios anuales en Argentina, Colombia, El Salvador y Uruguay; iv) se prohíben los cambios hasta el año 2001 en Bolivia.
- c) La **forma jurídica de la empresa administradora** también varía: i) sólo se permiten sociedades anónimas privadas (Bolivia, Chile y Perú); ii) pueden adoptarse diversas formas legales (públicas, privadas, cooperativas, y otras).
- d) La **cotización del empleador**: i) se eliminó en Bolivia, Chile y Perú, aunque en este último país ello recién sucedió en 1995, lo que obligó a incrementar la cotización del asegurado o a aumentar el subsidio fiscal (Chile); ii) se mantuvo la contribución del empleador sin cambio (Argentina, El Salvador y México). En el último caso, se elevó la contribución del Estado; iii) se redujo ligeramente en Uruguay; iv) se incrementó en Colombia.
- e) La **cotización del asegurado**: i) se redujo en Chile, en el sistema nuevo aunque no en el antiguo; ii) no cambió en Argentina y México; iii) aumentó en Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú y Uruguay.

### c) El papel del Estado en las reformas

Suele decirse que el nuevo sistema "privatizó" la seguridad social, lo que es equivocado. Incluso en el caso chileno, el Estado tiene funciones cruciales: i) impone la obligación de afiliarse y cotizar; ii) administra y financia el sistema antiguo; iii) regula con enorme detalle todo el sistema reformado; iv) crea y financia una superintendencia que establece normas para el sistema y que lo supervisa; v) crea y financia una clasificadora de riesgos para ordenar los instrumentos de inversión; vi) se hace cargo del triple costo que implica la transición entre el sistema antiguo y el reformado; vii) concede otras garantías, como el rendimiento mínimo de la inversión en el fondo, y las pensiones en caso de quiebra de una administradora o cuando el cotizante ha generado ahorros insuficientes.

El **compromiso fiscal** de la reforma tiene tres componentes.

1. El primero deriva del **déficit** del sistema antiguo y de la obligación asumida por el Estado de pagar pensiones en curso, al mismo tiempo que el viejo sistema se queda sin cotizantes o sólo con una minoría, formada por los de mayor edad y más próximos a retirarse. La desaparición del déficit puede demorar entre 40 y 70 años, período en que el Estado debería enfrentarlo. Este compromiso ha sido producido en gran medida por niveles insuficientes de cotización, concesión de beneficios superiores a las posibilidades financieras, ineficiencia e incluso corrupción. La reforma empero explícita la deuda y la hace exigible, conduciendo a que el Estado tenga que anticipar este pago. Implica, por ello, que se destinen recursos escasos a financiar la protección de trabajadores formales y mejor remunerados, en perjuicio de otras necesidades sociales más apremiantes.
2. El segundo compromiso fiscal deriva del **bono de reconocimiento** que el Estado se compromete a entregar a los afiliados del sistema anterior que se trasladan al nuevo. Chile ha sido el país más generoso al estimar ese bono; sólo exige tres años de contribuciones previas, no fija "techo" o límite al monto del bono, que se ajusta por inflación y reditúa un interés real del 4% anual. Otros países han limitado la concesión del bono o han reducido su monto, elevando los períodos de contribuciones previas requeridas a entre 4 y 35 años, o imponiendo un techo, no ajustándolo, o no pagando intereses. Estas restricciones bajan el costo fiscal a expensas de los beneficios de los asegurados.
3. El tercer compromiso fiscal es la **garantía de una pensión mínima** que el Estado otorga a todos los cotizantes del nuevo sistema, cuando no acumulen suficientes recursos en su cuenta individual para financiar la pensión mínima. Siete países garantizan este beneficio, en algunos casos con ciertas restricciones. Bolivia no lo otorga y Perú lo reconoció tardíamente en una ley que todavía no es aplicada.

Esos compromisos no se efectivizan simultáneamente. El déficit del sistema antiguo comienza de inmediato, se agrava posteriormente, para luego disminuir hasta que al fin desaparece. El bono se difiere hasta el momento del retiro. Como los asegurados al sistema nuevo son jóvenes y las edades de retiro han sido aumentadas en varios países, este costo fiscal probablemente comenzará cuando ya esté reduciéndose el déficit, pero luego se incrementará, para muy posteriormente disminuir y desaparecer. Finalmente, el costo de la pensión mínima surgirá al mismo tiempo que el costo del bono, pero no disminuirá ni desaparecerá, pues se otorga también a quienes se incorporan posteriormente al sistema. Hay indicios de que los asegurados de bajo ingreso deliberadamente reducen la frecuencia de sus cotizaciones, con lo que disminuyen los costos de obtener el derecho al retiro y aprovechan así al máximo el compromiso estatal.

Al menos teóricamente y por un período de tiempo considerable, el triple costo fiscal de la transición debe ser menor en un sistema mixto que en uno sustitutivo. Los asegurados que están en el componente público del sistema continúan realizando sus cotizaciones, por lo que esos recursos pueden utilizarse para solventar las pensiones en curso de pago y las pensiones básicas que se produzcan por este componente. Además, el componente público recibirá la cotización del empleador relacionada con los trabajadores que se mantienen en tal sistema. Debe considerarse también, que en un sistema mixto no hay bono de reconocimiento, pues los asegurados no pasan a un nuevo sistema. Por tal razón, Uruguay no otorga ese bono. En Argentina, en cambio, se concedió una "prestación compensatoria" a los que estaban en el sistema antiguo y se pasaron al mixto y, además, se "premió" a los que se quedaron en el antiguo, concediéndoles una "prestación adicional". Por último, no hay necesidad de garantizar una pensión mínima en el componente de CPI del sistema mixto, pues el componente público paga la pensión básica. Debe notarse, sin embargo, que en Argentina y Uruguay el componente público se basa en un régimen de reparto y

que su ingreso por cotizaciones resulta insuficiente para financiar las pensiones, por lo que requiere de subsidios fiscales.

Los sistemas paralelos deberían tener costos menores que los sustitutivos, pero posiblemente mayores que los mixtos. Ello debido a que parte de los asegurados se queda en el sistema público, por lo que sus cotizaciones permiten financiar las pensiones públicas y tampoco hay necesidad de pagar bono de reconocimiento ni pensión mínima. En Colombia, la mayoría de los asegurados se han quedado en el sistema público y éste ha sido reformado y mantiene una reserva sustancial. En Perú, la mayoría de los asegurados ha optado por el sistema nuevo; asimismo, en 1999, las reservas del antiguo fueron transferidas (sin previa valuación) al Ministerio de Economía, el que paga las pensiones y otras prestaciones económicas.

### e) El desempeño de las reformas

¿Cuál ha sido el desempeño de las reformas estructurales de pensiones? Sin duda, su implantación es demasiado reciente y compleja como para anticipar evaluaciones y conclusiones definitivas. Empero, es posible adelantar algunas hipótesis especialmente referidas a aquellos países donde hace más tiempo que están en operación y en los que se proporciona información sobre los resultados (véase el cuadro VII.12).

**Migración a los nuevos sistemas.** El porcentaje de los que se han cambiado del sistema antiguo al nuevo varía entre 40-48% en Colombia y Uruguay, 75-77% en Argentina y Perú, 90-95% en Chile y El Salvador, y 100% en Bolivia y México (véase el cuadro VII.12, indicador N° 2). Los factores que determinan esas diferencias son la libertad de optar entre sistemas que se concede al asegurado, el tiempo de operación del sistema nuevo, y las virtudes reales o percibidas que éste tiene respecto del antiguo. En dos países el cambio ha sido obligatorio. En Chile, hay un doble conteo considerable de las afiliaciones; si se usan las cifras de activos cotizantes, ese porcentaje disminuye a 60% (indicador N° 1); las diferencias entre los porcentajes de afiliados y cotizantes son también considerables en Argentina (59% y 36%), pero menores en el resto (29% y 20% en El Salvador; 72% y 66% en Uruguay). En Colombia, la mayoría de los asegurados ha optado por quedarse en el sistema antiguo reformado.

**Cotizantes/afiliados y mora.** Suele suponerse que un sistema de capitalización individual (CPI) impulsa al cumplimiento puntual de las cotizaciones y reduce la mora, por cuanto el asegurado se sentiría "dueño" de su cuenta individual y estaría consciente de que su aporte se relaciona directamente con el monto de su pensión. Sin embargo, hay diferencias importantes respecto al porcentaje de afiliados que realmente cotiza en el sistema nuevo: sólo entre 48 y 53% en Argentina, Chile y Colombia, pero 67% en El Salvador, y 82% en México y Uruguay (indicador N° 3). En Chile, ese porcentaje decreció constantemente de 76% a 53% en el período 1981-1998, mientras que en Argentina el descenso fue más errático y algo menor: de 66% a 49% en 1994-1998.

**Competencia entre empresas administradoras.** Para un funcionamiento competitivo del sistema es esencial que exista un número adecuado de empresas administradoras de los fondos de pensiones. Debería darse una relación entre número de asegurados y cantidad de administradoras. Argentina y México tenían respectivamente 7 y 14 millones de afiliados y 15 y 13 administradoras, a fines de 1998 (Nos. 1 y 4). En 1981, cuando el sistema chileno comenzaba a funcionar con un número pequeño de afiliados, existían 12 administradoras, cantidad que permaneció casi estática hasta 1994, en que aumentó a 21, para luego descender a 8 en abril de 1999, pese a que el número de asegurados ha continuado creciendo. Colombia tiene 8 administradoras, igual que Chile, pero con la mitad de los afiliados. Hay 5 administradoras en Perú con casi 2 millones de afiliados, pero también existen 5 en El Salvador, con 656 000 afiliados. En Uruguay hay 6, con medio millón de afiliados. Bolivia comenzó con el menor número de asegurados (356 000), por lo que el gobierno dispuso que sólo podían funcionar dos administradoras, dividiendo a los asegurados según su lugar



de residencia, e impidiendo los cambios hasta 2001; vale decir que hay un duopolio y no existe competencia.

Pero para que haya competencia efectiva no basta con que exista un número relativamente alto de administradoras. La concentración de afiliados en las tres empresas mayores suele ser muy importante, aunque varíe considerablemente entre países: 45%-56% en Argentina y México, 60%-69% en Colombia y Uruguay, 74%-76% en Chile y Perú, 82% en El Salvador, y 100% en Bolivia. La concentración es más alta donde ellas deben organizarse como sociedades anónimas de giro exclusivo. En Chile, la concentración en Chile exhibió una tendencia creciente hasta 1999, llegando a más de 74%.

Cuadro VII.12

**DESEMPEÑO DE LA REFORMA DE PENSIONES EN OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA:  
DICIEMBRE DE 1998**

Indicadores	Argentina	Bolivia	Colombia	Chile	El Salvador	México	Perú	Uruguay
1. Porcentaje de la fuerza laboral cubierta por ambos sistemas <sup>a</sup> basado en:								
Afiliados	59	12 <sup>b</sup>	51	109	29	34	25	72
Cotizantes	36	...	41	60	20	27	...	66
2. Asegurados (afiliados)								
Sistema antiguo								
Número (miles)	2 000	0 <sup>c</sup>	4 660 <sup>d</sup>	225	74	0 <sup>c</sup>	600 <sup>e</sup>	548
Porcentaje del total	25	0 <sup>c</sup>	60 <sup>d</sup>	3	10	0 <sup>c</sup>	23	52
Sistema Nuevo								
Número (miles)	7 067	356 <sup>b</sup>	3 140 <sup>d</sup>	5 966	656	13 827	1 980	506
Porcentaje del total	75	100 <sup>c</sup>	40 <sup>d</sup>	97	90	100 <sup>c</sup>	77 <sup>e</sup>	48
3. Porcentaje de afiliados que son cotizantes activos	49	...	48 <sup>d</sup>	53	67	82	45 <sup>f</sup>	82
4. Número de administradoras	15	2 <sup>g</sup>	8	8 <sup>h</sup>	5	13	5	6
5. Concentración de asegurados en las tres administradoras mayores (%)	56	100	60	74	82	45	76	69
6. Comisión total cargada (%) <sup>i</sup>	3.42	2.50	3.50	2.67	3.18 <sup>f</sup>	4.16 <sup>f</sup>	3.80	2.63
7. Fondo acumulado								
Millones de dólares	11 526	1 849	2 119	31 336	58	10 594	1 713	374
Porcentaje del PIB	3.5	42.0	2.3	39.8	...	3.1	2.5	1.3
8. Promedio anual de rendimiento real de la inversión (%) <sup>j</sup>	10.9	...	10.1	10.9	...	4.3	5.1	6.9

**Fuente:** Carmelo Mesa-Lago, "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", serie Políticas sociales, N° 36, (LC/G.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero de 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.

**Nota:** Los números 3 al 8 se refieren al sistema o componente de capitalización plena e individual.

<sup>a</sup> Comprende a los cubiertos por el sistema general antiguo más los que están en el sistema nuevo; excluye a otros grupos de asegurados como las provincias en Argentina, los empleados públicos en Colombia, los funcionarios del gobierno federal y trabajadores petroleros en México, cuatro fondos pequeños en el Uruguay, y las fuerzas armadas en todos los países. <sup>b</sup> Diciembre 1997. <sup>c</sup> Todos deben cambiarse al sistema nuevo; en México había 1.7 millones (12% del total) que aún no se habían registrado en agosto de 1998. <sup>d</sup> Mayo 1999. <sup>e</sup> Incluye el sistema antiguo y los que están en el público reformado pero no en el mixto porque tienen bajo ingreso. <sup>f</sup> Estimado del autor, la comisión es 1.66% y la prima para invalidez y muerte pagada al IMSS es 2.5%. <sup>g</sup> Sólo dos hasta el año 2001. <sup>h</sup> Abril 1999. <sup>i</sup> Incluye la comisión de la administradora más la prima por invalidez y sobrevivientes de las compañías de seguros (la última no se carga en México pues está administrada por el seguro social). <sup>j</sup> Argentina: julio 1994-diciembre 1998; Colombia: diciembre 1995-diciembre 1998; Chile: julio 1981-diciembre 1998; México: julio 1997-agosto 1998; Perú: diciembre 1994-diciembre 1998; Uruguay: agosto 1996-septiembre 1998.

... No hay información.

La elección de administradora por los afiliados no parece basarse en desempeño, sino en otros factores, incluyendo la labor de los vendedores que buscan cambiar a los asegurados para ganar una comisión. En 1998, el número de afiliados por promotor era de 723 en Uruguay y de 215 en Argentina.

**Costos de administración.** Son, en general, muy altos. Las comisiones totales —incluyendo la aplicada por la administradora de la pensión de vejez y la prima por invalidez y muerte aplicada por la compañía de seguros— ascendieron como sigue: 2.5% en Bolivia (sin competencia), 2.6% en Uruguay, 2.7% en Chile, 3.2% en El Salvador, 3.4% en Argentina, 3.5% en Colombia, y 3.8% en Perú. En México, la comisión de 1.66% no incluye el costo de invalidez y muerte (2.5%) que se gestiona a través del seguro social, por lo que, sumando ambas, los costos de administración son los más altos: 4.16%. La comisión de la administradora ha tendido a crecer, mientras que la prima de las compañías de seguros ha bajado considerablemente. La carga de la comisión total sobre la cotización es muy alta: 17.5% en Uruguay, 23.8% en Colombia, 25% en México, 29.9% en El Salvador, y 32.2% en Perú; en Argentina y Chile este porcentaje disminuye según aumenta el ingreso del asegurado (por lo que tiene un efecto regresivo): de 25.6% a 33.7% en Argentina y de 24.2% a 33.7% en Chile.

**Monto de los fondos de pensiones.** La acumulación de capital en los fondos de pensiones es enorme en algunos países y está en relación directa con el número de asegurados, el tiempo de operación del sistema, el tamaño del ingreso por cotización y el rendimiento de la inversión. En 1998 la acumulación, en millones de dólares de los Estados Unidos y como porcentaje del PIB, era de: 31.3 (40%) en Chile; 11.5 (3.5%) en Argentina; 10.6 (3.1%) en México; 2.1 (2.3%) en Colombia; 1.8 (4.2%) en Bolivia; 1.7 (2.5%) en Perú; y 0.4 (1.3%) en Uruguay. La más pequeña es la de El Salvador.

**Capitalización y ahorro nacional.** Pero esta acumulación no necesariamente ratifica el supuesto de que la reforma estructural de pensiones basada en la capitalización individual aumenta el ahorro nacional, pues no sólo debe considerarse la acumulación de capital (positiva) sino también el costo fiscal (negativo), en un año dado. Un estudio sobre Chile, para cada año de 1981-1995, da un balance neto (acumulación menos costo fiscal) negativo y promedio de -2.4% del PIB.

**Rendimiento del capital acumulado y repercusión sobre la pensión de las fluctuaciones del mercado de capitales.** El rendimiento real anual de la inversión desde el inicio del sistema hasta fines de 1998 había promediado 10.9% en Argentina y Chile, 10.1% en Colombia, 6.9% en Uruguay, 5.1% en Perú y 4.3% en México (Nº 8). No se aprecian diferencias entre administradoras privadas de giro exclusivo y múltiples. En Chile, el rendimiento más alto fue 28.6% en 1991 y continuó alto hasta la crisis mexicana de 1995 en que se tornó negativo (-2.5%); los dos años siguientes fueron positivos pero sólo promediaron 4%, y la crisis de 1998 provocó otra tasa negativa (-1.6%). En los últimos cuatro años, la tasa promedio ha sido de 1%. En Argentina el rendimiento entre febrero de 1998 y febrero de 1999 fue de -6.56% y en Perú, de -4.8% en 1998.

Un asegurado al que le corresponda retirarse en el punto alto de un *boom* del mercado de valores, se beneficiará con un aumento de su fondo en la cuenta individual y de la pensión correspondiente. En cambio, si se retira durante una caída de ese mercado, sufrirá una reducción en su fondo y pensión. Esto lleva a pensar que un sistema mixto que combina un componente público con una prestación "definida" (pensión regulada por ley) y otra complementaria "no definida" (sometida a los vaivenes del mercado), parece ser mejor que un sistema sustitutivo, por muy diversificadas que sean las colocaciones de éste.

## 5. Vivienda

La vivienda ocupa un decisivo papel en la calidad de vida de las personas y en su vida familiar. Está vinculada, además, al acceso a servicios básicos (agua potable, electricidad y alcantarillado) y, por ende, es base de la salud. La carencia de una vivienda está asociada a bajas esperanzas de vida al nacer, elevadas tasas de mortalidad y morbilidad y poca o nula posibilidad de movilidad social. En otras palabras, el problema habitacional está estrechamente vinculado a otros aspectos sociales, de ahí la importancia de tener en cuenta las necesidades mínimas de protección y abrigo, sin la limitante del ingreso.

A partir de la década de los años ochenta, se ha observado en la mayoría de los países de la región una reorientación de la política de vivienda, en pos de implantar un sistema que garantice el acceso a viviendas básicas a personas de menores ingresos, mediante el desarrollo de instituciones e instrumentos de mercado. En la actualidad hay consenso en cuanto a que el Estado debe actuar ya no como constructor y financiador directo de viviendas, sino en un “rol facilitador y subsidiario”, creando incentivos de mercado y asegurando el acceso a la vivienda de todas las familias, independientemente de su nivel de ingreso.

Este nuevo esquema plantea dos tipos de dificultades. Por una parte, la mala calidad de vida como producto de la alta concentración de la población en zonas urbanas, y por otra, las carencias que afectan a la población más pobre.

En efecto, el proceso acelerado de urbanización experimentado por la mayoría de los países de la región en las pasadas décadas ha provocado un crecimiento desordenado de las ciudades y un exagerado desarrollo de barrios periféricos, que muchas veces no cuentan con los servicios mínimos.

Esto ha dado origen a problemas de diversa índole. En primer lugar, la mayor demanda por viviendas se ha traducido en que los precios de los terrenos, en especial los urbanos, sufran un aumento muy superior al alza experimentada por los salarios reales o la tasa de crecimiento. En consecuencia, la proporción del valor del suelo llega en algunos casos a más de 60% del valor total de las viviendas de tipo social. En un intento por abaratar costos, con el objeto de que los proyectos continúen siendo rentables, las empresas constructoras utilizan materiales de mala calidad. Según estudios realizados en la Pontificia Universidad Católica de Chile, sólo el 18% de los subsidios habitacionales en Chile llegan al primer quintil de ingresos, en tanto que el 60% lo reciben los dos últimos quintiles que, en su gran mayoría, son propietarios de suelos cuyo precio ha tendido a subir en forma continua, y en los que se han construido viviendas de tipo social. Es importante tomar en cuenta que el aumento en el precio del suelo también se explica en parte por el cambio morfológico que han venido experimentando las ciudades, como por ejemplo el surgimiento de los grandes centros comerciales.

A ello se agrega que la mayor demanda por transporte, producto de las distancias más largas que deben recorrer las personas para acceder a sus fuentes de trabajo, y la fuerte concentración en las ciudades, han elevado las emisiones tóxicas generando, por ende, una mayor contaminación ambiental.

Como consecuencia de los mayores costos de las viviendas y del transporte, de la mayor cantidad de tiempo requerida para los traslados hacia y desde los centros productivos, de la mayor congestión e ineficiencia y de la alta contaminación ambiental, se ha deteriorado la calidad de vida.

El primer problema que enfrenta el diseño de políticas, es la falta de cálculos acuciosos respecto de las carencias que afectan a un alto porcentaje de la población. La mayoría de las estimaciones de déficit habitacionales se basan en censos poblacionales y no existen encuestas específicas, centradas en el tema de la vivienda propiamente tal.

En un intento por contribuir a una mejor visión de la situación de vivienda y de realizar comparaciones entre países en algunas áreas, la CEPAL (1999 a, b, c) ha realizado algunos estudios de caso, empleando información de las encuestas de hogares. Como estas encuestas se centran principalmente en ingresos y empleo, y las preguntas referidas al tema de vivienda no se realizan todos los años en todos los países, la información tiene algunas limitaciones relacionadas con la falta de uniformidad en cuanto a cobertura y período. De hecho, sólo se dispone de información confiable sobre cuatro países de la región. Pese a ello, se han construido indicadores que, sin ser idénticos, son al menos comparables, contribuyendo así a un mejor dimensionamiento del problema.

De acuerdo con estos estudios, en todos los países analizados el déficit cuantitativo, definido como la carencia absoluta de vivienda, afecta proporcionalmente en mayor medida a hogares “indigentes” y “pobres no indigentes”, como se observa en los índices de incidencia (véase el cuadro VII.13). Con excepción de Bolivia, sucede lo mismo con el déficit cualitativo, que se refiere a la ausencia de condiciones mínimas de habitabilidad, tales como falta de servicios básicos, mala calidad de las viviendas, o hacinamiento.

Además, es importante señalar que esta fuerte desigualdad subsiste no obstante que: a) el gasto social en vivienda aumentó en 6% como promedio en la región en el bienio 1996-1997 (CEPAL, 1998a) en comparación con el bienio 1990-1991; b) en algunos países la producción anual de viviendas ha llegado a superar la demanda que se genera cada año como producto del crecimiento vegetativo de la población y de la formación de nuevos hogares; c) hubo un importante aumento en la disponibilidad de servicios públicos que se ha observado en todos los países de la región en la última década (CEPAL, 1999b).

Cuadro VII.13

**ÍNDICES DE INCIDENCIA <sup>a</sup> PARA ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN, 1994**

Índice/país	Bolivia (1992)	Colombia	Chile	Uruguay
Déficit cuantitativo				
- Indigentes	166.3	143.2	214.5	...
- Pobres no indigentes	127.3	129.1	145.9	250.0
- No pobres	64.9	76.3	80.6	90.8
Déficit cualitativo				
- Indigentes	82.5	201.9	162.9	...
- Pobres no indigentes	84.5	140.2	160.0	362.0
- No pobres	119.0	55.7	81.6	83.8

**Fuente:** Elaboración del autor sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Razón entre el porcentaje de déficit que recae sobre cierto grupo y la participación de ese grupo en la población total.

Dado que en los hogares “indigentes” y “pobres no indigentes” el ingreso disponible promedio total es considerablemente inferior al del promedio de la población (véase el cuadro VII.14), y como la incidencia del desempleo es considerablemente mayor, la posibilidad de acumular ahorro con el objeto de superar su situación de carencia sobre la base de sus propios medios, se dificulta fuertemente.

Cuadro VII.14

## DISTRIBUCIÓN DE HOGARES E INGRESO, EN RELACIÓN CON LA LÍNEA DE POBREZA, 1994

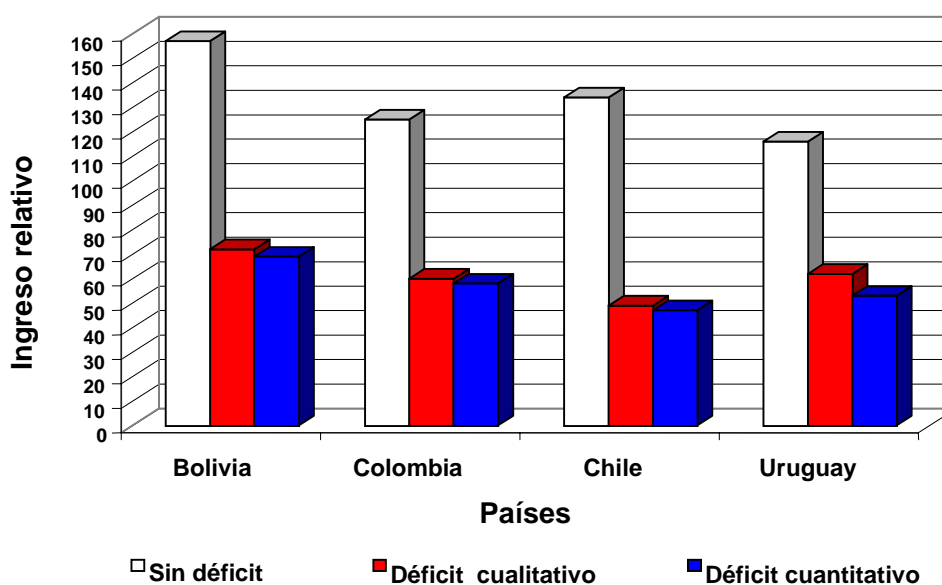
Distribución de hogares	Promedio región	Bolivia (1992)	Colombia	Chile	Uruguay
Indigentes	12	17.5	16.2	5.9	1.1
Pobres no indigentes	34	27.8	24.4	16.9	4.7
No pobres	54	54.7	59.4	77.2	94.2
Total	100	100	100	100	100
Índice del ingreso total disponible per cápita del hogar					
Indigentes		100	100	100	100
Pobres no indigentes		191	238	214	200
No pobres		656	925	871	578

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

En un intento por identificar los hogares deficitarios, se analizaron algunas de las características socioeconómicas del grupo familiar. La incidencia del déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, resultó mayor cuanto más jóvenes eran los jefes de hogar y menor su nivel educacional. Ahora bien, las variables edad y educación del jefe del hogar muestran, por lo general, una alta correlación con el ingreso. En otras palabras, tras la mayor incidencia de déficit de vivienda entre los hogares encabezados por jefes de menor edad y calificación, se encuentra el ingreso como factor decisivo en la capacidad de ahorro y, frecuentemente, como determinante del acceso al crédito. Estos resultados se confirman también al analizar la asociación existente entre déficit de vivienda y categoría ocupacional del jefe del hogar. El gráfico VII.1 permite vislumbrar en forma más clara estas asociaciones, tomando como variable el ingreso disponible de los jefes de hogar ocupados.

Gráfico VII. 1

## DÉFICIT DE VIVIENDA E ÍNDICE RELATIVO DEL INGRESO DISPONIBLE DE LOS JEFES DE HOGAR OCUPADOS



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En todos los países estudiados, se observa que en aquellos hogares donde no existe déficit habitacional, el ingreso del trabajo del jefe del hogar es considerablemente superior, llegando a ser, con excepción de Uruguay, equivalente al doble del ingreso del trabajo de los jefes de hogares que presentan déficit cuantitativo o cualitativo.

## 6. Redes de protección social

Las redes de protección social son "conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica" (Graham, 1994). De esa manera se pretende, por una parte, contribuir a conservar el capital humano y social de los grupos afectados por las reformas. Al mismo tiempo, suele pensarse que este tipo de atención permite también que los gobiernos establezcan una base de apoyo popular al proceso de transición económica, para lo que se exige una comunicación adecuada con el público y el fomento de la participación de los beneficiarios en la red de protección social, fortaleciendo su capacidad de organización. Obviamente, cada país tiene un contexto político e institucional que condiciona la forma de organizar su red, y el gobierno recibirá presiones de diferentes grupos afectados por los cambios que buscan ser compensados, por lo que será importante su capacidad de definir con relativa autonomía a los beneficiarios de la compensación.

Los instrumentos de las redes de protección social han sido los programas de empleo de emergencia, los programas contra la pobreza, y los fondos sociales de emergencia o de inversión social, que se analizan más adelante. Previamente, conviene hacer referencia también a los tradicionales programas de asistencia social, para mostrar similitudes y diferencias con estos nuevos tipos de programas para atender necesidades de los grupos pobres.

### a) Asistencia social<sup>55</sup>

La asistencia social se ocupa de atender las necesidades del sector poblacional que no está cubierto por la seguridad social.

En América Latina, ese sector supera los dos tercios de la población. Pese a ello, menos de la mitad de los países de la región disponen de programas de este tipo. Otros cubren gratuitamente las necesidades de salud u otorgan pensiones asistenciales (véase el cuadro VII.8). Todos conceden pensiones por vejez e invalidez, a una edad mucho más elevada que la exigida a quienes han cotizado al seguro social, pese a que la esperanza de vida de los eventuales beneficiarios es mucho menor que entre los asegurados. Se exige, además, la comprobación de la pobreza para acceder a las pensiones, pero en ciertos casos hay evidencia de que una parte de ellas se otorgan a no pobres. Su monto es muy desigual, fluctuando entre 150 y 31 dólares, según los países.

El porcentaje de pensionados asistenciales sobre el total de pensionados también fluctúa mucho según los países: entre 50% y 10%. Sin embargo, la proporción de recursos que se destina a pensiones asistenciales en relación al gasto total en pensiones es de 16% en el país con mayor proporción de pensionados asistenciales y de 8%, en el resto. La situación es peor en los países donde no hay asistencia social pues todo el gasto de seguridad social va al grupo de ingreso medio cubierto por el seguro, cuando dos tercios de la población no están cubiertos. Ello se debe a que el monto de la pensión del seguro es entre dos y cinco veces mayor que la pensión asistencial, lo que busca evitar los incentivos a la evasión del pago del seguro.

---

<sup>55</sup> Basado en Mesa-Lago (2000).

Las pensiones asistenciales se financian en general con recursos del Estado. Sólo una fracción ínfima del gasto de seguridad social se dedica a la asistencia. Hay países donde todos los recursos van al seguro, pese a que menos de un tercio de sus poblaciones está asegurado. En un caso, el Estado gastó en 1997 el 3.7% del PIB en su triple compromiso fiscal derivado de la transición de la reforma de pensiones, pero menos del 0.1% en pensiones asistenciales.

Es recomendable estudiar la posibilidad de que todo o parte de los recursos fiscales dedicados a la seguridad social y que van generalmente a los sectores medios, se dediquen a combatir la pobreza, lo que generaría un efecto progresivo en la distribución.

## **b) Los programas de generación de empleo y readiestramiento**

Una modalidad que ha permitido hacer frente a la desocupación de los trabajadores menos calificados, han sido los programas de generación de empleo de emergencia. Cuando son descentralizados a los municipios, la cercanía geográfica facilita el acceso a la información sobre oportunidades laborales.

Estos programas no pretenden sustituir a otras alternativas de empleo, sino evitar el agravamiento de la pobreza. Por ello las remuneraciones ofrecidas son menores a los precios de mercado. En ciertos casos, además, se limita el período durante el cual las personas pueden participar en el programa.

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

Esta red también debería proteger a quienes se enfrentan al desempleo tecnológico o a reestructuraciones de los servicios y organismos públicos. Típicamente se trata de personas con cierto grado de calificación, pero cuyas habilidades han quedado desvalorizadas. Puede preverse que situaciones de este tipo se harán más frecuentes en el futuro. La reincorporación al empleo demanda en este caso un esfuerzo de readiestramiento.

Un problema de estos programas es que requieren recursos financieros en momentos de recesión, por lo que es conveniente constituir fondos durante la fase de auge económico.

## **c) Programas de lucha contra la pobreza**

La lucha contra la pobreza es una meta explícita y prioritaria de varios gobiernos de América Latina.

Entre los programas contra la pobreza conviene destacar, por su antigüedad y permanencia, al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica, creado en 1974, con el fin de incluir a la población pobre en programas de educación y salud (Seligson y otros, 1995).<sup>56</sup> En México, tiene especial importancia el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) (véase el recuadro VII.6).

---

<sup>56</sup> Aunque ha cambiado su nombre a DESAF (CEPAL, 1997b), en el artículo mantendremos el nombre antiguo de acuerdo a las fuentes utilizadas.

**EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA) DE MÉXICO**

Este programa atiende a familias rurales en pobreza extrema, mediante la ampliación de las posibilidades de satisfacción de sus necesidades básicas en educación, salud y alimentación. Se propicia la participación activa de la comunidad, que se refleja en la existencia de promotores comunitarios voluntarios. Asimismo, se realizan actividades de capacitación y de evaluación del programa por los beneficiarios.

Los principales beneficios del programa son el apoyo monetario bimensual para el consumo alimenticio familiar; suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y en lactancia, y a niños menores de cinco años; un paquete básico de salud para el grupo familiar; becas educativas y útiles escolares para alumnos de la educación básica. Las becas otorgadas a alumnos de nivel secundario son más elevadas para las niñas, con lo que se procura contrarrestar la mayor deserción escolar femenina.

En 1999, el número de beneficiarias alcanzó a casi 2.3 millones (20.4% más alto que en 1998), y el monto promedio de los apoyos monetarios fue de 259 pesos. El apoyo mensual familiar para alimentación fue de 120 pesos.

Los principales logros del programa serían:

- Disminución de brechas de escolaridad rural/urbana, masculina/femenina.
- Disminución de la deserción escolar y regularización de la asistencia a clases.
- Aumento de las transferencias a las familias más pobres, que alcanzan un promedio mensual de 375 pesos cuando reciben apoyo para alimentación y salud, y poseen hijos con becas escolares.
- Surgimiento de y apoyo a iniciativas de cooperación colectiva con carácter productivo y de beneficio comunitario, en que destacan las impulsadas por mujeres.
- Significativa disminución de la desnutrición, y aumento en la distribución de dosis médicas.
- Promoción de la cultura del cuidado de la salud familiar, prevención de enfermedades y fomento de hábitos alimenticios.

A fines de 1999 se transfirieron 5 041.7 millones de pesos a las familias más pobres. Asimismo, 2.3 millones de familias han sido cubiertas por el paquete básico de salud; se han realizado 15.5 millones de consultas médicas, y se entregaron 366.5 millones de dosis a menores de cinco años y 192.9 millones de dosis a mujeres embarazadas o en lactancia.

**Fuente:** Secretaría de desarrollo social, *Informe de labores 1998-1999*, México, D.F., 1999

**d) Fondos de inversión social**

Estos programas surgieron a partir del Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, establecido en 1986 para paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización o de ajuste. Posteriormente, su experiencia ha sido replicada en muchos países (véase el cuadro VII.16). Dado que se pretendía superar problemas supuestamente coyunturales, fueron concebidos como instituciones transitorias, salvo excepciones (Chile). Sin embargo, la permanencia de los temas atendidos ha tornado a los fondos, en muchos casos, en permanentes.

Para facilitar su eficiencia, se les confirió gran autonomía y se procuró que su inserción institucional fuera alternativa a la tradicional burocracia estatal. Por ello, un gran número de fondos de inversión social están ligados directamente a la presidencia de la república. En otros casos,



dependen de ministerios como sucede en Chile, Guyana, Haití y Venezuela. En cambio en Honduras el Director del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) tiene rango de ministro (véase el cuadro VII.17).

Asimismo, se les ha conferido un carácter de excepcionalidad respecto de la legislación vigente.

La mayoría de los fondos están dirigidos por un órgano colegiado (consejo o junta) y un director ejecutivo, en ocasiones nombrados por el presidente de la república.

Normalmente, su planta de personal es bastante reducida, lo que permite mantener costos operacionales bajos. Sin embargo, requieren de personal especializado e instrumentos específicos para la identificación de la población objetivo y para focalizar en los más pobres, o para la supervisión de proyectos. Y esto representa costos, como los derivados de la necesidad de contratar a un número importante de consultores privados especializados para asistirlos en tareas de supervisión de proyectos (Glaessner y otros, 1995).

Los objetivos declarados en las leyes o decretos de creación de los fondos de inversión social son mitigar la pobreza, lo que como se verá posteriormente excede los menguados recursos que manejan. Hay variaciones en el énfasis que se pone en ese objetivo según los casos (véase el cuadro VII.17).

Cuadro VII.15

## FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País	Fondo	Inicio	Duración
Argentina	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	1995	...
Belice	Social Investment Fund (SIF)	1996	...
Bolivia	- Fondo Social de Emergencia (FSE) - Fondo de Inversión Social (FIS)	- 1986 - 1990	- 1989 -Permanente
Chile	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	1990	Permanente
Colombia	Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC)	1992	Permanente
Costa Rica	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	1974	Permanente
Ecuador	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1993	1997
El Salvador	Fondo de Inversión Social (FIS)	1990	1997
Guatemala	Fondo de Inversiones Sociales (FIS)	1993	2001
Guyana	Programa de Mejoramiento del Efecto Social (SIMAP)	1990	Indefinida
Haití	Fondo de asistencia económica y social (FAES)	1990	Indefinida
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) (I y II)	1990	1994 (I) 2006 (II)
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1990	1995, extendido
Panamá	Fondo de Emergencia Social (FES)	1990	Indefinido
Paraguay	Fondo de Inversión Social del Paraguay (FIS)	1997	Temporal
Perú	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	1991	Temporal
Rep. Dominicana	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)	1993	1998
Uruguay	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1990	1994
Venezuela	Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)	1990	Indefinida

**Fuente:** Lorena Godoy y Marta Rangel (cons.), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto de 1997.

... No hay información.

**Cuadro VII.16**

**DEPENDENCIA INSTITUCIONAL DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

País, fondo	Dependencia institucional
Bolivia, Fondo Social de Emergencia (FSE) Fondo de Inversión Social (FIS)	- Oficina de la Presidencia de la República - Ministerio de Desarrollo Humano (a partir de 1994)
Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)
Colombia, Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC)	El Comité Nacional de Cofinanciación está a cargo de la coordinación del Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), órgano de carácter consultivo del Gobierno Nacional
Costa Rica, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	Sigue la normativa que regula la administración pública
Ecuador, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Presidencia de la República
El Salvador, Fondo de Inversión Social (FIS)	Presidencia de la República
Guatemala, Fondo de Inversiones Sociales (FIS)	Presidencia de la República
Guyana, Programa de Mejoramiento del Efecto Social (SIMAP)	Ministerio de Cultura y Asistencia Social
Haití, Fondo de asistencia económica y social (FAES)	Ministerio de Economía y Finanzas
Honduras, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) (I y II)	Al Director Ejecutivo del FHIS II se le dio el rango de Ministro
Nicaragua, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Presidencia de la República
Panamá, Fondo de Emergencia Social (FES)	Ministerio de la Oficina de la Presidencia
Perú, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	Presidencia de la República
Rep. Dominicana, Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)	Poder Ejecutivo
Uruguay, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Secretaría de la Presidencia de la República
Venezuela, Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)	Ministerio de la Familia

**Fuente:** Lorena Godoy y Marta Rangel (cons.), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto de 1997.

Cuadro VII.17

**OBJETIVOS DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

País, fondo	Objetivos
Bolivia, Fondo Social de Emergencia (FSE) Fondo de Inversión Social (FIS)	- Compensar los efectos negativos de las medidas de ajuste, generando empleos y/o ingresos temporales para los grupos de menores ingresos del país. - Aliviar la pobreza, mejorando cobertura y calidad de la educación, salud y saneamiento básico.
Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Financiar proyectos que ayuden a erradicar la pobreza y la marginalidad, y a mejorar las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.
Colombia, Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC)	Apoyar con recursos no reembolsables del presupuesto nacional la financiación de los proyectos en áreas de competencia territorial en las que la nación tiene un interés especial.
Costa Rica, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	Financiar programas, proyectos y servicios de desarrollo social de entidades estatales del sector social para apoyar programas selectivos existentes.
Ecuador, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Financiar proyectos generados por la demanda de la población de áreas rurales y urbano-marginales, que suplan necesidades básicas y complementen programas regulares y especiales del Estado.
El Salvador, Fondo de Inversión Social (FIS)	Mitigar la extrema pobreza, resultante de la larga guerra civil y del reducido gasto social, financiando proyectos de infraestructura social y económica que generan elevados niveles de empleo.
Guatemala, Fondo de Inversiones Sociales (FIS)	Canalizar recursos en proyectos que promuevan el desarrollo de sectores pobres y extremadamente pobres, principalmente en las áreas rurales. Mejorar salud, nutrición, educación básica y potencial de producir ingresos de los pobres, especialmente en comunidades indígenas.
Guyana, Programa de Mejoramiento del Efecto Social (SIMAP)	Aliviar los efectos negativos de las medidas de ajuste estructural en los grupos más afectados.
Haití, Fondo de asistencia económica y social (FAES)	Financiar proyectos de corto plazo con utilización de mano de obra intensiva para mejorar los estándares de vida de las poblaciones urbanas y rurales más pobres y aumentar su potencial productivo.
Honduras, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) (I y II)	Promover el mejoramiento de vida de los grupos en desventaja de las áreas rurales y urbanas, adelantando la política de empleo y de desarrollo social del país.
Nicaragua, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Atender las demandas de la población pobre, particularmente la extremadamente pobre, afectada por la situación de guerra y los ajustes estructurales, a través de la generación de empleo que permita satisfacer necesidades básicas.
Panamá, Fondo de Emergencia Social (FES)	Atender a la población más pobre a través de la creación de empleos, el mejoramiento de la infraestructura económica y social, el aumento de los ingresos de este sector y la satisfacción de sus necesidades básicas.
Perú, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	Mitigar los efectos de la profunda crisis económica, del ajuste y de las reformas, a través del financiamiento en pequeña escala y de base comunitaria, de inversión social de plazo, con un efecto inmediato en los pobres de los grupos más vulnerables.
Rep. Dominicana, Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)	Financiar la ejecución de proyectos de pequeña escala que contribuyan a elevar la calidad de vida de los grupos de menores ingresos.
Uruguay, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Paliar el costo del ajuste fiscal en la población más pobre, actuando de manera articulada con el conjunto de las políticas sociales.
Venezuela, Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)	Canalizar recursos financieros, nacionales e internacionales para programas y proyectos sociales del gobierno nacional dirigidos a los grupos en situación de pobreza.

**Fuente:** Lorena Godoy y Marta Rangel (cons.), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto de 1997.

La mayoría de los fondos invierten en seis áreas: infraestructura social y económica, asistencia social, desarrollo productivo, apoyo institucional, desarrollo comunitario y medio ambiente (véase el cuadro VII.18).

**Cuadro VII.18**

**ÁREAS DE ACCIÓN DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

País, fondo	Áreas de acción					
	1	2	3	4	5	6
Argentina, Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	x	-	x	-	x	-
Belice, Social Investment Fund (SIF)	x	x	x	-	-	-
Bolivia, Fondo de Inversión Social (FIS)	x	x	-	x	-	-
Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	-	x	x	-	x	-
Colombia, Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC)	x	x	x	-	-	-
Costa Rica, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	-	x	x	-	x	-
Ecuador, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	x	x	x	x	-	-
El Salvador, Fondo de Inversión Social (FIS)	x	x	-	-	-	x
Guatemala, Fondo de Inversiones Sociales (FIS)	x	x	x	-	-	x
Guyana, Programa de Mejoramiento del Efecto Social (SIMAP)	x	x	-	-	-	-
Haití, Fondo de asistencia económica y social (FAES)	x	...	...	...	...	...
Honduras, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	x	x	x	x	-	x
Nicaragua, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	x	x	-	-	-	x
Panamá, Fondo de Emergencia Social (FES)	x	x	x	-	-	-
Perú, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	x	x	x	-	-	-
Rep. Dominicana, Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)	x	-	-	-	-	x
Uruguay, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	-	x	-	-	-	-
Venezuela, Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)	x	x	-	x	-	-

**Fuente:** Lorena Godoy y Marta Rangel (cons.), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto de 1997.

1. Infraestructura social y económica.
  2. Asistencia social.
  3. Desarrollo productivo.
  4. Apoyo institucional.
  5. Desarrollo comunitario.
  6. Medio ambiente.
- ... no hay información.  
- : el fondo no invierte en esta área.

### e) Población objetivo, criterios de focalización y cobertura

Uno de los criterios de operación más importantes es la focalización. Sin embargo, cuando los fondos asumen un carácter de emergencia se suele privilegiar la entrega rápida de los recursos, sacrificando en alguna medida la focalización. Es lo que aconteció con el primer fondo de Bolivia, el que actuó de manera más rápida y con costos operativos menores, pero no llegó a la población indigente.<sup>57</sup>

El cuadro VII.19 presenta la población objetivo definida por los fondos de inversión, los que, como se puede apreciar, han incluido dentro de ella no sólo a la población afectada por el ajuste.

No es fácil comparar el éxito de la focalización porque los diferentes fondos recurren a una gran heterogeneidad de métodos e indicadores. Entre los más utilizados están la línea de pobreza, el índice de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y los mapas de pobreza.

En cuanto a los grados de filtración sólo se cuenta con una estimación efectuada para los programas del FODESAF de Costa Rica en dos momentos –1983 y 1992–, que muestra una filtración de alrededor del 30% (Seligson y otros, 1995).

Por otra parte, en la medición del número de personas beneficiadas hay duplicaciones que pueden alcanzar niveles muy altos.

Los fondos seleccionan proyectos y asignan recursos de acuerdo con las solicitudes de las comunidades y de las organizaciones sociales y, sólo excepcionalmente por organismos estatales.

Las propuestas presentadas, idealmente elaboradas en función de una demanda canalizada y materializada de la propia comunidad y con respaldo técnico, se reciben a través de concursos públicos. Sin embargo, la oferta de los fondos puede provocar una suerte de predeterminación de la demanda, homogeneizando las verdaderas necesidades de la población en función de lograr la aprobación de los proyectos.

Otras experiencias frecuentes son el compromiso de los beneficiarios finales con la operación, mantenimiento y sostenibilidad del proyecto y de contribuir con trabajo, materiales, financiamiento u otros recursos. Deben tener, cuando corresponda, la posesión legal de los terrenos donde se ejecutarán las obras. También suele establecerse requisitos respecto del medio ambiente. Se persigue, asimismo, que los materiales utilizados sean casi exclusivamente de fabricación nacional para incentivar la producción y el empleo en actividades conexas; y, por último, se enfatiza la generación de empleo y se fija un techo máximo para el costo total del proyecto.

Los fondos de inversión financian, supervisan y evalúan los proyectos, que son ejecutados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entre las que se encuentran organizaciones de nivel local y de base comunitaria, municipios, universidades, organizaciones sin fines de lucro, iglesias y asociaciones de caridad (véase el cuadro VII.20).

Los recursos que administran los fondos varían mucho de un país a otro. Pero en general se trata de cantidades modestas (CEPAL, 1997a). Siri (1996), por ejemplo, estima en 20 a 30 millones de dólares al año las cifras desembolsadas por los fondos.

<sup>57</sup> Un estudio del Banco Mundial precisa que sólo el 10% de los obreros empleados por el FSE en proyectos de construcción estaban desempleados antes de contratarse, y el 90% restante estaban contratados en ese mismo sector. Por ello, el FSE no tuvo una repercusión significativa en el desempleo, sino en el aumento de ingresos ya que ese 90%, de no haber sido contratado en un proyecto financiado por el FSE, habrían visto disminuídos sus ingresos hasta en 65% (Godínez, 1995).

Cuadro VII.19

**POBLACIÓN OBJETIVO Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

<b>País, fondo</b>	<b>Población objetivo/criterios de focalización</b>
Bolivia, Fondo Social de Emergencia (FSE)	- Pobres urbanos y rurales afectados en sus ingresos y empleos por la crisis económica, y con salud y nutrición deficientes (población con grados de carencia relativa en términos de ingresos).
Fondo de Inversión Social (FIS)	- Los niveles 1 y 2 de prioridad geográfica, en base a la determinación de áreas geográficas con niveles de pobreza (población pobre en términos de carencia de servicios básicos).
Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Comunidades y grupos que viven en situaciones de extrema pobreza y en riesgo social, especialmente jóvenes marginados o en situación irregular; la pobreza en las áreas rurales; y las regiones y localidades con elevados índices de aislamiento, marginalidad y pobreza. Focaliza en unidades territoriales, utilizando la encuesta de localidades pobres y el ranking de comunas pobres.
Colombia, Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC)	Población pobre y vulnerable, especialmente los municipios pobres y con más necesidades al sistema de cofinanciación. También se dirigen a la población objetivo definida por la Red de Solidaridad Social (RSS).
Costa Rica, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	Población de escasos recursos económicos. La vinculación de FODESAF con el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) hace que los criterios sobre la base de los que éste último ha definido sus áreas de acción resulten ser también criterios de focalización para el FODESAF.
Ecuador, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Población pobre con un enfoque especial en los grupos vulnerables específicos, mujeres, niños e indígenas. El sistema de focalización se basa en los mapas de pobreza, el tipo de proyecto y el tipo de población.
El Salvador, Fondo de Inversión Social (FIS)	Población en extrema pobreza, con énfasis en mujeres embarazadas y niños. Utiliza el método de la línea de pobreza para distribuir los recursos por municipios, y NBI para distribuir los recursos por sector.
Guatemala, Fondo de Inversiones Sociales (FIS)	Pobres en todas las municipalidades, con excepción de la ciudad de Guatemala. Incluye gran parte de la población rural y la casi totalidad de población indígena. La distribución de los recursos se basa en los índices de pobreza regionales e información de NBI, pero se mantiene el principio de responder ante la demanda de las comunidades.
Guyana, Programa de Mejoramiento del Efecto Social (SIMAP)	Poblaciones en áreas pobres, en especial mujeres y desnutridos. Se basa en mapas de pobreza regional, y en la tasa de mortalidad y desnutrición a nivel de pueblos, especialmente para los proyectos de salud y nutrición.
Haití, Fondo de asistencia económica y social (FAES)	Pobres rurales, particularmente de los departamentos norteños que presentan mayor concentración.
Honduras, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	Población extremadamente pobre e indigente. Se utiliza un mapa nacional de pobreza basado en cuatro indicadores sociales, que determina el índice de pobreza.
Nicaragua, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Población en extrema pobreza. El mapa de pobreza clasifica departamentos y municipios de acuerdo a cuatro indicadores. Esta orientación geográfica se complementa con una orientación sectorial.
Panamá, Fondo de Emergencia Social (FES)	Población pobre, críticamente pobre y comunidades indígenas. Se basa en un índice de pobreza que relaciona el ingreso per cápita en zonas rurales, urbanas y suburbanas con el costo de las necesidades básicas.
Perú, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	Población en extrema pobreza, muy pobre y pobre en zonas rurales y urbano-marginales. Se basa en mapa de pobreza construido sobre la base de ocho indicadores. Se elaboran índices de pobreza que determinan cinco niveles de estratos de pobreza.
Rep. Dominicana, Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)	Población de bajos ingresos con necesidades básicas insatisfechas, residentes en zonas urbano-marginales y rurales. Se utiliza el mapa de pobreza.
Uruguay, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Población en estado de pobreza crítica (prioridad) y en estado de riesgo, identificando los grupos más vulnerables. Los criterios utilizados fueron la NBI y niveles de ingreso.
Venezuela, Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)	Población en situación de pobreza.

**Fuente:** Lorena Godoy y Marta Rangel (cons.), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto de 1997.

Cuadro VII.20

**INSTITUCIONES EJECUTORAS DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

<b>País, fondo</b>	<b>Ejecutores</b>
Argentina, Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	Pequeños contratistas locales y la propia comunidad a través de los núcleos de beneficiarios
Bolivia, Fondo Social de Emergencia (FSE) Fondo de Inversión Social (FIS)	- Contratistas del sector privado - Instituciones de gobierno, organizaciones privadas y ONGs
Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Comunidad, organizaciones sociales, agencias ministeriales, municipalidades, universidades e institutos, ONGs y personas naturales
Colombia, Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC)	Entidades territoriales (municipalidades, departamentos y distritos)
Costa Rica, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	Instituciones estatales del sector social y municipalidades
Ecuador, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Entidades o contratistas del sector privado
El Salvador, Fondo de Inversión Social (FIS)	Grupos comunitarios, ONGs, entidades autónomas, alcaldías y gobierno central
Guatemala, Fondo de Inversiones Sociales (FIS)	Municipalidades, ONGs y grupos comunitarios
Guyana, Programa de Mejoramiento del Efecto Social (SIMAP)	Ministerio de Salud, administración regional y municipal, ONGs, grupos comunitarios y contratistas privados
Haití, Fondo de asistencia económica y social (FAES)	Contratistas privados
Honduras, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) (I y II)	Ingenieros independientes, ONGs, empresas constructoras, alcaldías
Nicaragua, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	ONGs y contratistas privados
Panamá, Fondo de Emergencia Social (FES)	ONGs, iglesias, asociaciones de caridad y organizaciones comunitarias
Perú, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	Núcleos ejecutores organizados por los propios beneficiarios
Rep. Dominicana, Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)	Contratistas (personas naturales o jurídicas)
Uruguay, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	Organismos públicos o privados
Venezuela, Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)	ONGs, entidades gubernamentales y organizaciones de nivel local

**Fuente:** Lorena Godoy y Marta Rangel (cons.), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, agosto de 1997.



## f) ¿Cuál es el aporte que los fondos de inversión social a la política social?

En primer lugar, es necesario llamar la atención sobre el monto de los recursos que manejan los fondos de inversión social. Aunque a primera vista pueden parecer importantes, ellos son relativamente pequeños cuando se los relaciona con el gasto público social que efectúan los países. El gráfico 1, cuyos valores no representan la situación de ningún país determinado, pretende destacar justamente esa desigual relación, siendo probable incluso que para la mayoría de los casos el valor correspondiente al fondo aparezca sobrerrepresentado.

En segundo lugar, corresponde destacar que la proporción de los recursos del fondo en relación con el gasto público social total varía según el tipo de países. Si se los clasifica en tres grupos: alto, medio y bajo, es posible sostener que cuanto mayor es el gasto público social de un país, menos importante resulta proporcionalmente el monto de recursos que maneja el fondo. En consecuencia, en los países del primer grupo la relevancia financiera de los fondos es aún menor.

De lo anterior cabe extraer dos conclusiones: a) debería ser prioritario reorientar la masa principal de recursos, esto es, los destinados a la política social general y sectorial, para cuyos efectos la experiencia de los fondos puede ser muy importante; b) los fondos no pueden plantearse como objetivo la superación de la pobreza, porque es una tarea que está más allá de sus posibilidades financieras. Ya se ha sostenido en este documento que la erradicación de la pobreza no puede ser responsabilidad (por lo menos en exclusiva) de la política social, porque excede sus posibilidades reales.

Si bien los fondos no pueden plantearse razonablemente la superación de la pobreza, pueden jugar un papel en lograr una mejor gestión de las políticas sociales, promoviendo el efecto de demostración de una gestión moderna. Es posible sugerir diversas áreas en las que los fondos tienen ese efecto:

- Permiten experimentar soluciones que luego podrían generalizarse a través de otras instituciones del aparato público.
- Muestran maneras nuevas de administrar programas sociales que suelen ser más ágiles y posiblemente más transparentes y que pueden inspirar los procesos de reformas del Estado en que se encuentran embarcados la mayoría de los países de la región.
- Asimismo, los fondos han puesto en práctica criterios alternativos de hacer política social —como aplicar la lógica de proyectos frente a los tradicionales enfoques burocráticos—, focalizar programas y acciones, dar participación a otros actores, entre otros.
- También los fondos pueden contribuir a la superación de la oposición entre universalismo y selectividad, demostrando que una focalización adecuada constituye la única vía para alcanzar la universalización de la satisfacción de las necesidades básicas de la población.
- Posibilitan explorar nuevas vías de obtención de recursos para la política social, como las derivadas de la cooperación externa y de la cofinanciación por los beneficiarios. Asimismo, sus experiencias permiten destacar la necesidad de poner especial cuidado en evitar el riesgo de excluir a los extremadamente pobres cuando se solicitan recursos propios de los beneficiarios para el financiamiento de proyectos.

- Son capaces de mostrar también nuevos procedimientos de implementación de los proyectos, por la vía de la licitación entre organismos públicos, privados y filantrópicos.
- Asimismo, los fondos pueden evidenciar que es posible difundir la costumbre de rendir cuentas (*accountability*) en el manejo de los recursos y de los programas.
- También pueden participar en la generación de una nueva organización institucional de las políticas sociales, que evite la fragmentación de la red social, la duplicación de funciones, la rigidez y la competencia interinstitucional.

El último punto se relaciona con el establecimiento de una autoridad social. En diversas ocasiones, los gobiernos de la región han intentado que algún organismo público cumpla las funciones de priorizar, asignar recursos, decidir quién ejecuta cada programa, coordinar las acciones y asumir la tarea de evaluación. Tales esfuerzos han fracasado, fundamentalmente porque la institución que asume la función de autoridad social carece de recursos para asignar, lo cual reduce sus posibilidades de influir sobre la priorización de recursos ajenos. Si esta autoridad estuviera dotada de recursos, sus probabilidades de cumplir con su función aumentarían.

La autoridad social podrá dotar de coherencia al conjunto de las instituciones que ejecutan programas sociales si cuenta con recursos —que serían los del fondo de inversión— y si, mediante la práctica de la evaluación, aumenta la eficiencia con que se los utiliza y la eficacia de los programas.

En conclusión, las bondades de los fondos de inversión pueden ir más allá de la realización de proyectos específicos, mediante su influencia positiva en la reorientación de la política social general. Ese efecto de demostración que evidencia que es posible ser más eficiente en el uso de los recursos y más eficaz en el manejo de los programas y proyectos, debería encararse como el gran aporte de los fondos a la política social de los Estados.

### **g) Conclusiones sobre las redes de protección social**

El concepto de redes de protección social se usa para referirse a los mecanismos de protección de los grupos sociales vulnerables durante las crisis, los que deberían estar encuadrados en mecanismos de largo plazo más estables. Pueden establecerse cinco conclusiones básicas sobre las redes (CEPAL, 2000b, p. 224).

- No deben considerarse como sustitutos, sino como complementos de una política macroeconómica que considere explícitamente sus repercusiones sociales y como parte de una política fiscal que otorgue especial importancia a la equidad.
- Deben ser parte de sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas, mecanismos de elegibilidad, una cartera de proyectos y prácticas establecidas para evaluarlos, entre otras. De no ser así, será imposible responder sin rezago a las necesidades de protección en el momento de las crisis (Cornia, 1999).
- Dada la heterogeneidad de los mercados de trabajo de los países en desarrollo, es necesario prever una combinación de programas que tengan diferentes destinatarios. En los países con mercados laborales más desarrollados, el seguro de desempleo jugará un papel relativamente importantes, mientras los programas alternativos de empleo, obras públicas y apoyos directos serán más importantes en países con otras estructuras laborales (Márquez, 1999). A su vez, los seguros de desempleo y los programas de empleo serán relativamente más importantes en los países cuyo mercado laboral se ajuste por medio del número de puestos de trabajo, mientras los de apoyo a

los ingresos de los sectores pobres lo serán cuando el ajuste se da por la vía de menores ingresos reales (Lustig, 1999).

- Estos programas deben estar adecuadamente financiados, ser de origen nacional, y no pueden absorber los recursos destinados a inversiones a largo plazo en capital humano.

Finalmente, cabe agregar que el funcionamiento efectivo de las redes de protección social exige una política fiscal anticíclica.

#### Recuadro VII.7

### LOS FONDOS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES DEL CARIBE: LOS CASOS DE SANTA LUCÍA Y HAITÍ

A mediados de 1999 comenzó a funcionar en Santa Lucía el Fondo para la Reducción de la Pobreza. Este Fondo es la pieza central de la estrategia del gobierno para impulsar un “asalto a la pobreza” que, sin desconocer la necesidad de implementar soluciones más estructurales, intenta dar respuestas inmediatas a las comunidades pobres en el caso de problemas como el deficiente acceso a infraestructura económica y social básica y a servicios sociales, la ausencia de entrenamiento y capacitación para mantener la infraestructura existente, y los reducidos niveles de organización y liderazgo.

Se busca mejorar el acceso de las comunidades en situación más desaventajada a la infraestructura social y económica básica, mediante el financiamiento de proyectos en pequeña escala que sean formulados e implementados con un alto nivel de participación comunitaria.

El Fondo ha adoptado una aproximación holística a la reducción de la pobreza, lo que supone fortalecer las capacidades de cada comunidad para diseñar, implementar y mantener sus propios proyectos de desarrollo; esto hace de la participación comunitaria un objetivo prioritario.

El FRP será el encargado de aprobar los proyectos que presenten las mismas comunidades y organizaciones no gubernamentales, las que luego los llevarán a cabo, bajo la supervisión de personal del Fondo.

En Haití, desde 1998 opera el segundo Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES II), con el apoyo conjunto del BID y el Banco Mundial, iniciativa que aprovecha las lecciones aprendidas durante la fase anterior y las experiencias en otros países. Ello se ha traducido en una más amplia autonomía de gestión y en una mayor transparencia en la asignación de los recursos, junto con el establecimiento de criterios bien definidos para la aprobación de proyectos y una optimización continua de metodologías que permitan focalizar los recursos hacia los sectores más pobres. Se ha comprobado que, en la mayoría de los casos, los beneficios no llegan a los sectores más desfavorecidos si el proceso se deja librado a la concurrencia espontánea de la demanda. Los más necesitados carecen de fuentes de información apropiadas y de una adecuada capacidad para organizarse, lo cual hace necesario desplegar esfuerzos para acercar los servicios a ellos y lograr una distribución más equitativa de los recursos. Con este objeto se recurre a mecanismos de focalización de los servicios y a subsidios de asistencia técnica para ayudar a las comunidades a diseñar sus propios proyectos.

Por último, en el Fondo también se promueve la colaboración con las estructuras ministeriales nacionales del sector social para lograr una efectiva prestación de servicios a los beneficiarios, así como el sostenimiento y continuidad de los proyectos financiados.

**Fuente:** Banco Mundial, “St. Lucia. Poverty Reduction Fund” (Report N° PID8078). “Haiti. Second Economic and Social Fund (FAES II) (Report N° PID5894), [http: www.worldbank.org].





## Capítulo VIII

# Gasto público social y equidad

---

### 1. La acción pública en el ámbito social

La superación de las condiciones de pobreza y de inequidad en la región requiere que se otorgue un alto grado de prioridad al gasto social en los países. Éste debe concebirse en su complejidad: como componente principal del gasto público y sobre la base de criterios explícitos de búsqueda de mayor equidad.

En la región, el gasto público en relación con el producto interno bruto (PIB) está en alrededor de 9 puntos porcentuales por debajo del estándar que le correspondería con respecto a su nivel de producto,<sup>58</sup> lo que limita las posibilidades de los Estados de llevar a cabo políticas redistributivas mediante el gasto social. De lo anterior se desprende que, para el conjunto de los países de la región, existe un margen para expandir el gasto de 3.5 a 4.5 puntos porcentuales del PIB sólo por la vía del aumento de los recursos públicos, dado que el gasto social representa típicamente entre el 40% y el 50% del gasto público total.

---

<sup>58</sup> Véase BID (1998, p. 200). A su vez, el bajo nivel de gasto público con respecto al PIB se asocia al hecho de que los niveles de tributación de varios países de la región se encuentran también por debajo de los estándares internacionales, e incluso muy por debajo de aquellos correspondientes al Caribe de habla inglesa. Estimaciones de la CEPAL, coincidentes con las de otras entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), indican que los ingresos tributarios como proporción del PIB en la región son en alrededor de 6 puntos porcentuales menores que la que correspondería de acuerdo a su patrón de desarrollo. Véase CEPAL (1998).

Lo anterior puede complementarse con la reasignación de recursos públicos en favor del gasto social, la mejora de la calidad de la gestión pública y la mayor eficiencia en el uso de los recursos en general, y de los destinados al ámbito social en particular.

La experiencia regional ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de las políticas sociales durante los períodos de crisis, por lo que resulta necesario evitar o moderar el comportamiento procíclico del gasto, fortaleciendo las prácticas que permitan consolidar y dar estabilidad al gasto social. Por último, y en consonancia con lo señalado en el capítulo IV, la política social debe velar por la identificación de áreas prioritarias de inversión social, con el objetivo de interrumpir los principales circuitos de reproducción de las desigualdades.

En los siguientes acápite se examinan las principales tendencias en materia de gasto social en los años noventa y se proveen antecedentes acerca de su repercusión en la equidad.

## 2. Tendencias del gasto social en los años noventa

En el transcurso de los años noventa y hasta 1997, se registraron significativos avances en el monto de los recursos públicos destinados a los sectores sociales: éstos aumentaron en 14 de 17 países de la región, lo que permitió que 12 de ellos compensaran con creces los descensos observados en la década anterior, llegando a superar claramente los niveles de 1980-1981.

El promedio regional de gasto público social per cápita ascendió en 1996-1997 a 457 dólares,<sup>59</sup> frente a los 331 dólares registrados en el bienio 1990-1991.<sup>60</sup> Esto significó un aumento de 38% para el período, equivalente a una tasa anual de crecimiento de 5.5% (véase el cuadro VIII.1). Este crecimiento no fue uniforme a lo largo de la década, ya que entre los bienios 1994-1995 y 1996-1997, el gasto social se expandió a una tasa promedio anual de 3.3%, equivalente a la mitad de la registrada durante el primer quinquenio.

Los países que destacan por el mayor crecimiento del gasto social son Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú, donde se duplicaron con creces los niveles de 1990-1991, mientras que en Chile, El Salvador y República Dominicana se incrementaron entre 60% y 70%, en tanto que en Uruguay lo hicieron en cerca de 50%. Los restantes seis países que elevaron el gasto social per cápita (Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá), lo hicieron entre 15% y 40%. Honduras y Nicaragua prácticamente lo mantuvieron, y en Venezuela se redujo en 6%.

Varios países centroamericanos registraron descensos o no lograron elevar el gasto social respecto de comienzos de los años ochenta, debido sobre todo a crisis y desastres naturales. Resulta por ello imprescindible que realicen incrementos anuales sostenibles del gasto social y velen, al mismo tiempo, por el efecto de los programas que ese gasto financia.

<sup>59</sup> Salvo indicación en contrario, todas las cifras sobre gasto social están expresadas en dólares de 1997.

<sup>60</sup> Estas cifras surgen al considerar el promedio simple para los 17 países con información disponible. Si se optara por calcular un promedio ponderado por la población de cada país, el aumento absoluto del gasto per cápita se mantendría en torno a los 125 dólares, aunque cambiarían tanto los niveles como la variación. La región mostraría un gasto promedio per cápita de 655 dólares en 1996-1997 y de 531 dólares en 1990-1991, por lo que el crecimiento en el período resultaría ser de 23% en lugar del 38% que surge del promedio sin ponderar. En lo que sigue, las cifras corresponden al promedio simple.

Cuadro VIII.1

## EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA

Países	Gasto social / PIB		Gasto social / gasto público total		Gasto social <sup>a</sup> PIB		Diferencia	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	según patrón regional <sup>a</sup>	con respecto al patrón regional <sup>b</sup>
Argentina	17.7	17.9	62.2	65.1	1222	1570	17.6	0.3
Bolivia	6.0	12.0	25.8	44.2	55	119	8.8	3.2
Brasil	19.0	19.8	59.5	59.1	821	951	15.1	4.7
Chile	13.0	14.1	60.8	65.9	451	725	15.4	-1.3
Colombia	8.1	15.3	29.7	38.2	181	391	12.6	2.7
Costa Rica <sup>c</sup>	18.2	20.8	64.4	65.1	445	550	12.7	8.1
El Salvador	5.4	7.7	21.9	26.5	87	147	11.4	-3.8
Guatemala	3.3	4.2	29.8	42.1	52	71	10.9	-6.7
Honduras	7.8	7.2	33.1	31.9	59	58	7.9	-0.7
México	6.5	8.5	41.6	52.9	283	351	14.4	-5.9
Nicaragua <sup>d</sup>	10.3	10.7	38.3	35.6	48	49	5.7	5.0
Panamá	18.6	21.9	40.0	39.9	494	683	13.4	8.6
Paraguay	3.0	7.9	39.9	47.1	55	148	11.3	-3.4
Perú	2.3	5.8	16.7	40.9	51	169	13.1	-7.3
Rep. Dominicana	4.5	6.0	36.9	39.0	66	107	11.2	-5.2
Uruguay	18.7	22.5	62.3	69.8	929	1371	16.1	6.4
Venezuela	9.0	8.4	33.9	39.0	338	317	14.2	-5.8
<b>Promedio regional <sup>e</sup></b>	<b>10.1</b>	<b>12.4</b>	<b>41.0</b>	<b>47.2</b>	<b>331</b>	<b>457</b>		

**Fuente:** Sobre la base de CEPAL, Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, mayo de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.99.II.G.4.

<sup>a</sup> Véase el gráfico IV.2.

<sup>b</sup> Corresponde a la diferencia en puntos del producto interno bruto (PIB) entre la prioridad macroeconómica del gasto social observada y la predicha de acuerdo al patrón regional en el período 1996-1997.

<sup>c</sup> Para el período 1996-1997 sólo pudieron considerarse la cifras correspondientes a 1996, debido a falta de información.

<sup>d</sup> Para el período 1990-1991 sólo pudieron considerarse las cifras correspondientes a 1991, debido a problemas de hiperinflación durante el año 1990.

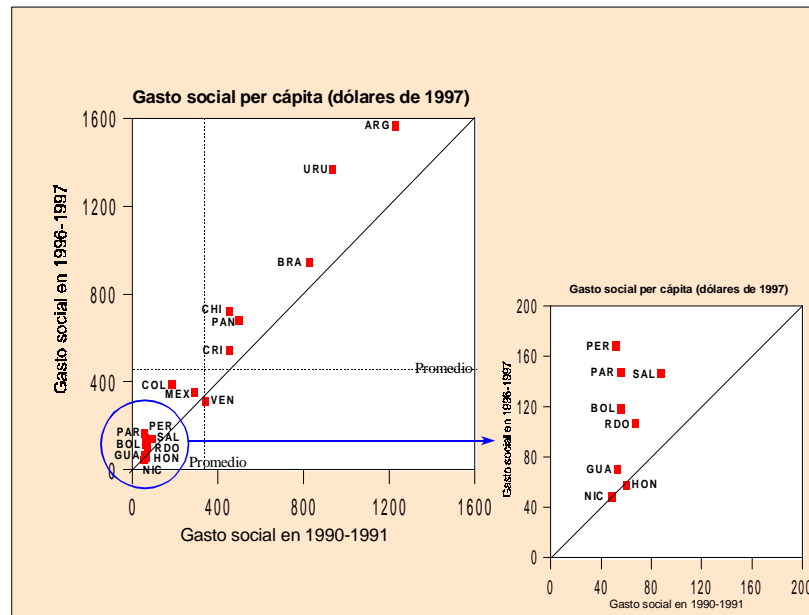
<sup>e</sup> Corresponde al promedio simple de las cifras correspondientes a los países.

Existen significativas variaciones en la magnitud del gasto público social en América Latina, con países que se acercan o superan los 1 000 dólares anuales por habitante (Argentina, Brasil y Uruguay), mientras otros no alcanzan a los 100 dólares (Guatemala, Honduras y Nicaragua). Asimismo, en los restantes países el gasto social también presenta diferencias significativas, oscilando entre 100 y 750 dólares por habitante (véase el gráfico VIII.1).

Estas disparidades dependen ciertamente del nivel del PIB por habitante. Los países en que éste es más elevado son precisamente aquellos que han alcanzado un mayor producto por habitante (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), en tanto que los países de menor PIB per cápita registran los más bajos niveles de gasto social (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Gráfico VIII.1

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, 1990-1991/1996-1997

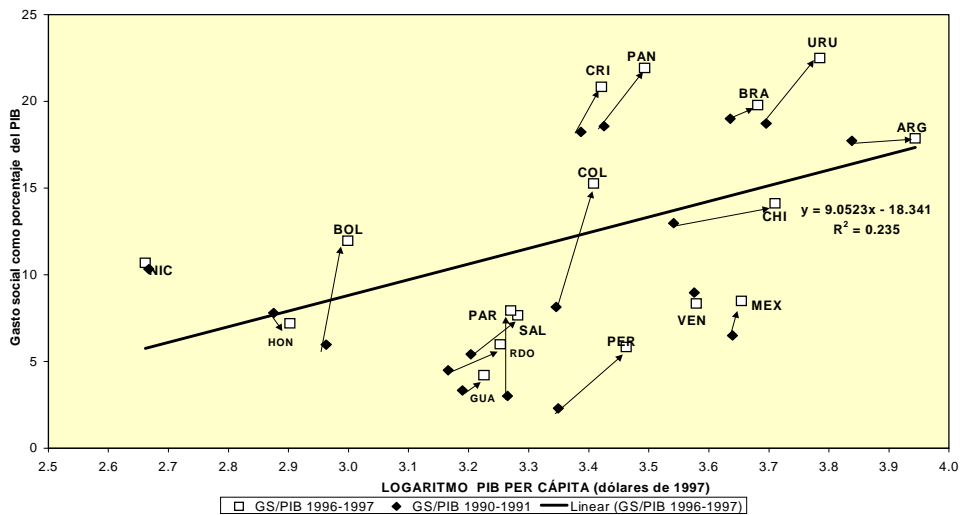


Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, mayo de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

Sin embargo, también hay diferentes grados de “esfuerzo”, en términos de los recursos públicos que, como proporción del PIB, se destinan a los sectores sociales. Así, merced a un esfuerzo muy pronunciado hay países en los que se logran niveles de gasto social por habitante cercanos a los de otros que, no obstante tener un PIB por habitante más alto, destinan una fracción mucho menor al gasto social. Por ejemplo, Panamá gasta 683 dólares por habitante con un PIB per cápita aproximadamente 2 000 dólares menor que el de Chile, que alcanza a 725 dólares, es decir, el “esfuerzo” es diferente (21% en comparación con 14%).

Gráfico VIII.2.a

GASTO SOCIAL (GS) COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) EN FUNCIÓN DEL PIB POR HABITANTE



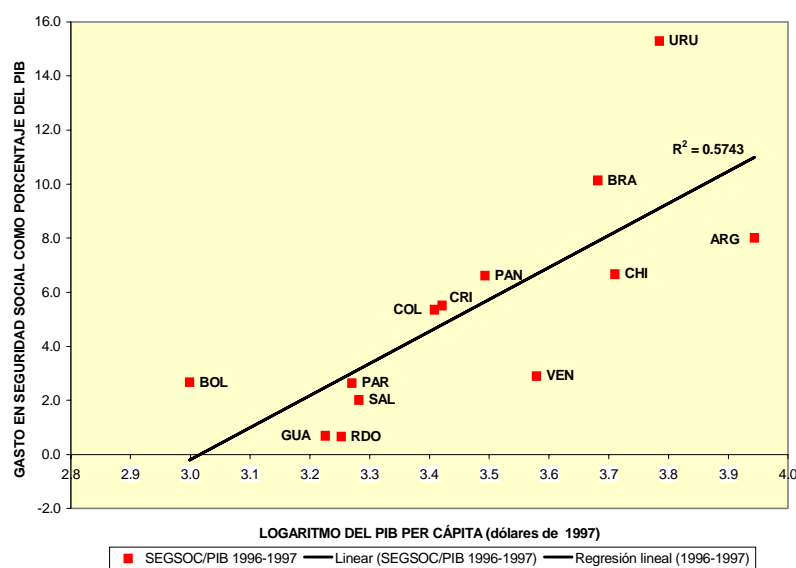
Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de los países.



El examen de las cifras de gasto social total, y de las correspondientes al gasto excluida la seguridad social (véase el cuadro VIII.2), permite destacar que, en relación con la distribución del gasto público social, existen en la región dos patrones diferentes: aquel vinculado al gasto en seguridad social, componente que tiende a aumentar significativamente de acuerdo con el nivel de ingreso por habitante de los países, y el correspondiente a los demás sectores destinatarios del gasto social (educación, salud, vivienda y asistencia social). En el gráfico VIII.2.b se puede apreciar que la seguridad social es un “bien superior”, por cuanto se eleva rápidamente en relación con el PIB a medida que crece el ingreso de los países, no obstante las diferencias existentes al respecto entre los países y en relación con el patrón regional. Destacan, en este sentido, Uruguay, por su considerable gasto en seguridad social, y Venezuela, por la reducida fracción del PIB que destina a este ámbito en relación con su ingreso por habitante. A diferencia del gasto en seguridad social, la fracción del PIB que gastan los países en capital humano (educación y salud) y en vivienda y asistencia social, guarda una relación menos estrecha con el ingreso por habitante. De lo anterior se desprende que una parte importante de las diferencias en la magnitud del gasto social por habitante existentes en la región obedecen al grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social.

Gráfico VIII.2.b

### GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL (SEGSOC) COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) EN FUNCIÓN DEL PIB POR HABITANTE



Por otra parte, la fracción PIB que destinan los países a gasto social depende también de la importancia relativa del gasto público (GP/PIB) y de la prioridad fiscal del gasto social (GS/GP), esto es de la fracción de los recursos públicos destinados a los sectores sociales.<sup>61</sup> La primera relación alude a la capacidad de los países de elevar el gasto público total en términos absolutos de acuerdo al crecimiento económico; la segunda se refiere al margen disponible para reasignar los recursos fiscales a los sectores sociales de acuerdo a la evolución de los ingresos públicos, que dependen, a su vez, de la evolución económica.

<sup>61</sup> El gasto social por habitante se puede expresar mediante la siguiente igualdad:

$$GS_{pc} = PIB_{pc} * \frac{GS}{GP} * \frac{GP}{PIB}$$

donde  $GS_{pc}$  es gasto social per cápita,  $PIB_{pc}$  es producto interno bruto per cápita, y GP es gasto público total.

Cuadro VIII.2

## EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL SIN SEGURIDAD SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA

Países	Gasto social real per cápita sin seguridad social		Gasto social sin seguridad social/PIB			Seguridad social como porcentaje del gasto social
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Argentina	647	867	9.4	9.9	47.1	44.8
Bolivia	46	93	5.0	9.3	16.2	22.4
Brasil	469	464	10.0	9.0	47.3	54.6
Chile	210	382	6.0	7.5	53.6	47.2
Colombia	114	254	5.1	9.9	36.9	35.0
Costa Rica <sup>a</sup>	337	404	13.8	15.3	24.2	26.4
El Salvador	64	108	4.0	5.7	25.7	26.3
Guatemala	40	59	2.6	3.5	22.2	16.4
Panamá	340	477	12.8	15.3	31.3	30.1
Paraguay	35	99	1.9	5.3	37.1	33.2
República Dominicana	60	95	4.1	5.3	8.5	11.1
Uruguay	313	440	6.3	7.2	66.4	67.9
Venezuela	248	208	6.6	5.5	26.5	34.6
<b>Promedio regional</b>	<b>212</b>	<b>286</b>	<b>7.0</b>	<b>8.5</b>	<b>31.7</b>	<b>32.2</b>

**Fuente:** CEPAL, Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, mayo de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.99.II.G.4.

<sup>a</sup> Para el período 1996-1997 sólo pudieron considerarse la cifras correspondientes a 1996, debido a falta de información.

<sup>b</sup> Para el período 1990-1991 sólo pudieron considerarse las cifras correspondientes a 1991, debido a problemas de hiperinflación durante el año 1990.

En el gráfico VIII.2.a se muestra la relación entre el PIB por habitante y la fracción destinada a gasto social, junto con los cambios ocurridos durante los años noventa. Se puede apreciar que en los países de mayor gasto social per cápita en la región (Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay) son precisamente aquellos que realizan un esfuerzo más significativo en relación con el nivel de ingreso por habitante y, en cambio, la mayoría de los países de gasto social bajo (Guatemala, El Salvador, Paraguay, República Dominicana) realizan un esfuerzo muy inferior al que cabría esperar de acuerdo a su ingreso por habitante, como se desprende del patrón regional. Dos países destacan por el aumento del gasto social durante la década: Bolivia y Colombia. Entre 1990 y 1997, en ambos prácticamente se duplicó la fracción del PIB destinada al gasto social (de 6% a 12% en el primero y de 8.1% a 15.3% en el segundo), pasando a integrar el grupo de países donde la prioridad macroeconómica del gasto social se sitúa por sobre el patrón regional.

De acuerdo a la magnitud actual del esfuerzo realizado en gasto social, pueden distinguirse tres grupos de países: los que destinan 15% o más del PIB a gasto social (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay); aquellos cuyo gasto se sitúa entre el 10% y el 15% (Bolivia, Chile y Nicaragua) y los que destinan menos de 10% del PIB a los sectores sociales (El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela).

La gran heterogeneidad de los niveles de gasto público social en América Latina pone en evidencia, en primer lugar, lo exiguo de su monto en los países con gasto social que puede calificarse de bajo y medio. En ellos, el desafío es acrecentar significativa y sostenidamente el gasto sin dejar de cautelar la calidad de su efecto. En segundo lugar, en los países que registran los montos de gasto social por habitante relativamente más elevados, y que destinan a él proporciones del PIB comparables con las de varios países industrializados, un desafío importante es mejorar la eficacia y eficiencia del gasto social. Sin perjuicio de lo anterior, dado que el monto del gasto por habitante en estos países resulta todavía insuficiente en relación con los aumentos en cobertura y calidad de los servicios sociales requeridos para lograr un desarrollo social equitativo, ellos

enfrentan también el desafío de la redistribución del gasto público total en favor de los sectores sociales.

#### Recuadro VIII.1

### PRECISIONES METODOLÓGICAS Y FUENTES DE LAS ESTADÍSTICAS DE GASTO SOCIAL

A nivel regional existen diferencias metodológicas y de cobertura de las series de gasto público social. Las más importantes de las primeras se asocian al registro contable de los gastos y a la definición de gasto social. En las segundas, las discrepancias se vinculan a las distintas características institucionales de los Estados, así como a la posibilidad de incorporar los gastos efectuados por los gobiernos locales.

El gasto público se puede desagregar según las distintas entidades que lo ejecutan. Una primera distinción es entre el gasto público efectuado por el sector público financiero (SPF); Banco Central y el resto de entidades financieras de propiedad estatal, y el sector público no financiero (SPNF); gobierno central (GC), empresas públicas (EP) y gobiernos locales (GL); esta última (SPNF) es la cobertura alcanzada en el caso de tres países.

En 11 de los 17 países analizados, las series se refieren al gasto efectuado por el gobierno central. A su interior puede distinguirse entre entidades con organización presupuestaria autónoma (EA) y las que dependen directamente del presupuesto del fisco (gobierno central presupuestario (GCP)). Esta última es la cobertura del gasto en dos países. En otro caso se considera el gasto del gobierno general (GG) que agrupa al GC y a los GL.

A continuación se clasifican los países según la cobertura institucional de las series de gasto social.

<u>Cobertura Institucional</u>	<u>Países</u>
SPNF = GC + EP + GL	Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Uruguay
GG = GC + GL	Bolivia, Chile
GC = GCP + EA	Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela
GCP	Nicaragua y Paraguay

Atendiendo a las definiciones contables de las series correspondientes a 17 países y a las características del financiamiento y ejecución del gasto social en cada uno de ellos, se puede considerar que en 16 de 17 países examinados las cifras son razonablemente comparables. En cambio, en el caso de México la no inclusión del gasto social efectuado en el ámbito local en combinación con un importante grado de descentralización del financiamiento del mismo, se traduce en una subestimación del gasto público social que limita su comparabilidad.

Los indicadores gasto social/PIB y gasto social/gasto público total son relaciones calculadas en precios corrientes de cada año. El gasto social per cápita en dólares de 1997 se obtuvo del gasto social total a precios corrientes. Para expresarlo a precios constantes de 1997 se utilizó el deflactor implícito del PIB, dividiéndolo luego entre el tipo de cambio promedio de ese año y por el total de población estimada para el mismo.

Las fuentes de los datos sobre el gasto público total, el social y la desagregación sectorial de este último corresponden a cifras oficiales proporcionadas en moneda corriente por las respectivas instituciones gubernamentales de cada país. El producto interno bruto (PIB) a precios corrientes y el deflactor implícito del PIB corresponden también a cifras oficiales obtenidas de la Base de Datos de Estadísticas Anuales (BADEANU) de la CEPAL. El tipo de cambio utilizado corresponde al promedio para 1997 de la serie "rf", extraído de las Estadísticas financieras internacionales del Fondo Monetario Internacional (FMI). Los niveles de población considerados provienen de las proyecciones de la División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) publicadas en su Boletín demográfico.

**Recuadro VIII.2**  
**DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL:**  
**EL CASO DE BRASIL**

El caso de la República Federativa del Brasil permite ilustrar la relevancia de utilizar el total consolidado de la nación para el análisis intertemporal y comparativo regional del gasto público total y social, en todos aquellos países con considerables niveles de descentralización del financiamiento de su gasto público. Ello es importante no sólo para superar la significativa subestimación en el nivel del gasto, la que aumenta cuanto mayor sea el grado de descentralización de los recursos públicos —de origen estadual o municipal—, sino porque resulta también muy determinante de las reales variaciones absolutas y relativas del gasto per cápita global y sectorial.

Por ejemplo, si se considerara sólo el gasto federal, Brasil presentaría un gasto social per cápita para 1990-1991 de 476 dólares de 1997 y de 566 dólares para 1996-1997, con un aumento real para el total del período de aproximadamente 19%.

Sin embargo, al consolidar la totalidad de su gasto por origen de los recursos según las tres esferas del gobierno, la federal, la estadual y la municipal, el gasto social per cápita de 1990-1991 asciende a 821 dólares de 1997 y el de 1996-1997 a 951 dólares del mismo bienio, significando un aumento en el período del 16%, y un nivel 70% superior al del gasto federal.

Las diferencias de magnitud y variación son más significativas aún en la desagregación sectorial, como consecuencia de que las responsabilidades de cada esfera en las diferentes áreas son distintas.

Por ejemplo, la descentralización del financiamiento en educación conduce a que el coeficiente surgido al dividir el gasto consolidado del sector con respecto al gasto federal de ésta, pasa de 2.9 en 1990-1991 a 3.8 en 1996-1997, representando no sólo grandes cambios de nivel sino una variación radical en términos de la evolución en los años noventa: según el gasto consolidado el gasto per cápita crece 2% y si se hubiera considerado sólo el gasto federal significaría una caída del 23%. Esto porque el gasto federal per cápita en educación registra 55 y 43 dólares para 1990-1991 y 1996-1997 respectivamente, mientras que el gasto consolidado alcanza a 161 y 164 dólares para los mismos años.

A continuación se ofrecen los diferentes niveles de gasto social total y sectorial per cápita, y las distintas variaciones absolutas y porcentuales según se considere el gasto federal (GF) o el consolidado (GC).

Sector	Gasto per cápita (dólares de 1997)		Variación absoluta (en dólares)	Variación porcentual (%)	
	1990-1991	1996-1997			
Total					
	GF	476	566	90	19
	GC	821	951	130	16
Educación					
	GF	55	43	-12	-23
	GC	161	164	3	2
Salud					
	GF	115	89	-26	-23
	GC	155	138	-17	-11
Seguridad social					
	GF				
	GC	254	384	130	51
Vivienda					
	GF	352	487	135	38
	GC	36	29	-7	-19
		153	162	9	6

**Recuadro VIII.1 (concl.)**

Se debe precisar que educación incluye también cultura; salud incluye alimentación y nutrición; seguridad social incluye asistencia social y empleo; y vivienda incluye saneamiento y urbanismo.

Finalmente, cabe indicar que el grado de descentralización del origen (federal v/s estadual o municipal) de los recursos del gasto social, presenta en el Brasil una tendencia creciente con marcadas diferencias sectoriales, y con leves o moderadas modificaciones entre años contiguos o cercanos. En los últimos 18 años los coeficientes implícitos para expandir el gasto federal a gasto consolidado se ubicaron en: alrededor de 1.50 desde 1980 a 1983, mayoritariamente entre 1.60 y 1.65 desde 1984 hasta fines de los años ochenta y alrededor de 1.70 según las cifras disponibles para algunos años de la década de 1990.

Para las estimaciones de gasto consolidado presentadas, se utilizaron las cifras oficiales de gasto federal disponibles y se expandieron las de cada sector por los respectivos coeficientes obtenidos de las siguientes fuentes: para 1990-1991: André Medici, *A dinâmica do gasto social no Brasil nas tres esferas de governo: uma análise do período 1980-1992*, Fundación de Desarrollo Administrativo (FUNDAP) e Instituto de Economía del Sector Público (IESP), junio de 1994; para 1996-1997 se utilizaron los coeficientes sectoriales determinados en el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), *Gastos sociais das tres esferas de governo, 1995, 1995*.

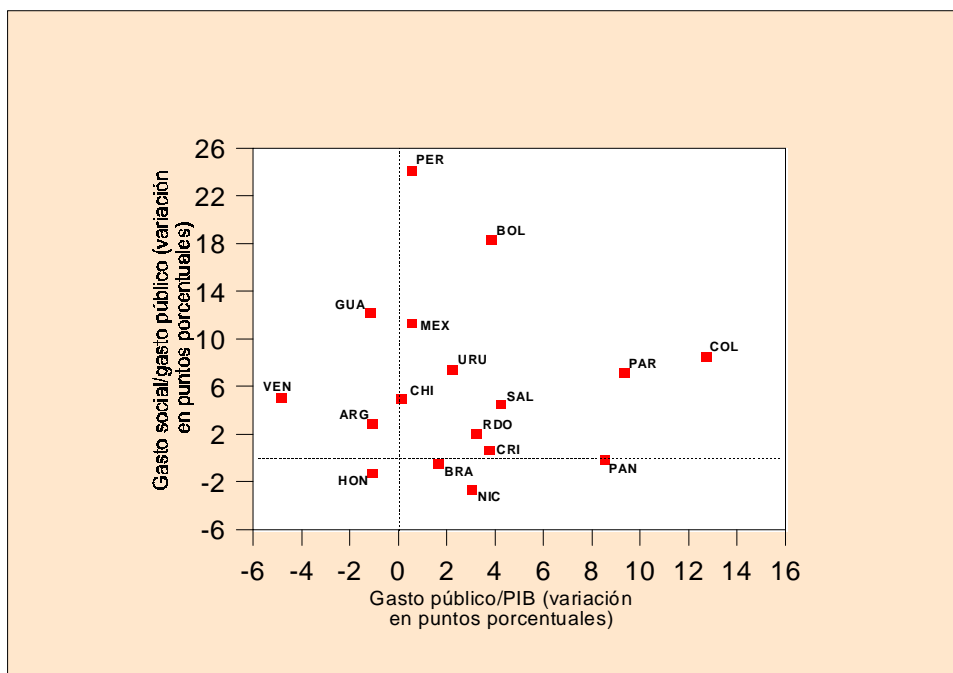
Durante la década, la prioridad macroeconómica del gasto social se incrementó en más de dos puntos porcentuales del PIB en todos los países. En los que actualmente destinan más del 15% del PIB a gasto social pasó de un promedio de 16.7% en 1990-1991 a 19.7% en 1996-1997; en el grupo medio (entre 10% y 15% del PIB) se elevó de 9.0% a 12.3%; y en el bajo (menos de 10%) lo hizo de 5.2% a 6.9%. El crecimiento económico de la primera mitad de los años noventa se tradujo, por lo tanto, en la posibilidad de dirigir una mayor proporción de recursos al gasto social.

Por su parte, la prioridad fiscal del gasto social aumentó en 13 de 17 países, y en 9 de 12 casos el mejoramiento se produjo en un contexto de expansión del total de gasto público en relación con el PIB.<sup>62</sup> Estos incrementos fueron mayores en los países que destinan menor proporción del PIB al gasto social, donde esta relación subió 8 puntos porcentuales. Lo más destacable es que en cuatro de los cinco países en que disminuyó la fracción del PIB destinada a gasto público, la participación del gasto social en éste se elevó, denotando un apreciable esfuerzo por proteger a los sectores sociales ante las disminuciones presupuestarias experimentadas (véase el gráfico VIII.3). Esto marca una diferencia con lo ocurrido en los años ochenta, cuando el gasto social fue afectado más que proporcionalmente por los recortes presupuestarios.

<sup>62</sup> Los antecedentes disponibles sobre gasto público y, consecuentemente, sobre gasto social de los países presentan diferencias importantes con respecto a la cobertura institucional de las respectivas series. Como se destaca en el recuadro VIII.1, esa cobertura es restringida en algunos casos y se refiere sólo al gasto del gobierno central presupuestario. En la mayoría de los casos se refiere al gasto del gobierno central, y en un grupo importante de países comprende el sector público no financiero.

Gráfico VIII.3

### EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE LA RELACIÓN ENTRE GASTO SOCIAL Y GASTO PÚBLICO Y ENTRE GASTO PÚBLICO Y PIB 1990-1991/1996-1997



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

En consecuencia, la combinación del incremento del gasto público en relación con el PIB y el aumento de la proporción del gasto público destinado a los sectores sociales, se tradujo en un mayor esfuerzo de gasto en 15 de 17 países. Las excepciones son Honduras y Venezuela. Este favorable comportamiento permite formular algunos comentarios con respecto a la dimensión que efectivamente alcanzan los recursos públicos destinados a lo social. En 1996-1997 los países con mayor nivel de gasto, particularmente Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay destinaban a los sectores sociales entre 18% y 23% del PIB, proporciones que se acercan a las de varios países desarrollados.

En cambio, los países que destinan actualmente menos de 10% del producto a los sectores sociales enfrentan el triple desafío de elevar su producto por habitante, acrecentar paulatina pero sostenidamente la participación del gasto social en el producto y cautelar la calidad de su efecto.

### 3. Factores determinantes de la evolución del gasto social

La expansión del gasto público social registrada en la década de 1990 fue posible gracias a la mayor disponibilidad de recursos provenientes del crecimiento económico y, en menor medida y en forma transitoria, de las privatizaciones. Además, en muchos de los países se emprendieron significativas reformas en educación, salud y seguridad social, que se tradujeron en aumentos del gasto corriente y de inversión. Estos mayores gastos, si bien se financiaron principalmente con recursos extrapresupuestarios, han tendido a mantenerse, incorporándose a los respectivos presupuestos nacionales. Asimismo, la consolidación democrática también incidió en la creciente

prioridad otorgada a los sectores sociales. A ello se agregaron las nuevas líneas de financiamiento para programas sociales otorgadas por los organismos multilaterales.

Ante la importante expansión del gasto público social, resulta útil examinar los factores que la explican.<sup>63</sup> En los países de gasto social por habitante más elevado (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), el factor principal fue el crecimiento económico, que es responsable de entre 50% y 100% de la expansión del gasto social. En otros dos países de gasto alto o relativamente alto, Panamá y Costa Rica, la incidencia de ese factor también fue significativa, pero el aumento del gasto público en relación con el PIB tuvo un peso similar al del crecimiento económico (véase el cuadro VIII.3).

**Cuadro VIII.3**  
**FACTORES EXPLICATIVOS DE LA VARIACIÓN DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA**  
**ENTRE 1990-1991 Y 1996-1997**  
(En dólares de 1997)

Países	Variación del gasto social per cápita (en dólares de 1997)	Contribuciones a la variación del gasto social per cápita			
		Efecto evolución del producto interno bruto (PIB)	Efecto evolución del gasto público respecto del PIB	Efecto evolución del gasto social respecto del gasto público	Efecto combinado
Uruguay	441	211	68	112	51
Argentina	349	338	-46	58	1
Brasil	130	90	41	-6	4
Chile	273	214	3	37	19
Panamá	188	85	90	-1	15
Costa Rica	105	39	58	5	6
Colombia	210	28	84	52	49
México	69	10	-15	77	-2
Venezuela	-21	2	-63	51	-10
Perú	118	15	2	74	26
Paraguay	93	1	67	10	13
El Salvador	60	17	15	18	10
Bolivia	65	5	9	39	11
República Dominicana	41	14	17	4	6
Guatemala	19	4	-5	21	-1
Nicaragua	1	-1	5	-3	0
Honduras	-1	3	-3	-2	0

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

La expansión del gasto social en los países mencionados no respondió en igual medida a su evolución con respecto al PIB y a su prioridad fiscal. Por ejemplo, en Argentina, Chile y Uruguay, el segundo factor más importante fue el aumento de esta última. En cambio, en Brasil, Costa Rica y Panamá el aumento de la proporción que representa el gasto público en el PIB igualó o superó la gravitación que tuvo el crecimiento económico.

En estos países el gasto público social representa una fracción del PIB igual o superior a 20%, más cercana a la de los países de mayor desarrollo. En el contexto externo de globalización y de acuerdos de integración y complementación comercial, que impone importantes restricciones en el ámbito de las políticas tributarias y arancelarias (CEPAL, 1998), estos países disponen de un margen menor para elevar el gasto social per cápita a un ritmo superior al del crecimiento económico. No resulta fácil aumentar la incidencia del gasto público por sobre un tercio del producto, nivel ya alcanzado por esos países, sin alterar la estructura de los ingresos fiscales, ni

<sup>63</sup> El procedimiento utilizado para analizar la importancia relativa de distintos factores en la expansión del gasto social en los años noventa, se describe en CEPAL (1999, recuadro IV.A.4).

tampoco incrementar los recursos destinados a las áreas sociales cuando éstos ya absorben casi 60% del presupuesto, sin presionar fuertemente a los componentes no sociales del gasto público (principalmente sectores económicos, orden público y seguridad, servicios generales y defensa).

Distinta es la situación que enfrentan los países de menor gasto social por habitante, en los que el significativo crecimiento del gasto social se logró, en primer término, gracias al aumento de la prioridad fiscal del gasto social y, en segundo lugar, al incremento de la incidencia del gasto público en el PIB, pero a partir de niveles bastante inferiores a los que registraban los países del primer grupo.

En efecto, en Bolivia, Guatemala, México y Perú la mayor prioridad fiscal del gasto social explica, en promedio, más de 80% del aumento del gasto durante la década. Por su parte, en Colombia y Paraguay el factor más relevante fue el incremento del gasto público en relación con el PIB. En El Salvador y República Dominicana los aumentos se lograron gracias a una combinación de los tres factores, aunque en este último caso la prioridad fiscal del gasto desempeñó un papel menos importante. En Honduras y Nicaragua, en cambio, el gasto social no creció durante la década, y en Venezuela se redujo en 6%.

Estos países presentan una mayor holgura para elevar los recursos destinados a los sectores sociales, debido a que actualmente destinan una fracción baja de su PIB a esos sectores.

## 4. Impacto redistributivo del gasto social

Con el propósito de examinar la incidencia distributiva de los distintos componentes del gasto social y evaluar la repercusión de su aumento durante la década, se presentan a continuación antecedentes sobre la incidencia de los distintos renglones de gasto en la distribución del ingreso de los hogares.

### a) Incidencia distributiva del gasto público

Antecedentes recientes para un conjunto representativo de países de la región, indican que los distintos componentes del gasto público social presentan marcadas diferencias en cuanto a su grado de progresividad distributiva. En el cuadro IV.4 se resume la información sobre la proporción del gasto que reciben los hogares de distintos estratos de ingreso en ocho países latinoamericanos. Se presentan además dos índices de la progresividad de ese gasto: el coeficiente de Gini (véase el recuadro VIII.3) y un índice que compara la proporción del total del gasto en cada rubro que recibe el 40% de hogares de más bajos ingresos con la fracción del ingreso primario que obtienen esos hogares (véase la última columna del cuadro VIII.4).

Como se puede apreciar, los gastos más progresivos —aquellos que benefician en mayor proporción a los hogares más pobres— corresponden a las asignaciones destinadas a la educación primaria y secundaria, seguidas de los gastos en salud y nutrición, y luego vivienda y servicios básicos (agua y saneamiento). Estos antecedentes confirman que el gasto en educación primaria sigue siendo el rubro más progresivo y de mayor efecto desconcentrador de la distribución del ingreso. Hay que destacar que, a diferencia de lo que se observaba en estudios similares realizados en los años setenta y a comienzos de los ochenta, el gasto en educación secundaria aparece con un grado de progresividad elevado, similar al gasto en salud y nutrición. Esto se explica por la notable expansión que ha experimentado durante las últimas dos décadas la cobertura de la educación secundaria, que se tradujo en aumentos muy significativos de las tasas de matrícula en ese nivel de educación, beneficiando proporcionalmente más a los jóvenes provenientes de estratos medios y bajos. Esto refleja a su vez la considerable progresividad marginal de este tipo de gasto a medida que se amplían las correspondientes tasas de cobertura.



Cuadro VIII.4

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR <sup>a</sup>

	Distribución del gasto social por quintiles					Coeficiente de Gini <sup>b</sup>	Índice de progresividad del gasto social <sup>c</sup>
	I (más pobre)	II	III	IV	V (más rico)		
<b>ARGENTINA 1991 <sup>d</sup></b>							
Educación	32.5	18.7	21.1	15.4	12.4	-0.17	3.69
Primaria	42.7	21.0	19.9	11.9	4.5	-0.34	4.60
Secundaria	28.7	19.0	26.0	15.6	10.7	-0.16	3.45
Terciaria	8.3	11.1	16.0	25.8	38.8	0.30	1.40
Salud y nutrición	38.7	16.6	25.5	14.8	4.5	-0.28	3.99
Vivienda y otros	20.5	18.0	25.8	19.0	16.7	-0.03	2.77
Seguridad social	11.0	17.2	20.9	22.5	28.4	0.16	2.04
Gasto social sin seg. social	33.1	17.9	23.0	15.6	10.3	-0.19	3.68
Gasto social con seg. social	21.1	17.5	21.9	19.3	20.1	-0.001	2.79
<i>Distribución del ingreso <sup>e</sup></i>	<i>5.3</i>	<i>8.6</i>	<i>14.1</i>	<i>21.4</i>	<i>50.6</i>	<i>0.41</i>	
<b>BOLIVIA 1990</b>							
Educación	32.0	24.3	20.0	14.8	8.9	-0.22	4.66
Primaria y secundaria	36.6	26.3	19.3	12.3	5.5	-0.30	5.21
Terciaria	12.4	15.5	22.9	25.8	23.4	0.13	2.31
Salud y nutrición	15.2	14.7	24.4	24.4	21.3	0.09	2.48
Vivienda y otros	7.8	11.1	14.7	20.6	45.8	0.34	1.56
Seguridad social	13.5	19.9	22.4	19.0	25.2	0.09	2.76
Gasto social sin seg. social	25.8	20.5	19.6	16.9	17.2	-0.08	3.83
Gasto social con seg. social	23.5	20.4	20.2	17.3	18.7	-0.05	3.63
<i>Distribución del ingreso <sup>e</sup></i>	<i>3.4</i>	<i>8.7</i>	<i>13.1</i>	<i>20.5</i>	<i>54.3</i>	<i>0.45</i>	
<b>BRASIL 1994 <sup>f</sup></b>							
Educ. primaria	30.1	27.3	21.6	14.3	6.8	-0.24	4.34
Salud y nutrición	31.5	26.5	19.5	14.2	8.3	-0.23	4.38
Vivienda y otros	30.8	26.9	20.6	14.2	7.5	-0.24	4.36
Seguridad social	42.0	10.1	13.5	15.1	19.4	-0.16	3.94
Gasto social con seg. social	33.8	22.1	18.1	14.8	11.3	-0.21	4.22
<i>Distribución del ingreso <sup>e</sup></i>	<i>4.5</i>	<i>8.8</i>	<i>11.8</i>	<i>19.5</i>	<i>55.4</i>	<i>0.45</i>	
<b>CHILE 1996</b>							
Educación	34.0	26.1	19.4	14.0	6.5	-0.27	5.05
Primaria	38.2	26.3	17.6	12.5	5.3	-0.32	5.42
Secundaria	26.5	24.7	22.2	17.6	9.1	-0.17	4.30
Terciaria	6.3	16.3	37.9	20.5	19.0	0.12	1.90
Salud y nutrición	30.9	23.2	22.2	16.5	7.2	-0.22	4.55
Vivienda y otros	37.3	27.5	20.3	11.2	3.8	-0.33	5.45
Seguridad social <sup>g</sup>	4.0	9.0	15.0	25.0	47.0	0.41	1.09
Gasto social sin seg. social	33.3	25.0	20.5	14.4	6.8	-0.25	4.90
Gasto social con seg. social <sup>g</sup>	16.0	16.0	17.0	21.0	30.0	0.13	2.69
<i>Distribución del ingreso <sup>e</sup></i>	<i>3.9</i>	<i>8.0</i>	<i>11.8</i>	<i>19.2</i>	<i>57.1</i>	<i>0.47</i>	
<b>COLOMBIA 1997</b>							
Educación	21.4	21.2	21.5	18.1	17.6	-0.04	3.40
Primaria	35.9	28.7	21.2	10.2	4.1	-0.33	5.15
Secundaria	24.9	26.8	24.4	16.6	7.3	-0.18	4.12
Terciaria	3.4	8.0	19.1	27.6	41.6	0.39	0.91
Salud y nutrición	17.5	19.7	22.2	20.7	19.7	0.02	2.97
Gasto social sin seg. social <sup>g</sup>	27.0	25.0	21.0	17.0	10.0	-0.17	4.15
Gasto social con seg. social <sup>g</sup>	23.0	23.0	20.0	18.0	15.0	-0.07	3.67
<i>Distribución del ingreso <sup>e</sup></i>	<i>3.9</i>	<i>8.7</i>	<i>12.9</i>	<i>19.7</i>	<i>54.9</i>	<i>0.45</i>	

Cuadro VIII.4 (conclusión)

	Distribución del gasto social por quintiles					Coeficiente de Gini <sup>b</sup>	Índice de progresividad del gasto social <sup>c</sup>
	I (más pobre)	II	III	IV	V (más rico)		
<b>COSTA RICA 1986</b>							
Educación	15.7	18.4	19.6	23.8	22.5	0.08	2.04
Primaria	30.0	27.0	22.0	13.0	8.0	-0.23	3.40
Secundaria	17.8	21.4	23.1	21.2	16.5	-0.01	2.34
Terciaria	1.7	9.1	15.5	35.0	38.7	0.40	0.65
Salud y nutrición	27.7	23.6	24.1	13.9	10.7	-0.17	3.06
Seguridad social	7.1	13.2	12.0	23.1	44.6	0.34	1.21
Gasto social sin seg. social	22.1	21.2	22.0	18.5	16.2	-0.06	2.58
Gasto social con seg. social	17.6	18.8	19.0	19.9	24.8	0.06	2.17
<i>Distribución del ingreso<sup>e</sup></i>	<i>5.1</i>	<i>11.6</i>	<i>16.7</i>	<i>24.5</i>	<i>42.0</i>	<i>0.35</i>	
<b>ECUADOR 1994</b>							
Educación	26.5	31.8	18.5	12.8	10.4	-0.20	3.74
Primaria	37.5	25.6	18.2	10.8	7.9	-0.30	4.04
Secundaria	26.7	34.5	17.3	15.6	5.9	-0.24	3.92
Terciaria	22.3	32.8	18.8	12.1	14.0	-0.15	3.53
Salud y nutrición	18.8	41.9	16.0	16.3	7.0	-0.20	3.89
Gasto social sin seg. social	24.5	30.3	18.5	14.4	12.2	-0.16	3.51
<i>Distribución del ingreso<sup>e</sup></i>	<i>5.0</i>	<i>10.6</i>	<i>15.9</i>	<i>22.2</i>	<i>46.3</i>	<i>0.38</i>	
<b>URUGUAY 1993</b>							
Educación total	33.2	21.3	16.5	14.7	14.3	-0.18	3.03
Primaria	51.6	22.2	12.7	9.9	3.7	-0.43	4.10
Secundaria	30.3	28.9	17.6	14.2	9.0	-0.23	3.30
Terciaria	5.4	7.2	21.4	24.3	41.7	0.36	0.70
Salud y nutrición	34.9	19.9	22.1	13.2	10.0	-0.23	3.05
Vivienda y otros	14.1	17.2	13.6	25.3	29.8	0.16	1.74
Seguridad social	12.4	16.2	20.5	20.1	30.8	0.16	1.59
Gasto social sin seg. social	31.8	20.1	19.1	15.2	13.9	-0.16	2.88
Gasto social con seg. social	19.6	17.6	20.0	18.3	24.5	0.04	2.07
<i>Distribución del ingreso<sup>e</sup></i>	<i>7.3</i>	<i>10.7</i>	<i>13.3</i>	<i>23.8</i>	<i>44.9</i>	<i>0.35</i>	
<b>Promedio no ponderado</b>							
Educación total	27.9	23.1	19.5	16.2	13.2	-0.14	3.66
Primaria	38.0	25.4	19.0	11.8	5.8	-0.31	4.44
Secundaria	25.8	25.9	21.8	16.8	9.7	-0.17	3.57
Terciaria	8.5	14.3	21.7	24.4	31.0	0.22	1.63
Salud y nutrición	26.9	23.3	22.0	16.7	11.1	-0.15	3.54
Vivienda y otros	22.1	20.1	19.0	18.1	20.7	-0.02	3.18
Seguridad social	15.0	14.3	17.4	20.8	32.6	0.17	2.11
Gasto social sin seg. social	28.2	22.9	20.5	16.0	12.4	-0.15	3.65
Gasto social con seg. social	22.1	19.3	19.4	18.4	20.6	-0.01	3.03
<i>Distribución del ingreso<sup>e</sup></i>	<i>4.8</i>	<i>9.4</i>	<i>13.7</i>	<i>21.4</i>	<i>50.7</i>	<i>0.41</i>	

Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios de los países.

<sup>a</sup> Se refiere a grupos quintílicos de hogares ordenados según su ingreso per cápita.

<sup>b</sup> Véase recuadro IV.3.

<sup>c</sup> Corresponde al cociente entre la proporción de diferentes rubros de gasto social que se destina a los hogares pertenecientes al 40% más pobre de la población y la participación de éstos en la distribución del ingreso primario.

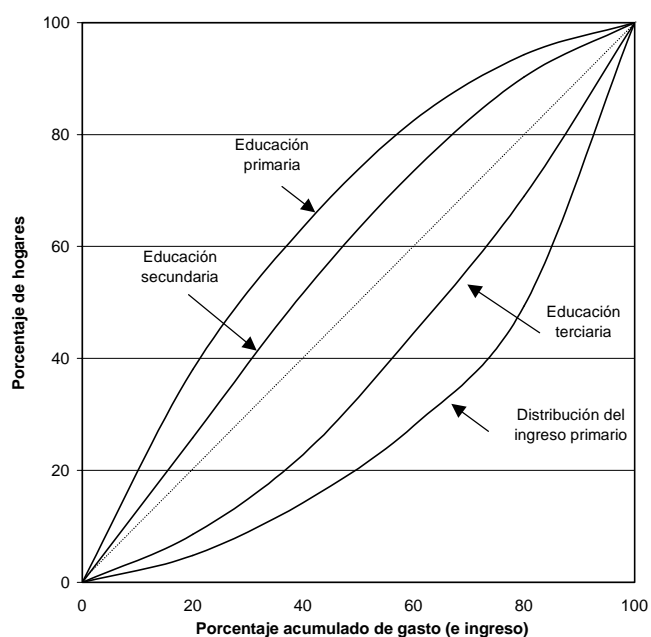
<sup>d</sup> Corresponde al Gran Buenos Aires.

<sup>e</sup> Corresponde a la distribución de los hogares ordenados según su ingreso autónomo per cápita. El ingreso autónomo corresponde a la suma de los ingresos percibidos por las personas, una vez descontadas las cotizaciones previsionales, el impuesto sobre la renta y los subsidios monetarios proporcionados por el Estado. Para efectos de comparación, el Gini de la distribución del ingreso autónomo se calculó a partir de grupos quintílicos de hogares.

<sup>f</sup> Corresponde a São Paulo. En este país, el gasto en seguridad social sólo incluye pensiones.

<sup>g</sup> Véase Panorama social de América Latina, edición 1994, p. 65.

**Gráfico VIII.4**  
**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRIMARIO Y DEL GASTO EN EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCIARIA POR QUINTILES DE HOGARES <sup>a</sup>**



**Fuente:** Cuadro IV.4.

<sup>a</sup> Promedio simple de datos correspondientes a ocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

Por otra parte, y al igual que en estudios anteriores, los gastos en seguridad social y en educación universitaria son los menos progresivos, particularmente este último. Ello refleja el menor acceso que todavía tienen los estratos medios y bajos a este nivel de educación.

Los gastos en vivienda, que aparecen en el promedio regional con un grado de progresividad intermedia, presentan en este sentido un patrón menos regular entre los países examinados, lo que responde a las acusadas diferencias entre los programas y el acceso que tienen a éstos los hogares pertenecientes al 40% de más bajos ingresos.

En su conjunto, el gasto social resulta ser altamente redistributivo en todos los países, sobre todo si de él se excluye la seguridad social. En efecto, descontada ésta, los hogares del 20% de menores ingresos reciben 28% de los recursos públicos, en tanto que el 20% más rico recibe sólo 12% de esos recursos. Las diferencias anotadas quedan manifiestas al comparar estas cifras con las de la distribución del ingreso primario. Los hogares del primer quintil reciben una fracción del gasto social —excluida la seguridad social— que en promedio sextuplica la fracción del ingreso primario que obtienen. En el quintil de más altos ingresos esta relación se invierte, representando sólo la cuarta parte de su participación en la distribución del ingreso.

El mismo patrón, en cuanto al grado de progresividad del gasto, se desprende del valor del coeficiente de Gini. Con escasas excepciones, en todos los países el coeficiente de Gini del gasto en educación terciaria y del correspondiente a seguridad social presenta, a diferencia de los demás renglones de gasto, valores positivos, aunque de todas maneras más bajos que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso primario (véase el cuadro VIII.4).

El efecto redistributivo neto del gasto público puede apreciarse en el cuadro VIII.5, en el que se combinan las estimaciones de la distribución sectorial de los subsidios con las de su magnitud, a fin de determinar la cuantía adicional que representan esas asignaciones dentro del ingreso de los hogares de cada estrato. Del cuadro se concluye que, a través de transferencias monetarias o de bienes y servicios gratuitos o subsidiados, el gasto social incrementa en aproximadamente 30% el ingreso primario de las familias. De esta forma, estos ingresos adicionales constituyen algo más de la quinta parte del ingreso total de los hogares. La importancia relativa de este gasto es mucho mayor para los estratos de menores ingresos, por cuanto entre ellos representa un incremento de más de 70%; en cambio, en los estratos de mayores ingresos (quintiles cuarto y quinto) representa un aumento de entre 15% y 7%, respectivamente. Si se descuenta la seguridad social (principalmente jubilaciones y pensiones), la incidencia del gasto social disminuye en una proporción mucho menor entre los estratos más pobres, debido a que en el estrato superior más del 60% de las transferencias corresponden a seguridad social, mientras que en el quintil más pobre representan sólo cerca de un 25% del total.<sup>64</sup>

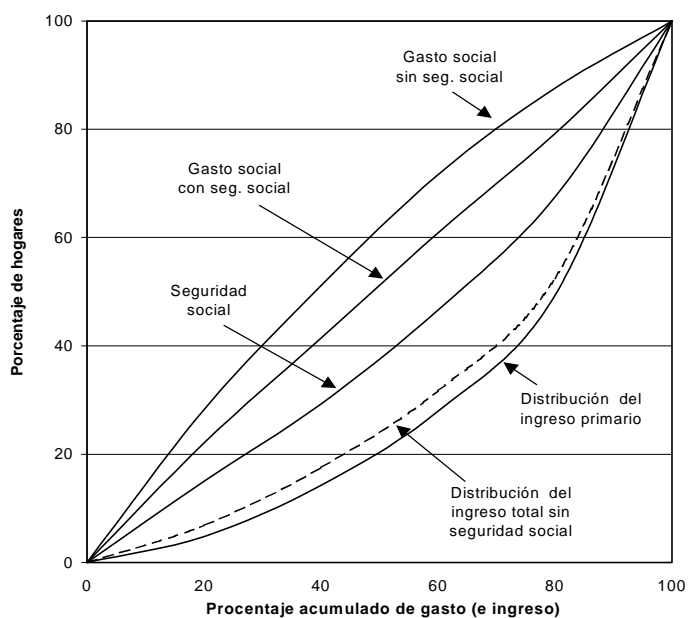
El importante efecto redistributivo del conjunto de renglones de gasto social, excluido el correspondiente a la seguridad social, se aprecia con claridad en el gráfico VIII.4, que compara las curvas de Lorenz del gasto con y sin seguridad social con la de la distribución del ingreso primario y del ingreso total de los hogares. Si bien estas curvas representan el patrón promedio para los ocho países sobre los cuales se dispone de antecedentes, en todos ellos se constata la misma ordenación de las respectivas curvas de distribución del gasto y del ingreso.

No obstante, la focalización relativa del gasto sin seguridad social presenta diferencias importantes entre los países examinados. En efecto, Chile y Colombia, países que han venido realizando esfuerzos por concentrar los beneficios de los programas sociales en los estratos de menores ingresos, presentan los grados más elevados de focalización relativa del gasto en el 40% de hogares más pobres, en comparación con la fracción del ingreso que captan dichos hogares. Los índices alcanzan a 4.9 y 4.2, respectivamente (véase el cuadro VIII.5). En cambio, Costa Rica y Uruguay presentan los grados menores de focalización relativa, 2.6 y 2.9, respectivamente. Ambos países se han caracterizado por aplicar programas sociales de corte más universal, que benefician en proporciones semejantes a una fracción elevada del total de hogares. Por su parte, Argentina, Bolivia y Ecuador muestran grados intermedios de progresividad del gasto social, con índices de focalización en el 40% más pobre que alcanzan a 3.7, 3.8 y 3.5, respectivamente.

---

<sup>64</sup> No obstante la baja incidencia que el total de gasto social tiene en los ingresos del estrato más rico, involucra un volumen cuantioso de recursos, que en varios de los países analizados supera e incluso duplica aquellos destinados a los hogares del estrato más pobre. Ello se explica por la cuantía de las transferencias de la seguridad social. Hay que tener en cuenta que las cifras señaladas no representan transferencias netas, por cuanto no consideran los ingresos por tributación.

**Gráfico VIII.5**  
**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRIMARIO, DEL INGRESO TOTAL**  
**Y DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES DE HOGARES <sup>a</sup>**



**Fuente:** Cuadro IV.4.

<sup>a</sup> Promedio simple de datos correspondientes a ocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

El hecho de que el valor del coeficiente de Gini de algún rubro de gasto en particular sea superior a cero (0) no significa que ese gasto tenga un impacto neto regresivo en la distribución final del ingreso de los hogares. Para que su efecto sea progresivo basta con que el valor de ese coeficiente sea menor que el correspondiente a la distribución del ingreso autónomo.

En el cuadro VIII.5 se sintetiza la información más reciente disponible en la región sobre la distribución del gasto social en cada sector. En el mismo cuadro se incluye también la distribución del ingreso autónomo de los hogares por grupos quintílicos, a fin de tener una base de comparación del grado de progresividad relativa del gasto en cada sector. En la última columna del cuadro se ordenan los sectores de mayor a menor grado de progresividad sobre la base de los respectivos coeficientes de Gini.

Cuadro VIII.5

## INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL INGRESO FAMILIAR

	Como porcentaje del:	Total	Incluye el gasto público en seguridad social					Total	Excluye el gasto público en seguridad social				
			Quintil 1 (más pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5		Quintil 1 (más pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina (1991)	ingreso primario	40	90	46	35	21	9	26	73	31	15	9	2
	ingreso total a	25	48	32	26	17	2	18	42	24	13	8	2
Bolivia (1990)	ingreso primario	16	49	15	10	6	2	14	42	13	8	5	2
	ingreso total a	12	31	13	9	5	2	11	29	11	8	4	2
Brasil (1994)	ingreso primario	57	170	56	35	17	5	...	...	...	...	...	...
	ingreso total a	29	63	36	26	15	4	...	...	...	...	...	...
Chile (1994)	ingreso primario	32	72	35	25	19	9	23	68	25	14	6	1
	ingreso total a	22	42	26	20	16	8	16	40	20	12	6	1
Colombia (1997)	ingreso primario	38	99	45	26	15	5	26	72	30	17	9	2
	ingreso total a	24	50	31	21	13	4	18	42	23	15	8	2
Costa Rica (1986)	ingreso primario	31	70	33	23	16	12	26	66	28	20	11	6
	ingreso total a	22	41	25	19	14	11	19	40	22	17	10	6
Ecuador (1994)	ingreso primario	...	...	...	...	...	...	16	39	23	9	5	2
	ingreso total a	...	...	...	...	...	...	12	28	19	8	5	2
Uruguay (1993)	ingreso primario	38	71	43	40	20	14	15	39	17	13	6	3
	ingreso total a	26	41	30	28	17	13	12	28	14	11	5	3
Promedio simple	ingreso primario	32	76	37	25	15	7	21	57	24	14	7	3
	ingreso total a	22	43	26	20	13	7	15	36	19	12	7	2

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

<sup>a</sup> Incluye el gasto social.

Recuadro VIII.3

**LA PROGRESIVIDAD DEL GASTO SOCIAL POR SECTORES**

Para analizar el grado de progresividad distributiva del gasto social de cada uno de los sectores sociales (educación, salud, vivienda y seguridad social) se utilizó un índice sintético basado en la proporción del gasto que perciben los hogares de cada uno de los quintiles de la distribución del ingreso.

El índice se calculó sobre la base de la siguiente expresión:

$$I_G = \frac{N+1}{N} - \frac{2}{N} * \sum_{i=1}^N Q_i$$

En esta expresión, N representa el número de tramos en que se dividió la población (5 tramos), y  $Q_i$  corresponde al porcentaje acumulado de gasto que recibe la población de cada uno de los quintiles de la distribución del ingreso autónomo de los hogares.

Dependiendo del grado de progresividad del gasto, este índice puede adoptar los siguientes valores:

Si	$-1 \neq I_G < 0$	entonces la distribución del gasto es progresiva, vale decir, si los hogares de menores ingresos reciben una fracción del mismo proporcionalmente mayor que la de los hogares de ingresos medios y altos;
Si	$0 < I_G \neq 1$	entonces la distribución del gasto es regresiva, vale decir, si los hogares de menores ingresos reciben una fracción del mismo proporcionalmente menor que la de los hogares de ingresos medios y altos.

**b) Evolución del gasto social sectorial en los años noventa**

La repercusión en la equidad del aumento del gasto social observado en la década estuvo asociada a la importancia relativa de su incremento en cada uno de los sectores sociales. Para el conjunto de la región, se estima que el 44% del crecimiento del gasto correspondió a los incrementos en educación y salud (25% y 19%, respectivamente); un 41% al aumento del gasto en seguridad social, principalmente pensiones y jubilaciones; y el 15% restante correspondió a otros gastos, como vivienda y asistencia social. Teniendo en cuenta lo señalado, se desprende que a la expansión del gasto contribuyeron en partes similares los sectores sociales de menor y de mayor progresividad.

Sin embargo, la repercusión en la equidad no fue la misma en todos los países. En los de menor ingreso por habitante predominaron los sectores globalmente más progresivos, educación y salud, que aportaron el 61% del total, mientras que la seguridad social sólo contribuyó con un 21%. En cambio, en los países de mayor gasto, la seguridad social representó casi el 50% del aumento global (véase el cuadro VIII.6).

El significativo incremento de los gastos en educación se vinculó con el desarrollo de programas de reforma, predominantemente en la educación básica y media, que se proponen elevar la calidad y la equidad de la educación. Estas reformas incluyen, entre otras cosas, capacitación docente y mejoras de los sueldos, gastos que tienen una notable incidencia en el presupuesto del sector.

También contribuyó la expansión de las partidas destinadas a gasto corriente y de capital, particularmente en los países que se propusieron mejorar la infraestructura física y tecnológica, actualizar los métodos y los materiales de enseñanza y establecer sistemas de medición de los resultados del proceso educacional.

En lo que se refiere a la evolución del gasto en salud, los mayores incrementos se registraron en Argentina, Chile, Colombia y Uruguay: entre 55 y 90 dólares per cápita, superando ampliamente los 27 dólares en que creció el promedio regional.<sup>65</sup>

Finalmente, en seguridad social, los aumentos mayores se registraron precisamente en los países en que ésta absorbe una fracción más elevada de los recursos públicos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), con incrementos de entre 100 y 150 dólares por habitante en los tres primeros países y de algo más de 300 dólares en el último. Estos aumentos se explican por los reajustes de las jubilaciones y pensiones, especialmente en Uruguay, donde se pusieron en práctica reajustes cuatrimestrales como resultado de la enmienda constitucional aprobada en 1989. Otros factores que influyeron fueron el reconocimiento y amortización de pasivos acumulados por el sistema, y la expansión de la cobertura y del valor de las prestaciones.

**Cuadro VIII.6**  
**NIVEL Y TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL POR SECTORES**

Sector	Educación		Salud y nutrición		Seguridad social		Vivienda, agua y saneamiento	
	Gasto social per cápita real (en dólares de 1997) 1996-1997	Variación porcentual	Gasto social per cápita real (en dólares de 1997) 1996-1997	Variación porcentual	Gasto social per cápita real (en dólares de 1997) 1996-1997	Variación porcentual	Gasto social per cápita real (en dólares de 1997) 1996-1997	Variación porcentual
<b>Promedio del sector</b>	<b>122</b>	<b>39.5</b>	<b>110</b>	<b>31.7</b>	<b>229</b>	<b>40.8</b>	<b>44</b>	<b>19.3</b>
Argentina	334	46.6	362	32.5	704	22.5	110	4.0
Bolivia	59	107.7	14	29.0	27	201.3	20	193.8
Brasil	164	1.8	138	-10.5	487	38.1	162	5.6
Chile	167	87.9	128	79.4	342	41.5	59	54.8
Colombia	113	62.3	95	272.9	137	105.6	36	183.4
Costa Rica	153	34.6	193	10.8	146	35.5	52	18.4
El Salvador	50	50.5	54	91.2	39	73.2	5	53.7
Guatemala	28	13.6	16	12.4	12	1.5	16	932.3
México	153	36.0	...	...	...	...	...	...
Nicaragua	20	-12.1	20	2.4	...	...	9	56.0
Panamá	172	38.5	210	28.9	206	33.1	59	41.4
Paraguay	72	227.2	22	330.0	49	138.9	4	-41.8
Rep. Dominicana	41	136.3	24	69.8	12	113.2	7	-60.1
Uruguay	185	36.8	224	39.7	931	51.0	30	82.0
Venezuela	119	-8.5	42	-26.4	110	22.6	47	-23.7

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

Lo expuesto indica que el mayor esfuerzo realizado por los países que destinan una fracción menor del producto a los sectores sociales tuvo un efecto positivo en la distribución del bienestar, más acentuado que en los países de mayor gasto social por habitante, en los que la seguridad social, que beneficia particularmente a los estratos de ingreso medio y alto, absorbe una fracción mucho más considerable de los recursos públicos.



**Cuadro VIII.7**  
**COMPOSICIÓN DEL AUMENTO DEL GASTO SOCIAL POR SECTORES**

*(En dólares de 1997)*

Países	Educación	Salud	Seguridad social	Asistencia social	Vivienda	Otros	Total
Argentina	106	89	97	32	4	21	349
Bolivia	30	3	18 <sup>a</sup>	...	13	0	65
Brasil	3	-16	133	1	9	1	130
Chile	78	57	90	11	21	17	273
Colombia	43	70	53	17	24	3	210
Costa Rica	39	19	36	3	8	0	105
El Salvador	17	26	13 <sup>b</sup>	4	2	0	60
Guatemala	3	2	0 <sup>b</sup>	...	14	0	19
México	41	23 <sup>c</sup>	...	...	...	6	69
Panamá	48	47	51 <sup>b</sup>	...	17	25	188
Paraguay	50	17	27	2	-3	0	93
República Dominicana	24	10	0 <sup>d</sup>	6	-11	13	41
Uruguay	50	64	314 <sup>a</sup>	...	14	0	441
<b>Promedio</b>	<b>41</b>	<b>32</b>	<b>69</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>167</b>

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), capítulo IV, Santiago de Chile, mayo de 1999.

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

<sup>a</sup> Incluye asistencia social.

<sup>b</sup> Incluye trabajo.

<sup>c</sup> Incluye seguridad social.

<sup>d</sup> Sólo trabajo.

**Recuadro VIII.4**

#### **¿A QUIÉN BENEFICIA EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES DEL CARIBE?**

En la mayoría de los países del Caribe, los hogares más ricos son los mayores beneficiarios del gasto público en educación, pagando relativamente menos en impuestos por los servicios que reciben.

Las personas pertenecientes a hogares de ingresos bajos y medios no tienen acceso a la educación terciaria porque usualmente abandonan la escuela secundaria, debido al costo de oportunidad que significa continuar estudiando. Los costos de la educación terciaria por alumno superan en 75% los de la educación secundaria y en 200% los de la primaria.

En procura de financiar una parte del costo económico de la educación universitaria se ha recurrido al cobro de aranceles –por ejemplo, en la Universidad de las Indias Occidentales (Barbados)- medida que puede ser regresiva si no va acompañada de subsidios especiales a los estudiantes provenientes de sectores de menores ingresos. Asimismo, los esquemas de concesión de préstamos a los estudiantes operan bajo el supuesto de que, con posterioridad a su egreso, éstos estarán en condiciones de pagarlos. En este sentido, Barbados constituye un caso excepcional en el Caribe, pues asegura el pago del costo de la educación universitaria por parte de todos los estudiantes admitidos al programa de la Universidad de las Indias Occidentales. Esta política tendería a evitar la transferencia neta de recursos hacia los sectores de mayores ingresos, de los provienen, en mayor proporción, quienes acceden a este nivel educacional.

**Fuente:** Edward Greene, "Poverty in the Caribbean", documento preparado para la Revisión subregional del Caribe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social+5 y el estatus de las personas mayores, Puerto España, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), 2 y 3 de septiembre de 1999.

<sup>65</sup> En cuanto a variaciones porcentuales, destacan Colombia y Paraguay triplicaron con creces sus gastos per cápita con lo cual el primero se acercó al promedio regional pero el segundo registra aún un nivel muy inferior a aquél. Destacan también Chile, El Salvador y República Dominicana con aumentos entre 70% y 90% (véase el cuadro VIII.6).

**GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS Y LA INICIATIVA 20/20**

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995) adoptó la llamada iniciativa de 20/20, que propone alcanzar la cobertura universal de los servicios sociales básicos (SSB). Para ello, los países deberían destinar a esos servicios el 20% de los recursos del presupuesto público y el 20% de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo. La iniciativa asume que la provisión de SSB es una de las maneras más efectivas y costo-eficientes de combatir las manifestaciones más extremas de la pobreza. Asimismo, considera que mediante la reorientación de los recursos existentes, la movilización de nuevos recursos y el aumento de la eficacia en la entrega de SSB con criterios de eficiencia y calidad, se logrará, en un plazo relativamente corto pero realista, el acceso universal a esos servicios.

Para dar seguimiento a la iniciativa, los gobiernos de Noruega y de los Países Bajos convocaron a una conferencia internacional, que se efectuó en Oslo en abril de 1996, de la cual emanó el Consenso de Oslo sobre la iniciativa 20/20. También se acordó realizar una reunión de seguimiento a la iniciativa para intercambiar información, examinar experiencias nacionales y evaluar los progresos en la materia. Esta reunión se realizó en Hanoi en octubre de 1998.

En Oslo se especificó con mayor precisión que en Copenhague lo que se entiende por SSB. Estos servicios sociales básicos incluyen: la educación básica y la atención primaria de salud, incluidos la salud reproductiva y los programas de población, los programas de nutrición, el agua salubre y el saneamiento, así como la capacidad institucional de prestar esos servicios

Por su parte, el sistema de las Naciones Unidas decidió apoyar esta iniciativa, acorde con la convicción de que en el debate sobre ajuste, reformas y desarrollo no sólo debe ponerse énfasis en los niveles macro y globales, sino también en los micro y subnacionales, y en los instrumentos de política que afectan la asignación y distribución de los recursos. Éstos incluyen, entre otros, la asignación del gasto público, la utilización de la ayuda externa, la asignación de crédito, la política de precios y de ingresos, y la política impositiva. Entre estos instrumentos, la iniciativa de 20/20 destaca la reestructuración del gasto público y de los flujos de ayuda a los países.

Dentro de este marco, en 13 países de América Latina y el Caribe (Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Perú y República Dominicana) se realizaron estudios cuyos objetivos principales fueron:

- determinar el porcentaje del presupuesto público nacional y del flujo de asistencia internacional para el desarrollo que se gasta actualmente en SSB;
- analizar la incidencia del gasto público en SSB en los distintos estratos socioeconómicos de la población;
- evaluar la posibilidad de reestructurar inter e intrasectorialmente el presupuesto público nacional en favor de los SSB;
- identificar áreas en las que puede mejorarse la incidencia y costo-efectividad de la entrega de SSB.

Entre otros aspectos, estos estudios concluyeron que aunque la mayoría de los países han incrementado el gasto social durante los años noventa, ninguno ha logrado aún el acceso universal a servicios de calidad en educación básica, salud básica y agua potable, ni ha cumplido las metas de esta iniciativa: el gasto en servicios sociales básicos sólo representa un 12.4% del gasto público total (algo más de un tercio del gasto público social), y el 10% de la asistencia oficial para el desarrollo se destina a estos servicios.

**Fuente:** E. Ganuza, A. León y P. Sauma (comps.): Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis de la perspectiva de la iniciativa 20/20 (LC/R.1933), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, octubre de 1999.

## **Cuarta Parte**

### **Hacia el logro de las metas de la Cumbre**

---





## Capítulo IX

# El carácter integral del desarrollo

---

El concepto de desarrollo integral ha constituido el núcleo de las propuestas de la CEPAL a lo largo de su historia y fue igualmente el punto de partida de aquellas que formulara a comienzos de la década de 1990 (CEPAL, 1990, 1992a, 1992b y 1994b). Según dicho concepto, el objetivo central de elevar los niveles de bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas. Bajo esta concepción, equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de desarrollo sostenible, son elementos de una misma estrategia integral.

El desarrollo social, componente inicial de dicha estrategia, no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden por sí solos asegurar la consecución de objetivos sociales. Son numerosos los vínculos que conectan el desarrollo económico con el social: la generación de empleo e ingreso; la suficiencia y estabilidad de ambos; la superación de heterogeneidades productivas, con el fin de potenciar la contribución de las pequeñas empresas al desarrollo; la canalización de una mayor cantidad de recursos al mejoramiento del capital humano; la protección social y los programas de lucha contra la pobreza, todos ellos en forma consistente con una sana política fiscal. En todos estos planos, los patrones de desarrollo económico no son “neutrales” en términos sociales y es posible, por lo tanto, encontrar y promover encadenamientos sociales más eficaces, que incrementan el impacto de la política social. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación de toda forma de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo

económico, como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de múltiples formas de “capital social”, que favorecen la competitividad sistémica de las economías en un mundo globalizado.

Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas y ambientales y el ordenamiento democrático, pues sus propios objetivos constituyen a su vez el sentido mismo del desarrollo. En otras palabras, un desarrollo integrado no puede sacrificar a las personas o su hábitat natural en aras del crecimiento económico. Por el contrario, progreso y crecimiento deben traducirse en una satisfacción cada vez más amplia de sus necesidades. Esto significa que el desarrollo no debe apuntar sólo a responder a las crecientes ansias de consumo de las personas, que, por legítimas que sean, no agotan las aspiraciones respecto de la calidad de vida. El desarrollo también debe tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participación ciudadana en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad; tomar forma en proyectos colectivos en que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven, y buscar la protección y el mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo habitarán en el futuro. Este conjunto de procesos virtuosos es la materia que da forma integral al desarrollo.

## **1. La necesidad de un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible**

La visión que ha predominado durante el proceso de reformas ha sido que el retorno y posterior mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos internos, conjuntamente con la apertura externa y la reestructuración del sector público, garantizarían un crecimiento económico estable y dinámico. Esto no ha acontecido en la mayor parte de los países de la región. El avance significativo en términos de estabilidad de precios y reducción de los déficit fiscales no ha estado acompañado de una estabilidad del ritmo de crecimiento económico, a lo que se ha agregado la mayor frecuencia de crisis financieras internas. El ritmo de crecimiento económico regional, de 3.3% anual en los años noventa, es inferior al que se registró antes de la crisis de la deuda y resulta insuficiente para reducir la brecha que separa a los países latinoamericanos y caribeños de los países más desarrollados. En términos de estructura productiva, el resultado ha sido una mayor heterogeneidad de los agentes productivos y una mayor concentración económica. Además, estos procesos no han sido neutros en términos sociales, porque los agentes estaban y están desigualmente preparados para el cambio.

### **a) Una macroeconomía más estable**

Los grandes logros en materia de reducción de la inflación y control del déficit fiscal, que deben mantenerse, no han permitido sostener al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica en términos de las variables reales (estabilidad del ritmo de crecimiento económico y del empleo), la que resulta particularmente importante en un contexto externo caracterizado por la volatilidad de los flujos de capitales.

Este contraste entre los logros en materia de inflación y reducción de déficit fiscales y los escasos avances en materia de estabilidad de las variables reales de las economías de la región revela la conveniencia de adoptar una visión más amplia del concepto de estabilidad macroeconómica, que permita incorporar la importancia de los objetivos reales del manejo macroeconómico. Ello responde al hecho de que algunos de los patrones de manejo macroeconómico, que se han venido difundiendo en la región son claramente procíclicos.

Constituyen ejemplos de lo anterior la tendencia a adoptar metas fiscales invariables con el ciclo económico, lo que transmite al gasto público la inestabilidad de los ingresos tributarios; el otorgamiento de garantías públicas a la inversión privada en infraestructura durante los períodos de auge, que alimenta también el carácter procíclico del gasto; las políticas monetarias y cambiarias, que han tendido a transmitir los ciclos del financiamiento externo al crédito interno y al tipo de cambio. Este tipo de manejo macroeconómico se traduce en fuertes ciclos de crecimiento y en mayores riesgos de los sistemas financieros nacionales.

Los costos de la inestabilidad de las variables económicas reales son elevados: aumentan la incertidumbre que enfrentan los agentes económicos y los inclinan, por lo tanto, hacia estrategias microeconómicas defensivas, que tienden a reducir las inversiones en capital fijo, con efectos adversos sobre la generación de empleo y el crecimiento económico; reducen el horizonte temporal, lo que se refleja también en los sistemas financieros, que en estas condiciones son renuentes a facilitar recursos de largo plazo; aumentan los riesgos financieros que, si se traducen en crisis, tienen elevados costos fiscales y cuasifiscales; generan durante las crisis pérdidas en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso, que son muchas veces abruptas y cuya recuperación, en cambio, tarda o es incompleta.<sup>66</sup>

Los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, especialmente las que tienen un alto impacto social. Ello implica que es necesario extender el horizonte temporal de la política macroeconómica, en dos sentidos diferentes. En primer lugar, el horizonte del manejo macroeconómico de corto plazo debe extenderse al conjunto del ciclo económico, formulando políticas anticíclicas activas. En segundo lugar, el crecimiento de largo plazo debe incorporarse como objetivo explícito de las políticas. Dicho objetivo depende crucialmente de la capacidad de estructurar sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio competitivos. En efecto, esta combinación permite evitar desequilibrios entre los sectores transables y no transables y minimizar los sobresaltos que provocan incertidumbre, factor que afecta a las decisiones de inversión, con negativos efectos sobre el empleo.

## **b) Política de desarrollo productivo para el crecimiento**

El crecimiento económico es el resultado conjunto de diversas dinámicas: la acumulación de capital, la acumulación de conocimientos aplicados a la producción, el cambio estructural y el desarrollo institucional. Además, es el producto de la interacción entre las dinámicas macroeconómicas, las dinámicas microeconómicas y aquellas que afectan a los sectores productivos, los mercados de factores y las instituciones en las cuales se enmarcan (mesoeconómicas). La combinación de estas dinámicas en el ámbito macroeconómico y en el del desarrollo productivo es esencial para promover impulsos sostenibles al crecimiento, es decir, nuevos patrones de acumulación de capital y no meramente recuperaciones cíclicas.

Desde el punto de vista agregado, un crecimiento del ingreso por habitante de 4% anual sería deseable para reducir la brecha con los países desarrollados a ritmo adecuado. De acuerdo con la especificidad demográfica de los distintos países, ello exigiría crecimientos del PIB cercanos al 6%, tasas de inversión promedio del 28% del PIB y, para evitar las vulnerabilidades asociadas a elevados montos de ahorro externo, tasas de ahorro nacional del 25%. Todas estas tasas son significativamente superiores a los promedios regionales actuales. Por otra parte, para prevenir niveles de endeudamiento externo que generen vulnerabilidad frente a quiebres en el mercado

---

<sup>66</sup> Hay pérdidas irreparables de capital humano: niños que abandonan la escuela para nunca regresar, personas que pierden experiencia y relaciones laborales como resultado de períodos prolongados de desempleo o subempleo. Hay también pérdidas patrimoniales de alto contenido social: pequeños productores que pierden su patrimonio y nunca lo recuperan, familias que pierden su vivienda.

internacional de capitales, se requieren ritmos elevados de expansión de las exportaciones reales, entre 10% y 12%, es decir, superiores al dinámico crecimiento que experimentaron en la década de 1990.

Como se señaló, el desempeño de las economías en términos de crecimiento económico está vinculado tanto a fenómenos de carácter macroeconómico y a la creación de mercados financieros de largo plazo como a la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales se enmarcan. Por ello, a juicio de la CEPAL, no basta una buena macroeconomía, que logre reducir la volatilidad de las variables reales; es necesario complementarla con un conjunto completo de políticas activas tendientes a fortalecer la estructura productiva. Estas políticas son de tres tipos.

La primera abarca el resguardo de la competencia y la regulación pública de estructuras de mercado no competitivas e incluye la formulación de una política antimonopolio activa que impida prácticas anticompetitivas. Comprende, además, la realización de un amplio conjunto de actividades regulatorias, incluyendo aquéllas dirigidas a los sectores sociales y al sector financiero, así como a los servicios públicos y a las actividades con significativas externalidades ambientales.

La segunda incluye la corrección de las fallas que caracterizan a los mercados de factores, como el acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados y tierra. Aparte de la creación de un mercado financiero de largo plazo, debe contemplar el acceso de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, a dichos mercados. La doble circunstancia de que las empresas más pequeñas sean las que enfrentan las mayores dificultades para acceder al crédito y, al mismo tiempo, las principales generadoras de empleo en la economía, exige la elaboración de una política de apoyo que garantice su participación dinámica en el desarrollo. Esta debe contemplar el acceso a la tecnología y al crédito, a la capacitación laboral y gerencial y a canales adecuados de información y, en las zonas rurales, el acceso de los pequeños productores a la tierra y un conjunto más amplio de medidas de desarrollo rural, que permita a la población de menores ingresos acceder a servicios sociales básicos y a niveles mínimos de infraestructura.

La tercera área abarca aquellas políticas dirigidas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas. Ello supone la interacción entre dos fuerzas básicas: i) las innovaciones, entendidas en un sentido amplio, como un conjunto de actividades nuevas que generan cambios en los sectores productivos (introducción de nuevos bienes y servicios, métodos de producción o comercialización, nuevas fuentes de materias primas o estructuras de mercado), y ii) las complementariedades entre empresas y sectores productivos vinculadas a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios de diverso grado de especialización, de canales de comercialización establecidos y de instituciones que sirven como medio de información y coordinación entre los agentes. La existencia de estas complementariedades determina, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, la competitividad sistémica de los sectores productivos.

La puesta en marcha de esta estrategia de política incluye tres elementos básicos: i) políticas de promoción de la transferencia, desarrollo e investigación en el área tecnológica, que incluyan la mayor canalización de recursos, públicos y privados, a estas actividades, y el fomento a la interacción entre los agentes de los sistemas nacionales de innovación; ii) políticas para impulsar la conquista de nuevos mercados externos, la diversificación de la oferta exportadora y el desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras, y iii) políticas que propicien la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente el fomento a la formación de conglomerados productivos (*clusters*). Algunas de las actividades específicas en este frente son la promoción de conglomerados de empresas tecnológicas o actividades productivas con contenido tecnológico y de complejos productivos construidos en torno a los sectores de recursos naturales donde existen fuertes ventajas comparativas y, en las economías más pequeñas, complejos que permitan aprovechar mejor las oportunidades que brindan sus ventajas comparativas



naturales (incluyendo el turismo), actividades dinámicas de ensamble y actividades de mayor valor agregado que contribuyan a superar las desventajas que implica el menor tamaño.<sup>67</sup>

Tales estrategias deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno, cumpliendo con cuatro consideraciones básicas. En primer término, el énfasis debe recaer fundamentalmente sobre la articulación de las economías de la región a la economía mundial y, por ende, sobre el desarrollo exportador, pero incluyendo tanto el establecimiento de cadenas y complejos productivos subregionales y regionales, en el marco de procesos de integración, como la generación de actividades complementarias con las exportadoras, que permitan elevar el valor agregado de las exportaciones de bienes y servicios y su capacidad para arrastrar otras actividades productivas. En segundo lugar, debe existir un adecuado equilibrio entre la iniciativa individual de los agentes y el desarrollo de sistemas de coordinación e incentivos públicos, vinculados al desempeño. Tercero, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales; al contrario, es conveniente combinar de variadas maneras la participación pública y privada. Por último, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero funcional a la inversión productiva.

El carácter integrador, en términos sociales, del patrón de desarrollo productivo dependerá de su capacidad para generar empleos productivos, superar los problemas que enfrentan las microempresas y las empresas pequeñas y medianas en su acceso a factores de producción y a canales apropiados de comercialización, y lograr una nivelación de oportunidades para los pequeños productores rurales. Estos factores contribuyen a reducir la heterogeneidad estructural propia de los sectores productivos, agudizados durante el período reciente de reformas económicas. Un patrón de desarrollo productivo integrador tiene efectos benéficos sobre la distribución del ingreso por dos vías diferentes: la mejora de las oportunidades laborales y de la distribución patrimonial que resulta del acceso de los pequeños productores al capital, a la tierra y al conocimiento. Permite, además, aprovechar plenamente los beneficios de una política social más activa, especialmente los esfuerzos por acrecentar el capital humano. El establecimiento de mejores mecanismos de financiamiento de vivienda social, como parte del desarrollo de los segmentos de largo plazo del mercado financiero, favorece igualmente este resultado, con el apoyo de subsidios directos a los hogares más pobres. En su conjunto, ello facilita que los sectores de bajos ingresos aumenten su capacidad de consumo y, por esta vía, contribuyan también a dinamizar la actividad productiva. A este propósito concurren asimismo las políticas prudentes de salario mínimo y algunas transferencias directas de ingreso a los sectores más pobres de la población.

### **c) Consolidación de los espacios para el desarrollo sostenible**

Junto con la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, la concepción integrada del desarrollo que plantea la CEPAL comprende la dimensión de sostenibilidad. Por ello, la región debe incorporar efectivamente la agenda del desarrollo sostenible, cuya penetración en las políticas públicas y en las preocupaciones ciudadanas no se ha traducido todavía en la contención de los procesos de deterioro ambiental ni en la elaboración de concepciones que valoren tal sostenibilidad no como un costo sino como una oportunidad. En consecuencia, se advierte una cierta fragilidad e inestabilidad de las instituciones abocadas al desarrollo sostenible, que cuentan con escasos recursos para hacer frente a sus grandes responsabilidades.

Entre los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobada en la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, conviene resaltar cuatro que tienen particular importancia para la consolidación de la agenda regional en este campo. El primero, “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, establece implícitamente la deuda

<sup>67</sup> La alta calidad del capital humano puede ser, en última instancia, el factor más importante para compensar las desventajas asociadas al menor tamaño de las economías. Algunos adelantos tecnológicos pueden también estar contribuyendo a superarlas.

ambiental de los países desarrollados y, por ello, su mayor responsabilidad relativa en el avance en la agenda internacional correspondiente. El segundo, el “principio precautorio”, señala que la falta de certeza científica absoluta en caso de peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. El tercero, “quien contamina paga”, dispone claramente cómo deben distribuirse los costos de la protección ambiental. El cuarto, el “derecho a saber”, establece el derecho de las comunidades a contar con información precisa sobre los riesgos ambientales que enfrentan.

La aplicación cabal de esta agenda está estrechamente relacionada con el patrón de inversión de una sociedad y, por ende, con la trayectoria de su acervo de capital en un sentido amplio (humano, natural y físico) y no de simple conservación de la base de capital natural. Está asociada al éxito en la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen métodos de producción limpia, donde la competitividad no se logre a costa del deterioro del capital natural. Se vincula, por lo tanto, con la innovación tecnológica, la capacitación y sistemas de gestión que incorporen claramente la dimensión de sostenibilidad.

El hecho de que los patrones de apertura comercial hayan profundizado en muchos países las modalidades de especialización basadas en recursos naturales y en industrias ambientalmente sensibles representa un gran desafío en este campo. Los países de la región necesitan ajustarse en estos y otros sectores a la penetración de normas ambientales en el comercio internacional. La región debe adoptar una política proactiva al respecto, proponiendo maneras de contribuir a los objetivos globales de desarrollo, dentro del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

La sostenibilidad del desarrollo requiere una adecuada valoración económica y social de los recursos naturales, de los procesos ecológicos y de los servicios ambientales, e implica la asignación, por parte de los mercados, de precios que incorporen correctamente las externalidades positivas o negativas en materia ambiental, así como una distribución equitativa de los costos y beneficios correspondientes. En esta materia, es esencial tener en cuenta los temas de vulnerabilidad ambiental y la necesidad de adoptar una posición más preventiva en este campo, lo que se ha hecho evidente en la secuencia de graves desastres naturales que han afectado a la región.

Por último, es esencial lograr una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de la denuncia a la responsabilidad compartida. Esta nueva civilidad, complementada con un Estado que se ocupe de los aspectos de valoración ambiental que no puede rectificar el mercado, y con un mercado moderno, con capacidad de innovación tecnológica y orientado hacia la producción limpia, debe constituir la base de un nuevo pacto social en torno al desarrollo sostenible.

## **2. Educación y empleo: componentes esenciales de una estrategia integral de desarrollo**

La educación y el empleo constituyen dos pilares básicos en una estrategia integral de desarrollo. El papel clave de la educación deriva de que no sólo incide simultáneamente sobre la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, sino también es crucial para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad<sup>68</sup> (véanse los capítulos IV y V). Por su parte, la

---

<sup>68</sup> También es clave por su efecto en el mejoramiento del ambiente educacional de los hogares futuros y el rendimiento educativo de las próximas generaciones; el mejoramiento de las condiciones de salud y la mayor movilidad socioocupacional, proporcionando, además, herramientas esenciales para evitar la marginalidad sociocultural.

generación de empleos permanentes, que cuenten con una adecuada protección social, constituye un foco principal de preocupación de la política macroeconómica (véase el capítulo II).

El sistema educativo de la región ha sido, a la vez, un mecanismo de integración y de segmentación social. Esto último, obedece al hecho de que persisten rezagos de cobertura en la educación primaria, que son más elevados en la educación secundaria y superior; altas tasas de repetición de los estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos, y una fuerte segmentación entre estratos socioeconómicos en el acceso a una educación de calidad.

El doble desafío que se plantea actualmente consiste en avanzar hacia una mayor continuidad educativa dentro del sistema y mejorar sustancialmente la calidad de la oferta educativa. Esto implica garantizar a los sectores de menores recursos una oferta educativa y mecanismos de apoyo a la demanda que les ayuden a permanecer más tiempo en el sistema, adquirir formación oportuna y contar, por lo tanto, con mayores opciones de movilidad socioocupacional en el futuro. A lo anterior cabe agregar que, a medida que se eleva el promedio de escolaridad, las exigencias educativas y de capacitación para acceder al empleo y lograr los mismos niveles de ingreso son mayores. Esta “devaluación educativa” se ha agudizado por las demandas de competitividad que surgen de la inserción en la economía internacional. El desafío actual en esta materia estriba en lograr que la población complete el ciclo secundario, el que, según estudios de la CEPAL, tiende a asegurar una alta probabilidad de no caer en la pobreza, pero no sólo ello; en una era caracterizada por el constante cambio, además del contenido académico tradicional, el propósito esencial de esta educación debe ser el desarrollo de habilidades para “aprender a aprender”. Se requiere también enseñar a manejar los nuevos instrumentos que ofrecen las comunicaciones, la información y la industria cultural.

En un mundo en el que los crecientes desafíos de la competitividad son un rasgo dominante, mejorar la calidad y pertinencia de la educación tanto secundaria como terciaria es particularmente importante. Dado que la mayor parte de la población joven que ingresa al mercado laboral es absorbida por empresas pequeñas y medianas, también es necesario transmitir destrezas, ya sea a través del sistema educacional o de programas de capacitación, que sirvan para elevar la productividad de las pequeñas y medianas empresas. En el caso de la educación superior, es preciso, además, garantizar una participación dinámica del estamento universitario en los sistemas nacionales de innovación y estrechar los vínculos con el sector empresarial. Asimismo, se deben superar los dualismos existentes en los sistemas educacionales y crear interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre el sistema productivo y el educacional.

En las últimas dos décadas, las reformas educativas han estado marcadas por decisiones públicas con vistas a producir transformaciones, especialmente en materia organizativa y financiera, con medidas dirigidas a modernizar y descentralizar su gestión, otorgar mayor autonomía escolar, redefinir los papeles del sector público y el privado, capacitar a los docentes, ampliar las fuentes de financiación del sistema y optimizar los mecanismos de asignación de recursos.

Los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son a largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán en ausencia de una dinámica generación de empleos de calidad. Esta es la esfera más sensible de las reformas educativas. A la compleja combinación de aumento del desempleo abierto, deterioro de la calidad de los empleos y, en algunos casos, de las remuneraciones, se agregan problemas más específicos, como los niveles excepcionalmente altos de desempleo entre los jóvenes y las mujeres, el acceso limitado de las mujeres a oficios de mayor calidad y prestigio, así como las persistentes diferencias entre sus remuneraciones y las de los varones, la creciente brecha salarial entre los ocupados de mayor y menor calificación (véase el capítulo II).

La generación de empleos productivos supone explorar soluciones alternativas a los problemas de demanda laboral, la adecuación de la oferta de mano de obra a la demanda, el diseño de marcos de relaciones laborales que potencien los intereses comunes, el establecimiento de mecanismos para hacer frente a los riesgos que conlleva el ciclo económico y la superación de las inequidades en el acceso al mercado de trabajo.

El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el principal estímulo para que aumente la demanda de mano de obra. De allí que sea primordial crear un entorno macroeconómico que promueva niveles de inversión y de crecimiento adecuados y evitar distorsiones de los precios relativos que afecten a la demanda laboral, especialmente aquellas que genera la sobrevaluación cambiaria. Sin embargo, la experiencia de muchos países señala que el crecimiento no siempre genera los puestos de trabajo necesarios.

Por este motivo, se requieren políticas de apoyo a las actividades y empresas que contribuyen a generar más empleo. Se requieren además esfuerzos ambiciosos en materia de capacitación laboral, incluyendo programas de aprendices, una mejor organización de la información sobre los mercados laborales y políticas de desarrollo para las micro y pequeñas empresas.

En este marco, la flexibilización de la contratación laboral no resuelve por sí sola los problemas de demanda laboral y no se puede esperar que contrarreste los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica cuyo resultado es un crecimiento económico inestable o insuficiente. No obstante dada la existencia de rigideces marcadas en algunos subsegmentos del mercado de trabajo, se aconseja negociar espacios de flexibilidad en la contratación, que faciliten los ajustes en un contexto caracterizado por constantes cambios tecnológicos y necesidades de reestructuración de los sectores productivos y del Estado, los que debieran acompañarse con la institución de mecanismos adecuados de protección social.

Además, es necesario que el Estado establezca mecanismos que contrarresten la desprotección resultante de episodios de desempleo, combinando, para distintos grupos de trabajadores, sistemas obligatorios y solidarios de seguro de desempleo, programas especiales de empleo de emergencia y de capacitación, y sistemas que garanticen niveles mínimos de protección social (continuidad del acceso a los servicios de salud y permanencia de los hijos en el sistema escolar, cobertura de las cotizaciones previsionales de los desempleados y seguros para el pago de sus deudas de vivienda).

Por último, hay que procurar que todas las personas tengan un acceso equitativo al mercado de trabajo, lo que supone atacar las segmentaciones e inequidades que impiden a ciertos grupos incorporarse adecuadamente a la actividad económica. Las políticas de salario mínimo deben compensar las asimetrías en la capacidad de negociación salarial, especialmente en el caso de los grupos menos organizados, pero es preciso reducir sus posibles efectos negativos sobre la demanda laboral y tratar de que no incentiven la informalidad.

## Recuadro IX.1

**EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN  
LOS PAÍSES DEL CARIBE**

Entre las variadas medidas adoptadas por los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)<sup>a</sup> para combatir el desempleo, una de las piezas clave es la reforma educativa.

En los lineamientos de esta estrategia se reconoce la necesidad de modificar los programas de estudio del sistema de educación general —sobre todo en el nivel medio—, para darles una orientación más práctica, que permita la adquisición de técnicas, hábitos y actitudes de trabajo, y así facilitar el posterior empleo.

En la reunión de seguimiento de la Cumbre de Copenhague celebrada en São Paulo, en 1997, los gobiernos de los países del Caribe ya habían manifestado que las limitaciones de sus recursos humanos en cuanto a desempeño y calificación imponían serias restricciones al crecimiento de sus economías, caracterizadas por altos niveles de desempleo, especialmente entre los jóvenes, y escasez de mano de obra capacitada y poseedora de habilidades apropiadas.

Asimismo, las instancias de formación y capacitación existentes no mostraban un panorama alentador. Las instalaciones eran inadecuadas, la tecnología instructiva obsoleta y poco idónea, los profesores requerían calificación, y las metodologías de enseñanza debían ser actualizadas y adaptadas a las necesidades del mercado laboral. Ese diagnóstico dio origen a un esfuerzo conjunto para poner en marcha un sistema de educación y formación técnica y profesional (TVET) financiado por los propios países. Esta iniciativa de colaboración se expandió dando lugar al Proyecto TVET, concebido con el fin de brindar apoyo técnico y asistencia para la implementación y consolidación del sistema de educación y formación técnica y profesional en la OECO. El proyecto, inicialmente financiado con recursos del Banco Mundial, no incluyó a Montserrat, Antigua y Barbuda y las Islas Vírgenes Británicas, países que fueron incorporados posteriormente, con financiamiento del gobierno alemán (Proyecto OECO/GTZ/TVET).

En una segunda fase de ejecución, la finalidad fue brindar una base de apoyo para la puesta en práctica de la estrategia de reforma educativa en la subregión. Actualmente, en la tercera fase del proyecto, se ha creado un sistema sostenible de educación y formación profesional y técnica como componente integral de la estrategia de reforma educativa en los países del Caribe.

Los recursos disponibles se concentraron en dos ámbitos: primero, el establecimiento de oficinas de capacitación en los institutos de formación de los nueve integrantes de la OECO, la provisión de instalaciones para mejorar los programas de educación comercial, y la puesta en marcha de modelos de simulación que permiten a los estudiantes “aprender haciendo”; segundo, la preparación de los profesores que enseñan en el TVET.

El principal objetivo de una eventual cuarta etapa del proyecto sería facilitar la participación de los países de la OECO en un esfuerzo regional encaminado a crear mecanismos que permitan determinar estándares de ocupación y logros correspondientes a las calificaciones técnicas y profesionales obtenidas en el marco del proyecto.

**Fuente:** Información suministrada por la OECO-TVET Office, febrero de 2000.

<sup>a</sup> Son miembros de la OECO: Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Anguila y las Islas Vírgenes Británicas.

### 3. Papel del gasto público en la equidad

El gasto público social es el principal instrumento a través del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso. En efecto, hay claros indicios de que el gasto tiene un significativo impacto en la distribución secundaria del ingreso (véase el capítulo VIII). A largo plazo, la mayor

inversión en capital humano permite incidir en algunos factores estructurales que afectan la distribución primaria del ingreso. Dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes.

Los esfuerzos deben recaer, en primera instancia, sobre la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social, priorizando las múltiples demandas que éste enfrenta. No obstante, esto puede resultar insuficiente, dados los bajos volúmenes de ingresos públicos, ya que los niveles de tributación de varios países de la región, sobre todo de América Latina, se encuentran por debajo de los estándares internacionales. Por lo tanto, en estos países existe la posibilidad de aumentar el gasto público en el largo plazo ampliando la base tributaria. En cualquier caso, la prioridad otorgada al gasto social debe ser consistente con una sana política fiscal.

En términos sectoriales, las asignaciones más progresivas —es decir, aquéllas cuyos beneficios se concentran proporcionalmente más en los hogares de más bajos ingresos— son las de la educación primaria y secundaria y la salud y la nutrición; las menos progresivas son las correspondientes a la seguridad social y la educación universitaria; los programas de vivienda social se encuentran en una situación intermedia. Como se señaló en un documento anterior de la CEPAL (CEPAL, 1998c), el impacto distributivo neto dependerá también de la forma en que se financie el gasto público. En esta materia, es motivo de preocupación la excesiva concentración de la base tributaria de América Latina en los impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiende a ser regresiva, hecho que no ocurre en el Caribe de habla inglesa.

Por otra parte, el carácter procíclico del gasto social es contradictorio con las mayores necesidades sociales que se generan durante los períodos de crisis. En este frente, hay algunas tendencias favorables, en especial el reconocimiento internacional de la necesidad de contar con redes apropiadas de protección social para los sectores vulnerables durante las crisis. Por otra parte, los niveles de eficiencia del gasto social pueden aumentar todavía en forma considerable en la región. Los dos instrumentos que se han utilizado con mayor frecuencia son la introducción de cuasimercados en la prestación de servicios sociales y la descentralización. El primero ofrece posibilidades muy interesantes, que han comenzado a aprovecharse en varios países, según hemos señalado anteriormente. El segundo también tiene ventajas, pero ha tropezado con diversos problemas, relacionados con la falta de claridad en la definición de las funciones de los distintos niveles de gobierno, la excesiva dependencia del financiamiento del gobierno central, la falta de flexibilidad en la asignación de personal, la inadecuada descentralización hacia las entidades prestadoras de servicios y, en algunos casos, la tendencia a aumentar las diferencias regionales.

La conjunción de las demandas que genera la transición demográfica con los niveles alcanzados en materia de cobertura de servicios, ambos altamente correlacionados con el nivel de ingreso por habitante, indica que en los próximos años la región registrará tendencias dispares entre dos grupos de países. Los de menores ingresos enfrentarán los problemas tradicionales de ampliación de las coberturas de los servicios básicos. Los de mayores ingresos pueden aspirar a coberturas universales en varios servicios, aunque con problemas marginales crecientes en algunos de ellos (la ampliación de la cobertura de la seguridad social), por lo cual podrán concentrar mayor atención relativa en la calidad de dichos servicios, al tiempo que encararán retos mucho mayores vinculados al envejecimiento de la población, tanto en términos de demanda de ingresos para la población de edad como de los cambios correspondientes en los patrones de demanda de los servicios de salud.



## Capítulo X

# Lineamientos de políticas en áreas de alto impacto en la equidad

---

### 1. Generación de empleo, institucionalidad laboral y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas

El empleo constituye uno de los principales mecanismos de inserción social. En primer lugar, es la principal fuente de ingresos de los hogares, y así permite la adquisición de bienes y servicios que hacen posible la satisfacción de las necesidades de sus miembros. En segundo lugar, cuando se trata de una ocupación en el ámbito formal, permite participar en sistemas de previsión social (de salud y pensiones), que hacen posible enfrentar hechos imprevistos y acceder a una pensión una vez que se jubila. En tercer lugar, como espacio de trabajo, ofrece posibilidades de expresión y desarrollo de las capacidades individuales. Por ello, la insuficiencia del nivel de empleo se traduce en un menoscabo de la integración y protección social y de la realización de capacidades humanas, más aún, cuando se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático, además de agravar situaciones de pobreza, debilita seriamente la cohesión social. Por lo tanto, el objetivo de la generación de empleo es prioritario en toda estrategia de desarrollo.

Los principales lineamientos de política en esta materia deben responder a las características actuales de funcionamiento del mercado laboral y a las tendencias previsibles a nivel regional y mundial: la pérdida de importancia de los sectores primario y secundario en la generación de empleo y su concentración en actividades terciarias, de alto dinamismo y reducida productividad; la creciente globalización de los mercados, que incide en la necesidad de aumentar la competitividad sobre la base de la introducción de tecnologías intensas en capital; y el fuerte impulso a la flexibilización de las contrataciones y a la desregulación de los sistemas de protección social de los trabajadores.

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

Por lo anterior, una estrategia orientada a elevar los niveles de empleo a largo plazo necesariamente debe contemplar, entre otras, medidas encaminadas a superar los escollos que dificultan el crecimiento de las empresas de menor tamaño: micro, pequeñas y medianas empresas. A su vez, la política pública debe prevenir sesgos que desalienten la demanda de trabajo, sobre todo evitando distorsiones en los precios relativos claves (tasa de interés, tipo de cambio). Finalmente, en una orientación prospectiva, la acción pública debiera orientarse a crear las condiciones necesarias para el continuo perfeccionamiento de la fuerza de trabajo, fomentando la capacitación con vistas a satisfacer las demandas futuras de recursos humanos, según se desprenda de los cambios tecnológicos y productivos.

### **a) Institución de un marco de relaciones laborales que contribuya a la estabilidad y a la equidad**

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

#### **- Flexibilidad, estabilidad y productividad**

Alcanzar y mantener la competitividad en una economía crecientemente integrada exige estructuras productivas e institucionales flexibles, capaces de absorber fenómenos adversos y adaptarse al cambio continuo. En el plano productivo, ello se expresa en organizaciones capaces de redefinir los roles de sus componentes, reasignar los recursos internos y reformular las relaciones con el resto de los agentes que participan en el ciclo de producción. La flexibilización o adaptabilidad de las estructuras productivas —incluida la mano de obra— es imperativa para una inserción eficiente en los mercados mundiales.

Un elemento de dicha adaptabilidad a las transformaciones tecnológicas y económicas es una mayor flexibilidad en la contratación laboral. No obstante, frecuentemente bajo este rótulo se expresa una tendencia al deterioro de las condiciones de trabajo y de seguridad laboral, y de reducción del pago de obligaciones previsionales, con el propósito de reducir los costos laborales.



Este tipo de medidas no da lugar a ganancias sostenibles de productividad y empleo y sus efectos sobre la rentabilidad suelen ser temporales. La flexibilidad de contratación laboral debe ir, por lo tanto, de la mano de niveles mínimos de protección social que resguarden los derechos laborales, como el previsional, un sistema de compensación por desempleo u otras redes de protección social, y el acceso a sistemas de capacitación que fortalezcan la empleabilidad y favorezcan la reinserción laboral. Sin esos grados mínimos de protección, la flexibilidad de contratación tiene un impacto negativo en la equidad, que se refleja, en particular, en fuertes descensos del nivel de empleo durante las crisis.

Existe, en cambio, una flexibilización que responde a intereses comunes de empresarios y trabajadores, potencia la productividad y la competitividad, y mejora, además, la asignación de recursos. Esta flexibilización —que podría denominarse “adaptabilidad laboral”— se expresa tanto en las empresas y los procesos productivos como en el mercado. Ella permite preservar la competitividad y los niveles de empleo en la medida en que incentiva la polivalencia de los trabajadores, al crear capacidades de desempeño en diferentes funciones y su adecuación a los cambios tecnológicos. Esto, no obstante, puede generar tensiones, en especial cuando los trabajadores perciben que las modernizaciones tecnológicas se orientan a sustituirlos, en lugar de incorporarlos. Una forma de resolver este conflicto consiste en enfatizar los intereses comunes, creando incentivos que induzcan a colaborar con el progreso y a evitar el desperdicio de recursos humanos específicos.

El logro de esos objetivos requiere que se establezcan sistemas de participación en los beneficios, bonos de productividad y programas de readiestramiento. Esta labor puede ser facilitada por el diálogo en instancias de negociación, lo que permite ahorrar los costos que suponen los conflictos causados por medidas impuestas unilateralmente. En síntesis, el progreso tecnológico puede legitimarse socialmente cuando es asumido en un contexto de diálogo social, haciendo a todos partícipes de sus beneficios y compensando a quienes son perjudicados.

Este enfoque permite conciliar los conflictos entre la necesidad de estabilidad en el empleo y de adquirir competitividad. En efecto, tanto trabajadores como empleadores están interesados en la continuidad en el empleo. En lugar de pretender establecer un mayor grado de estabilidad a través de rigideces legales, esa meta puede alcanzarse por la vía de una mayor adaptabilidad al cambio tecnológico por parte tanto de las empresas, como de quienes trabajan en ellas, preservando y aumentando su competitividad, y evitando la pérdida de capital humano específico que conlleva el despido de trabajadores.

El propósito de la flexibilización debe ser la asignación de recursos hacia los fines más rentables desde el punto de vista económico y social, favoreciendo su libre reasignación entre diversos usos. Uno de los principales obstáculos que aún dificultan la movilidad laboral en varios países de la región son los sistemas diferenciados de previsión social (pensiones y salud). Si bien algunos de ellos han reformado sus sistemas de pensiones, e incluso los sistemas de financiamiento de servicios de salud, unificando los beneficios y haciéndolos transferibles entre los sectores en que se trabaja, persisten regímenes diferenciados de previsión, tanto por ramas como por empresas y oficios. Esto reduce la movilidad laboral y dificulta la adaptabilidad de la economía al cambio en los patrones productivos. Los más perjudicados son los trabajadores que han aportado a estos regímenes, quienes arriesgan perder los beneficios si las modificaciones productivas los dejan sin empleo y deben migrar hacia otras actividades o empresas con distintos regímenes de beneficio.

### **- Superación de las fallas de coordinación en el mercado de trabajo**

Las reducciones del empleo resultantes de fluctuaciones negativas en la demanda no sólo son inequitativas, por cuanto se concentran en los grupos de menores ingresos, sino que además son ineficientes y tienen un costo excesivo, ya que suponen una importante pérdida de capital humano

y costosos conflictos laborales. Ello hace necesario establecer mecanismos que permitan reducir estas inequidades y costos.

Para los trabajadores de una empresa en su conjunto resultaría preferible aceptar ajustes salariales a corto plazo y minimizar la pérdida de empleos, siempre que se les reconozca explícitamente el derecho a beneficiarse de las ganancias derivadas de ese sacrificio inmediato. Por su parte, los empresarios estarían interesados en una solución que les permitiera retener a sus trabajadores a un costo menor, preservando el acervo de habilidades humanas de su empresa y evitando los costos de conflictos laborales. Lo anterior supone adoptar medidas conjuntas e incentivos a escala individual que conduzcan a unos y otros a adoptar este camino. La inexistencia de esos mecanismos e instituciones que favorezcan una solución coordinada entre empresarios y trabajadores ante coyunturas adversas, se traduce en una falla de coordinación del mercado que redunde en pérdidas netas para ambos.

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

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

En segundo lugar, frente a fluctuaciones adversas, establece un mecanismo de ajuste automático que contribuye a evitar despidos y a recuperar con mayor rapidez la rentabilidad de la empresa. A cambio de esto, los empresarios se comprometen a mantener el nivel de empleo ante fluctuaciones de la demanda y a proveer la información necesaria sobre la situación de la empresa, a fin de permitir el seguimiento de los acuerdos. La solución de controversias estaría a cargo de tribunales del trabajo o de instancias previamente acordadas.

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

#### **- Establecimiento de una red de protección laboral: ahorro y seguro de desempleo, programas de empleo y readiestramiento**

Aun cuando existan mecanismos adecuados de coordinación, es previsible que las fluctuaciones económicas se traduzcan en elevados índices de desocupación. Sin embargo, son

escasos los sistemas existentes en la región para apoyar a los afectados por el desempleo, fenómeno cuya incidencia es mucho mayor en los hogares de menores ingresos (véase el capítulo II).

Los mecanismos orientados a compensar la pérdida de ingresos que conlleva el desempleo debieran constituir un componente clave de una red de protección laboral, contribuyendo a evitar incrementos de la pobreza asociados a episodios de contracción. Estos mecanismos básicamente han consistido en sistemas de subsidios, pero se ha sugerido, cada vez con mayor frecuencia, la creación de sistemas basados en seguros y ahorro forzoso. Los primeros son de carácter público, por lo general no contributivos, y otorgan un beneficio básico que no guarda necesariamente relación con el salario previo. Los sistemas basados en el seguro y el ahorro forzoso pueden ser manejados por instituciones públicas o privadas y son de carácter contributivo. En ambos casos, es poco probable que los mecanismos de compensación sean capaces de contrarrestar totalmente la pérdida de ingreso por desempleo, pero se les ha otorgado una importancia creciente por cuanto permiten la continuidad del acceso a los servicios de salud y cubrir las cotizaciones previsionales de los desempleados, además de facilitar la permanencia de sus hijos en el sistema escolar y el pago de la vivienda, evitando una profundización de su situación de pobreza.

En algunos países de la región se ha establecido un sistema basado en el ahorro; entre otros, en Colombia, donde ha estado vigente por varias décadas.<sup>69</sup> En varios países se han empleado mecanismos de subsidio para enfrentar la pérdida de ingresos derivada del desempleo. Por ahora, en la mayoría de los casos se trata de sistemas no contributivos, financiados a partir de la recaudación tributaria. Por lo general, su ámbito de acción se restringe a los asalariados del sector formal y en algunos casos sus beneficios se han visto deteriorados junto con las reducciones reales del salario mínimo, parámetro en función del cual suele establecerse el monto del subsidio (véase el recuadro X.1).

En cuanto a sistemas privados de seguro de desempleo, la experiencia es prácticamente inexistente, pero dada la relevancia que ha adquirido esta propuesta en algunos países, es apropiado extraer lecciones de otras aplicaciones del sistema de seguros. En primer lugar, la afiliación y contribución al seguro debe ser permanente y obligatoria para todos, con el fin de evitar fenómenos de selección adversa, es decir que sólo se afilien los más susceptibles de quedar desempleados. Ello no sólo eleva las primas del seguro, sino que tiende a impedir su viabilidad financiera, o bien reduce considerablemente los beneficios.

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

Para enfrentar estas inequidades de los sistemas de seguro aplicados a la protección social, es necesario ofrecer incentivos a la participación competitiva de agentes privados en el área, evitando que esto conduzca a una discriminación de los más vulnerables ante fluctuaciones en el nivel de actividad. Para lograrlo, es imprescindible la creación de un fondo público que, mediante transferencias compensatorias a los administradores privados, desvincule su rentabilidad y el grado de protección de sus afiliados del nivel de riesgo que ellos representan. Esto plantea nuevos interrogantes respecto de la modalidad de financiamiento del fondo público, los criterios para establecer las transferencias compensatorias y el marco regulatorio y de supervisión necesario para garantizar la solvencia de los agentes privados y del fondo público. En suma, el sistema de seguros ofrece posibilidades de aplicación al campo del desempleo, pero no deben ignorarse los problemas e interrogantes que plantea su uso eficiente y equitativo.

---

<sup>69</sup> Se trata de un derecho que acumula el trabajador por cada año de trabajo en la empresa y que se hace efectivo cuando éste se retira.

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

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

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

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

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

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

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

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

Las posibilidades de que en el futuro estos mecanismos ofrezcan adecuados beneficios compensatorios dependen en gran medida de la adopción de medidas preventivas durante las etapas de auge, destinadas a acumular un fondo que desvincule la disponibilidad de recursos de las vicisitudes del ciclo económico. De este modo se evitarían las restricciones del gasto público social, que suelen acompañar a períodos de ajuste. Por último, no debería descartarse la posibilidad de exigir una contribución previa a este fondo por parte de los potenciales beneficiarios, en especial si los beneficios otorgados superan el ingreso proporcionado con el objetivo fundamental de evitar situaciones de pobreza.

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

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

Estos programas, no tienen por objeto sustituir la búsqueda de alternativas de empleo, por lo que la remuneración ofrecida persigue evitar el agravamiento de la pobreza, en lugar de reemplazar completamente el salario previo. Tal como ocurre con los subsidios de desempleo, uno de los aspectos críticos en este caso es la disponibilidad de recursos financieros y la oportunidad en que se proporcionan. Por lo tanto, es necesario constituir fondos que luego, sobre la base de criterios preestablecidos, se distribuyen para hacer frente a episodios de aumento rápido del desempleo abierto.

Aunque estos programas tienen carácter de solución transitoria o de emergencia, deberían cubrir también a los trabajadores crónicamente desempleados (núcleo duro de la pobreza), ofreciendo un empleo a cambio de una remuneración que les proporcione un ingreso para satisfacer las necesidades básicas. Se trata en este último caso de programas de carácter más permanente ejecutados localmente, pero con financiamiento del gobierno central.

Esta red también debería proteger a quienes se enfrentan al desempleo como resultado de los cambios tecnológicos o bien de reestructuraciones de los servicios y organismos públicos (desempleo estructural). Típicamente se trata de personas con cierto grado de calificación, pero cuyas habilidades han quedado desvalorizadas por el progreso tecnológico y los cambios estructurales, situación que previsiblemente se acentuará en el futuro. La reincorporación al empleo demanda en este caso un esfuerzo de readiestramiento, por lo que los sistemas de seguro de desempleo deben vincularse a la facilitación del acceso a los sistemas de capacitación que se examinan en el punto siguiente.

### **- Superación de las segmentaciones del mercado de trabajo y promoción del acceso equitativo al empleo**

Como se señaló en el capítulo II, el sector informal de la economía representa una proporción creciente del empleo en la región, en detrimento del sector formal. Entre ambos segmentos del mercado de trabajo existen importantes diferencias en cuanto a las condiciones laborales, en particular en lo que se refiere a afiliación a los sistemas de seguridad social y las condiciones de trabajo (existencia de contratos, duración de las jornadas, seguridad e higiene, entre

otras). Con frecuencia estas diferencias expresan intenciones de eludir disposiciones legales y tributarias con el fin de abaratar costos. En otros casos, el desarrollo de una actividad informal es más bien una estrategia de supervivencia de sectores excluidos. Por otra parte, ciertos grupos de personas se enfrentan a dificultades incluso para participar en el mercado de trabajo, del cual quedan excluidas. Esta exclusión es profundamente inequitativa y constituye un importante obstáculo para superar la actual situación de pobreza de estos grupos y mejorar la distribución del ingreso.

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

Las políticas de salario mínimo se orientan principalmente a compensar asimetrías en la capacidad de negociación salarial, en especial de grupos menos organizados y del sector informal, lo que obedece al menor grado de organización y la frecuente ausencia de contratos en este segmento.

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

En contextos de crecimiento, es factible que una política de salario mínimo permita aumentos reales de éste que no influyan negativamente en el empleo, siempre que sea establecido en forma consensual por medio de negociaciones tripartitas (empresas, trabajadores y gobierno) y se apliquen ciertos criterios básicos. En primer lugar, los aumentos deben ser graduales, lo que permite una absorción no inflacionaria. En segundo término, si su nivel real ha sufrido un gran deterioro en los períodos precedentes, pueden otorgarse transitoriamente incrementos superiores a los de la productividad media de la economía. No obstante, a mediano plazo, el salario mínimo no debe crecer a tasas que superen las de la productividad laboral media de las micro y de las pequeñas empresas, situación en que probablemente el cumplimiento de esta medida se verá reducido y es posible que el empleo se vea afectado.<sup>70</sup>

### **- Superación de las barreras que dificultan el acceso al mercado de trabajo**

Diversos estudios de la CEPAL han destacado la existencia de barreras que dificultan el acceso al mercado de trabajo. Las mujeres de bajos ingresos se caracterizan en general por una menor incorporación al ámbito laboral. Si bien en prácticamente todos los países se ha incrementado el empleo de las mujeres de todos los estratos socioeconómicos, persisten importantes diferencias relativas en el acceso al empleo en detrimento de los estratos más pobres. En medida importante ello explica por las mayores tasas de inactividad entre las mujeres de esos estratos. Además de factores de índole cultural, esto podría atribuirse al mayor costo de oportunidad, y a los menores beneficios que supone para ellas la integración al ámbito del empleo. En efecto, la carga que representa el cuidado de los niños en los hogares pobres duplica con creces

<sup>70</sup> Se estima que la eficiencia del mercado se ve afectada negativamente, lo que se ha expresado en un mayor desempleo y elevados niveles de incumplimiento, cuando el salario mínimo sobrepasa los dos tercios de los salarios medios de la microempresa (OIT, 1997, pp. 40-44).

la de los hogares más acomodados. A su vez, los menores niveles educacionales y de calificación se reflejan en remuneraciones que no compensan el posible costo de dejar a los menores a cuidado de terceros. Por último, las probabilidades de encontrar empleo de las mujeres son inferiores, lo que desalienta su participación en el mercado de trabajo. Todo esto configura un cuadro que limita las posibilidades e incentivos de las mujeres más pobres para incorporarse al empleo.

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

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

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

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

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

condiciones laborales de estos trabajadores y fomentar su afiliación a los sistemas de previsión social (salud, protección frente al desempleo y pensiones).

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

### **- Promoción del diálogo social y fortalecimiento de los agentes sociales**

La creación de un ambiente propicio al crecimiento y el empleo se ve favorecida por el establecimiento de un marco de relaciones laborales que se base en un amplio diálogo social, orientado a la búsqueda de soluciones concordadas a la pobreza, la insuficiencia del nivel de empleo y de remuneraciones, y las rigideces del mercado de trabajo que dificultan el crecimiento y la productividad (OIT, 1999). La ampliación del diálogo tripartito —entre sindicatos, empresas y gobierno—, con el fin de incorporar a sectores tradicionalmente excluidos, como los trabajadores independientes, del sector informal y de la agricultura, es el principal medio para potenciar los intereses comunes de empresarios y trabajadores. En efecto, ningún agente actuando en forma individual puede responder con éxito al desafío de alcanzar mayores niveles de competitividad en el contexto de economías crecientemente integradas a los mercados externos, dado que dicha competitividad es un resultado sistémico, producto de la acción consensuada de todos los agentes de una economía.

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

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

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

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

La orientación del diálogo, si bien debe cubrir los temas más urgentes, debe ser preferentemente proactiva. Con frecuencia las discusiones se centran en negociaciones salariales y en las condiciones de trabajo, enmarcadas en las posibilidades que ofrecen las condiciones económicas más inmediatas. Es decir, se adopta un enfoque estático que da prioridad a los



conflictos actuales y se ignora que, tanto para los empresarios como para los trabajadores, la expansión sostenible y duradera del empleo, la rentabilidad del capital y la productividad, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo sólo son posibles en la medida en que se cree un ambiente propicio a la competitividad, que responda a las cambiantes condiciones tecnológicas y productivas. En este ámbito existen importantes intereses comunes que deben ser aprovechados.

## **b) Desarrollo de capacidades y oportunidades laborales**

El continuo cambio tecnológico y la evolución de los patrones productivos otorgan cada vez más importancia a la producción basada en el conocimiento y a los servicios modernos. Estos procesos provocan desplazamientos de la demanda de trabajo a los que debe adaptarse proactivamente la política de recursos humanos. A esto se suma el hecho de que el mercado de capacitación es incompleto y está afecto a externalidades que redundan en una falta de correspondencia entre la composición de la oferta y la demanda de calificaciones y en una insuficiente inversión en capacitación laboral. El mejoramiento de los sistemas de educación y capacitación, y la facilitación de su acceso a jóvenes de todos los estratos socioeconómicos, son elementos claves de una estrategia orientada a integrar el desarrollo productivo y la equidad (CEPAL, 1992b).

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

La formación laboral abarca elementos de carácter general (o comunes a varias empresas y ramas productivas) y otros de carácter más específico. Todos ellos son necesarios para la actividad productiva, pero la posibilidad de que el trabajador migre hacia otra actividad o empresa una vez adquirida su formación, reduce la inversión en capacitación por parte de los empresarios, que tratan de minimizar el riesgo de no internalizar los beneficios de su inversión. Para superar estos obstáculos se requieren acciones públicas al menos en dos frentes. Desde el punto de vista de la oferta, el sector público debe alimentar a los centros de capacitación y formación con información sobre las necesidades de recursos humanos por sectores, regiones y categorías de empresa. También debe contribuir, a través de las instituciones públicas y privadas de capacitación, formación profesional e institutos de educación superior, a una mayor integración con las instancias productivas. Los objetivos son una mayor coherencia entre los contenidos de los programas y los requerimientos de las empresas, por una parte, y un mayor énfasis en la formación práctica. Desde el punto de vista de la demanda, la compensación de las externalidades mencionadas exige un apoyo público que se exprese en múltiples acciones, incluida la provisión de subsidios en ciertos casos, que estimulen a la inversión en capacitación laboral.

La modalidad a través de la cual pueden otorgarse estos estímulos depende de las características de la formación que se desee ofrecer. En el caso de la formación de carácter más general (capacitación en gestión, entre otras) o de la aplicable a un rango amplio de actividades, la acción pública resulta más efectiva mediante incentivos a la demanda (v.gr., el Estado cubre parte de los costos de inscripción individual en un determinado programa). Lo anterior presupone la existencia de un número amplio de agentes (privados y públicos) que provean este tipo de capacitación, dado que de lo contrario el apoyo público puede terminar conformando o consolidando situaciones monopólicas no deseables. En un ambiente de múltiples oferentes públicos y privados, el apoyo a la demanda permite que el interesado seleccione la alternativa más adecuada a sus intereses y que los costos no excedan los socialmente eficientes.

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

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

La renovación y actualización de los programas de capacitación también debe expresarse en las instituciones privadas y públicas responsables, que cuentan con una importante experiencia, pero que también suelen mostrar resistencia ante la innovación y prefieren operar sobre la base de habilidades y capacidades existentes. La autoridad pública pertinente debe velar por la permanente vigencia de los programas de estudio, estableciendo mecanismos de certificación que aseguren a los participantes que los recursos invertidos en su formación les permitirán adquirir habilidades actualizadas y vigentes para una adecuada inserción en el mundo laboral.

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

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

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

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

### **c) Orientaciones generales para el apoyo a las microempresas y las PYME**

Las pequeñas y medianas empresas (incluidas las microempresas) concentran la mayoría de las unidades de producción y cerca del 85% del empleo en la región. Por tanto, los avances en la calidad del empleo y generación de ingresos laborales satisfactorios están decisivamente relacionados con la eficacia de las políticas de apoyo a su modernización productiva.

Los principales obstáculos que entran el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y debilitan la demanda de trabajo son la carencia de financiamiento apropiado, las dificultades de acceso a conocimientos tecnológicos y gerenciales, y los canales inadecuados para la comercialización de sus productos.

En vista de su importancia como fuentes de empleo, y de su elevada incidencia en la generación de ingresos para los hogares más pobres, deben desplegarse formas muy activas de políticas públicas en favor de este segmento de empresas.

En lo que se refiere a las microempresas, éstas se caracterizan por una gran inestabilidad en cuanto a su presencia de mercado, da en la prevalencia de relaciones informales tanto respecto de sus canales de comercialización, como de sus proveedores, que restringe su horizonte sólo al corto plazo. Ello se traduce en una lenta adquisición de progreso tecnológico, la ausencia de procedimientos estables de control de calidad y una alta vulnerabilidad a las fluctuaciones en la demanda. Por otra parte, algunas microempresas son más bien un refugio frente a crisis económicas o de empleo. Esto hace que la estructuración de una política para este sector exija identificar las actividades y empresas que tienen un carácter más permanente y estable, y aquellas en las que es posible incrementar la productividad.

El principal objetivo de la política y de los servicios que se provean en apoyo a las microempresas es establecer condiciones más estables de producción y empleo, que favorezcan la acumulación de saberes productivos e incrementos de productividad, y que permitan también mejorar progresivamente las condiciones laborales (estabilidad y protección). En esta línea, debe otorgarse atención prioritaria a los mecanismos de apoyo al posicionamiento de las microempresas en las cadenas productivas, fortaleciendo su interrelación con los proveedores de materias primas, equipos, financiación y servicios a las empresas, por una parte, y los comercializadores, por otra.

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

Una tercera área prioritaria es el establecimiento de una red de apoyo que les permita incorporarse a los procesos de modernización. Esto implica capacitación de trabajadores, información tecnológica, instrumentos de gestión y evaluación y procedimientos de control de calidad. La menor división del trabajo y la alta dependencia de la dedicación exclusiva de sus trabajadores a la producción exigen, por una parte, que esta formación se haga en forma continua, sin sacrificar totalmente el tiempo dedicado a labores productivas y, por otra, que las ofertas de capacitación y asesoría sean lo suficientemente flexibles para atender demandas precisas de empresarios y trabajadores.

Una cuarta área de política tiene que ver con el acceso a la financiación, sobre todo al crédito, tanto para capital de trabajo como para inversión. La oferta de crédito debe ser oportuna y

competitiva y contar con apoyo público para el ofrecimiento de garantías, además de adaptarse a las distintas etapas del proceso productivo (períodos de venta, períodos de maduración, y otras).

También hay que considerar que, las condiciones de trabajo en estos sectores son bastante precarias, no sólo por su carácter frecuentemente informal, sino también por la casi generalizada ausencia de sistemas de protección laboral. La obligatoriedad legal no es ni ha sido suficiente para asegurar la debida protección. Así, resulta conveniente contemplar la posibilidad de crear un régimen diferenciado en lo que respecta a algunas de las cargas laborales no esenciales para la protección, con el fin de dar prioridad a la afiliación de los trabajadores a los sistemas de salud y de pensiones.

Si bien las microempresas enfrentan problemas similares a los de las pequeñas y medianas, el rasgo distintivo de las primeras otorga un mayor énfasis y prioridad a las políticas encaminadas a fortalecer su estabilidad en materia de producción y empleo. En segundo lugar, en la ejecución de las políticas se debe tener en cuenta el alto grado de especificidad de las demandas de apoyo. En efecto, en la inmensa mayoría de los casos, las actividades de este tipo de empresas y ocupaciones tienen una clara orientación local, expresada en la atención de demandas específicas de una localidad y en la dependencia respecto de la provisión local de insumos. En consecuencia, las políticas deben reconocer estas especificidades, y diseñarse y ejecutarse preferentemente a través de actores locales (asociaciones de productores, cooperativas y municipios).

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

En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, tres son sus rasgos distintivos. En primer término, se trata de entidades con mayores niveles de flexibilidad, debido a su tamaño y a las menores inversiones en capital fijo. Esto les permite aprovechar más rápidamente las oportunidades. En segundo lugar, estas empresas viven en un gran aislamiento pese al extendido reconocimiento de la conveniencia de las redes asociativas, los proyectos conjuntos y los acuerdos de complementación. En tercer lugar, la gestión y dirección empresarial recaen casi exclusivamente en el dueño-empresario-gerente. Se enfrentan a mercados de capitales y tecnología y a canales de comercialización caracterizados por fuertes asimetrías de información y costos fijos de diferente naturaleza, que restringen su acceso o elevan sus costos. Algunas de estas desventajas tienden a ser, además, más acentuadas en los mercados internacionales.<sup>71</sup>

La orientación general de la política en favor de las PYME debe basarse en tres principios generales: establecer y desarrollar capacidades técnicas e institucionales que formen parte de un sistema permanente y diversificado de apoyo a las firmas, con instancias de intermediación que faciliten su acceso a los instrumentos disponibles, la aplicación de soluciones específicas y la propia expresión orgánica del perfil de demanda de necesidades. Ello requiere ampliar y profesionalizar la atención al sector de las PYME, que no puede apoyarse en los instrumentos de tipo horizontal o sectorial que atienden a firmas grandes. En segundo lugar, las políticas deben involucrar activamente al empresario en la identificación de sus deficiencias y en la búsqueda de soluciones, dando por sentado que el empresario y la cultura desarrollada por la firma forman parte indisoluble de los problemas y de las soluciones que se han de encontrar. Por último, lo anterior

---

71 En tanto las empresas grandes tienen acceso a fuentes externas de menor costo y mayor plazo, las de menor tamaño deben optar entre fuentes informales o convencionales, de plazos reducidos, costo comparativamente alto y elevadas exigencias de garantías.

demanda una infraestructura y un tejido institucional de base local que actúe como articulador, intermediario y proveedor de servicios de apoyo a las empresas. El objetivo de las políticas públicas debe ser, por lo tanto, la concertación estratégica de actores territoriales orientada a estimular iniciativas locales de desarrollo, sobre la base de redes de interdependencia entre empresas, centros tecnológicos, universidades, gobiernos territoriales y locales y agrupaciones de la sociedad civil.

El apoyo a la modernización productiva de las PYME comprende mejoras en el acceso a la información, a la tecnología, al crédito y a sistemas adecuados de comercialización, estimulando preferiblemente la creación de servicios privados o mixtos para ellas en todos estos campos. En la práctica, estos programas deben fomentar el desarrollo de asociaciones de tales empresas o de nuevas empresas especializadas en la producción de estos servicios (véase el recuadro X.2).

#### Recuadro X.2

#### BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE APOYO A LAS PYME

Entre las orientaciones institucionales que han dado mejores resultados en el fomento de la actividad empresarial de las PYME se destacan algunos de los siguientes principios operativos, que podrían considerarse prácticas recomendables:

- visibilidad e identificación (las firmas pequeñas y medianas deben percibir y reconocer su presencia e importancia, para participar en los programas de apoyo)
- fácil accesibilidad por parte de los empresarios y neta orientación hacia las demandas de las firmas (cercanía y presencia local)
- clara orientación al mejoramiento concreto de la empresa, privilegiando logros evaluables en los ámbitos productivos, comerciales y financieros
- instituciones locales proactivas y con claro compromiso con el desarrollo empresarial local,
- credibilidad (desarrollo de confianza y sentido de pertenencia)
- especialización estratégica de los servicios (priorizando un conjunto clave de acciones)
- vinculación operativa y sinérgica de los instrumentos y actividades de apoyo (no pueden estar concebidos e implementados en forma aislada y desarticulada)
- tendencia hacia la provisión de servicios por agentes privados, preferentemente PYME de consultoría, tecnología y comercialización, estableciéndose pautas y normas de calidad para los prestadores
- adicionalidad (acuerdos institucionales que permiten sumar medidas, generar sinergias, externalidades y ahorro de recursos)
- complementación con el sistema de financiamiento
- actitud favorable al cambio y al aprendizaje continuo como base de construcción institucional; fuerte orientación hacia los resultados, lo cual implica el desarrollo de sistemas activos de incentivos y mecanismos de evaluación del desempeño
- transparencia y responsabilidad (*accountability*)
- cofinanciamiento de los servicios (parte debe correr por cuenta del cliente) y generación de recursos para fondos especiales (iniciar nuevas actividades, estimular nuevas empresas)
- fuerte identidad local, arraigo local, participación institucional local amplia.

### **- Acceso a la información y a la tecnología**

El acceso de las PYME a la tecnología debe visualizarse en un sentido amplio, que abarque los conocimientos sobre procesos productivos (incluidas las normas ambientales y de calidad) y sobre técnicas de administración, gestión y comercialización modernas. Esto exige fomentar empresas especializadas en la difusión y asesoría tecnológica, así como centros de adaptación de tecnologías, manejo de materiales, empaques y diseño de productos.

En las condiciones tecnológicas contemporáneas, el acceso a sistemas informáticos requiere programas de masificación del uso de la computación e Internet, con base en redes especializadas de apoyo a las pequeñas empresas que les permitan acceder a información sobre tecnología, crédito y mercados. Al sector público le cabe estimular estas actividades con programas de telecentros de información local que faciliten a esas empresas el acceso a los instrumentos de fomento y oportunidades de negocios, ferias y exposiciones.

Asimismo, el fomento de la modernización tecnológica de las pequeñas empresas contribuye a avanzar en sistemas de evaluación de desempeño, referenciamiento competitivo (*benchmarking*) y certificación de experiencia comercial y crediticia, con el apoyo de entidades especializadas en estas tareas. Ello facilita la construcción de listas municipales de empresas y talleres calificados, lo que simplifica la compra de bienes y servicios por parte de posibles interesados, gracias a la mayor transparencia del mercado. Ello, a su vez, permite que las empresas participen en las licitaciones del gobierno (central o local), y hace más expedita la evaluación del riesgo crediticio.

Las experiencias de apoyo tecnológico a los pequeños productores rurales indican, en primer lugar, que las actividades de investigación y desarrollo deben privilegiar el apoyo a sistemas productivos integrados en lugar de productos aislados, teniendo en cuenta la sostenibilidad de los ecosistemas. Además, la atención debe centrarse tanto en las fases propiamente agropecuarias de los procesos productivos, como en el manejo posterior a la cosecha (procesamiento, conservación, almacenamiento y transporte). En segundo lugar, que es necesario promover la introducción del progreso técnico tanto en los cultivos comerciales como en los cultivos de subsistencia. En tercer lugar, que la difusión del progreso técnico en la pequeña agricultura requiere desarrollar programas que reduzcan el costo de la energía rural, condición necesaria para su mecanización. Otras actividades complementarias son la introducción de líneas telefónicas fijas y móviles en el campo, el acceso al crédito para la compra de maquinaria y la promoción y formación técnica para el desarrollo de actividades rurales no agrícolas, como las artesanales, comerciales y turísticas.

### **- Acceso al financiamiento**

Las políticas de financiamiento ocupan un lugar privilegiado dentro de las medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Los esquemas y mecanismos básicos de financiamiento han evolucionado paulatinamente desde sistemas de crédito con tasas de interés subsidiadas, otorgados por instituciones públicas de fomento, a esquemas en los que el énfasis recae en el mejoramiento del acceso de las pequeñas empresas al crédito y de los perfiles de plazo de los créditos, eliminando los subsidios a las tasas de interés.

En este nuevo contexto, los componentes de subsidio se concentran en reducir los costos de transacción asociados con numerosas entidades que demandan múltiples operaciones de pequeña escala. Desde el punto de vista institucional, el nuevo enfoque privilegia el desarrollo de una banca pública de “segundo piso”, que opera como mayorista de crédito, y una banca privada comercial de “primer piso”, que se vincula directamente con las empresas.

Los criterios que deberían guiar la operación de las instituciones públicas (de segundo piso) son cuatro:

i) *no redundancia*: esto es, que las líneas de crédito o redescuento sean diferentes de las que están disponibles en el mercado o, siendo similares, tengan un alcance cuantitativo mayor;

ii) *focalización*: que los fondos lleguen a empresas que cumplen determinadas características que las hacen objeto de la política de fomento;

iii) *adicionalidad*: asegurar que se trate efectivamente de un incremento en el total de fondos disponibles para las pequeñas empresas y no de recursos que hubieran obtenido de todos modos, a través del crédito de proveedores o de crédito comercial, y

iv) *neutralidad*: que supone descartar objetivos sectoriales u otros de índole selectiva, haciendo depender enteramente el acceso al crédito de la evaluación de la calidad crediticia de los deudores que realice la banca privada o los aseguradores colectivos. Aunque estos criterios introducen mayor racionalidad técnica en la política de crédito a las PYME, muchas veces resultan insuficientes para superar las asimetrías de información y riesgo que limitan el financiamiento de este segmento mayoritario de empresas.

Las dificultades de información respecto de la calidad de las PYME como sujetos de crédito y el hecho de que los riesgos característicos de este segmento son más elevados,<sup>72</sup> constituyen obstáculos importantes. Frente a ellos es necesario promover esfuerzos orientados a apoyar la elaboración de estados financieros y contables y la capacitación administrativa para la gestión y elaboración de proyectos. Además, en relación al crédito otorgado, las instituciones deben hacer un esfuerzo para evaluar la capacidad de pago de las pequeñas empresas.

Para enfrentar el mayor riesgo relativo que presenta este segmento de empresas se han utilizado principalmente dos mecanismos de absorción de riesgos: los fondos de garantía (o avales) y los seguros de crédito. El principal inconveniente del primero de ellos radica en que, cuando sus recursos son sólo estatales, tienden a ser objeto de uso indebido, en ocasiones con fines políticos, por parte de los receptores y oferentes de crédito. Con ello se compromete el capital del fondo y su operación se ve limitada por el agotamiento de sus recursos. Por este motivo, el diseño de estos fondos debe comprender también el aporte de recursos de las instituciones financieras y las coberturas ofrecidas deben mantener el incentivo de los bancos a evaluar correctamente los riesgos de crédito. Por su parte, los seguros de crédito son muy incipientes en la región y su desarrollo está condicionado por el mayor riesgo relativo que, en cualquier caso, presentan las pequeñas empresas.

Los mecanismos arriba mencionados pueden ser efectivos en el financiamiento de operaciones corrientes con empresas de menor tamaño, pero insuficientes cuando se trata de financiar la inversión y proveer recursos de capital. Dos instrumentos aplicados en la región son el arrendamiento con opción de compra (*leasing*) y las sociedades de capital de riesgo, ambos en escala todavía limitada, especialmente en relación con pequeñas y medianas empresas.<sup>73</sup>

Los mayores costos de operar en mercados locales de tamaño reducido (escalas mínimas) y los riesgos propios de la actividad agropecuaria, exigen medidas mucho más activas, orientadas a la creación o fortalecimiento de instituciones volcadas hacia el financiamiento rural —banca rural privada o mixta o cooperativas de crédito— o subsidios especiales a las operaciones de la banca comercial en las zonas apartadas (por ejemplo, un pago fijo por crédito a productores pequeños).

En síntesis, los servicios financieros a las PYME deben prestarse mediante una institucionalidad compuesta de una combinación adecuada de entidades públicas y privadas. El propósito es que tales entidades ayuden a la creación de mercados financieros para pequeños y

<sup>72</sup> O son percibidos de esa forma, debido al mayor grado de competencia que allí existe, así como a la menor disponibilidad de garantías reales para resguardar la recuperación de créditos

<sup>73</sup> El primero permite paliar la carencia de garantías reales. Los instrumentos de capital de riesgo se adecuan al carácter innovador de las iniciativas entre estas empresas, permitiéndoles concentrarse en la gestión productiva al independizar relativamente el costo de capital de las fluctuaciones de corto plazo del mercado financiero.

medianos empresarios, con el apoyo de políticas que contribuyan a la reducción de los costos de transacción, de los márgenes que cobran los fondos de garantías y de las primas de seguro de crédito. Esta tarea requiere subsidios directos del Estado y una institucionalidad adecuada por cuanto acarrea riesgos y tiene externalidades que se traducen en una mayor generación de empleo. Ante la renuencia del sector privado a desarrollarla, la mayoría de las experiencias se han iniciado con una importante responsabilidad de instituciones públicas en la prestación directa de estos servicios. El desafío es establecer una forma de asignación de los subsidios que incentive al sector privado a participar activamente en esta labor de fomento, contribuyendo a desarrollar mercados financieros para las PYME. Cuando la prestación de los servicios continúa a cargo del Estado, es necesario, además, que se establezcan mecanismos institucionales que permitan independizar el manejo de esas entidades de presiones políticas cotidianas.

### **- Acceso a canales de comercialización**

Las PYME requieren de un horizonte de mercado amplio, tanto nacional como internacional. Esto exige un acceso fluido a información sobre nuevos mercados locales y externos y sobre modalidades de comercialización, que les permita escoger canales y nichos apropiados. Dado el tamaño de las firmas y la complejidad de estas tareas, la política pública puede contribuir, articulando y difundiendo la oferta existente y mejorando la cantidad y calidad de estos servicios (estudios de mercado, identificación de requisitos para participar en ellos, uso de redes informáticas con propósitos comerciales, y otros).

Las medidas en esta área incluyen la elaboración de una estrategia de internacionalización de las PYME que aproveche los espacios regionales de integración como plataforma de lanzamiento en el comercio exterior. Para las que ya exportan, es necesario entablar relaciones con grandes distribuidores, crear actividades de promoción, abrir nuevos mercados y generar alianzas estratégicas con empresas del exterior. Un tema esencial en el contexto actual de apertura es la adopción de estándares de calidad, homogeneidad y precio y el cumplimiento de las normas técnicas y ambientales.

Otro conjunto de medidas se relaciona con la producción de insumos para empresas grandes, la especialización complementaria, la cooperación entre PYME y el desarrollo de servicios a las empresas. Las políticas de apoyo en este campo deben concentrarse en reducir los costos de transacción, mejorando los mecanismos y modalidades de la cooperación entre empresas grandes y PYME, y aumentar sus ventajas evitando cuellos de botella comunes y estimulando la asociatividad.

En el sector rural, es prioritario el fomento de asociaciones de productores que participen activamente en tareas de procesamiento y comercialización<sup>74</sup> o actúen en forma mancomunada en las negociaciones con la agroindustria o los intermediarios comerciales, a fin de entablar una relación activa entre la agroindustria y la pequeña producción. Un elemento que amerita, por lo tanto, mayor atención es el desarrollo de mecanismos de subsidio temporal a nuevas empresas, creadas por asociaciones de campesinos y orientadas a la comercialización, el procesamiento agroindustrial y la integración con agroindustrias dinámicas.

Dado el carácter monopsonico u oligopsonico de la mayoría de los mercados de productos agropecuarios a nivel rural, es esencial establecer sistemas modernos de información sobre precios, que lleguen hasta las localidades más remotas, para evitar que las prácticas comerciales tradicionales se traduzcan en precios muy reducidos para los productores. Las asociaciones de productores a nivel local ya mencionadas, son también importantes con este fin. Puede ser

<sup>74</sup> En muchos países avanzados, la creación de cooperativas o asociaciones de productores ha permitido controlar redes no sólo regionales sino también nacionales de distribución de productos agropecuarios, algunas de las cuales han penetrado además en los mercados externos. También existen ejemplos de ello en países de la región.



conveniente además mantener algunas formas de intervención, directa o indirecta, del sector público en mercados locales de productos no perecederos, en los cuales la producción campesina tenga un peso significativo, cuando se evidencien problemas de abuso de posiciones dominantes.

## 2. Educación

Las reformas educacionales deben mejorar la equidad en la oferta educativa, en el rendimiento escolar y en las posibilidades de inserción productiva futura de los educandos.

El desafío es doble. En el sistema formal hay que hacer menos segmentada la calidad de la educación, al mismo tiempo que se mejoran las condiciones de acceso al sistema educativo.

Esto exige políticas compensatorias hacia zonas de menor rendimiento escolar; programas que mejoren el acceso de los pobres a la educación formal; programas focalizados de apoyo al rendimiento educativo de los más vulnerables; y movilización de la comunidad para mejorar las condiciones de su demanda educativa.

### i) Demanda educativa y participación de la comunidad

La equidad y la calidad no dependen sólo del monto y combinación de los insumos, sino también de cómo las escuelas y las familias capitalicen tales recursos para generar dinámicas que aumenten sostenidamente los rendimientos educativos. Tradicionalmente se trata de mejorar la eficacia con políticas ligadas a la oferta educativa: insumos materiales, prácticas de instrucción, textos escolares, entre otras, pero no debe olvidarse que casi el 60% del rendimiento diferencial obedece a factores extraescolares (Banco Mundial, 1995); Fuller y Clarke, 1994 y que "el clima educacional del hogar (años de estudio de los adultos del hogar) es el factor de mayor incidencia en los logros educacionales de los niños, explicando entre 40% y 50% del impacto que ejercen las características del contexto socioeconómico y familiar": ... la capacidad económica (distribución del ingreso per cápita de los hogares) explica entre 25% y 30%, incidiendo en tercer lugar la infraestructura física de la vivienda (hogares hacinados y no hacinados) y, por último, el nivel de organización familiar (cuyos extremos son los hogares con jefatura femenina sin cónyuge y aquellos integrados por ambos cónyuges casados) (Gerstenfeld y otros, 1995).

Los estudiantes más pobres suelen desenvolverse en un clima educacional menos propicio para la continuidad en el sistema escolar y los logros educativos, y el rendimiento educativo está ligado también a los contextos socioculturales predominantes en las escuelas. Así, por ejemplo, en Uruguay el 21.0% de alumnos provenientes de un contexto sociocultural muy favorable lograban un desempeño altamente satisfactorio en matemáticas, en contraste con un 2.0% de los que provenían de un contexto sociocultural considerado muy desfavorable. En lengua materna, los resultados eran de 41.9% y 5.0% respectivamente (Gobierno de Uruguay, 1996).

Para mejorar las condiciones de demanda es preciso movilizar a actores diversos, insertos en la vida de la comunidad, para construir una red de apoyo para los niños y jóvenes de familias residentes en zonas de bajos ingresos.

La comunidad puede detectar insuficiencias y participar en el mejoramiento de la gestión. Una comunidad informada y movilizadora puede tornarse un aliado estratégico del proceso pedagógico. Su adquisición de información y ejercicio de poder (*empowerment*) puede promover una demanda educacional más potente y mejor escuchada, y ser un estímulo para impulsar enfoques innovadores.

## ii) Continuidad educativa: inversión viable y oportuna

La mejora de los logros educativos de los pobres requiere de continuidad educativa, que se expresa en la asistencia efectiva a clases, la progresión a lo largo del proceso (minimización de la repitencia), y la permanencia en el sistema (no deserción).

Un diagnóstico general dice que los sistemas educativos de la región muestran altas tasas de ingreso y poca continuidad, con altos niveles de repitencia, deserción e inasistencia escolar. Estos problemas están concentrados en las zonas más deprimidas o dispersas, y en las familias con menores ingresos.

Para alcanzar la meta de la continuidad educativa (véase el cuadro X.1), los países con logros incipientes deberán concentrarse en garantizar la cobertura y la continuidad en el nivel básico, mientras que aquellos que tienen sistemas educativos más desarrollados deberán preocuparse de asegurar la continuidad en el nivel secundario.

Cuadro X.1

### TASAS DE MATRÍCULA EN DISTINTOS NIVELES

País	Tasas de matrícula (%)				
	Primaria (neta)		Secundaria (bruta)		Superior
	Niños 1995	Niñas 1995	Niños 1991-1994	Niñas 1991-1994	(bruta) 1991-1994
América Latina y el Caribe					
Argentina	99	89	66	70	36
Bolivia	97	93	40	34	22
Brasil	86	88	42	49	11
Chile	86	85	66	70	27
Colombia	96	65	59	70	18
Costa Rica	89	91	47	51	30
Cuba	99	100	70	79	14
Rep. Dominicana	79	83	34	47	18
Ecuador	98	89	54	56	20
El Salvador	95	63	27	30	15
Guatemala	91	46	25	23	8
Haití	52	21	22	21	1
Honduras	85	86	29	37	9
Jamaica	100	96	62	70	6
México	99	99	57	58	14
Nicaragua	78	81	40	47	10
Panamá	99	96	63	68	28
Paraguay	89	90	38	40	10
Perú	99	90	78	70	31
Trinidad y Tabago	84	84	74	78	8
Uruguay	94	94	74	88	27
Venezuela	98	83	29	41	29

**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *World Cultural Report, 1998*, París, 1998.

La continuidad educativa exige una educación pertinente y de calidad. Si es pertinente se justifican —tanto para los alumnos de bajos ingresos como para sus familias— los costos de oportunidad que implica mantenerse en el sistema escolar. Si es de calidad, promueve mayores

logros y motivaciones en los propios educandos, fomentando la permanencia en el sistema, con rendimientos progresivos.

Para lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella, se exige asignarles además de una educación de buena calidad, un horario más extenso de clases que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa abandonar alguna inserción laboral (Franco y otros, 1998).

El esfuerzo requerido para incrementar la continuidad educativa es económicamente viable. Es preciso aumentar el gasto anual en la educación secundaria en un 0.5% a un 1% del PIB. Los países con menor tasa de escolarización secundaria necesitan mayores recursos, pero se trata también de una meta alcanzable.<sup>75</sup> El mayor esfuerzo debe concentrarse en reincorporar a la enseñanza media al alto porcentaje de desertores que no estudian ni trabajan y cuya reinscripción entraña, por lo tanto, un muy bajo costo de oportunidad (véase el recuadro X.3).

### Recuadro X.3

#### NIÑOS Y JÓVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN: UN BAJO COSTO DE OPORTUNIDAD PARA LA CONTINUIDAD EDUCATIVA

A comienzos de los años noventa, alrededor del 13% de los niños y adolescentes de 13 a 17 años (edades en que deberían estar asistiendo a la educación media) en las zonas urbanas, y cerca del 23% en las zonas rurales no estaban estudiando ni trabajando. Estos porcentajes se aproximan al 20% y 30%, en las respectivas zonas geográficas, para el caso de niños y adolescentes que residen en el cuartil de más bajos ingresos.

Si se logra incorporar y retener a este grupo de la población en el nivel secundario, probablemente podrían alcanzarse las metas propuestas. Dado que dicha población objetivo se encuentra prácticamente ociosa, vale decir, sin costos de oportunidad sociales y personales, en cierto sentido resulta más viable llegar al ritmo requerido. En otras palabras, las ventajas de incorporar a este grupo a la enseñanza regular en el ciclo secundario son más que evidentes.

No obstante, las características de este grupo de la población plantean fuertes desafíos a la política social y educacional. Por acción u omisión, las actuales políticas no han podido prevenir ni remediar que existan elevadas proporciones de niños y jóvenes que no están estudiando, y para quienes no hay costo de oportunidad que justifique su deserción del sistema escolar, dado que no trabajan.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad (LC/G.1919), Santiago de Chile, 1996.

La continuidad en el ciclo medio garantiza un mayor aprendizaje e integración simbólica en sus beneficiarios y tiene dos beneficios adicionales que la hacen más oportuna que cualquier inversión alternativa.

En primer lugar, invertir en la educación media en el tramo de edad correspondiente es económicamente conveniente y produce mayores externalidades positivas que los programas compensatorios equivalentes (véase el cuadro X.2). Tal inversión mejora el desarrollo cultural y social de los jóvenes; complementa actividades llevadas a cabo en otros ámbitos como la educación en salud, sexual, y otras; contribuye a mejorar el clima educacional de los hogares y su capacidad de socialización, y proporciona una preparación intelectual para aspirar a niveles superiores de educación.

<sup>75</sup> Véase Labarca (1996), donde se presenta un cálculo de relación costo-tiempo para aumentar la continuidad educativa en distintos países de la región agrupados según el nivel de escolaridad.

En segundo lugar, dada la incidencia del nivel educativo de los padres en el que alcanzarán sus hijos, completar la secundaria contribuirá a mejorar el clima educativo cuando los actuales educandos sean los padres de la nueva generación.

Cuadro X.2

**VALOR ACTUALIZADO DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS PARA ADULTOS (EQUIVALENTES A EDUCACIÓN SECUNDARIA) COMPARADO CON EL VALOR DE CUATRO AÑOS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA CONVENCIONAL**

(En dólares)

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

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

**Nota:** El valor actualizado de la educación se ha estimado con una tasa de actualización del 10% anual sobre el gasto en 1990. El valor actualizado de los programas compensatorios se ha estimado sobre la base de los salarios mínimos de 1994, con una tasa de actualización del 0.8% mensual.

### iii) Una tarea pendiente: la situación de los docentes

La reforma educacional depende en importante medida del compromiso de los docentes, pero la profesión docente ha perdido protagonismo y, en muchos países, ha caído su nivel de profesionalización.

Si bien el incremento salarial de los docentes ha absorbido al menos 3 de cada 4 dólares en el aumento del gasto social destinado a educación durante la década de 1990 en los países de la región, los salarios siguen siendo bajos. Esto obliga a muchos docentes a realizar una doble jornada laboral para alcanzar un ingreso suficiente, lo que afecta el tiempo destinado a preparar clases, atender alumnos, reciclar sus conocimientos y metodologías, y programar actividades pedagógicas. Asimismo, los bajos salarios desmotivan y refuerzan la apatía y la rutinización del ejercicio pedagógico.

En promedio, el ingreso anual de los maestros de la enseñanza pública en la región alcanza a sólo una quinta parte del que obtienen los profesores en los países desarrollados con igual número de años de experiencia y de horas trabajadas, diferencia que se correlaciona con la brecha entre los PIB de ambos grupos de países. Pero la relación entre el ingreso de los docentes y el de otros grupos de profesionales es menor en los países industrializados que en la región. Como puede verse en el cuadro X.3, en la mayoría de los casos la remuneración de los docentes latinoamericanos es entre 25 y 50% menor que la de los demás profesionales y técnicos asalariados, y menor aún que el promedio de los asalariados. Más todavía (y como se observa en el cuadro X.4), en aquellos países de la región donde la incidencia de la pobreza es mayor, una alta proporción de los profesores vive en hogares pobres o en situación de alta vulnerabilidad económica. Esto no sólo es crítico desde el punto de vista material, sino también en el plano simbólico, porque implica un desfase muy marcado entre el aporte de los docentes a la sociedad y lo que reciben de ella.

**Cuadro X.3**  
**AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): REMUNERACIÓN PROMEDIO EFECTIVA<sup>a</sup> Y ESTANDARIZADA,<sup>b</sup> HORAS TRABAJADAS<sup>c</sup> Y NÚMERO DE AÑOS DE EDUCACIÓN<sup>d</sup> DE LOS PROFESORES, LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS Y LA POBLACIÓN ASALARIADA TOTAL Y DEL SECTOR PÚBLICO**

País	Año	Total profesores				Profesores				Total profesionales y técnicos <sup>f</sup>		Total población asalariada	
		Públicos		Total		De primaria <sup>e</sup>		De secundaria		Total	Públicos	Total	Públicos
		Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos	Total	Públicos
Bolivia	1997	Remuneración promedio efectiva	2.4	2.4	2.4	2.3	2.5	2.6	2.5	7.1	6.2	3.3	3.5
		Remuneración promedio estandarizada	4.8	4.7	4.4	4.3	5.5	5.5	5.5	8.1	7.6	3.6	4.9
		Horas semanales trabajadas	25	25	26	26	22	22	22	42	40	46	37
		Años de educación	14.6	14.6	14.5	14.4	15.0	14.9	14.9	14.3	15.1	10.1	13.3
Brasil	1996	Remuneración promedio efectiva	4.2	4.2	3.3	3.4	5.6	5.4	5.4	8.1	9.4	4.2	6.2
		Remuneración promedio estandarizada	6.7	6.5	5.3	5.4	9.0	8.3	8.3	9.5	11.7	4.7	7.8
		Horas semanales trabajadas	29	30	29	29	31	32	31	41	37	43	37
		Años de educación	12.2	12.3	11.3	11.3	13.8	13.8	13.8	12.1	12.6	6.8	9.8
Chile	1995	Remuneración promedio efectiva	6.7	6.3	6.6	6.3	7.2	6.1	6.1	15.4	10.1	5.3	6.7
		Remuneración promedio estandarizada	8.0	7.7	7.8	7.8	8.4	7.4	7.4	14.9	10.4	5.0	7.0
		Horas semanales trabajadas	39	37	39	37	39	38	38	46	44	48	44
		Años de educación	15.8	15.5	15.6	15.2	16.5	16.3	16.3	15.6	14.8	10.1	12.8
Costa Rica	1997	Remuneración promedio efectiva	7.9	8.2	8.0	8.3	7.7	8.1	8.1	9.2	10.4	5.2	7.9
		Remuneración promedio estandarizada	10.1	9.8	10.4	10.2	9.6	9.1	9.1	9.5	10.5	5.1	8.0
		Horas semanales trabajadas	38	39	38	39	38	40	38	46	46	48	46
		Años de educación	14.5	14.6	14.2	14.3	15.0	15.1	15.0	13.3	14.0	8.3	11.9
Ecuador (urbano)	1997	Remuneración promedio efectiva	3.3	3.3	3.4	3.6	3.2	3.0	3.0	5.6	4.7	3.1	3.9
		Remuneración promedio estandarizada	3.7	3.6	3.9	3.9	3.4	3.2	3.2	5.6	4.7	3.1	4.0
		Horas semanales trabajadas	41	42	40	41	43	43	43	46	45	47	44
		Años de educación	15.3	15.3	14.7	14.7	16.2	16.2	16.2	15.1	15.6	10.6	13.5
Panamá	1997	Remuneración promedio efectiva	6.6	7.1	5.7	6.1	8.2	8.8	8.8	9.8	10.2	5.1	7.3
		Remuneración promedio estandarizada	8.1	8.5	6.9	7.2	10.1	10.8	10.8	10.1	10.6	5.3	7.8
		Horas semanales trabajadas	38	38	37	38	39	39	39	45	43	45	43
		Años de educación	15.3	15.2	14.2	14.0	17.4	17.4	17.4	14.7	15.1	10.6	12.7
Paraguay (urbano)	1996	Remuneración promedio efectiva	3.9	4.0	3.3	3.4	4.7	4.9	4.9	6.2	6.0	3.1	4.3
		Remuneración promedio estandarizada	5.0	4.8	4.1	3.9	6.2	6.1	6.1	6.6	7.1	3.2	5.1
		Horas semanales trabajadas	35	37	36	39	33	34	34	47	42	49	42
		Años de educación	14.8	14.6	14.0	14.1	16.0	15.5	15.5	14.5	15.1	9.3	12.6
Uruguay (urbano)	1997	Remuneración promedio efectiva	4.5	4.2	4.4	4.3	4.5	4.1	4.1	8.4	7.4	4.5	5.4
		Remuneración promedio estandarizada	6.8	6.6	6.8	6.7	6.7	6.4	6.4	8.9	8.2	4.9	6.0
		Horas semanales trabajadas	32	32	31	31	33	32	32	44	43	44	43
		Años de educación	13.6	13.5	13.3	13.8	13.8	13.1	13.1	13.3	13.4	9.2	10.3

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas. Nº de venta S.99.II.G.4.

<sup>a</sup> Remuneración promedio mensual, en múltiplos de la línea de pobreza, para el número de horas semanales trabajadas. <sup>b</sup> Remuneración promedio mensual, en múltiplos de la línea de pobreza, estandarizada sobre la base de una jornada semanal de 44 horas. <sup>c</sup> Se refiere al promedio de horas semanales trabajadas. <sup>d</sup> Corresponde al promedio de años de estudio. <sup>e</sup> Incluye a los profesores de la enseñanza preescolar. <sup>f</sup> Excluye a los profesores de la enseñanza primaria y secundaria.

**Cuadro X.4**  
**AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA<sup>a</sup> Y LA VULNERABILIDAD<sup>b</sup> ENTRE LOS PROFESORES,  
 LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS Y EL TOTAL DE LOS ASALARIADOS<sup>c</sup>**  
 (En porcentajes)

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

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

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

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

<sup>c</sup> Las cifras en negritas corresponden al porcentaje de ocupados que residen en hogares vulnerables.

<sup>d</sup> Incluye a los profesores de la enseñanza preescolar.

<sup>e</sup> Excluye a los profesores de la enseñanza primaria y secundaria.

La distancia entre calidad requerida y calidad existente de los recursos humanos aumenta allí donde los ingresos decrecen. Como en toda actividad, sujeta al mercado también aquí los mejores profesionales eligen mejores remuneraciones o condiciones generales de trabajo. Así, "la consecuencia es que los peores maestros son puestos al servicio de las escuelas situadas en zonas de estratos bajos que son, justamente, las que requerirían un mejor personal docente para enfrentar las graves dificultades que tienen los alumnos que concurren a ellas."<sup>76</sup> El problema de la calidad docente se relaciona con la estratificación. No sólo se trata de docentes con mayor o menor capacitación, sino también con diferente disposición y expectativas respecto de las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos: "numerosas investigaciones han demostrado que los maestros que sirven en áreas deprivadas ingresan a ella dominados por un gran 'fatalismo' acerca de las posibilidades de éxito de los niños que deben atender", lo que "se convierte en una profecía autocumplida puesto que lleva a prestar muy poca atención a aquellos que, desde el principio, demuestran dificultades importantes de aprendizaje por considerarlas insuperables." (Solari, 1994, p. 43).

En las diversas reformas educativas, la receptividad de los docentes tiene una importancia creciente. No pocas veces los profesores son percibidos por los gobiernos como parte de una estructura burocrática ineficiente, corporativamente protegida, que sobrevive en un pacto de mediocridad. Se piensa que quienes ingresan a la carrera docente, salvo unos pocos "extremistas vocacionales", lo hacen porque no hubiesen podido optar por profesiones más prestigiosas. Desde otra perspectiva, los docentes integran la "dimensión micropolítica" de la institución pedagógica, y la resistencia al cambio viene dada por tradiciones pedagógicas influidas por perspectivas ideológicas, intereses y valores consolidados, modalidades organizativas y estilos de gestión cristalizados y conflictos de poder entablados entre grupos que interactúan en los centros formadores (Suárez, 1998, p. 103).

Incorporar a los educadores a la reforma es fundamental y obliga a fortalecer la profesión generando nuevos incentivos, proveyendo formación permanente y premiando el mérito, "desde recompensas materiales que se adicionan a los salarios, como por ejemplo las 'horas para la definición y puesta en marcha de proyectos institucionales' o los 'incentivos a la productividad', hasta sanciones simbólicas que refuerzan la conveniencia de participar o aceptar la propuesta" (Suárez, 1998, p. 97).

Los cambios en la condición docente que se requieren son:

- Mejorar las retribuciones, en relación con los esfuerzos de capacitación y el compromiso con la reforma.
- Favorecer la recuperación de la autoestima profesional promoviendo un mayor reconocimiento social de su papel en la sociedad.
- Establecer acuerdos con los gremios sobre mejoras en la formación docente.
- Fijar conjuntamente normas de rendimiento en el trabajo, y de calidad y actualidad en las prácticas pedagógicas y, sobre esa base, avanzar en mejoras salariales y otras compensaciones.

---

<sup>76</sup> En Brasil actualmente se está creando el Fondo para la Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valoración del Magisterio. Esto último para asegurar una inversión mínima por alumno y mejorar la remuneración de los docentes en las regiones más pobres (Solari, 1994, p. 31).

#### **iv) La difusión de nuevas fuentes de conocimiento y aprendizaje**

La difusión masiva del video, los *softwares* informáticos, la televisión por cable y el intercambio interactivo de información a distancia, cambian la distribución de canales de formación y transmisión de conocimientos para niños y jóvenes. Si bien el acceso a estos bienes y servicios está socialmente estratificado en la región, tiene un ritmo de renovación tecnológica que conduce a su abaratamiento acelerado y, con ello, a un acceso masivo a tales recursos formativos e informativos.

Lo anterior impulsa a priorizar las capacidades de aprendizaje por sobre los conocimientos adquiridos.

El receptor es, muchas veces, un consumidor activo o procesador de información obligado a desarrollar habilidades intelectuales para poder manejar y absorber los nuevos bienes culturales, y debe aprender a discernir y seleccionar entre una oferta muy amplia .

En este contexto, la escuela debe, por una parte, movilizar la industria multimedia para ganar en motivación y en expresividad; por otra, mantener el espíritu crítico frente al efecto de dispersión que suele ejercer el consumo de bienes audiovisuales, insistiendo en la sedimentación de la experiencia de aprendizaje.

El uso de recursos audiovisuales dentro de la sala de clases constituye una herramienta, ya que la capacidad de atención, motivación y absorción de los educandos puede aumentar considerablemente, permitiendo organizar la actividad de aula de manera más horizontal y conversacional, a partir de ese material. Otro elemento fundamental es la difusión de equipamiento y capacitación en informática en las escuelas. Varios países de la región han invertido en ello esfuerzos importantes (véase el recuadro X.4), pero todavía es necesario avanzar mucho más. La disposición y uso de computadores abre opciones de aprendizaje y acceso a información a los alumnos y los familiariza con los lenguajes y usos informáticos, lo que resulta indispensable para acceder a la educación superior, a los empleos productivos, a las nuevas formas de intercambio simbólico y a la intercomunicación a distancia. Se ha dicho que la nueva división entre informatizados y no informatizados es la versión actual de la clásica brecha entre alfabetizados y analfabetos.

#### **v) La educación frente al tema de la igualdad y la diferencia**

Las tradicionales tensiones entre igualdad y diferencia tienen su correlato en los actuales cambios educativos y, sobretudo, en el abandono de la llamada "simultaneidad sistémica" (Gvirtz y Narodowski, 1988, pp. 39-56), que suponía que todos los educandos son esencialmente iguales, tienen las mismas posibilidades de aprender, encuentran similar utilidad a los mismos contenidos, lo que por ende inclina a sostener que el contenido estandarizado promovería mayor igualdad de oportunidades.

La educación no sólo tiene que transmitir valores igualitarios y de respeto a la diversidad, sino también encarnar ese equilibrio en su propia flexibilidad curricular. Así, la equidad exige hacer convivir la vocación igualitaria con la atención a las diferencias. Para lo primero se debe asegurar cobertura universal progresiva en el ciclo escolar hasta la educación media, y reducir las brechas de calidad de la educación según origen socioeconómico. Para lo segundo, deben realizarse adaptaciones programáticas para grupos específicos (incluyendo el bilingüismo donde corresponda), buscar la pertinencia curricular en función de las realidades territoriales, y asignar recursos especiales a las zonas de mayor vulnerabilidad social y precariedad económica.



## Recuadro X.4

**LA INFORMATIZACIÓN EN LA EDUCACION FORMAL: EJEMPLOS NACIONALES**

Si bien América Latina y el Caribe atraviesan por una etapa experimental en relación al uso de la informática y de medios de comunicación social en los procesos educativos, éstos son ampliamente reconocidos por su utilidad en la organización de conocimientos y en la adquisición de destrezas prácticas. Facilitan, además, la inclusión del contexto familiar inmediato en el proceso educativo. Es por esta razón que distintos países de la región han desarrollado importantes experiencias en este campo.

En Brasil, el "Programa Nacional de Informática en Educación" (ProInfo), implementado por el Ministerio de Educación y Deportes tiene por objetivo equipar con computadores a todas las escuelas con más de 150 alumnos y que tengan cursos de quinto a octavo año de enseñanza básica y media, a fin de promover el desarrollo de la informática como instrumento de apoyo al proceso de enseñanza y aprendizaje, la capacitación docente y a la modernización de la gestión escolar. Respecto de medios de comunicación, el "Programa Nacional de Educación a Distancia: TV Escuela" tiene por objetivo apoyar la actividad docente de la red pública de enseñanza en aspectos de metodologías, tecnologías de enseñanza y material de apoyo para el trabajo en la sala de clases, a través de un canal de televisión dedicado exclusivamente a la educación. Iniciado en 1995, hasta julio de 1996 el Programa había logrado alcanzar una cobertura de 45 mil escuelas públicas en todo el país y más las 2.004 horas de emisión.

En Costa Rica, el "Programa de Informática Educativa" (PIE MEP-FOD) desarrollado desde 1988 por el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo en todo el país, busca mejorar la calidad de la educación mediante el uso de computadoras en la escuela primaria pública costarricense. Está dirigido a estudiantes de preescolar, primero y segundo ciclos de la Educación Básica. Después de diez años de funcionamiento, atiende anualmente a casi la mitad de estudiantes de enseñanza primaria del país y a más de 7 mil maestros y autoridades educacionales.

En Chile, el proyecto "Red Enlaces", desarrollado por el Ministerio de Educación tiene por objetivo establecer una red interescolar de comunicaciones a través de computadores entre alumnos, profesores y profesionales de otras instituciones relacionadas con la educación. Iniciado en forma experimental en 1992, al año 1998 se contabilizaba un total de 955 liceos y más de dos mil escuelas interconectadas a través de esta red, teniendo como meta atender 5.300 establecimientos al año 2000. Sus principales beneficios, detectados por las pruebas estándares de medición de la calidad educativa en 1993 y 1995, han sido el incremento en la creatividad y mejoría de la comprensión lectora en alumnos de 8° básico al cabo de un año de permanencia en Enlaces.

En el caso de México destacan los proyectos "Telesecundaria" y "Red Satelital de Televisión Educativa" (EDUSAT), desarrollados ambos por la Secretaría de Educación Pública. El primero de ellos, iniciado en 1968, tiene por objeto fortalecer por medio de programación televisiva la educación de jóvenes pertenecientes a localidades rurales y marginadas de todo el país, operando actualmente en 13 mil planteles y beneficiando a cerca de 800 mil alumnos y 38 mil maestros. En el caso del segundo, implementado desde 1995, emite programas sobre temas científicos, culturales, históricos, pedagógicos e informativos a planteles escolares y otras instituciones educativas, completándose en 1998 la instalación de un total de 33.500 equipos en todo el país y más de 15 mil horas de programación televisiva.

**Fuente:** PREAL. "Mejores Prácticas de Política Educativa y Reforma Educativa". En: <http://www.preal.cl>.

La educación debe dar especial importancia a la diversidad, tanto histórica como cultural, y "al reconocimiento del Otro, comenzando por la comunicación entre varones y mujeres o entre jóvenes de edades diferentes, para extenderse a todas las formas de comunicación intercultural". Debe existir la voluntad de corregir la desigualdad de situaciones y oportunidades. Pues "mientras el modelo clásico construía una jerarquía social fundada en el mérito y no en el origen, este nuevo modelo parte de la observación de las desigualdades de hecho, y busca corregirlas activamente, lo que introduce una visión realista y no idealizada de las situaciones colectivas y personales..." (Touraine, *op. cit.*, pp. 330-331).

Hay que lograr mayor calidad y mayor pertinencia en contextos socioculturales heterogéneos, realizando innovaciones en zonas donde la mayoría de los alumnos proviene de grupos étnicos cuya lengua materna no es la dominante y logrando la adaptación de contenidos programáticos a la cultura local. Pero debe cuidarse que ello no implique una segmentación de oportunidades en el mercado laboral.

La atención a las diferencias no sólo tiene un corte étnico, sino también de segmento social, geográfico y de género. Por lo mismo, las innovaciones en el currículo y en las formas de relación entre docentes y alumnos también deben atender las especificidades de estos cortes para evitar la discriminación y mejorar la pertinencia.

### **3. Salud <sup>77</sup>**

La reforma del sector de la salud pretende lograr mayor equidad, eficiencia y eficacia en la formulación de políticas de salud y en la regulación, financiamiento, gestión y provisión de la atención sanitaria.

Si se desea avanzar, se requieren ciertos desplazamientos de énfasis: i) desde un enfoque estrictamente sectorial a uno que contemple la acción intersectorial; ii) desde un Estado ineficiente a uno promotor, regulador y eficiente; iii) desde una gestión centralizada a una descentralizada y autónoma; iv) desde un gasto público sin control y mecánico a otro controlado y que priorice las necesidades de los más pobres; v) desde acciones cuyo efecto se desconoce a programas y proyectos adecuadamente evaluados según metodologías que relacionen el costo con el resultado.

Para estos efectos resultan cruciales los siguientes componentes de política: i) la acción intersectorial y multisectorial en salud; ii) el diseño y la aplicación de una canasta básica de atenciones de salud; iii) la focalización de programas y acciones de salud; iv) el reconocimiento de la creciente diversidad de agentes y roles en cuanto a financiamiento, regulación, gestión y provisión de servicios de salud; v) el desarrollo de la capacidad de monitorear los problemas prioritarios de salud en diferentes sectores sociales; y vi) la inversión en infraestructura sanitaria básica.

#### **a) La combinación público-privada**

Si bien la presencia gubernamental es esencial en el sector de la salud, muchas de sus funciones pueden cumplirse mediante actividades de regulación más que de ejecución directa. Establecer mecanismos de "tercer pagador" es un paso esencial para aumentar la eficiencia y la equidad de los sistemas de salud.

No hay una combinación correcta o definitiva de los sectores público y privado en el campo de la salud. Toda propuesta en tal sentido debe adecuarse a la estructura del sistema de salud existente, y a la voluntad y libertad de acción de los gobiernos. Esto no impide, sin embargo, sugerir a los países criterios estratégicos que podrían adaptar y aplicar dentro de ese marco. Hecha esta consideración, y dados los problemas generales de ineficiencia e inequidad, las siguientes recomendaciones estratégicas apuntan a revertir las posibles tendencias negativas de la combinación público-privada, después de armonizarlas con las situaciones nacionales específicas.

La reforma debe incluir el desarrollo de sistemas y métodos de gestión en cada entidad de financiamiento, administración y provisión; la capacitación para la operación de esos sistemas y, sobre todo, para la adopción de decisiones; y una estructura legal y administrativa que incorpore a

---

<sup>77</sup> Sobre la base de CEPAL/OPS (1997).

la totalidad de los agentes —públicos y privados— al sistema nacional de salud, respete sus respectivos márgenes de autonomía, armonice el conjunto y regule la competencia a nivel micro.

En las entidades integradas verticalmente, hay que buscar formas de lograr una mayor capacidad de adaptación a las necesidades de las personas. Un contexto competitivo, con múltiples agentes, tenderá a generar mayor eficiencia, pero eso no bastará para superar todos los problemas que afectan a estas entidades ni para mejorar, necesaria e instantáneamente, su productividad y efectividad. Para alcanzar estos objetivos es preciso dotarlas de un financiamiento adecuado e inducirlas a desarrollar su capacidad de gestión financiera, administrativa y productiva, otorgándoles mayor autonomía a medida que lo logren.

La concesión de creciente autonomía a estas unidades no debe entenderse como una atomización o disyunción del aparato institucional, sino como una forma de crear condiciones propicias a una mayor eficiencia, a la vez que se asegura la integralidad sistémica. Es por eso que la descentralización también comprende el diseño de mecanismos de programación y presupuestación globales, el cumplimiento de orientaciones y políticas institucionales (que son formuladas conjuntamente por los niveles directivos central y locales), y una variada gama de sistemas de información y rendición de cuentas en cuanto a productividad, eficiencia y resultados.

## **b) Regulación**

La estructura y organización del sector de la salud ya se caracteriza por la presencia de múltiples agentes y la ampliación de la gama de opciones a disposición de las personas. Esto debe mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y producción de servicios. Sin embargo, tales efectos virtuosos no son espontáneos y requieren de un papel activo por parte del Estado, con liderazgo en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, y en la ejecución de intervenciones selectivas, al mismo tiempo que desempeña una función reguladora para concertar agentes, establecer normas que rijan la acción de dichos agentes, y otorgar incentivos que orienten el desarrollo científico-tecnológico y fomenten una mayor equidad en la oferta de servicios.

## **c) Descentralización y participación**

La descentralización es un tópico ineludible en la agenda política de los gobiernos y se vincula con la búsqueda de formas más eficientes de gestión, la desconcentración de recursos y acciones y el logro de una mayor participación social. La equidad exige tomar en cuenta las heterogéneas características de la población, tanto en términos de necesidades como de acceso a los servicios. Esto no puede lograrse mediante una oferta uniforme y organizada desde el nivel central sino, justamente, a través de la transferencia progresiva de las responsabilidades a los niveles gubernamentales locales. En cada caso deberán definirse alternativas respecto de la organización misma del servicio: cuándo se ha de otorgar, cómo, y con qué grado de calidad. Si el personal depende administrativa y financieramente del ente descentralizado, habrá que determinar los criterios de reclutamiento, contratación de personal y fijación de salarios; así como la forma de organizar la participación comunitaria.

La descentralización pretende mejorar la calidad de los servicios y del acceso. Sin embargo, debe llamarse la atención con respecto a que, en algunos casos, el servicio se deteriora durante el período de traspaso de competencias, como resultado de la escasa capacidad con que cuentan los órganos de administración subnacionales para manejar tales servicios, el escaso personal técnico de que disponen —especialmente los municipios pequeños—, y la renuencia de los funcionarios de la administración central a ser traspasados. La eficacia puede mejorarse, empero, con políticas de capacitación de recursos humanos; también la introducción de la carrera administrativa en los servicios de salud, sobre la base del mérito y el concurso, puede constituir un importante estímulo.

Para que los gobiernos locales puedan contribuir al gasto en salud, es necesario incrementar sus ingresos fiscales. Esto se ha intentado mediante la redistribución de fuentes de renta y el establecimiento de mecanismos de participación en los ingresos, así como con la transferencia a los municipios de una parte de los ingresos estatales.

En el campo de las acciones en salud, la iniciativa más difundida en la región en materia de unidades descentralizadas ha sido la creación de sistemas locales de salud (SILOS), modalidad impulsada por los gobiernos con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

La participación social facilita la ejecución de acciones vinculadas con la prevención en el área de la salud, control de infecciones, nutrición, programas de saneamiento básico y educación para la salud, y puede permitir también la intervención de actores de la sociedad civil en la determinación de prioridades.

#### **d) Canasta básica de atenciones de salud**

Debe garantizarse el acceso de toda la población a un conjunto determinado de atenciones de salud, seleccionadas de acuerdo con el perfil epidemiológico de la población y sus diversos grados de riesgo, que atienda a la disponibilidad de recursos de cada país y considere las preferencias sociales, que responda a estándares y métodos técnico-médicos,<sup>78</sup> y sea económicamente solventable.

La elaboración de la canasta básica (CB) parte por identificar las "brechas" de cobertura,<sup>79</sup> para luego diseñar diversas opciones de canasta que permitan disminuirlas, establecer los costos de las diferentes opciones y dar un orden de prioridad a las CB alternativas, de acuerdo con la disminución de las brechas que se pretenda lograr y los recursos que implique. Finalmente, se elige en forma concertada la canasta básica que será universalizada en cada coyuntura.

La focalización puede contribuir eficazmente a llevar a cabo acciones adecuadas dirigidas a grupos de riesgo o con carencias, que tengan características similares, aumentando así la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia y la repercusión de los programas.

La aplicación de este criterio es más urgente en países con una cobertura de salud deficiente, sistemas de salud carentes de coordinación y escasa disponibilidad de recursos. Pero también es pertinente en países con amplia cobertura de prestaciones, porque contribuye a generalizar el acceso a la salud, ya que favorece a los grupos especialmente vulnerables según el criterio social, "que privilegia la atención a grupos especiales de riesgo, cuya salud es afectada de forma más intensa que el promedio de la población o que suelen enfrentar barreras para recibir atención de salud (...), y epidemiológico, que enfatiza problemas de salud de alta prevalencia que, generalmente, pueden resolverse con tecnologías de costo-efectividad comprobada" (Vieira, 1993, p. 5).

Un primer ámbito de participación es el sindical, pues muchas de las reivindicaciones impulsadas por intermedio de las organizaciones gremiales tienen efecto en la salud: mejores

<sup>78</sup> La metodología para el diseño de la CB exige compatibilizar la perspectiva técnico-médica, que considera los aspectos epidemiológicos y las formas de proveer las atenciones de salud, con las preferencias sociales y la perspectiva económico-financiera. Esta última está orientada a determinar el costo de los paquetes alternativos (CB alternativas), que podrían priorizarse con el fin de optimizar la relación costo-efectividad. El Estado de Oregón, en los Estados Unidos, ha desarrollado una metodología que articula enfoques técnico-epidemiológicos, económico-financieros y sociopolíticos en la definición de las prestaciones de salud que deben ofrecerse a la población cubierta por su sistema de seguridad social. También, el cálculo de la carga de morbilidad sobre la base de los años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD), —una medida que combina los años de vida saludable perdidos a causa de mortalidad prematura y— los perdidos como resultado de discapacidad permite calcular la relación costo-efectividad de las distintas intervenciones.

<sup>79</sup> Las "brechas" de cobertura de servicios y de población son las diferencias entre la cobertura requerida para responder a las necesidades determinadas y la cobertura alcanzable con distintos niveles de gasto y de empleo de recursos. Así, existirán diversos grados de reducción de estas diferencias, según los recursos que se esté en condiciones de destinar para lograrlo.

condiciones de trabajo, que incluyen el fortalecimiento de las medidas de seguridad física del trabajador, mejor acceso a servicios de salud, y protección de seguridad social para cubrir costos en caso de accidentes o enfermedades prolongadas. Por otra parte, existe un vínculo cada vez más evidente entre la salud y la actividad laboral.

Un segundo ámbito es el de la participación ciudadana en el campo de la salud, que se traduce en programas comunitarios de prevención y cuidado básico impulsados por organizaciones no gubernamentales y municipios; o acciones de educación popular y de adultos sobre cuestiones de prevención sanitaria.

La participación comunitaria se entronca con la descentralización: "Se podrían así atender de manera efectiva y descentralizada diversas demandas, como las siguientes: mayor presencia de los sectores más pobres en la gestión de programas sociales; mayor presencia de las organizaciones vecinales en decisiones sobre canalización y uso de recursos en la esfera municipal; mayor apoyo estatal y privado a las organizaciones no gubernamentales que trabajan más de cerca con los sectores populares; adaptación de servicios de salud, de la educación pública y de programas de vivienda popular a las necesidades específicas sentidas por los distintos grupos; y mayor acceso y presencia en los medios de comunicación de masas" (CEPAL, 1992a).

En materia de participación ciudadana deberá considerarse también la creciente responsabilidad de la familia y el individuo respecto a su propia salud. Existe consenso respecto a que el estilo de vida ejerce una gran influencia en las condiciones de salud y en la incidencia de las enfermedades. Esto hace necesario transmitir conocimientos a las personas, como una forma de ampliar la participación ciudadana en el campo de la salud.

En sociedades democráticas, la participación social puede permitir socializar conocimientos que promuevan una mayor prevención y aumenten la capacidad de discernimiento de los propios usuarios respecto de los servicios a los que recurren. Asimismo, la concertación entre múltiples agentes puede garantizar el compromiso político de proveer una CB de servicios a toda la población. Como esto implica una distribución de responsabilidades entre distintos actores públicos y privados, la concertación para la salud constituye no sólo un espacio de participación, sino de legitimación y consagración de tales compromisos.

## **e) Financiamiento**

Con respecto al financiamiento, el eje de la propuesta consiste en evitar presiones adicionales que afecten los balances macroeconómicos globales y, a la vez, moderar los aumentos del gasto global en salud. Deben combinarse los recursos provenientes de las contribuciones obligatorias de asalariados y empleadores con destino a los servicios de salud; los recursos derivados de la tributación general, que se dedicarán a la concesión de subsidios a los indigentes y pobres; la mayor disposición a pagar por parte de los hogares, la apertura de canales para aumentar las contribuciones voluntarias destinadas a la salud y la aplicación de disposiciones para que los grupos solventes paguen sus gastos de salud, en lugar de subsidiarlos; la reorientación de los recursos provenientes de la cooperación internacional para dedicarlos crecientemente al logro de equidad.

Debe discutirse la conveniencia de establecer impuestos destinados específicamente a la salud. En general, la orientación técnica es contraria a esta solución, por cuanto predomina la tesis del tesoro único y de mantener la mayor flexibilidad posible para la asignación de recursos. Sin embargo, en muchos países existen impuestos de este tipo y se considera que desempeñan un papel importante para asegurar el efecto anticíclico del gasto social, al impedir su reducción en situaciones de crisis. El impuesto sobre el consumo de alcohol y tabaco (*sin tax*), cuyo producto en

muchos países se destina al financiamiento de programas de salud, es un ejemplo interesante por su doble efecto positivo.

La base financiera del sistema de seguridad social debe fortalecerse, para lo cual hay que eliminar las transferencias desde otros programas para cubrir el déficit del de enfermedades y maternidad; éste debe autofinanciarse mediante mayores aportes o menores gastos. Los ingresos del seguro social pueden aumentarse si se reduce la evasión y las moras en los pagos y se aplican los impuestos del seguro social a la totalidad de la remuneración. Debe, también, renegociarse e indizarse la deuda del Estado y de los particulares con el seguro social; y aumentar el aporte de los asegurados, u otras contribuciones porcentuales, cuando sean insuficientes. Las contribuciones obligatorias deben ser proporcionales a las rentas, con exenciones tributarias limitadas. Es conveniente posibilitar que las personas efectúen contribuciones voluntarias adicionales para obtener beneficios superiores a los fijados. Asimismo, es necesario crear incentivos para que los trabajadores informales puedan incorporarse al sistema como contribuyentes, lo que permitiría reducir las filtraciones del gasto en salud derivadas de la prestación de servicios a quienes pueden pagar.

Entre los incentivos y mecanismos financieros para facilitar el acceso de los trabajadores informales y los pobres al seguro social cabe: i) establecer un aporte más bajo que el equivalente al empleador para los trabajadores autónomos, de grupos informales o rurales, (salvo en el caso de los de altos ingresos); ii) asegurar un paquete de atención básica, con beneficios acordes con el aporte, o complementado con subvenciones; iii) reservar los subsidios estatales para ampliar y mejorar la atención a los pobres; iv) cuando no sea posible una fiscalización eficiente, promover la afiliación voluntaria, junto con programas de asistencia social para los indigentes.

La solidaridad internacional en el ámbito de la salud, canalizada mediante préstamos y donaciones, deberá ser incentivada, reforzando su papel complementario del financiamiento interno, particularmente en programas focalizados que se relacionen con la implementación de la canasta básica de salud, el saneamiento básico, la nutrición y la educación para la salud, en zonas y para categorías de población con carencias. Esta concentración en aspectos específicos favorecerá igualmente una creciente coordinación de la cooperación externa, a partir de los niveles ya alcanzados.

Otros recursos pueden tener un origen no público. Hay un importante gasto en salud que es realizado directamente por las organizaciones no gubernamentales (ONG) o por los hogares. El gasto de los hogares ha ido creciendo en los últimos años y alcanza actualmene a 60% de los gastos totales en salud de la región. El desarrollo de servicios privados de salud orientados fundamentalmente a satisfacer la demanda de quienes poseen medios económicos y tienen interés en recurrir a ellos, permitiría concentrar los recursos públicos en los estratos poblacionales no solventes.

Hay una tendencia a la recuperación de costos, mediante la fijación de tarifas. Sin embargo, estos ingresos en la mayoría de los casos son poco significativos; en otros, su proporción ha tendido a crecer y puede hacerlo más aún. Todo depende del tipo y monto de las tarifas que se apliquen. Deben considerarse también las desventajas de los mecanismos de recuperación de costos, que pueden producir, en ciertos casos, una disminución de la demanda de atención (Makinen y Bitrán, 1993) impulsada por el desincentivo que el cobro provoca en quienes no disponen de los recursos necesarios para cubrirlo.

En materia de subsidios y bonificaciones es necesario que el perceptor tenga conciencia de los costos y de la conveniencia de moderar el gasto, lo que se puede lograr mediante controles del uso: fijar límites de uso normal, más allá de los cuales sea necesario someterse a verificaciones médicas específicas, requerir autorizaciones especiales para tratamientos prolongados y

enfermedades crónicas, u otras medidas similares. También es recomendable efectuar el seguimiento del nivel de gasto, para así limitar el consumo excesivo y favorecer el uso razonable. Los subsidios deben beneficiar preferentemente a los pobres y darles la opción de elegir tanto la entidad administradora como la proveedora de servicios. También es preciso equiparar la condición del perceptor de subsidios con la del usuario solvente, e incluso dotarlo de la capacidad de decidir sobre el pago del servicio, para asegurar así su posición negociadora ante el proveedor. Este tiene que percibir que su retribución depende de la calidad de la atención que proporcione.

Deben estudiarse las modalidades más adecuadas para transferir recursos a los prestadores de servicios en el caso de las entidades integradas verticalmente. Siempre será preferible establecer una relación proporcional entre el nivel de actividad del proveedor y el financiamiento, una relación directa entre las tarifas y los costos relevantes para el proveedor, según su grado de autonomía. Si el proveedor es privado, la tarifa deberá cubrir la totalidad de los costos, con un margen que retribuya el costo de oportunidad del capital y una prima adicional por riesgo según la actividad. Por el contrario, si es público, no maneja sus inversiones autónomamente y recibe recursos adicionales para el mantenimiento y reparación de equipos e instalaciones, las tarifas considerarán sólo los gastos operacionales.

Las formas de pago según resultados (por altas de tratamientos e intervenciones y por grupos de diagnóstico relacionado) suelen ser más eficientes que los pagos convencionales por servicio prestado (*fee-for-service*). Las formas de pago por la vía del presupuesto deben tener una base prospectiva en vez de reproducir los presupuestos históricos. Así se facilita la estimación de un presupuesto global de los recursos financieros y es posible fijar límites máximos al gasto. Su desventaja está en que las diferencias entre estimaciones presupuestarias y necesidades efectivas se cubren mediante limitaciones de cantidad (racionamientos implícitos que adquieren mayor incidencia hacia el final de los períodos presupuestarios) o disminuciones de calidad. Por esta razón, los presupuestos no son la mejor vía para transferir recursos a los proveedores de servicios de salud, excepto en casos en que las líneas de productos sean muy estables en el tiempo o dependan de otras actividades cuyo nivel de producción sea controlable.

Mediante pagos por capitación se entrega al proveedor un monto establecido que corresponde a una canasta de acciones de prevención, fomento y recuperación respecto de determinados riesgos, por cada persona a su cargo. Este método de pago impulsa al proveedor a controlar los costos, por cuanto se le transfiere el riesgo. Algunas de las condiciones para su aplicación son las siguientes: i) una cartera de afiliados suficientemente grande, que permita diversificar riesgos; ii) la posibilidad de traspasar riesgos a entidades reaseguradoras, si bien en forma selectiva y con limitantes y copagos a cargo del proveedor, para evitar que éste pierda el incentivo para economizar; iii) tarifas fijadas sobre la base de criterios comunitarios o promedios (*community-rating*), para así reducir la selección de riesgos en perjuicio de los miembros de la comunidad más propensos a enfermar; iv) prohibición a los proveedores de efectuar una selección de riesgos; v) sistemas de monitoreo de los indicadores de condición de salud de las personas y de la eficacia y calidad de la atención brindada por el proveedor, información que se debe proporcionar a las personas, para que seleccionen a su proveedor en forma fundamentada.

## 4. Pensiones <sup>80</sup>

La seguridad social latinoamericana se ha caracterizado por su concentración en la cobertura de los grupos de ingreso medio (con subsidios estatales), el rendimiento negativo o muy bajo de la inversión y su posible impacto regresivo en la distribución.

Cuando se intenta enfrentar esos problemas y corregirlos debe considerarse que existen diversos modelos disponibles, a fin de seleccionar el que sea más adecuado a las necesidades y características de cada país. No existe un modelo único, válido en cualquier contexto y perfecto.

Toda reforma debe ser sometida a discusión pública, especialmente con los principales actores involucrados, con el objeto de lograr un consenso para su aprobación en el congreso.

En algunos países en los que aún subsiste la fragmentación y estratificación de entes gestores de los seguros sociales, debe promoverse la unificación de los múltiples programas, la homogeneización de las condiciones de adquisición de derechos y la eliminación de los privilegios. Es necesario simplificar, asimismo, la legislación que suele ser frondosa, dispersa, contradictoria y compleja.

También es indispensable la modernización de los organismos de seguridad social mediante la introducción de técnicas informáticas y de computación, así como una mejor contabilidad y gestión. Si hubiera un entorno favorable y adecuada regulación, las ONG, cooperativas, proveedores privados y otros entes similares podrían llenar vacíos, presentar un desafío competitivo a la seguridad social, complementar prestaciones, aumentar la eficiencia y mejorar la calidad de los servicios.

En cada país hay que escoger el modelo de reforma que mejor se adapte a las características económicas, políticas, sociales, demográficas, del mercado laboral y de capitales, y hacer las modificaciones que sean necesarias.

En cuanto al financiamiento, el Estado debe ayudar a restablecer el equilibrio financiero y actuarial, mediante el aumento de ingresos y la disminución de gastos de las entidades administradoras. Ello demanda la reducción de la evasión y la mora, un registro informatizado, cuentas individuales de los asegurados, una mejor inspección y procedimientos de ejecución, y persecución efectiva de los transgresores. Se requiere, asimismo, del pago puntual de las cotizaciones del Estado como empleador, el establecimiento de sus aportes como tercera parte en una cuantía realista y condicionada a la reforma y universalización de los seguros sociales, y el pago de la deuda estatal.

Corresponde también eliminar los techos salariales para las cotizaciones. Y se necesita crear un entorno favorable para la inversión, incluidos los mercados financieros, estableciendo reglas generales para la inversión de los fondos.

También es fundamental eliminar o, por lo menos, restringir las condiciones de acceso liberales a las prestaciones de la seguridad social y evitar que ellas sean más generosas de lo que corresponde. Así, por ejemplo, no deberían bajarse las edades para pensionarse, ni aceptarse el cálculo de la pensión basado en los salarios de años más recientes y con una tasa de reemplazo muy alta. Tampoco corresponde ampliar o liberalizar las prestaciones a quienes ya están cubiertos si no se proporcionan los recursos necesarios. Con respecto al personal, corresponde su redimensionamiento y reentrenamiento, y la eliminación de los privilegios adicionales de que suele disfrutar.

---

<sup>80</sup> Sobre la base de CEPAL (2000b) y Mesa-Lago (2000).



Los subsidios fiscales a los seguros sociales, especialmente en países con baja cobertura, deben utilizarse preferentemente para extender la cobertura a los grupos de ingreso bajo que son difíciles de incorporar, o a programas para combatir la pobreza. Así se corregirían las desigualdades existentes, se extendería la cobertura y promovería una distribución más progresiva.

La extensión de la cobertura exige medidas especiales. Con el sistema actual no sería económicamente factible llevarla a cabo en los países menos desarrollados. Es necesario contar con fuentes de financiamiento diversas o adicionales a la cotización salarial (incluyendo los impuestos sobre la renta o sobre el valor agregado (IVA), subsidios fiscales, y otros), que faciliten la incorporación de grupos difíciles; en diseñar programas que provean las prestaciones más urgentes y de menor costo para los grupos de bajo ingreso; establecer prioridades, comenzando con la extensión de la cobertura de salud; e introducir pensiones básicas cuando las condiciones económicas lo permitan.

En definitiva, se deben hacer esfuerzos para universalizar verdaderamente la seguridad social, lo que hoy es sólo una declaración, teniendo en cuenta que la existencia de solidaridad permite la existencia de subsidios cruzados.

## 5. Asistencia social<sup>81</sup>

Cabe estudiar la viabilidad de dedicar una proporción mayor de recursos a la asistencia social; dar preferencia a programas de nutrición, atención de salud materno-infantil, guarderías infantiles y capacitación; y ajustar las edades de retiro a la esperanza de vida de los pobres. Debe mantenerse una diferencia adecuada entre el monto de la pensión de seguro y la asistencial social, que debe ser financiada con recursos fiscales. Deben existir fondos separados en ambos programas a fin de evitar tanto transferencias del seguro a la asistencia, como incentivos para la evasión al seguro y la simulación de pobreza. La comprobación de ingresos para conceder una pensión asistencial ha de ser aplicada periódicamente (a objeto de detectar posibles cambios en la situación de pobreza) y de manera simple y eficiente, procurando evitar la interferencia política y el fraude.

El Estado debe coordinar todos los programas de lucha contra la pobreza (asistencia social, y redes mínimas de protección social (RMPS)) así como otros relacionados, como la atención primaria a la salud y los que focalizan a grupos vulnerables (mujeres, niños, grupos étnicos), de modo de tener una política integral e integrada para atacar la pobreza. La administración de las RMPS debe ser políticamente neutral, utilizar métodos efectivos para la focalización de los programas, seleccionar los proyectos sobre la base de criterios objetivos preestablecidos que enfatizan la reducción sustancial de la pobreza y maximicen el uso de los recursos. También hay que asegurar la ejecución de los proyectos por entidades lo más descentralizadas y locales posibles, y evaluar adecuadamente su desempeño.

## 6. Vivienda

El primer requisito para el diseño de una política de vivienda de interés social exige partir de estimaciones confiables de las carencias. Con frecuencia, los déficit de vivienda están subestimados, ya sea por la utilización de definiciones inadecuadas o por las dificultades de medición inherentes al problema habitacional. Una cuantificación precisa del problema permite focalizar los recursos en forma adecuada. Sobre esta base puede aplicarse el nuevo enfoque basado en la utilización de instrumentos de mercado.

---

<sup>81</sup> Sobre la base de Mesa Lago (2000).

### a) Regulación y apoyo a la oferta

El principal desafío consiste en crear incentivos para el desarrollo de una industria productora privada y competitiva de viviendas de interés social, que respete estrictos estándares técnicos de calidad y realice una adecuada supervisión de su cumplimiento.<sup>82</sup> En la mayoría de los países de la región, la disyuntiva (*trade off*) entre calidad y cantidad ha derivado en soluciones que descuidan consideraciones no cuantitativas, lo que se ha traducido en la construcción de viviendas de tamaño muy reducido o con materiales de muy baja calidad, y que no corresponden a una inversión a largo plazo.

Para los grandes proyectos de construcción de viviendas, hay que, en primer lugar, especificar las condiciones de participación de las firmas constructoras y establecer garantías al cumplimiento de contratos. Esto evitará que, ante la aparición de proyectos de construcción muy rentables, se constituyan firmas “fantasmas”, que luego desaparezcan sin responsabilizarse por los problemas que pudieran presentarse.

En segundo lugar, el alza en el precio de los terrenos requiere de una política de suelos, que posibilite la construcción de viviendas sociales. El desarrollo de las ciudades y de los barrios periféricos debe surgir de la mutua influencia de consideraciones económicas, sociales y ambientales. Una alternativa en este sentido son las reservas de terrenos por parte del Estado o las municipalidades, los que posteriormente se puedan licitar; o bien el tratar de internalizar las externalidades generadas por los gastos en infraestructura en que incurre el gobierno, a través del cobro de un porcentaje de la plusvalía de estos terrenos. En esto último es clave la existencia de tributos progresivos a la propiedad sobre la base de su valor de mercado.

### b) Apoyo a la demanda

Desde este punto de vista es imprescindible una política de subsidios, puesto que los déficit afectan proporcionalmente más a los hogares “indigentes” y “pobres no indigentes”, aunque también los hogares “no pobres” están expuestos sobre todo a déficit cualitativos. Los grupos más afectados tienen una demanda efectiva insuficiente.

Los modelos tradicionales de financiamiento habitacional sobre la base de tasas de interés nominal, cuotas y plazos fijos, en contextos de elevadas tasas de inflación, han demostrado no poder enfrentar este problema. Los países que han tenido éxito relativo ante las carencias habitacionales de las familias de menores ingresos, han recurrido a un esquema de financiamiento sobre la base de: subsidio estatal, ahorro previo y crédito hipotecario.

Respecto del primero, la experiencia ha demostrado la ventaja de los subsidios directos a la demanda, que son aportes explícitos que entrega el Estado por una sola vez y con carácter no reembolsable. Ante todo, respetan las preferencias individuales, permitiendo algún grado de libre elección. Ahora bien, con el objeto de despertar confianza y credibilidad, una política de este tipo debe satisfacer algunos requisitos que garanticen la equidad en el acceso. El primero, es la *adecuada focalización*, que permita llegar al grupo de personas que se desea beneficiar. El segundo, es la *transparencia*, con el objeto de que las personas que acceden a este tipo de subsidio tengan claras sus alternativas y que cualquier persona que cumpla con los requisitos preestablecidos tenga acceso automático al beneficio. Por último, se requiere de *progresividad*, con el objeto de favorecer en mayor proporción a los hogares que se encuentran más necesitados.

<sup>82</sup> Es decir, requisitos básicos en términos de superficie, normas de calidad de los materiales de construcción, diseño, y condiciones de urbanización mínimas que requiere una vivienda económica.

Las características socioeconómicas de los hogares —género, edad, categoría ocupacional y educación— muestran asociaciones con los déficit habitacionales. Por esta razón, el conocimiento de ellas posibilita focalizar mejor los subsidios. Así, por ejemplo, si bien los programas de subsidio habitacional exigen completar los requisitos de ahorro previo, el proceso de asignación de subsidios debiera otorgar también suficiente ponderación al tamaño familiar.

Es necesario, además, considerar la entrega de subsidios a los ocupantes de viviendas que requieran reparaciones importantes, ampliaciones o mejoramientos. De acuerdo a estimaciones, los déficit cualitativos son numéricamente tanto o más importantes que los cuantitativos. Aunque ambos están relacionados, las soluciones son muy diferentes.

En el caso de los hogares en situación de extrema pobreza, los subsidios para vivienda pueden llegar a cubrir hasta el 100% del valor de la solución habitacional. Sin embargo, en la medida en que se asciende en la escala de ingresos esta modalidad debiera constituir sólo una parte del financiamiento, que tendrá que ser complementado con ahorro previo y crédito hipotecario.

El ahorro previo abre la posibilidad de que las familias participen en forma activa en la solución de sus propios problemas, lo que conduce a valorar la vivienda como resultado del esfuerzo propio. Por esta razón, los requisitos de ahorro previo demandan un sistema financiero sólido que asegure rentabilidad, seguridad y liquidez para estos fondos. Esto exige el establecimiento de algún *sistema de indización de fondos* o permitir la variabilidad de las tasas nominales de interés, a fin de que reflejen tanto la escasez de fondos como la inflación esperada.

En varios países que han adoptado este sistema de financiamiento, para la indización se han utilizado esquemas en que los activos y pasivos se expresan en una unidad de cuenta común, cuyo valor se ajusta en función de la inflación.

El acceso al crédito hipotecario requiere de una activa intervención estatal en dos frentes principales: respecto al futuro de los fondos, minimizar la incertidumbre que se origina como consecuencia de inflaciones superiores a dos dígitos; y desarrollar mercados financieros para ampliar la disponibilidad de fondos de mediano y largo plazo.

Para una adecuada canalización de los recursos privados corresponde promover la expansión del mercado de capitales a largo plazo, así como el desarrollo del mercado secundario de hipotecas, lo que además fomentaría la industria de la construcción.

El éxito de las políticas requiere que tanto los subsidios como el crédito hipotecario sean sostenibles en el tiempo y formen parte de condiciones de financiamiento “balanceadas”. En este sentido, corresponde ligar la garantía de propiedad de las viviendas subsidiadas al pago de los créditos.

En los últimos años ha surgido una nueva herramienta, conocida como “securitización”, titulización o bursatilización, que permite la movilización de recursos financieros hacia el sector vivienda. Este nuevo instrumento consiste en el empaquetamiento de créditos o activos hipotecarios individuales con determinados flujos de pago, que sirvan de respaldo para la emisión de título-valores estandarizados y negociables en el mercado secundario, capaces de proporcionar liquidez al originador de tales créditos al ser adquiridos por inversionistas institucionales que administran cuantiosos recursos y requieren de instrumentos de inversión financiera de largo plazo. Obviamente, el desarrollo de este instrumento supone, como primer requisito, un mercado de capitales doméstico de largo plazo que otorgue la suficiente profundidad y liquidez al mercado de título-valores.

### c) Papel del Estado

Además de un papel “facilitador y subsidiario”, el Estado debe asumir su papel rector y normativo, creando un marco adecuado y las condiciones propicias que estimulen la inversión privada en la construcción y financiamiento de viviendas. Además, le corresponde la tarea de crear la infraestructura urbana que no puede proveer el sector privado, para hacer viable la inversión en vivienda. Por último, cuando el sector privado no incurse en la construcción de viviendas, por ser éstas de muy bajo costo, el Estado se verá obligado a producirlas directamente.

En aquellos países que se encuentran en una etapa más avanzada de la solución de los problemas habitacionales, se necesita flexibilizar el mercado de vivienda de los grupos de menores ingresos, con el objeto de otorgarle mayor movilidad y contrarrestar el déficit cualitativo emergente. Por esta razón, es importante la creación de reglas que otorguen mayor libertad de acción posibilitando que las viviendas adquiridas en propiedad puedan venderse o arrendarse, sujetas a ciertas limitaciones, sin el correspondiente reintegro de los subsidios; y la extensión al mercado secundario de los subsidios para la vivienda de grupos de menor ingreso.

En resumen, los nuevos esquemas de política económica en lo que a vivienda se refiere, demandan de la participación activa tanto del sector público como del privado, que deben actuar en forma complementaria.

## 7. Políticas contra la pobreza en áreas rurales

En los últimos años se han ejecutado en la región diversos programas de combate a la pobreza y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Entre sus objetivos se cuentan los destinados a ampliar la cobertura de los servicios básicos y sociales para la población rural; otros han estado orientados predominantemente a brindar apoyo a la producción y productividad de los pequeños productores. Asimismo, en algunos países se desarrollaron programas de desarrollo rural integrado, como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México; en Colombia, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) y la Red de Solidaridad Social, en Chile, los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), los del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y de un organismo privado, Agraria S.A.; en Nicaragua, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR); y en Brasil, la reforma al sistema de previsión social rural. En Perú, se conoció el trabajo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y de PRONAMACHS.<sup>83</sup> Importante papel han desempeñado también los programas de reforma agraria así como los diversos programas de generación de empleo y de ingreso aplicados en la región.

Algunos de los problemas que han enfrentado son: la determinación de sus beneficiarios, la realización de diagnósticos que a veces crean problemas al interior de la comunidad local. Beneficiarios poco organizados, mal informados y con poca capacidad de elaborar proyectos han favorecido el “clientelismo” y debilitado o no fortalecido la organización social. Por otra parte, la dispersión y falta de recursos han dado origen a una multitud de proyectos de pequeña cuantía y baja repercusión en la pobreza rural, algunos de los cuales se examinan a continuación:

<sup>83</sup> Estos estudios han sido documentos preparatorios para el Seminario “Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de políticas”, que tuvo lugar en Santiago de Chile, los días 27 y 28 de enero de 2000, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP).

### **- Programas de ampliación de la cobertura de servicios sociales para la población rural**

Entre los programas destinados a reducir los rezagos existentes en las zonas rurales en materia de dotación de servicios como agua potable y electrificación, o de mejoramiento de los servicios de educación y de salud, es interesante analizar la experiencia de PRONASOL en México. Durante sus 6 años de ejecución, 11 millones de personas se vieron beneficiadas en las zonas rurales por los programas de agua potable y 13 millones fueron cubiertas por programas de electrificación, lo que en el país fue considerado como un resultado alentador. Sin embargo, el programa destinado a ampliar la cobertura de salud a los 32 millones de mexicanos “no derecho habientes” permitió en 6 años favorecer sólo a 4.5 millones de personas. El esfuerzo más significativo de ampliación de la cobertura médica se realizó a través del Programa IMSS-Solidaridad, del Instituto Mexicano del Seguro Social, destinado a desarrollar y administrar clínicas y hospitales rurales. La ampliación de la infraestructura médico-sanitaria avanzó mucho más lentamente, como resultado de la envergadura del problema y del costo de las obras que su solución requiere (Cordera y Lomelí, 1999).

Asimismo, en la última década tuvieron relevancia programas destinados a mejorar la alimentación de los menores en las zonas rurales, relacionándolos con la asistencia escolar y la participación de los padres (Scott, 1999).

### **- Programas de apoyo a la producción**

Los programas de apoyo a la producción de los campesinos más pobres han tenido resultados modestos. En alguna medida paliaron los efectos negativos de las malas condiciones económicas de los grupos de productores rurales más vulnerables, pero no incidieron en un cambio decisivo en los patrones productivos que permitiera generar ingresos suficientes para sacar a estos sectores de la pobreza.

Los esfuerzos para promover el desarrollo de los productores agrícolas más desposeídos los segregan del resto de la agricultura. Gran parte de las inversiones se han hecho sin tener una visión estratégica acerca del desarrollo del sector rural y han adolecido de una falta de complementariedad con las políticas macroeconómicas.

### **- Políticas de ampliación de la cobertura de pensiones**

Un ejemplo de este tipo de políticas ha sido la universalización del sistema previsional rural en Brasil (Dias David, 1999 y Costa Delgado, 1999b), que tuvo como consecuencia un aumento significativo en el ingreso medio de los hogares rurales, produciendo cambios importantes en los ingresos, el bienestar de las familias y la inversión productiva. Esta reforma al sistema de previsión social rural realizada de acuerdo con el mandato de la Constitución de 1988 comenzó a tener efectos a partir de 1992 y se tradujo en importantes cambios en la puesta en práctica del nuevo régimen de previsión social: i) equiparación de las condiciones de acceso a la previsión para hombres y mujeres; ii) reducción del límite para la jubilación por edad a 60 años en los hombres y en 55 años en las mujeres; iii) establecimiento de una jubilación y pensión mínima equivalente a un salario mínimo. Como consecuencia de lo anterior, hubo un mejoramiento de los ingresos familiares, que permitió a más de 3 millones de personas salir de la pobreza en las áreas rurales; una elevación de las condiciones de vivienda de las familias —especialmente en el nordeste—, el acceso a bienes de consumo durable y la liberación de los niños del trabajo infantil, aumentando su permanencia en la escuela, aunque esto sucedió también en el caso de las familias que no formaron parte del programa. Y en el caso de las familias que desarrollan actividad agropecuaria, se incrementó la capitalización y la inversión productiva, lo que trajo aparejado un crecimiento extensivo para los pequeños productores.

### **- Programas de Desarrollo Rural Integrado**

Estos programas consideraron la necesidad de coordinar acciones e inversiones de diversa índole para asegurar la integralidad del desarrollo, contemplando aspectos productivos (asistencia técnica y de crédito), de comercialización, de infraestructura básica (camino rurales, electrificación, acueductos), y de servicios sociales (educación, salud).

La gran fortaleza de los programas de desarrollo rural Integrado es que procuran dotar de capacidad empresarial a la pequeña economía campesina, mediante asistencia técnica y capacitación acompañadas de mejores servicios básicos sociales y de la infraestructura adecuada. Una de sus principales limitaciones han sido las rigideces en la asignación de recursos, sin considerar la opinión de los actores locales, por lo que no siempre logran detectarse adecuadamente las necesidades. En algunos casos, hubo gastos de administración desproporcionadamente elevados, que a veces llegaron a superar el 35% del presupuesto. Asimismo, la falta de evaluaciones de calidad y profundidad y las limitaciones del aparato del Estado no siempre permitieron una adecuada retroalimentación, que mejorara la calidad y la eficiencia de las intervenciones.

### **- Un nuevo actor para el ordenamiento territorial: el municipio**

En los últimos años un nuevo actor se ha incorporado al combate a la pobreza rural: el municipio (Vargas del Valle, 1999). En algunos países éste irrumpió en los momentos en que se aprobó la elección popular de las autoridades municipales —por ejemplo, en Colombia a fines de la década de 1980, en Chile y Brasil en la de 1990— abriéndose paso a una nueva normatividad para asignar nuevas funciones. De esta forma el municipio se convirtió en unidad de coordinación y planificación.

Esto ha puesto de relieve la necesidad de apoyar a los municipios en su nueva responsabilidad de dirigir y gestionar el desarrollo rural, mejorando la capacidad de gestión municipal en la formulación y administración de los programas de desarrollo rural.

### **- Los desafíos del hoy para las políticas de combate a la pobreza rural**

La aún elevada incidencia de la pobreza rural requiere extraer lecciones de las experiencias del pasado reciente, poner de relieve sus fortalezas y evitar repetir sus limitaciones. En primer lugar, las políticas macroeconómicas deben propiciar el desarrollo agrícola, incluyendo en ellas el nivel de cambio, las tasas de interés, y un adecuado acceso al financiamiento de la actividad agrícola.

En segundo lugar, debe ampliarse la cobertura de salud, educación, previsión social y otros subsidios imprescindibles para satisfacer las necesidades y requerimientos básicos de cualquier política de apoyo a la producción.

También es preciso promover actividades productivas que vinculen a los productores pequeños y pobres con la agroindustria y con el sector exportador, así como buscar nichos de mercado a través de productos diferenciados, con alto valor agregado e intensivos en mano de obra.

Es necesario poner fin al aislamiento de las zonas rurales, mediante caminos que permitan acceder fácilmente a los centros urbanos, al tiempo que se busca generar empleo no agrícola en el campo, a través de incentivos para las industrias que inviertan y se instalen en las áreas rurales, favoreciendo así la generación de ocupaciones no agrícolas para los habitantes de los sectores rurales.

Los esfuerzos por superar la pobreza rural suponen la formulación en los países de la región de planes coherentes de recuperación y manejo de recursos naturales, ya que existe una coincidencia entre el mapa de la pobreza rural y el mapa de destrucción de los recursos naturales.

Estos esfuerzos deberían asociarse con acciones encaminadas a combatir la desertificación y a mitigar de los efectos de la sequía, fenómenos estrechamente relacionados con la pobreza en los sectores rurales.

Estas políticas requieren un activo desempeño del Estado, del sector privado y de la sociedad civil, en pos de los acuerdos y complementariedades necesarios para el desarrollo de las condiciones requeridas para la superación de la pobreza rural. Del Estado se esperan los incentivos adecuados para que el sector privado, cualquiera que éste sea, invierta. La sociedad civil fortalecida asegurará usuarios con organizaciones fuertes, capaces de participar en la toma de decisiones, con poder y funciones contraloras de la actividad pública.

## **8. Orientaciones para fortalecer la integración social**

Para alcanzar una mayor integración social se requiere mejorar las condiciones de empleo, ingresos, vivienda y educación. En ese sentido, las orientaciones para la acción en tales ámbitos, que se plantean en otros capítulos, valen también para este objetivo de política.

En este acápite se proponen orientaciones en cinco aspectos: minorías étnicas; género; familia; seguridad ciudadana y reducción de la violencia; y ciudadanía en un sentido amplio.

### **- Políticas sociales integrales para atacar la exclusión**

El criterio de integralidad es importante en estas políticas. Incide en ellas de tres formas, a saber: i) la exclusión es multidimensional; ii) hay pluralidad de actores involucrados en estas políticas; y iii) es básico que los propios beneficiarios estén presentes en los procesos de diseño y aplicación de políticas.

Estas políticas plantean nuevos desafíos, dado el carácter sectorial de las políticas sociales convencionales. Al vincular los diversos efectos de las políticas y los distintos actores en su elaboración y puesta en marcha, las políticas transversales permiten coordinar más adecuadamente programas y proyectos.

Para estas nuevas políticas transversales se requiere sensibilizar no sólo a la población en general, sino también a quienes toman decisiones en políticas públicas. Se necesitan, asimismo, nuevas formas de conceptualización y de acción del aparato público para la búsqueda de la equidad como eje central; la elaboración de mecanismos adecuados de gestión burocrática; el desarrollo de lógicas transversales y de participación; pasar del discurso a la práctica del cambio de la exclusión social.

### **a) Políticas de género**

Algunas acciones que pueden traducirse en un mejoramiento de la equidad de género son las siguientes:

- Llevar a cabo cambios constitucionales, legales y en la práctica jurídica para resguardar la igualdad de derechos entre varones y mujeres, adecuando las normativas nacionales a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y las Estrategias de Nairobi y la Plataforma de Acción de Beijing. Asimismo, se requiere establecer mecanismos e instancias que velen por la igualdad de derechos, y capacitar a los funcionarios sobre estos temas, en especial en el área de justicia.
- Promover la equidad en los procesos educativos y en el acceso a todo tipo de carreras, y eliminar sesgos sexistas de los currícula, materiales didácticos y actitudes de los docentes.

- Facilitar la participación igualitaria de la mujer en el mercado de trabajo, lo que implica proporcionar información y orientación vocacional y diversificar opciones laborales a las jóvenes; adecuar la capacitación a las necesidades del mercado, sin segmentación por ocupaciones, ni discriminación salarial por igual trabajo; compatibilizar la realización de un trabajo con el ejercicio de la paternidad y la maternidad; regular el trabajo domiciliario, a tiempo parcial y trabajo temporario; estimular la capacidad empresarial femenina; y mejorar los sistemas de cobertura de la seguridad social para mujeres trabajadoras.
- Incentivar la participación social y política de las mujeres, incorporando sus intereses en la agenda pública, fomentando sus prácticas asociativas, y expandiendo su participación en la toma de decisiones.
- Mejorar el acceso de las mujeres a los sistemas de salud, prestando asistencia especial a las víctimas de violencia y denunciando tales situaciones, y cubriendo aspectos que tienen un fuerte componente de género.
- Fortalecer la institucionalidad pública para la puesta en práctica y evaluación de las políticas de género.
- Diseñar y mejorar los sistemas de información de modo que permitan diagnósticos adecuados y el seguimiento y evaluación de las políticas tendientes a la equidad de género.

## **b) Políticas dirigidas hacia las familias**

La población objetivo de estas políticas son i) los hogares uniparentales con jefatura femenina, que tienden a ser más precarios en términos de ingresos, seguridad y opciones de movilidad intergeneracional; ii) los hogares donde los padres tienen baja escolaridad, que tienden a reproducir los bajos logros educativos en los hijos; iii) los hogares ubicados en asentamientos precarios, que enfrentan mayores dificultades para evitar la inseguridad física o la deserción escolar, y en los que aumenta la probabilidad de socialización en el delito.

En esos casos es necesario promover programas especiales de apoyo a familias y hogares en situación de riesgo, para incorporarlos al sistema educativo (o evitar su deserción de éste), apoyar las labores de cuidado infantil, organizar a la comunidad para aumentar la protección frente a la violencia y la anomia, y ampliar oportunidades de ingreso familiar.

Estas políticas presentan dificultades de diseño. En general, no hay organismos encargados de velar por su desarrollo y coordinación, en circunstancias que su estructura y funciones se han modificado profundamente. Otro problema es la alta sensibilidad valórica de los temas relativos a las familias. Asimismo, la mayoría de las políticas sociales se diseñan para individuos y no suele considerarse su inserción en un grupo familiar. Además, las políticas se orientan básicamente a familias en peligro de desintegración, pero no incentivan la superación de dificultades mediante acciones solidarias, lo que permitiría a cada miembro asociar la articulación de esfuerzos con el logro de un mayor bienestar colectivo (CEPAL, 1994c).

Igualmente, el diseño de políticas hacia las familias se torna aún más difícil cuando los intereses de sus miembros son heterogéneos y en algunos casos opuestos (con su extremo en la violencia intrafamiliar), lo que genera dudas respecto de si las políticas deben dirigirse hacia las familias o hacia alguno(s) de sus miembros. La falta de coordinación entre agencias y organismos encargados de la provisión de servicios a miembros de familias con carencias, incrementa la ineficiencia en el uso de recursos habitualmente escasos. Los criterios de selectividad hacia la población más pobre tienden a identificar ciertas problemáticas con determinados grupos sociales



—violencia intrafamiliar, maltrato infantil y abandono con pobreza—, ignorando que en muchos casos estos problemas cruzan todos los sectores sociales.

Por último, subsisten diversos mitos que interfieren en el adecuado diseño de políticas hacia las familias: el mito de la familia nuclear como modelo exclusivo; el de la familia armónica y funcional, basado en la idea de que el hombre es el aportante económico al hogar y que la madre desempeña tan sólo tareas domésticas, cuando la mayoría de las mujeres latinoamericanas desarrolla una doble jornada, así como muchos jóvenes y niños se encuentran insertos en el mercado laboral. Aun cuando la masiva incorporación de las mujeres al mercado laboral ya es un fenómeno constituido, en el plano de las políticas públicas y del ámbito familiar falta un mayor reconocimiento de la necesidad de redistribuir las cargas en el trabajo doméstico. Se mantiene entre los diseñadores de políticas la imagen de familia tradicional y de la madre como única agente de socialización de los niños.<sup>84</sup>

Esta complejidad indica que no es el tipo de familia, sino sus funciones, lo que debe reforzar las políticas pertinentes. En ese sentido se han diseñado distintas formas de apoyar las funciones de la familia, que cada país debe adoptar según sus propias evaluaciones del estado de la situación de las familias, la cobertura y calidad de sus servicios, el mayor o menor énfasis entre prevención o atención a los problemas detectados, entre otros aspectos (Arriagada, 1998a). Además, cabe considerar los siguientes criterios orientadores respecto de la formulación de políticas dirigidas hacia las familias:

- Reconocer la especificidad de los nuevos arreglos familiares e identificar las necesidades que surgen de esos arreglos para poder hacer previsión y provisión de los mecanismos tendientes a satisfacer dichas necesidades (Rico, 1997).
- Más que apoyar a las familias, apoyar algunas de las funciones que ellas deben cumplir reconociendo su heterogeneidad.
- Velar porque el Estado asegure todos los derechos de familia, y proteja y haga respetar la heterogeneidad en la organización familiar.
- Promover mayor igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres en el desempeño de sus papeles y responsabilidades familiares, y reafirmar la importancia de los papeles y funciones de los adultos como proveedores de la familia, evitando que niños y adolescentes asuman esas obligaciones.
- Promover el derecho a ejercer libremente la planificación familiar con vistas al ejercicio de la paternidad responsable.
- Promover el respeto a la diversidad cultural y su influencia en la formación y fortalecimiento de la identidad de la familia.

### **c) Programas de apoyo a los grupos indígenas y afroamericanos<sup>85</sup>**

El principio básico para lograr mayor integración social de los grupos indígenas y afroamericanos pasa por el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural. Esto plantea el gran desafío de superar desigualdades y exclusiones derivadas tanto de la discriminación como de la llamada “homogenización cultural”. La primera porque margina a los grupos indígenas; la segunda, porque los desculturaliza respecto de sus propias formas de vida.

<sup>84</sup> Por ejemplo, el sistema educativo y de salud demanda más a madres que a padres, sin considerar que las madres son también en su mayoría trabajadoras.

<sup>85</sup> Sobre la base de Bello y Rangel (2000).

El reconocimiento de la diversidad multicultural y pluriétnica implica que los Estados y gobiernos reconozcan los derechos de estos grupos, los incorporen a la legislación, y provean los medios necesarios para su ejercicio real y las instancias para el desarrollo de sus potencialidades, capacitación para el manejo de los códigos básicos de la modernidad, sin que ello signifique la pérdida de su identidad.<sup>86</sup>

En materia jurídica, esto implica la promulgación de leyes generales o sectoriales que propendan al fortalecimiento, protección y promoción de las minorías (a veces mayorías) étnicas y raciales. Se debe avanzar a partir de un marco jurídico especial que establezca las condiciones para la aplicación de políticas equitativas, que reconozcan la diversidad y especificidad étnica y racial. Un criterio normativo al respecto es la acción afirmativa o discriminación positiva en favor de minorías raciales. Ejemplos variados en este sentido se encuentran en la Ley indígena de Chile, el Proyecto de ley de comunidades del Ecuador y el Proyecto de ley sobre desarrollo autónomo de los pueblos indígenas de Costa Rica.

En materia educativa, la adecuación del sistema educacional a las condiciones culturales de los grupos indígenas constituye un elemento central que no sólo permite afianzar su identidad cultural, sino que también asegura mejores logros de la población indígena infantil en el sistema educacional formal. Un ejemplo es la aplicación de las políticas lingüísticas, que en su mayor parte incluyen programas y proyectos de educación intercultural bilingüe y se fundamenta en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, su lengua y cultura (véase el recuadro X.5). La equidad educativa requiere, en este caso, incorporar estrategias adecuadas para que las poblaciones indígenas y minorías raciales accedan a los códigos culturales básicos de la modernidad, sin que ello signifique la pérdida de su lengua y cultura.<sup>87</sup>

En un nivel más específico, las políticas para promover mayores oportunidades educacionales en las minorías étnicas deberían:

- Adecuar la asignación presupuestaria para que el desarrollo de la educación intercultural responda a las necesidades de los pueblos indígenas.
- Desarrollar en el proceso educativo la lengua materna y una segunda para la relación de interculturalidad, de acuerdo a las condiciones lingüísticas específicas de cada país o región.
- Sensibilizar a la población en general, a través de todos los niveles y modalidades educativas, sobre el pluralismo cultural y lingüístico en cada país y región.

---

<sup>86</sup> Manejar los códigos de modernidad implica el dominio de la lectoescritura, el cálculo, la capacidad para comunicar en medios de comunicación y frente a interlocutores diversos. Estas destrezas son instrumentales y por tanto no amenazan necesariamente la identidad cultural de los educandos. Por el contrario, les permite proyectar su identidad en un mundo de diálogo permanente entre grupos distintos, y les otorga mayores posibilidades de desarrollo productivo, sin que esto implique necesariamente renunciar a sus sistemas de pertenencia simbólica.

<sup>87</sup> *Ibid.*

**Recuadro X.5**  
**POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS EN AMÉRICA LATINA**

La institucionalización de la educación bilingüe toma cuerpo mediante la creación de un órgano específico en el seno de los ministerios de educación. En efecto, ya existen direcciones nacionales generales para esta disciplina en México desde 1978; en Ecuador la DINEIB en Perú la DIEB a partir de 1988, si bien esta última desapareció poco después; en Chile la CONADI en 1995; un Departamento en Nicaragua (1989); y la Sección de Área Indígena en Panamá. Para algunos, más importante que la creación de órganos nuevos es la clarificación de las responsabilidades ministeriales en el sector. Así, Bolivia (Proyecto Nacional de Educación Bilingüe, PNEB, 1990) y Guatemala (Programa Nacional de Educación Bilingüe, PRONEBI, 1985) mantenían todavía la actividad en los niveles de proyecto y programa, respectivamente, aunque la permanencia en ellos es, a veces, necesaria, mientras no se logren los apoyos económicos y sociales imprescindibles

**Fuente:** Ernesto Barnach-Calbó, "La nueva educación indígena en Iberoamérica", *Revista Iberoamérica de Educación Bilingüe Intercultural*. (<http://www.oci.org.com>).

En materia comunicacional, se debe incentivar el acceso de los pueblos indígenas y afroamericanos a las nuevas tecnologías de las comunicaciones. La construcción de una ciudadanía activa y moderna exige hoy día la "alfabetización comunicacional", con el uso de soportes informáticos y tecnologías audiovisuales por parte de grupos étnicos que deben ser interlocutores en el diálogo público. En los últimos años, las organizaciones indígenas del continente han demostrado su capacidad para adecuarse al cambio tecnológico, lo que se expresa en la utilización de recursos audiovisuales y sobre todo de Internet. Esto debe ser aprovechado en beneficio de las comunidades con el fin de promover redes de cooperación, intercambio de experiencias y conocimientos a escala nacional y regional.

En materia de empleo y trabajo, los gobiernos deben tomar medidas tendientes a evitar el trato discriminatorio de los trabajadores indígenas y afroamericanos, estimulando un acceso equitativo a la educación en condiciones de interculturalidad, velando por un pleno acceso al empleo, con remuneraciones iguales por iguales tareas, y asegurando el cumplimiento de derechos sociales, de salud y accidentes y enfermedades profesionales.

En materia de salud, será necesario adoptar medidas especiales para lograr que los servicios de salud y otros servicios sociales sean más accesibles a las poblaciones indígenas y respondan mejor a sus necesidades. Además, se debe reconocer la validez de la medicina y de la farmacología tradicional aceptando el empleo de medicamentos acreditados por su uso eficaz y facilitando al mismo tiempo la reintegración de las comunidades en su propia cultura.

En cuanto al acceso a la tierra, los Estados deben asegurar los derechos territoriales y la posesión de las tierras que estos pueblos han utilizado en forma ancestral, ya sea a través de normas legales generales y específicas, como por la vía del reconocimiento de los derechos consuetudinarios y los usos y ocupaciones históricas. Como lo fija y define el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, se debe propender al establecimiento de medidas y programas de acción para que las poblaciones indígenas administren y gestionen sus propios territorios y recursos naturales.

La gestión y resguardo de recursos naturales y biodiversidad en tierras indígenas es un punto central a abordar por los países de la región. La demanda creciente de nuevas tierras de cultivo, la patentación de fitofármacos por consorcios transnacionales, las demandas por el uso de concesiones mineras, acuíferas, petrolíferas y la explotación maderera, han creado un escenario que amenaza la sobrevivencia de los pueblos indígenas que habitan sus tierras ancestrales. En el ámbito

del Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los Estados deben establecer marcos regulatorios, como asimismo procesos participativos de trabajo en conjunto con las comunidades, a través de los cuales se apliquen planes de acción y gestión de sus tierras, recursos naturales y biodiversidad. Los Estados pueden aprovechar de manera integrada la experiencia y conocimiento de los pueblos indígenas en gestión de recursos naturales y biodiversidad, y además apoyar programas de capacitación y entrenamiento en la gestión y explotación de sus propios recursos, en un marco que permita la generación dinámica de procesos de autodesarrollo y empoderamiento.

En materia de participación, se recomienda que en el ámbito nacional los gobiernos comprometan sus capacidades en la promoción de instancias participativas con la sociedad civil, comunidades y organizaciones de los grupos involucrados, para generar mecanismos de consulta, negociación, resolución de conflictos y elaboración de políticas y programas de corto, mediano y largo plazo.

#### **d) Acciones para fortalecer la seguridad ciudadana<sup>88</sup>**

En el tratamiento de la violencia delictiva, las acciones aplicadas en América Latina y en otras partes del mundo han evidenciado la necesidad de asumir perspectivas más integrales, que combinen prevención (primaria y secundaria) y control. La adopción de programas de “doble orientación”, como se les ha denominado (de prevención y control), plantea grandes desafíos, ya que junto con atender a las necesidades más urgentes ellos deben apuntar a alcanzar soluciones sostenibles en el largo plazo que efectivamente reduzcan los niveles de violencia que afectan a la región. Pero además, porque en muchos casos suponen restituir la confianza entre autoridades policiales y sociedad civil como paso previo para fomentar la participación y compromiso de la población en los planes de seguridad ciudadana; iniciar procesos de reforma judicial y penal que requieren de grandes consensos políticos y sociales; y promover un cambio cultural de largo plazo, como es el paso hacia la resolución pacífica de conflictos en distintos ámbitos de la sociedad.

En este marco, se propone adoptar políticas integrales centradas en la prevención de la violencia y que influyan en los distintos factores comprometidos en este fenómeno, no sólo individuales, sino también, y simultáneamente, familiares, sociales y culturales. Bajo este enfoque, los programas de seguridad tienen por objeto combinar:

- medidas integrales y acciones focalizadas en aquellos factores de riesgo con más incidencia en hechos de violencia delictual;
- medidas de control policial de corto plazo y que actúan sobre fenómenos concretos y a veces por tiempos delimitados, y reformas de los sistemas judicial, policial y penitenciario, las que requieren de consensos políticos y sociales que hacen más compleja su aplicación;
- medidas preventivas como el control sobre el porte de armas y el consumo de sustancias asociadas a comportamientos violentos (a modo de ejemplo, los topes horarios para la venta de alcohol, y la “hora zanahoria” en Bogotá);
- medidas preventivas secundarias, orientadas a grupos de alto riesgo como varones jóvenes, y testigos o víctimas de violencia cuando niños, con el fin de cambiar conductas, en conjunto con medidas preventivas primarias que intentan cambiar actitudes, normas y comportamientos sociales de la población en general, muchas de las cuales se dirigen a grupos de temprana edad;

<sup>88</sup> Este subpunto se basa en Arriagada y Godoy (1999).

- coordinación interinstitucional, apuntando a la necesaria simultaneidad de acciones a distintos niveles que deben ejecutarse para reducir los delitos y aumentar la sanción de ellos: coordinar las acciones de la comunidad, los gobiernos locales, organismos privados y gubernamentales, organismos policiales, judiciales y penitenciarios, organismos educacionales y laborales, entre otros;
- participación ciudadana, que implica promover la creación de redes de relaciones y la organización de la propia comunidad para la prevención, denuncia e incluso en algún nivel control sobre los delitos;
- prevención por medio de la ejecución de programas educacionales que transmitan valores y prácticas para la resolución pacífica de los conflictos, lo que puede generar cambios en los comportamientos agresivos, entregar una amplia gama de respuestas frente a conflictos y reforzar conductas orientadas a la discusión, colaboración y entendimiento.<sup>89</sup>
- generación de empleo en aquellos segmentos más expuestos a los factores de riesgo en materia de violencia e inseguridad ciudadana, dada la importancia del trabajo en términos de integración social y proyecto de vida para muchos jóvenes de la región, cuyas tasas de desempleo representan más de la mitad del desempleo total en las zonas urbanas de América Latina;<sup>90</sup> y
- reformas judiciales y al sistema penitenciario, a fin de reducir la impunidad de gran parte de los delitos, fortalecer la capacidad del sistema en el control y sanción de éstos, generar entre la población mayor seguridad y confianza en la institucionalidad vigente, y evitar que la permanencia de los detenidos en las cárceles implique, por las deterioradas condiciones penitenciarias, una mayor socialización en la violencia y exposición a ella. Los programas de justicia alternativa, cercana a la ciudadanía, basados en la resolución pacífica de los conflictos, pueden ser una manera expedita y oportuna de resolver muchos delitos menores. Una experiencia al respecto son los centros de conciliación y mediación de Colombia, que constituyen espacios y ejes que impulsan la resolución de conflictos en la comunidad y contribuyen a la construcción de modalidades pacíficas de resolución desde la sociedad civil. Otros mecanismos creados en este país son las comisarías de la familia, que tienen como objeto proteger y asesorar a la familia en lo relacionado con sus derechos fundamentales, hacer respetar los derechos, especialmente de los menores, y contribuir a solucionar pacíficamente los conflictos que se presentan al interior de las familias. Este tipo de instituciones han ayudado significativamente a incrementar las denuncias de violencia intrafamiliar.

Actualmente existen experiencias de programas que combinan medidas de control y prevención. En tres ciudades de Colombia han surgido programas de seguridad ciudadana denominados de “doble orientación”.

El Programa DESEPAZ en Cali actúa en tres frentes: aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de valores familiares,

---

<sup>89</sup> Algunas campañas educativas aplicadas en esta perspectiva, han contribuido incluso a sacar a la luz pública ciertos hechos de violencia, como son los que se viven al interior de las familias. Esto resulta de particular interés debido a la incidencia de la violencia intrafamiliar en la adopción de actitudes violentas que se asumen en la etapa adulta para resolver conflictos, producto de las dificultades que provocan en los niños para internalizar pautas de control y autocontrol que les permitan manejar los sentimientos agresivos.

<sup>90</sup> Estos elementos están presentes en el programa dirigido a jóvenes miembros de pandillas o bandas en Cali. Allí se celebró el “Pacto Social por la Convivencia” del Programa DESEPAZ (Desarrollo, Seguridad y Paz) entre oficiales del ejército y dirigentes de las pandillas, por el cual las autoridades se comprometieron a proveer préstamos y capacitación técnica a los jóvenes, así como oportunidades de trabajo y asistencia legal.

sociales e individuales, considerados indispensables para la convivencia. En este marco se inscribe, por ejemplo, la firma del “Pacto Social por la Convivencia” celebrado entre oficiales del ejército y dirigentes de las pandillas. Además, el sistema de registro de delitos aplicado por el programa ha permitido adoptar medidas específicas y localizadas que han arrojado buenos resultados. En Bogotá, se creó un programa de seguridad en 1994, sobre la base y el fortalecimiento de barreras sociales y culturales que inhiben la violación de normas, la agresión contra la vida y la integridad ciudadana. En este contexto, las acciones dirigidas a reforzar la convivencia y la negociación en el conflicto, adquieren una gran importancia en la disminución de los hechos de violencia, como lo demuestran las políticas saludables para enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana. En Medellín, la alcaldía ha desarrollado proyectos de prevención y aplicado, con el apoyo de los programas de paz del gobierno nacional, programas orientados a ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto. Algunos de los objetivos de estas acciones son la educación, recreación y resocialización de jóvenes, participación comunitaria, influencia de los medios de comunicación en la prevención de la violencia y mejoramiento de las relaciones policía-comunidad.

Las acciones desarrolladas en estas tres ciudades colombianas coinciden sugerentemente con la disminución de la violencia urbana. El nivel de homicidios en las tres ciudades ha experimentado un pronunciado y continuo descenso. Por ejemplo, durante 1994, Bogotá registró 3 885 homicidios, cifra que se redujo a 3 531 en 1996 y a 2 813 en 1997, lo que revela una reducción del 27%. Por su parte, en Cali y Medellín también se produjo una situación similar. El total de homicidios (en términos absolutos) cayó 27% en Cali y 35% en Medellín en el mismo período de tiempo. Esta disminución de los homicidios contrasta notoriamente con el promedio nacional, que presenta una disminución de solamente 5%, y con el promedio del resto de ciudades mayores del país, en donde el total de homicidios creció 3% (Salazar y Castro, 1998).

**Recuadro X.6**

**ENFOQUES PARA GENERAR MAYOR SEGURIDAD CIUDADANA**

<b>Preventivos</b>	<b>De control</b>
Programas educacionales: Disminuir la deserción escolar. Educación para resolución pacífica de los conflictos	Reformas al sistema policial: Crear planes estratégicos. Profesionalizar a la policía. Reducir funciones de la policía. Aumentar dotación de personal. Eleva remuneraciones a policías. Reforzar mecanismos de control del sistema policial.
Organización de la comunidad.	Reformas judiciales: Flexibilidad en procedimientos. Coordinación entre sistema judicial y policial. Mayor asignación de recursos. Proporcionalidad de las penas. Tratamiento de víctimas.
Control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas.	Reformas al sistema penitenciario: Aplicar instrumentos internacionales en sistemas carcelarios. Realizar adecuada y efectiva asignación presupuestaria. Agilizar procesos y eliminar sesgos en administración de justicia. Atacar corrupción e impunidad. Reforzar el uso del tiempo de privación de libertad. Promover sistemas de penas alternativas en libertad.
Combatir la pobreza y la desigualdad	Creación de mecanismos para ejercer justicia alternativa.

### **e) Criterios en el campo del mayor ejercicio de la ciudadanía**

Para extender el ejercicio de la ciudadanía a los sectores menos integrados a la vida política y social, surge el desafío de compatibilizar la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias. Esto plantea la urgencia de avanzar en la plena titularidad de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. Derechos civiles, porque se trata de la autonomía de los sujetos para decidir sobre sus vidas y sus valores sin coacción; políticos, porque se debe dar cabida en los procesos deliberantes y decisorios a los distintos actores sociales, y efectuar un reparto democrático de esta participación; sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar igualdad de oportunidades con el respeto a las diferencias; y económicos, porque se requieren ingresos mínimos suficientes para poder optar por proyectos de vida y aspirar a oportunidades de desarrollo.

Hechas las consideraciones precedentes, las políticas de integración en este campo remiten, en primer lugar, a la aplicación plena del criterio de no discriminación, tal como se ha planteado respecto a los grupos indígenas y afroamericanos. Esto incluye, a su vez, políticas de acción positiva frente a tales grupos, pero también frente a otros grupos socioeconómicos, culturales, etarios y de género, que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad.

La acción positiva debe extender los derechos sobre todo a quienes menos lo poseen. No sólo los derechos sociales como la educación, el trabajo, la asistencia social y la vivienda; también los derechos de participación en la vida pública, de respeto a las prácticas culturales no predominantes, de interlocución en el diálogo público, y otros. Éste es un campo en que el Estado y la sociedad civil deben concurrir sincrónicamente. No es sólo cuestión de que el primero induzca el respeto a las diferencias, sino también que la sociedad potencie, desde su propio capital social, la afirmación de sus especificidades. La ciudadanía es reclamo, reparto, pero también es protagonismo. Las conquistas sociales implican, en gran medida, respuestas del Estado o de la comunidad extendidas a la movilización de los actores sociales, y por eso es importante recuperar el espacio público al que los distintos grupos concurren a plantear sus demandas y proyectos.

La extensión de los derechos debe ir acompañada, para su realización efectiva, de la incorporación de los actores excluidos en los mecanismos de representatividad política, del pleno acceso a la justicia, y de la participación en el diálogo público. Para ello es necesario aprovechar el actual impulso de las reformas a los sistemas judiciales y políticos, como también de la descentralización de los poderes públicos, a fin de promover mayor equidad en el acceso de los grupos excluidos a las distintas instancias de toma de decisiones, de reforma y aplicación de la ley, y de uso de espacios públicos (sobre todo mediáticos) para expresar opiniones y reivindicaciones.







## Capítulo XI

# Reformas pendientes en el área social

---

### 1. Criterios y principios orientadores de la política social

#### a) Criterios rectores de la política social

Recientemente, la CEPAL (CEPAL, 2000b) ha destacado que la política social debe guiarse por algunos principios rectores, cuales son la universalidad, la solidaridad y la eficiencia.

##### i) Universalidad

Este principio consiste en la necesidad de que todos los miembros de la sociedad puedan acceder a determinadas protecciones o beneficios fundamentales, que se consideran necesarios para que esas personas participen plenamente en la sociedad en que viven. Esto es importante no sólo porque permite a las personas satisfacer sus necesidades básicas, sino también porque contribuye a desarrollar el sentido de pertenencia a la comunidad y fortalece, por tanto, la cohesión social.

Cabe destacar, asimismo, que este principio plantea la necesidad de la cobertura total, lo que no sucede en la práctica, sobre todo porque las políticas sociales —más allá de lo puramente declarativo— suelen no llegar adecuadamente a los más pobres. En consecuencia se habla de un

universalismo aparente o excluyente y se pone énfasis en lograr la "**universalidad de la satisfacción**" de las necesidades consideradas mínimas, según los niveles de desarrollo de cada sociedad, con la garantía del Estado, pero recurriendo a la actuación de muy diversos actores sociales. No es sólo un problema de falta de recursos; en la mayoría de los casos, la extensión de la cobertura no es posible por razones de política, es decir, la diferente capacidad de presión de grupos organizados y no organizados.

Para generalizar la satisfacción de las necesidades hay que recurrir al criterio de **focalización**, que busca identificar con la mayor precisión posible la población objetivo (beneficiarios potenciales) y diseñar el programa o proyecto teniendo en cuenta esas características. Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas **diferenciadas y específicas** para su solución.

Además, las políticas focalizadas evitan la dispersión de los recursos y los concentran en el grupo que más los necesita. Así, la "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman, 1989, pp. 118 y 119) y aumenta la probabilidad de alcanzar el impacto buscado, dado que no hay una oferta homogénea de satisfactores, sino una que considera las peculiaridades del grupo que se ha de atender. Permite en fin dar cuenta de la heterogeneidad de la sociedad y especialmente de la pobreza. Al mismo tiempo, evita, a nivel técnico y dentro de lo posible, las filtraciones hacia grupos no prioritarios.

Se ha dicho que "la distribución de servicios sociales no debe ser neutral con respecto a los grupos de ingreso" (PNUD, 1990, p. 182). Incluso se sostiene que "si grupos no necesitados reciben beneficios sustanciales o si tales beneficios no les llegan a los grupos necesitados, significa que la intervención está mal diseñada" (PNUD, 1990, p. 102). Ambas proposiciones destacan la importancia de focalizar.

La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. Esto evita someter a tratamiento a quien no lo necesita, a veces incluso evitando daños. Por ejemplo, en programas de comedores escolares que optan por entregar indiscriminadamente las raciones, se termina generando problemas de obesidad en aquellos niños que ya se alimentaban adecuadamente en el hogar.

## ii) **Solidaridad**

Este principio postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas, como manera de concretar la universalidad y la equidad (CEPAL, 2000, p. 82), al asegurar que el acceso al bienestar no dependa exclusivamente de la capacidad de pago de las personas.

Hay dos formas de conseguir este propósito. Una, a través de los impuestos, obteniendo mayores recursos de quienes no son pobres; la otra, a través del gasto público, mediante una opción preferencial por los pobres.

Respecto de la primera, la CEPAL (CEPAL, 1998e) ha puesto de relieve que en América Latina se ha producido un sesgo de la estructura recaudatoria en favor de los impuestos indirectos, y en especial sobre el consumo, en la modalidad del IVA, al punto que casi todos los países de la región recaudan entre el 70% y el 80% de sus ingresos tributarios por esa vía. En los países de la OCDE y el Caribe, en cambio, entre el 40% y el 66% provienen de impuestos directos.

Por ello, se ha insistido en que, si bien no se debe sobreestimar la capacidad redistributiva de la política tributaria, habría que intentar aumentar la incidencia de los impuestos directos, mediante una ampliación de la base y una mayor cobertura de los contribuyentes, con lo cual se podría incrementar la equidad horizontal y vertical (CEPAL, 1998e, p. 74).

Respecto de la segunda, se ha insistido en la necesidad de mejorar el diseño de los programas sociales a fin de mejorar su impacto en la población.

La combinación de ambas alternativas, obviamente, permitiría un mayor efecto redistributivo. Pero en caso de que no sea posible hacerlo, es necesario lograr una asignación técnicamente correcta y progresiva de los recursos.

### **iii) Eficiencia**

Este principio pone el acento en la exigencia del buen manejo de los recursos públicos, que consiste en conseguir la mayor cantidad de productos de una calidad similar con la misma cantidad de recursos. El manejo adecuado de los recursos, que siempre son escasos, contribuye a la equidad, por cuanto permite liberar parte de ellos para producir más bienes y servicios que satisfagan las necesidades de las personas.

La búsqueda de la eficiencia exige establecer una estructura de incentivos que premie el mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades. Requiere, asimismo, que el interés de los actores en maximizar sus beneficios coadyuve al cumplimiento de los objetivos y a maximizar la eficiencia global de los sistemas de protección. También lleva a preocuparse por que los beneficios alcanzados en cada área tengan las menores consecuencias negativas en otras esferas del desarrollo social y económico.

Hay que tener en cuenta que pueden generarse incentivos perversos. Así, se debe evitar que las garantías universales inciten a los beneficiarios a provocar la eventualidad que los haga acreedores al beneficio de la garantía (riesgo moral). Del mismo modo, los inadecuados diseños de transferencias de ingreso pueden derivar en bajos niveles de ahorro y aseguramiento, o en otros casos, cuando las protecciones mínimas garantizadas no satisfacen las expectativas de quienes deben contribuir, estos pueden tender a evadir o eludir el pago (CEPAL, 2000b, p. 83).

## **b) ¿Cómo concretar los principios orientadores de la política social?**

La concreción práctica de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia exige voluntad política, financiamiento e institucionalidad adecuados y una gestión que se preocupe de la eficacia y el impacto. Aquí se analizarán los dos primeros elementos, y en secciones especiales posteriores se profundizará en los tres últimos.

### **i) Voluntad política**

No bastan las propuestas técnicas para plasmar modificaciones en la política social. Se necesita también voluntad (y fuerza) política y ésta, seguramente, requiere el apoyo ciudadano y un consenso político que otorgue a las políticas, programas y proyectos sociales un respaldo continuado para alcanzar sus resultados, lo que sólo es posible en el mediano y largo plazo. Estos acuerdos básicos sobre la reforma social deben lograrse en diálogos no sólo con los partidos políticos, sino también con actores sociales del campo de la producción y la sociedad civil.

Es probable que los próximos años sean favorables al surgimiento de acuerdos y coaliciones que tiendan a facilitar la implantación de una nueva política social. Tal apreciación se basa en diversas razones. Por un lado, la gobernabilidad exige que la población alcance un adecuado nivel de vida, con lo cual la política social se vuelve un instrumento fundamental para contribuir a la relegitimación del Estado. Por otro lado, el hecho de que se requieran recursos humanos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación del progreso técnico en los procesos productivos otorga también a la política social un papel de trascendencia. Ella aparece así contribuyendo simultáneamente al adecuado funcionamiento de la economía y de la política.

## ii) Financiamiento

No pueden llevarse a cabo políticas sociales sin recursos. Como se vio en el capítulo VIII, los países de la región proporcionan un financiamiento creciente a lo social. Asimismo, diversos estudios de la CEPAL (CEPAL, 1998e; CEPAL, 2000b) han demostrado que el impacto redistributivo del presupuesto público está estrechamente relacionado con los sectores a los que se le destina (CEPAL, 2000b, p. 179) y a la forma en que se financia el gasto público (CEPAL, 2000b, p. 180 y CEPAL, b, cap. VI).

Aquí hay que enfatizar que el propósito de elevar el gasto social no es simplemente alcanzar un impacto redistributivo sino que, además, producir los resultados esperados.

Es obvio que las políticas sociales compiten con otros destinos posibles de los recursos públicos. Éstos siempre son limitados frente a las múltiples necesidades existentes. Incluso, una vez satisfecha una necesidad considerada básica, surgirá otra que probablemente requerirá mayores recursos. Así, por ejemplo, lograda la cobertura cuantitativa de la educación primaria, aparecerá el problema de la **calidad** de la misma. La solución no puede ser aumentar indefinidamente los recursos para lo social porque, en algún momento, ello dificultaría hasta la inversión productiva y la generación de empleo, provocando resultados sociales deplorables. Por tal motivo, es preciso establecer prioridades razonables y buscar un punto de equilibrio entre la inversión social y la inversión productiva.

Ello ha llevado a destacar que "un mayor gasto público no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante es a menudo una mejor asignación ... dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos... El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos" (Banco Mundial, 1990, pp. 51 y 90).

Cuando se requieran más recursos para lo social, debería pensarse ante todo en la **reestructuración del gasto público**, afectando partidas como el gasto militar y subsidios regresivos. Según algunas investigaciones, "existe un enorme potencial para reestructurar los presupuestos nacionales y la ayuda internacional en favor del desarrollo humano" (PNUD, 1991, p. 17).<sup>91</sup> Asimismo, en los países que destinan pocos recursos a la política social y tienen indicadores sociales precarios, es muy importante el papel que le cabe a la cooperación internacional en la complementación del esfuerzo gubernamental por elevar aquellos recursos, de acuerdo con lo establecido en Copenhague sobre la Iniciativa 20/20 (PNUD/CEPAL/UNICEF, 1999).

También cabe destacar que el nivel del gasto social no es un buen indicador del desarrollo social —que se relaciona estrechamente, por ejemplo, con el desempeño económico del país— ni de la inversión en capital humano, por cuanto nada dice sobre si se logran resultados en ese sentido. Puede haber un elevado gasto social, sin que necesariamente haya una mejora de las condiciones de vida ni un aumento de la dotación de capital humano de la población. Inversamente, un gasto social menor —como muestran algunos países que tienen indicadores sociales superiores a los que supuestamente les correspondería de acuerdo con el nivel de su ingreso per cápita y su gasto social per cápita— puede producir buenos resultados en ambas dimensiones, si los recursos se utilizan con eficiencia y se destinan a programas de alto impacto social.

<sup>91</sup> Hay argumentos para pensar que la reasignación es viable. Primero, los procedimientos democráticos obligan a atender las necesidades de las mayorías votantes en cada elección; segundo, el nuevo modelo de desarrollo exige invertir en recursos humanos, y tercero, en los últimos años, en la mayoría de los países de la región, la pobreza se volvió predominantemente urbana y, por ende, más visible, preocupante y temible para los grupos establecidos.

El incremento del gasto social no se traduce forzosamente en una mayor equidad. Los estudios de incidencia distributiva suponen que la asignación de recursos provocará necesariamente el resultado buscado, lo que dista de suceder en la realidad. Recuérdese que 90% del gasto público social total corresponde a gasto corriente, que no suele ser evaluado.

Se desconoce, en fin, si los programas sirven o no y en qué medida, hasta qué punto justifican su costo, quiénes son los verdaderos beneficiarios y quiénes resultan perjudicados con su implementación.

Por todo lo anterior, cabe sostener que el nivel del gasto social, por sí solo, es un mal indicador del desarrollo social (CEPAL, 1997a, pp. 187 y 188). El mero desempeño eficiente en la prestación y la entrega de bienes o servicios no asegura necesariamente que se esté contribuyendo a la solución de los problemas sociales.

Para racionalizar la utilización de los recursos, es preciso aprovecharlos eficientemente y asegurarse de alcanzar los resultados perseguidos. Estos no derivan automáticamente de la asignación. La eficiencia exige superar problemas recurrentes, originados en errores de diseño e implementación de los programas, una gestión tradicional y burocrática, la falta de monitoreo y evaluación y las filtraciones por falta de probidad.

## 2. Institucionalidad

Por institucionalidad social se entiende la configuración, estructura y funciones de los organismos que se dedican al financiamiento, diseño, implementación y control de los programas sociales.

En las últimas dos décadas se ha reclamado la necesidad de una reorganización institucional. Tradicionalmente, el Estado era financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Crecientemente, otros agentes —comerciales, filantrópicos, etc.— asumieron algunas de esas tareas, aun cuando siguen bajo la responsabilidad estatal funciones como el financiamiento, por lo menos parcial y, en especial, de los programas orientados a la población de menores recursos las actividades de promoción e incluso las de ejecución de los programas, cuando no es posible o conveniente la externalización.

Otros cambios se advierten en el énfasis que se ha puesto en la necesidad de establecer una **autoridad social**; privilegiar un enfoque **intersectorial** en el diseño y la coordinación de las políticas; promover la **descentralización**, como mecanismo para favorecer la acción pública social a nivel territorial, y la **participación** social, en sus diversas formas. También se ha hecho hincapié en la conveniencia de una **relación más estrecha con la autoridad económica**, aspectos que se examinan a continuación.

### a) Autoridad social<sup>92</sup>

La mayoría de los países de la región cuentan con alguna instancia, dentro del Poder Ejecutivo, que se encarga específicamente de la política social. Existe gran diversidad de situaciones. Una modalidad es la supraministerial (caracterizada por el ejemplo de Bolivia durante

---

<sup>92</sup> El análisis se basa en los materiales presentados en el Seminario-taller "Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad", realizado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Comité de Ministros del Área Social del Gobierno de Chile, en Santiago de Chile, el 15 y 16 de mayo de 1997. En la reunión estuvieron representados Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Véase OEA/MIDEPLAN/CEPAL, *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y promoción de la equidad*, Santiago de Chile, Andros Ltda., 1998.

la administración anterior); otra la ministerial (Argentina, Chile, México), o una secretaría de desarrollo social (Paraguay) o un consejo (Colombia).

Es singular la experiencia de Bolivia, donde se creó una estructura institucional y de planificación basada en tres ministerios transectoriales: Desarrollo Humano, Desarrollo Económico y Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. El primero era la institución rectora de las políticas sociales, y en él funcionaban la Secretaría Nacional de Salud, la Secretaría Nacional de Participación Popular y la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, entre otras; la Secretaría de Planificación, por su parte, dependía del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Con este cruce de sectores se pretendía desarrollar una labor intersectorial e integradora.

En Argentina se ha buscado un sistema integrado que reúna a todas las instancias de la administración pública relacionadas con la erradicación de la pobreza, haciendo especial hincapié en los sistemas de información y evaluación de los programas sociales, a través del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). En Chile, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) es el coordinador del desarrollo social nacional. En algunos países la tarea ha estado a cargo de una institución con gran autonomía, como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) de Costa Rica, si bien el sector social, como responsabilidad de gobierno, está bajo la dirección de la Segunda Vicepresidencia de la República. En Colombia esta tarea corresponde al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que define las políticas y las incorpora a programas operativos para la asignación de recursos, mientras que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) planifica y evalúa la gestión y el impacto de las políticas globales.

Hay países que no cuentan con un organismo rector en esta materia, variando los alcances, la estructura institucional y los proyectos que se llevan a cabo. Venezuela ha centralizado sus esfuerzos —con variaciones según los gobiernos— en el Ministerio de la Familia. Uruguay mantiene dispersas sus políticas sociales sectoriales, aun cuando se aspira a crear un sistema nacional de políticas sociales.

Varios países de la región se encuentran en proceso de transición de una modalidad más tradicional, sectorial y sin autoridad social hacia un modelo nuevo, que pretende integrar las diversas áreas sociales.

Una autoridad social de alto nivel y de igual rango que la autoridad económica, con funciones de planificación estratégica y promoción claramente definidas y recursos presupuestarios garantizados, parece ser un elemento clave en la coordinación de las políticas del área, siempre que mantenga un fuerte grado de flexibilidad y establezca un nuevo método de gestión, con un sistema de información que permita el adecuado seguimiento y evaluación de las políticas y los programas sociales en curso.

Esto no implica que se postule una ausencia de pluralismo en el diseño de la política social. Por el contrario, como se mencionó previamente, el logro de consensos sobre los lineamientos básicos de la política social estatal resulta básico para asegurar su mantenimiento en el tiempo y el respaldo ciudadano. A tal efecto, habrá que crear espacios para participar y opinar informadamente en un diálogo social de base amplia. Empero, una vez adoptadas las decisiones que correspondan, parece importante contar con una instancia coordinadora de nivel superior.

La articulación entre la autoridad social y la autoridad económica es también decisiva para los temas relacionados con la asignación de recursos. En un marco institucional de fomento de la equidad, la política económica debe impulsar iniciativas tendientes a avanzar en el desarrollo social y la superación de la pobreza.

## b) Descentralización

La tendencia histórica de América Latina ha sido centralizadora. En ello han influido, por un lado, razones de índole puramente económica, así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades, características políticas, como el centralismo larvado, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados. También refuerzan esa tendencia la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica para decidir sobre asuntos que les conciernen.

Las críticas al centralismo destacan que, en ese formato, la toma de decisiones se hace con desconocimiento de las peculiaridades locales, lo que lleva a proponer soluciones homogéneas para realidades heterogéneas y, por ende, a hacer uso ineficiente de los recursos y no solucionar los problemas.

También se afirma que el centralismo ha favorecido a la capital a costa del resto del país, aumentando el poder de una burocracia gubernativa, ajena a las preocupaciones de los afectados y que respondería a sus propios intereses.

Se sostiene, asimismo, que el centralismo inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito en que se toman las decisiones dificultan que los ciudadanos puedan influir en ellas o siquiera fiscalicen el manejo de asuntos que les concierne.

La descentralización podría generar mayor consenso a través de la participación de los interesados. El menor tamaño territorial y demográfico facilitaría, además, el cálculo de los costos y los beneficios de las medidas que se han de adoptar e, incluso, permitiría aplicar métodos alternativos para proveer el mismo servicio.

Sobre la relación entre descentralización y democracia, los críticos aducen que, en no pocos casos, el centralismo ha contribuido a la disolución de oligarquías regionales y a la difusión de valores "modernos", mediante la consolidación del Estado-nación. Y en cuanto a la prestación local de servicios sociales, sostienen que ello provocaría una inaceptable variación de los estándares de provisión en diferentes zonas. Es clásico afirmar que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para asegurar el equilibrio entre oferta y demanda y evitar migraciones hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y desde donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga, 1994).

En la práctica, los resultados de los procesos descentralizadores en marcha en la región han sido muy heterogéneos. No en todos los casos se han cumplido las expectativas. En ocasiones, el gobierno central transfirió responsabilidades de las áreas sociales a las instancias subnacionales, sin hacer lo propio con los recursos. Así logró equilibrar sus cuentas fiscales, a costa de la provisión adecuada de los servicios. En otros casos, la descentralización generó efectos fiscales adversos, derivados del diseño de los sistemas de transferencias y de la inexistencia de incentivos para la generación de recursos propios a nivel local. A veces se establece la participación local en las rentas nacionales, con lo que se reducen los grados de libertad de la política tributaria, dado que todo aumento de la recaudación tributaria se traduce automáticamente en mayores gastos por la vía del incremento de las transferencias, o porque se descentralizan recursos en mayor medida que responsabilidades (CEPAL, 1998e, capítulo VIII; CEPAL, 2000b, p. 185).

Es evidente, entonces, que la descentralización exige un equilibrio entre responsabilidades de prestación de servicios y recursos correspondientes, así como la consistencia del gasto descentralizado con una política fiscal sana.

También es conveniente establecer incentivos para que los entes territoriales coadyuven a la financiación de sus competencias y servicios, fortaleciendo las finanzas locales.

Más allá del valor político que se le atribuye, la descentralización también debe ser evaluada por su contribución a la eficiencia e impacto, vale decir, es preciso verificar si un programa opera mejor en el ámbito nacional o en el regional o local. Para apreciarlo hay que analizar la asignación de recursos y la delegación de competencias de operación.

Hay casos en que descentralizar puede acarrear mayores problemas que beneficios. Un reciente trabajo señala al respecto: “Existe una tendencia generalizada a recomendar la descentralización funcional de las instituciones y programas sociales... Sin embargo, ... si se tiene presente la difícil situación económica y técnica de muchos municipios y comunidades locales, una descentralización inadecuadamente conducida podría comprometer seriamente la equidad y aumentar las desigualdades regionales” (OEA/MIDEPLAN/CEPAL, 1998, p. 18).

Los procesos de descentralización influyen, ineludiblemente, sobre los sistemas redistributivos. Actualmente se aprecian persistentes diferenciaciones territoriales en términos de cantidad y calidad de los servicios a que tienen acceso las poblaciones. Si bien los ingresos familiares están más determinados por la inserción de sus miembros en el mercado de trabajo que por su lugar de residencia, la diferenciación territorial mencionada estaría contribuyendo a reproducir, en vez de a reducir, las condiciones de desigualdad (ILPES, 1998).

Para que la descentralización logre sus objetivos de acercar al gobierno a sus ciudadanos y mejorar la eficiencia y la transparencia en la prestación de servicios, se deben cumplir las siguientes condiciones básicas:

#### CONDICIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES

Supuesto	Riesgo	Efectos adversos
Institucionalización de la participación social basada en información compartida y mecanismos adecuados	Reproducción de modelo centralista (dada la asimetría de información y la ausencia de mecanismos de participación)	Déficit de legitimidad de programas y políticas, lo que debilita su impacto y pertinencia. A largo plazo, el gobierno se distancia de los ciudadanos
Marco normativo adecuado y actualizado (transferencia de recursos, autonomía de gestión, delegación de funciones, etc.)	Incapacidad para generar recursos propios y gestionar con mayor autonomía	Provoca mera desconcentración administrativa y delegación de responsabilidades menores
Incremento de la capacidad de gestión en las unidades descentralizadas: desarrollo institucional	Ineficiencia e incapacidad para aprovechar las oportunidades del proceso de descentralización	Incumplimiento de metas; débil capacidad de gobernabilidad y gerenciamiento de políticas y programas; acentúa las disparidades regionales
Adecuado proceso de transferencias y apoyo en: tecnología recursos financieros recursos humanos	Ineficiencia en la asignación de recursos	Imposibilidad de apropiación de los beneficios de la descentralización; acentúa las disparidades regionales
Consolidar sistemas redistributivos (porcentajes locales de aporte y retorno)	Inequidad	Diferenciación territorial en cuanto a calidad y cantidad de servicios entregados
Mecanismos de seguimiento y evaluación para la transparencia del proceso y la toma de decisiones	Ineficiencia e inadecuado proceso para la toma de decisiones	Limitaciones para establecer los alcances y debilidades del proceso descentralizador
Mecanismos de transparencia en los procesos de asignación y ejecución de recursos	Oportunismo	Ineficiencia, disminución del impacto



### c) Participación

La dinámica de la descentralización está muy ligada a la participación. La primera constituye un instrumento de reforma del Estado y la participación, dentro de este proceso, un medio para fortalecer a la sociedad civil y adecuar la oferta de servicios públicos a las demandas y necesidades de la comunidad.

La participación permite alcanzar los objetivos de impacto de los programas sociales, al orientar la oferta de bienes públicos hacia las demandas sociales sentidas por la población. Además, puede favorecer a las instituciones y procedimientos democráticos, y así ampliar la cohesión social, fomentar la toma de decisiones colectivas y la institucionalidad pública y contribuir al desarrollo económico y social.

Estas experiencias también promueven la capacidad de fiscalización administrativa, evaluación y cogestión de las actividades del programa.

Para lograr esa amplia gama de objetivos, la participación requiere ciertas condiciones mínimas.

Dentro de una organización burocrática no se dan necesariamente las condiciones para la participación social. No existen los mecanismos adecuados para hacerla efectiva e internalizarla como factor estructurante de la toma de decisiones. Por el contrario, su misma rigidez y racionalidad administrativa puede postergarla y lesionar las expectativas de participación que tengan las organizaciones comunitarias. Se plantea incluso el peligro de transformarla en un mero rito de carácter consultivo expresado en una participación fragmentada y coyuntural considerada como una carga por el aparato público.

#### CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES

Supuesto	Riesgo	Efectos adversos
Disponibilidad de información de los beneficiarios que favorezca su vinculación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del programa	Asimetría de información entre actores sociales y el programa	Participación limitada y pasiva sin capacidad de generar propuestas. Entrega inadecuada de productos
Mecanismos o canales expeditos de participación	Oportunismo (cooptación de la participación por grupos de interés)	Instrumentación y mediatización de aspiraciones sociales; ilegitimidad de las instancias de participación
Competencias técnicas: la complejidad de algunos temas requiere capacidad de análisis y propuestas	Ineficiencia (derivada de la incapacidad técnica)	Soluciones coyunturales frente a problemas estructurales
Marco jurídico e institucional	Eficacia limitada	Participación desvinculada de las normas y mecanismos de toma de decisiones
Base social organizada, particularmente en sectores vulnerables	Inequidad, oportunismo (cooptación de la participación por grupos de interés)	Postergación de atención a sectores vulnerables
Capacidad del programa para incorporar aportes de distintas instancias y actores que integran el proceso de participación	Ilegitimidad del proceso de toma de decisiones y asignación de recursos	Pérdida de credibilidad de las instancias de participación

Por otra parte, los programas sociales no pueden resolver por sí solos los requerimientos o desafíos de la participación. Se requieren cambios contextuales, y para generarlos se necesitan políticas activas.

### 3. Gestión de programas sociales

En los últimos tiempos ha aumentado el consenso respecto de la necesidad de introducir una nueva manera de concebir las tareas de la administración pública, que permita superar el modelo patrimonialista dominante y acercarse a una gestión "postburocrática" (Bresser Pereira, 1997) cuyos rasgos más relevantes son:

i) **Orientación al cliente (ciudadanos)**, buscando que la clientela de las organizaciones sea el destinatario final o beneficiario. Ello exige mejorar el punto de encuentro entre la administración y los ciudadanos, simplificando los trámites administrativos, mediante ventanillas únicas y desregulación normativa; explicar claramente los derechos de los usuarios; otorgar voz al cliente, estableciendo figuras jurídico-administrativas del tipo *ombudsman* (defensor del pueblo), que favorecen la fiscalización.

ii) **Orientación al mercado**. Si bien el Estado debe garantizar la provisión de ciertos productos, no es necesario que los genere directamente, sobre todo cuando hay otros agentes que tienen ventajas comparativas. Pero la externalización, como demuestra la evidencia empírica,<sup>93</sup> exige ciertas condiciones, entre las que pueden mencionarse las siguientes:

- **El contexto**. Lo que da buenos resultados en modelos *postburocráticos* de organización y gestión puede fracasar cuando persisten formas patrimonialistas *pre-burocráticas*. Por ello, es básico que las políticas se diseñen e implementen a partir del conocimiento de la realidad institucional a la que se pretenden aplicar.
- **El mercado**. El **mercado** no aparece por generación espontánea, sino como consecuencia de una interacción eficaz entre agentes y de un marco cultural que facilita la aceptación de las reglas del juego en el ámbito social (Mendoza, 1991). Para que los mecanismos de mercado incentiven la innovación y la reducción de costos, se requiere la suficiente competencia y mecanismos gubernamentales de regulación, así como la voluntad política para hacerlos funcionar.
- **La implementación**. Lo esencial no consiste sólo en determinar si una función debe estar a cargo de una organización pública o privada, sino en identificar la configuración de organizaciones públicas y **privadas** más conveniente para desempeñar una función concreta. A tal efecto, es preciso analizar la realidad institucional en la que se desenvolverán y la competencia técnica de los recursos humanos responsables.

#### a) La contratación externa

El uso de la externalización ha aumentado mucho en los programas sociales. No se ha limitado a la mera contratación de la producción y/o distribución de bienes o servicios (complementación alimentaria, apoyo crediticio, capacitación o servicios de atención en salud), sino que ha incluido otras dimensiones de la gestión, tales como la selección de beneficiarios del programa, la evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos, así como la supervisión y la contratación de servicios especiales (desarrollo informático, estudios de costos, entre otros).

<sup>93</sup> El marco conceptual y metodológico de la investigación pueden consultarse en CEPAL (1998f).

La introducción de mecanismos de mercado impone requisitos previos para su operación. Los más importantes son:

- contar con un marco regulador adecuado,
- disponer **de** una oferta suficiente de proveedores con capacidad técnica y competencia adecuados,
- definir procedimientos claros de resolución de conflictos y sistemas de arbitraje,
- **establecer** sistemas integrados de formulación, evaluación y monitoreo que permitan controlar el rendimiento del proveedor, y favorecer el aprendizaje organizacional,
- **capacitar** al personal requerido para la gestión contractual,
- **evaluar** resultados en función del impacto y la eficiencia,
- **promover** la simetría de la información entre los distintos actores.

A continuación se presentan los principales supuestos que permiten llevar adelante la contratación externa de servicios en los programas sociales y los riesgos derivados de su violación.

#### EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS: CONDICIONES, RIESGOS Y EVENTUALES EFECTOS ADVERSOS

Supuestos	Riesgos	Efectos adversos
Mercado eficiente: competencia "suficiente" entre proveedores	Colusión	Elevación de precios, fraccionamiento del mercado, reducción del número de competidores
Compromiso de los proveedores	Oportunismo	Baja calidad, incumplimiento de metas
Capacidad técnica y financiera de los proveedores	Incompetencia, cesación de la actividad	Incumplimiento de metas de producción, baja calidad, aparición de costos de transacción para cubrir ineficiencias
Selección de beneficiarios: realización de estudios de demanda, selección de beneficiarios sobre la base de objetivos de impacto del programa, compromiso del proveedor	Selección adversa de beneficiarios	Errores de exclusión e inclusión en la focalización, bajos niveles de impacto
Relación contractual: definición precisa de estándares, mecanismos de arbitraje y conciliación, esquemas de incentivos para prever contingencias	Oportunismo ante la ambigüedad en la definición de estándares, la no existencia de mecanismos claros de solución de controversias o la ocurrencia de situaciones imprevistas	Aparición de costos de transacción no previstos, elevación de precios, incumplimiento de metas
Personas con las habilidades requeridas para la gestión de los contratos	Oportunismo	Costos de transacción
Monitoreo y revisión del rendimiento para asegurar que el producto entregado cumpla los requerimientos contractuales y fomente la corrección de divergencias	Ineficiencia	Imposibilidad de evaluar la utilidad de la externalización
Instancias específicas de conciliación y arbitraje	Negociación sin instancia superior específica	Aparición de costos de transacción, cesación de actividad

#### b) Modelos de organización y gestión

En los modelos de organización y gestión de los programas sociales se suele dar por supuesta una relación determinística entre productos e impacto, de manera que las preocupaciones fundamentales son la cobertura y los costos y no el impacto sobre los destinatarios del programa.

Se supone que los resultados serán satisfactorios en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestaria, los objetivos de producción y la entrega de servicios con los niveles de cobertura prefijados.

Así pues, la gestión se centra en la eficiencia en la generación y entrega de sus productos (bienes o servicios) y no en su impacto, que en general se considera como un dato. Esto se expresa en un “modelo tradicional”, que tiene la siguiente forma:

**Modelo de organización/Modelo de gestión→Procesos/Actividades→Productos**

En realidad, la función objetivo debiera ser maximizar el impacto sobre los beneficiarios y optimizar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos para la generación de productos. Gráficamente, este “modelo innovador” se resume de la manera que sigue:

**Impacto→Productos→Procesos/Actividades→Modelo de gestión/  
Modelo de organización**

La maximización del impacto determina el modelo de gestión y organización. Esto no implica desentenderse de la eficiencia, sino subordinarla a la justificación del programa, que es lograr los resultados que pretende obtener.

### **c) Evaluación**

La relación entre recursos asignados e impacto se encuentra mediada por la gestión de los programas. Una buena gestión exige considerar la economía, la eficiencia y la efectividad, así como medir la calidad de los servicios, la satisfacción del cliente y la efectividad política de los programas (Gaebler y Osborne, 1993). Sin embargo, las iniciativas en este sentido se limitan al seguimiento físico-financiero, a la observancia de normas y procedimientos y a indicadores de metas intermedias, que tienden a privilegiar más el volumen que la calidad de los bienes y servicios proporcionados y a mostrar la cobertura alcanzada, pero carecen de indicadores de resultados, por lo que se ignora la satisfacción de las necesidades de la población objetivo, que es en realidad lo único que justifica el programa.

La tendencia dominante es examinar los procesos de gestión midiendo a cuántas personas se atiende, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un período de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de resultado. Para ello se utilizan indicadores de ejecución presupuestaria, cobertura y costos mínimos de prestación de servicios.

Para diseñar e implementar tales sistemas se requiere contar con equipos técnicos, la institucionalidad adecuada y una clara comprensión de sus alcances y limitaciones.

La evaluación de la gestión pública tiene las siguientes características:

**i) Es una necesidad democrática.** La evaluación supone la interacción con los beneficiarios, por cuanto su percepción sobre los programas, permite perfeccionarlos de los mismos y enriquece el debate social y político en la sociedad. Así se contribuye a viabilizar la participación y democratizar las intervenciones sociales.

**ii) Implica el aprendizaje organizacional.** La evaluación permite la retroalimentación entre las instituciones y los encargados de tomar decisiones e induce la racionalidad para el cambio. En este contexto es **parte integral del proceso de planificación social** y no constituye una actividad aislada y autosuficiente.

**iii) Contribuye a la toma de decisiones informadas.** La evaluación entrega los insumos necesarios para tomar decisiones sobre la pertinencia (desde el punto de vista de su continuidad, ajuste o eliminación) de las políticas y programas sociales.

iv) **Permite dimensionar los efectos e impactos de las intervenciones sociales.** La creciente necesidad de cuantificar los cambios logrados a través de distintos procesos de intervención social es la única manera efectiva de racionalizar el gasto público social.

En definitiva, la evaluación intenta dar mayor coherencia a cualquier proceso de intervención social, entregando la información objetiva necesaria para su perfeccionamiento.

#### Recuadro XI.1 ¿QUÉ ES IMPACTO?

1. **Cobertura no es impacto.** Por ejemplo, cobertura es la cantidad de personas que recibe las raciones alimentarias de cierto programa; impacto es la disminución de la tasa de desnutrición que se logra mediante ese programa. Aumentar el número de beneficiarios (cobertura) puede ser un objetivo erróneo si no se identifica adecuadamente la población objetivo y en consecuencia se entregan raciones a quienes no tienen necesidades calórico-proteicas insatisfechas.

2. **Inversión en infraestructura social no es impacto.** Por ejemplo, construir o mejorar edificios escolares es inversión, mientras que el impacto de programas educacionales es que los niños aprendan.

3. **Gasto corriente no es impacto.** Lo que se destina al pago de sueldos o a insumos para el funcionamiento del servicio es gasto corriente. Impacto es el grado de satisfacción que los destinatarios obtienen de las prestaciones.

En realidad, los enunciados son medios para la obtención de los fines de las políticas sociales. El impacto es, justamente, la medición de si se han alcanzado esos fines.

**Impacto** es la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo con los objetivos buscados.

Las **metodologías de análisis costo-impacto (ACI)** permiten analizar tanto la eficiencia y la eficacia como el impacto de los programas y proyectos. **Eficiencia** es la relación entre los costos de los insumos y los productos (servicios o bienes) obtenidos. **Eficacia** es el grado en que se alcanzan los objetivos de un programa o proyecto, en un período de tiempo determinado, sin considerar los costos. Cuando se eliminan los efectos contextuales y se consideran los efectos netos del proyecto, se la llama **impacto**.

La evaluación de impactos exige efectuar una medición inicial denominada "línea basal" y luego establecer una (o varias) "línea de comparación" de resultados. Las diferencias que se encuentren entre ambas permiten verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto. Estas mediciones se realizan durante la implementación del programa o en la finalización del mismo e, inclusive, después que ha terminado, una vez transcurrido el tiempo requerido para que se manifiesten todos sus efectos.

a) En las evaluaciones **ex ante**, el **ACI** permite escoger la mejor **alternativa** de proyecto, o seleccionar uno entre proyectos diferentes que tengan los mismos objetivos. Se estiman tanto los costos como los productos y el impacto. Dentro del margen de incertidumbre que supone toda estimación, existe un nivel de conocimiento y estandarización mucho mayor en los costos que en el impacto. Éste debe estimarse sobre la base de las evaluaciones **ex post** de proyectos análogos y del juicio de expertos.

b) En las evaluaciones **ex post**, el **ACI** permite determinar la **alternativa que presenta la mejor relación costo/impacto, así como las causas que la producen**, aprendiendo de la experiencia de la implementación.





## Bibliografía

---

- Arriagada, Irma (1998a), “Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas”, *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2033-P), Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_ (1998b), “Políticas públicas y de género: una relación difícil”, *Inequidad y política social*, R. Franco y D. Rivarola (comp.), Asunción, Centro Paraguayo de Sociología (CPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Instituto Universitario para el Desarrollo Social (IUDES).
- \_\_\_ (1996), “El debate actual de las políticas sociales en América Latina”, *Nueva sociedad*, N° 144, julio-agosto.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999), “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”, serie Políticas sociales, N° 32 (LC/L.1179-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.24.
- Ayres, Robert L. (1998), *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.
- Balcázar, Mauricio (1996), “Influencia programática y metodológica de los fondos en la política social orientada a la superación de la pobreza”, documento presentado al Seminario-taller internacional “Aporte de los fondos de inversión a la política social de los Estados”, Santiago de Chile, 23 al 25 de abril.
- Banco Mundial (1995), *Priorities and Strategies for Education*, Washington, D.C.
- \_\_\_ (1992), “Nicaragua: Social Investment Fund Project: Staff Appraisal Report”, Washington, D.C.
- \_\_\_ (1990), *Pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial, 1990*, Washington, D.C.

- Barnach-Calbó, Ernesto (1998), “La nueva educación indígena en Iberoamérica”, *Revista Iberoamericana de Educación Bilingüe Intercultural* (<http://www.oei.org.co>).
- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000), *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe* (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998a), *América Latina frente a la desigualdad, Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.
- \_\_\_ (1998b), “Violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción”, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Binstock, Hanna (1998), “Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, serie Mujer y desarrollo, N° 24 (LC/L.1126), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bresser Pereira, Rolando (1997), “A reform do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle”, Brasília, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE).
- Camacho, Marco (1994), “Fondo de inversión social. El caso boliviano”, documento presentado al Taller sobre alternativas de financiamiento de los programas para la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)/ Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 20 al 22 de junio.
- Carrión, Fernando (1995), “Violencia urbana y juventud”, documento presentado al Seminario “Los desafíos de la juventud urbana en América Latina”, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano/Banco Interamericano de Desarrollo (SELA/BID), 12 al 13 de junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), “Balance de la década”, documento presentado en el vigesimosegundo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (México, D.F., 3 al 8 de abril), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile, 6 de marzo.
- \_\_\_ (1999a), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- \_\_\_ (1999b), *Anuario estadístico de América latina y el Caribe. Edición 1998* (LC/G.2043-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.1.
- \_\_\_ (1999c), *Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing* (LC/L.1186), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_ (1998a), *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3.
- \_\_\_ (1998b), *Población, salud reproductiva y pobreza* (LC/G.2015(SES.27/20)), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (1998c), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1998d), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998* (LC/G.2051-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.15.
- \_\_\_ (1998e), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_ (1998f), “Gestión de programas sociales en América Latina. Marco conceptual”, vol. 1 (LC/L.1114) y “Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales”, vol. 2 (LC/L.1114/Add.1), serie Políticas sociales, N° 25, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (1997a), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- \_\_\_ (1997b), *Panorama social de América Latina, 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (1997c), *Informe de la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (São Paulo, Brasil, 6 al 9 de abril de 1997) (LC/G.1972(CONF.86/4)), Santiago de Chile, 24 de julio.
- \_\_\_ (1997d), *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997* (LC/MEX/L.326), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- \_\_\_ (1995), *Panorama social de América Latina, 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- \_\_\_ (1994a), *Panorama social de América Latina, 1994* (LC/G.1844), Santiago de Chile.



- \_\_\_ (1994b), *La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe* (LC/G.1802(SES.25/5)), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_ (1994c) *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, serie Libros de la CEPAL, N° 37 (LC/G.1835-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.6.
- \_\_\_ (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, serie Libros de la CEPAL, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- \_\_\_ (1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, serie Libros de la CEPAL, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- \_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, serie Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999), “América Latina: proyecciones de población urbano-rural, 1970-2025”, *Boletín demográfico*, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Panamericana de la Salud) (1997), “Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe”, serie Cuadernos técnicos, N° 46, Washington, D.C.
- CLAD-CEDAI (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Centro de Documentación y Análisis de Información) (1992), *Experiencias innovadoras en organización y gestión del Estado, Bolivia, Chile, Honduras y Venezuela*, Caracas, abril.
- CLAISS (Centro Latinoamericano de Investigaciones de Sistemas de Salud) (1999), “El gasto de bolsillo en salud en América Latina y el Caribe: razones de eficiencia para la extensión de la protección social en salud”, documento presentado en la Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS “Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe”, México, D.F., 29 de noviembre al 1° de diciembre.
- Cohen, Ernesto (1999), *Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública* (LC/R.1942), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cominetti, R. y G. Ruiz (1998), *Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 80 (LC/G.1949-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.6.
- Cordera, R. y L. Lomelí (1999), “Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México”, México, D.F., Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Cordoba, J., Gustavo Rayo (1994), “FOSIS: un nuevo concepto de política social orientada a la superación de la pobreza”, documento de trabajo, Santiago de Chile, mayo.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), “Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes”, Research for Action, N° 48, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), abril.
- Costa Delgado, G. (1999a), “Caso Brasil: sistema de previdência social rural”, documento preparado para el seminario “Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP).
- \_\_\_ (1999b), *Licões para reorientação de políticas: caso Brasil*, Brasília, Sistema de Previdência Social Rural.
- Cruz, José Miguel y otros (1998), “La violencia en El Salvador en los noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores”, documento presentado al Seminario del BID, “Promoviendo la convivencia ciudadana: un marco de referencia para la acción”, en Cartagena de Indias, 14 de marzo.
- David, Maria Beatriz (1999), *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño: lo que muestran los censos*, serie Libros de la CEPAL, N° 53 (LC/G.2064-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.48.
- Deruyttere, Anne (1997), “Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo”, documento presentado en el Foro de las Américas, Washington, D.C., 8 de abril.

- Dias David, M. (1999), "Previdência rural no Brasil: uma análise de seu impacto e eficácia como instrumento de combate à pobreza rural", documento preparado para el seminario "Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP).
- Fedesarrollo (1996), "Salud: análisis epidemiológico de la violencia", *Coyuntura social*, N° 15, Santafé de Bogotá, noviembre.
- FIS (Fondo de Inversión Social) (1995), *Para superar la pobreza rural con la inversión social. Memoria de labores*, Ciudad de Guatemala.
- Flores Medina, Rosa (1993), "El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social", *Cómo estamos*, Lima.
- FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social) (1993), *Situación del FONCODES al 28 de Septiembre de 1993*, Lima.
- FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) (1994a), *Memoria FOSIS, 1994*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- (1994b), "FOSIS. Experiencia y proyecciones", Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), febrero.
- Francke, Pedro (1999), *Experiencias exitosas de la lucha contra la pobreza rural: el caso de FONCODES en Perú*, Lima.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- Franco, Rolando y otros (1998), "Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro", serie Políticas sociales, N° 26 (LC/L.1118), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fuller, B. y P. Clarke (1994), "Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy", *Comparative Education Review*, vol. 38, N° 3.
- Fundación ISALUD (Instituto de la Salud, Medio Ambiente, Economía y Sociedad) (1999), "Elementos para el análisis comparado de la extensión de la cobertura social en salud en América Latina y el Caribe", documento presentado en la Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS "Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe", México, D. F., 29 de noviembre al 1° de diciembre.
- Fundación Paz Ciudadana (1998), *Anuario de estadísticas criminales*, Santiago de Chile.
- Gaebler, Ted y D. Osborne (1998), *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Editorial Paidós.
- (1993), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Gálvez, Thelma (1994), "Igualdad de oportunidades. Indicadores estadísticos", *Revista estadística y economía*, N° 8, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- Gallardo, M. (1999), *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Santiago de Chile.
- Gerstenfeld y otros (1995), "Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar", serie Políticas sociales, N° 8 (LC/L.924), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Glaessner, Phillip y otros (1995), "Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia latinoamericana", documento para discusión del Banco Mundial, N° 261S, Washington, D.C., febrero.
- Gobierno de Chile (1997), "Informe nacional de Chile: institucionalidad social", documento presentado al Seminario-taller "Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad", Santiago de Chile, Comité de Ministros del Área Social del Gobierno de Chile/ Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 15 y 16 de mayo.
- Gobierno de Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Subdirección de Servicios Forenses (1996), *Lesiones de causa externa en Colombia*, Santafé de Bogotá.
- Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1993), *Plan para poner en marcha el Sistema Nacional de Cofinanciación*, Santafé de Bogotá, julio.
- Gobierno de El Salvador (1997), *Informe presentado en la I Conferencia Regional de Seguimiento a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, São Paulo, 6 al 9 de abril.

- Gobierno de Guyana (1994), "SIMAP - Social Impact Amelioration Programme", documento presentado al Taller sobre alternativas de financiamiento de los programas para la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)/ Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 20 al 22 de junio.
- Gobierno de Honduras (1993), "Tres años combatiendo la pobreza (creación, desarrollo y resultados del FHIS)", Tegucigalpa, Fondo Hondureño de Inversión Social, Presidencia de la República, agosto.
- Gobierno de la República Dominicana (1993), *PRO-COMUNIDAD*, vols. I y II, Santo Domingo.
- Gobierno de Panamá (1993), "Fondo de Emergencia Social. Programa para el desarrollo humano", documento presentado al tercer Seminario-taller de intercambio de experiencias para la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, 15 al 19 de noviembre.
- Gobierno de Uruguay (1996), "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Sexto año de enseñanza primaria", Montevideo, Unidad de Medición de Resultados Educativos, Administración Nacional de la Administración Pública.
- Godínez, Armando (1995), "Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (FSE) y Fondo de Inversión Social (FIS): dos experiencias de focalización en Bolivia", *Focalización y pobreza*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 71 (LC/G.1829-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.8.
- Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Policies and the Poor: Transition to Market Economies*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Guerrero, Rodrigo (1998), *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social* (LC/R.1795), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guzmán, Virginia y Marcela Ríos (1995), "Propuesta para un sistema de indicadores de género", Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (CEM), junio, inédito.
- Guzmán, Virginia y Rebeca Salazar (1997), "La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas", *Feminismo en transición, transición con feminismo*, México, D.F., Editorial Grupo de educación popular con mujeres.
- (1993), "Los problemas de género en el debate de las políticas públicas", *Cómo mejorar la gestión pública*, E. Lahera (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), noviembre.
- Gvirtz, Silvina y Mariano Narodowski (1988), "Acercas del fin de la escuela moderna: la cuestión de la simultaneidad en las nuevas reformas educativas de América Latina", *Revista Relea*, N° 5, Caracas, mayo-agosto.
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irrarázaval (1990), *Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)/Universidad de Chile.
- Hofman, André (1999), *Crecimiento y productividad en América Latina. Una visión comparativa a largo plazo* (LC/R.1947), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Huneus, Carlos (1997), *Latinobarómetro 1995: opiniones y actitudes de los ciudadanos sobre la realidad económica y social* (LC/R.1750), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1998), *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado* (LC/IP/L.154), Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (1998), *Compendio estadístico sociodemográfico 1997-1998*, Lima, Editorial Gráfica Monterrico, S.A., julio.
- Jelin, Elizabeth (1994), "Las familias en América Latina", *Familias Siglo XXI*, Ediciones de las Mujeres, N°20, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- Labarca, Guillermo (1996), *Inversión en la infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas* (LC/L.956), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe.
- Larousse Moderno (1991), *Diccionario enciclopédico ilustrado*, Colombia, Ediciones Larousse.
- Larrañaga, O. (1994a), "Descentralización en educación y salud en Chile", Santiago de Chile, Programa Instituto Latinoamericano de Doctrinas y Estudios Sociales (ILADES)/ Universidad de Georgetown.

- \_\_\_ (1994b), "Reformas de la educación: una tarea urgente", *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, F. Larraín (comp.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Lehmann, C. (1994), "Hacia una educación de calidad", *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, F. Larraín (comp.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Londoño, Juan Luis (1998), "Epidemiología económica de la violencia urbana", documento presentado a la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de Indias, 14 de marzo.
- Lungo, Mario (1996), "Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica. Las lecciones de dos trayectorias diferentes", documento presentado al Seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Iniciativa mundial para las investigaciones sobre urbanismo (GURI)/Universidad de Toronto/Banco Mundial, Cartagena de Indias.
- Lustig, Nora (1999), "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. Presidential Address", Santiago de Chile, Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (ADEALC)/Universidad de Chile/Pontificia Universidad Católica de Chile, octubre.
- Makinen, G.E. y Daniel Bitrán (1993), "Economic Analysis and Research Tools for Health Policy in Developing Countries", trabajo presentado a la Conferencia sobre la reforma del sector salud en los países en desarrollo: desafíos para los años noventa, Cambridge, Massachusetts, Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard, Universidad de Harvard.
- Medlin, Carol (1997), "Aplicación de la lógica económica al financiamiento de la educación: la experiencia de Chile con el subsidio por estudiante", *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de los Estados Americanos (OEA)/ Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR).
- Mendoza, Xavier (1991a), "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España", *Técnicas gerenciales en la administración pública*, Revista documentación administrativa, N° 223, julio-septiembre.
- Mendoza, Xavier (1991b), "Algunas reflexiones acerca de la transición al mercado de los servicios sociales", documento presentado en las Jornadas Público-Privado y Bienestar Social, Barcelona, 13 al 15 de febrero.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000), *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, serie Políticas sociales, N° 36 (LC/L.1249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.5.
- Mesa-Lago, Carmelo (1977), *Modelos de seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1999), "Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998)", Documento de trabajo, N° 12, Santiago de Chile.
- Molina, Ramiro y otros (1996), "Liceo Unidad Operativa de Educación y Capacitación (UNOPEC): una experiencia innovadora en educación", *Revista de la Sociedad Chilena de Obstetricia y Ginecología Infantil y de la Adolescencia*, vol. 3, N° 3.
- Molinas, José (1999), "El mercado de tierras rurales en Paraguay: situación actual y perspectivas", proyecto conjunto CEPAL/GTZ "Políticas para promover los mercados de tierra rurales en América Latina", Santiago de Chile.
- Montaño, Sonia (ed.) (1998), "Cuarto propio en el Estado", *Revista FEMPRESS*.
- Muñoz, Jorge (1999), "Los mercados de tierra rurales en Bolivia", proyecto conjunto CEPAL/GTZ "Políticas para promover los mercados de tierra rurales en América Latina", Santiago de Chile.
- Naisbitt, John (1985), *Macrotendencias*, México, D.F.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1994), *Performance Measurement in OCDE Countries*, París, Public Management Studies.
- \_\_\_ (1993), *Managing with Market-type Mechanisms*, París, Public Management Studies.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1998), *Educación en las Américas. Calidad y equidad en el proceso de globalización*, Washington, D.C.
- OEA/MIDEPLAN/CEPAL (Organización de los Estados Americanos/ Ministerio de Planificación y Cooperación/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)) (1998), *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y promoción de la equidad*, Santiago de Chile, Andros Ltda.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), *Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 1999*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_ (1997), *Panorama laboral, 1997*, Lima, Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_ (1983), *Trabajo infantil, pobreza y subdesarrollo*, Ginebra, Programa Mundial del Empleo.

- OIT/OPS (Organización Internacional del Trabajo/ Organización Panamericana de la Salud) (1999), "Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe", documento presentado en la Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS "Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe", México, D. F., 29 de noviembre al 1° de diciembre.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1998), *Las condiciones de salud en las Américas*, vols. I y II, Washington, D.C.
- Orozco, Guillermo (1996), "Educación, medios de difusión y generación de conocimiento: hacia una pedagogía crítica de la representación", *Revista Nómades*, N° 6, Santafé de Bogotá, septiembre.
- Osborne D. y P. Plastrik (1998), *La reducción de la burocracia, Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Pérez-Sainz, Juan Pablo (1994), "Indígenas y fuerza de trabajo en Guatemala", *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y otros (comp.), serie E, N°40 (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile.
- Pessis, Georges R. (2000), "Reformas al sistema chileno de ISAPRE", por aparecer en un próximo número de la serie de Políticas sociales, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Peysers, Alexia y Juan Chackiel (1999), "La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina", *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, Susana Schkolnik (comp.), serie Manuales, N° 1 (LC/L.1204-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.9.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998a), *Educación. La agenda del siglo XXI*, Santafé de Bogotá, Tercer mundo.
- \_\_\_ (1998b), *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano. Edición 1998*, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_ (1991), *Informe de desarrollo humano, 1991*, Santafé de Bogotá, Tercer mundo.
- \_\_\_ (1990), *Informe de desarrollo humano, 1990*, Santafé de Bogotá, Tercer mundo.
- PNUD/CEPAL/UNICEF (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1999), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20*, E. Ganuza, A. León y P. Sauma (comp.) (LC/R.1933), Santiago de Chile.
- PNUD/IPEA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1996), *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*, Rio de Janeiro.
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) (1999a), "Informe de labores 1997-1998", Santiago de Chile, Dirección General de Informática/ Secretaría de Educación Pública de México, enero.
- \_\_\_ (1999b), *La educación y la reforma de la educación en Centroamérica*, Resumen ejecutivo, N° 2, Santiago de Chile, febrero.
- \_\_\_ (1999c), "Mejores prácticas de política educacional y reforma educativa" (<http://www.preal.cl/>).
- PROPOSAL (Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina) (1995), "Formulación y evaluación de proyectos sociales", documento preparado para el Curso de Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos Sociales, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Putnam, Robert (1992), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Puyear, Jeffrey y José Joaquín Brunner (1997), *La educación en América Latina: problemas y desafíos*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- \_\_\_ (1994), "An Agenda for Educational Reform in Latin America and the Caribbean", Policy Brief, Inter-American Dialogue, agosto.
- Reardon, Thomas, María Elena Cruz y Julio Berdegué (1999), "Los pobres en el desarrollo del empleo rural no-agrícola en América Latina: paradojas y desafíos", ponencia presentada al seminario "Descentralización y pobreza rural en el marco de proyectos de inversión", Temuco, 25 y 26 de octubre.
- Reyna, Carlos y Eduardo Toche (1999), "La inseguridad en el Perú", serie Políticas sociales, N° 29 (LC/L.1176), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Rico, Ana (1997), "Bases para una conceptualización de familia en el marco de las políticas sociales", ponencia presentada en el IV Congreso Javeriano de Investigación, Santafé de Bogotá.
- \_\_\_ (1993), "La familia urbana en Colombia: realidades y perspectivas", Santafé de Bogotá, inédito.
- Rivero, José (1995), "Las propuestas del cambio educativo en América Latina", *Educación peruana: hacia un nuevo rumbo*, Lima.
- Rubio, Mauricio (1998a), "Crimen con misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia", *Coyuntura social*, N° 18, Santafé de Bogotá, mayo.
- \_\_\_ (1998b), "La violencia en Colombia: dimensionamiento y políticas de control", serie de Documentos de trabajo, N° R-345, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Salazar, Manuel y Manuel Fernando Castro (1998), "Respuesta a la criminalidad violenta en Colombia: una visión desde lo público", *Coyuntura social*, N° 18, Santafé de Bogotá, mayo.
- Scott, John (1999), "Análisis del programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA)", México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).
- Schejtman, Alejandro (1989), "Gestión local y seguridad alimentaria", *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Bernardo Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo/ Grupo Editor Latinoamericano.
- Seligson, Mitchell y otros (1995), "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas", Documento de trabajo, N° 2, San José, Proyecto "Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social", noviembre.
- Siri, Gabriel (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Sojo, Ana (1999), "¿Qué son los compromisos de gestión?", *Salud pública y economía de la salud para no iniciados. Glosario para las reformas de salud en Latinoamérica*, Rony Lenz y Hugo Salinas (comp.), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (1996), "Posibilidades y límites de la reforma en la gestión en la salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Solari, Aldo (1994), "La desigualdad educativa: problemas y políticas", serie Políticas sociales, N° 4 (LC/L.851), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stahl, Karin (1994), "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 131, mayo-junio.
- Stallings, Bárbara y Wilson Peres (2000), *El crecimiento del empleo y la equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.
- Suárez, Daniel (1998), "Currículum, escuela e identidad: notas para la definición de un programa de estudio de la escolarización", *Revista Relea*, N° 5, Caracas, mayo-agosto.
- Tejada, Ángela y Soraya Peralta (1999), "Mercados de tierras rurales en la República Dominicana", proyecto conjunto CEPAL/GTZ "Políticas para promover los mercados de tierra rurales en América Latina", Santiago de Chile.
- Titelman, Daniel (1999), "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Toral, Francisco (1993), "Ecuador. Fondo de inversión social de emergencia", documento presentado al tercer Seminario-taller de Intercambio de Experiencias para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, 15 al 19 de noviembre.
- Touraine, Alain (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différentes*, París, Fayard.
- Trujillo, Edgar y Martha Badel (1998), "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia, 1991-1996", Archivos de macroeconomía, N° 76, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, marzo.
- UNESCO (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1996), *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*, Santiago de Chile.
- Uthoff, Andras (1998), "Fondos de pensiones, el financiamiento de los costos de los costos de transición y el desarrollo de los mercados financieros", *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (comp.), Lima, Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe.

- Valenzuela, María Elena (1998), "Feminización de la pobreza, jefatura de hogar y políticas públicas", *Género y pobreza, nuevas dimensiones*, I. Arriagada (comp.), Ediciones de mujeres, N°26, Santiago de Chile, julio.
- Vargas del Valle R. (1999), "Lecciones para una reorientación de políticas. El caso de Colombia", Santafé de Bogotá, Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC).
- Vieira, César (1993), "Estrategias y políticas de atención social a grupos vulnerables: un aporte desde el campo de la salud", documento presentado a la Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza, Oaxaca, 8 y 9 de septiembre.
- Weller, Jürgen (2000), "Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en preparación.
- (1998), "Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina", serie Reformas económicas, N° 10 (LC/L.1158), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Wolff, Laurence (1998), *Las evaluaciones educacionales en América Latina: avance actual y futuros desafíos*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Wurgaft, José (1993), *Fondos de inversión social en América Latina*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/ Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Yepes, Diego y Jairo Duarte (1995), "La focalización geográfica de los recursos de inversión social de la Red de Solidaridad Social de Colombia", documento presentado al Seminario-taller sobre Evaluación y Seguimiento de los resultados de los Fondos y Programas Sociales de América Latina y el Caribe, Paipa, Colombia, 24 al 27 de octubre.
- Zacarias, Ruth J. (1996), "Institucionalidad de los fondos de inversión y modalidad de asignación de recursos", documento presentado al Seminario-taller Internacional "Aporte de los Fondos de Inversión a la Política Social de los Estados", Santiago de Chile, 23 al 25 de abril.
- Zelaya, Manuel (1996), "Fondo hondureño de inversión social y organismo de línea: complementariedades y disfuncionalidades", documento presentado al Seminario-taller Internacional "Aporte de los Fondos de Inversión a la Política Social de los Estados", Santiago de Chile, 23 al 25 de abril.